

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

Geraldo Pougy de Rezende Martins

**O PLANEJAMENTO E SEU LABIRINTO:
a institucionalização do planejamento urbano na cidade de Curitiba**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, da Escola de Belas Artes da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Gestão Urbana

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mario Prokopiuk

**Curitiba
2024**

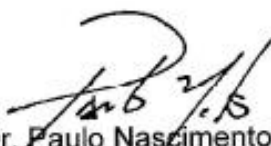
TERMO DE APROVAÇÃO

O PLANEJAMENTO E SEU LABIRINTO: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO NA CIDADE DE CURITIBA

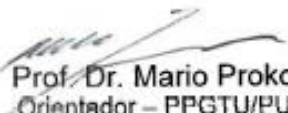
Por

GERALDO POUGY DE REZENDE MARTINS

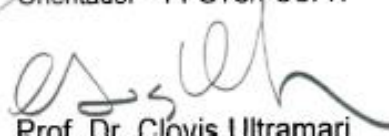
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Coordenador do PPGTU/PUCPR



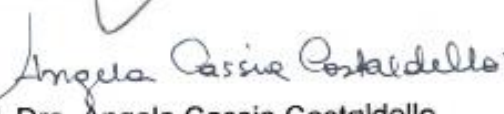
Prof. Dr. Mario Prokopiuk
Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Clovis Ultramari
Membro interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Harry Alberto Bollmann
Membro interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Angela Cassia Costaldello
Membro externo – UFPR



Prof. Dr. Rivail Vanin de Andrade
Membro externo – UP

Curitiba, 05 de novembro de 2024.

Na prática, a teoria é outra.

Cora Coralina, em *As conclusões de Aninha*.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem a orientação do professor Mario Prokopiuk que acreditou no projeto desde o início e apontou caminhos e atalhos durante toda a jornada. Muito obrigado por tudo!

Além disso, esse trabalho é fruto do PPGTU, dos seis anos em que pude conviver com colegas e professores, compartilhar conhecimentos e experiências, participar da Comunidade de Prática e das muitas atividades promovidas pelo programa, sempre com a ajuda da Pollyana Schlenker, que faz tudo isso acontecer. Muito obrigado pela acolhida, pela atenção e pelos incentivos!

O trabalho também não teria sido possível sem a convivência, na prática do dia a dia, com amigos e amigas, militantes em frentes diversas, com quem tenho convivido, compartilhado sonhos e construído conhecimento. Muito obrigado pelo aprendizado e pela oportunidade de compartilhar o trabalho!

Agradeço também aos professores da banca, pelo interesse, pela cuidadosa atenção e pelos valiosos comentários.

Finalmente, é preciso agradecer à Maria de Fátima – companheira de jornada que me permite ser quem sou – e lembrar o salmo que diz: *se o Senhor não constrói a casa, em vão labutam os operários; se o Senhor não guardar a cidade, em vão vigiam as sentinelas.*

Deus seja louvado!

O PLANEJAMENTO E SEU LABIRINTO: a institucionalização do planejamento urbano na cidade de Curitiba

RESUMO

O planejamento urbano enfrenta um desafio crítico: o distanciamento entre teoria acadêmica e prática profissional, criando um “labirinto” que dificulta a implementação de políticas urbanas com eficácia. Esta tese parte do pressuposto de que a chave para superar esse impasse está na conexão entre conhecimento teórico e prática, buscando um campo de colaboração e compartilhamento entre acadêmicos e profissionais. O estudo propõe que, operando com rigor metodológico e abertura à intuição, é possível encontrar as inovações necessárias para o planejamento urbano contemporâneo. O propósito desta pesquisa é examinar o processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba, analisando como as políticas urbanas são elaboradas e implementadas na prática. O estudo visa preencher uma lacuna importante na compreensão de como as políticas públicas são endogenizadas em contextos urbanos específicos. Os objetivos incluem: identificar os mecanismos de tradução e interpretação das políticas públicas no nível local, analisar a interação entre políticas ambientais e urbanísticas, e avaliar como essas dinâmicas afetam a realização do direito à cidade. A importância desta investigação está na sua contribuição para reconciliar a prática do planejamento com os ideais teóricos e as necessidades da comunidade urbana, oferecendo reflexões para reformular abordagens de planejamento. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem fundamentada na teoria institucionalista e incorporando elementos da Teoria Ator-Rede. O estudo analisa dois conjuntos de artefatos institucionais: a Amostra E3, relacionada à elaboração de políticas, e a Amostra E4, que trata da implementação de políticas. Estes artefatos incluem documentos legais, relatórios técnicos e outros artefatos relevantes para o processo de planejamento urbano em Curitiba. A análise combina exame de materialidade e análise de conteúdo, permitindo uma compreensão profunda dos tipos de artefatos, suas origens, as interações entre políticas e as referências ao direito à cidade. Esta abordagem inovadora possibilita uma visão única dos mecanismos de institucionalização das práticas de planejamento. As principais descobertas da pesquisa revelam uma significativa mudança no contexto do planejamento urbano, com a predominância de artefatos e questões ambientais sobre as urbanísticas. Observa-se uma complexidade crescente no processo de planejamento, envolvendo múltiplas políticas públicas e uma diversidade de tipos de artefatos. Nota-se também referências limitadas ao direito à cidade, com poucas menções ao bem-estar urbano e falta de ênfase na participação cidadã. Destaca-se a centralidade do Relatório de Impacto Ambiental (RAP) no processo de planejamento, substituindo em grande parte a avaliação urbanística tradicional. Por fim, identifica-se uma hierarquia na conformidade legal, com decretos e portarias predominando sobre leis, resultando em um afastamento das decisões do debate público. As implicações desta pesquisa são tanto para a prática do planejamento urbano quanto para o corpo de conhecimento existente sobre políticas urbanas. Os resultados apontam para oportunidades de pesquisa que podem ajudar a reformar o processo de planejamento. Para o campo acadêmico, a tese aponta para as possibilidades de considerar os artefatos e mecanismos de tradução na implementação de políticas públicas. As descobertas apoiam pesquisas existentes sobre a complexidade dos processos de planejamento urbano, mas também desafiam visões tradicionais ao revelar a predominância de questões ambientais sobre as urbanísticas. Para pesquisas futuras, os resultados abrem caminhos para investigações mais aprofundadas sobre a “virada ambiental” no planejamento, o desenvolvimento de formas menos institucionalizadas de planejamento e a criação de novos indicadores de qualidade urbana que melhor reflitam as necessidades e aspirações das comunidades locais.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Institucionalização, Políticas Urbanas, Direito à Cidade, Artefatos Institucionais, Governança Urbana, Participação Cidadã, Sustentabilidade Ambiental.

PLANNING AND ITS LABIRINUM: The Institutionalization of Urban Planning in the City of Curitiba

ABSTRACT

Urban planning faces a critical challenge: the distance between academic theory and professional practice, creating a "labyrinth" that makes it difficult to effectively implement urban policies. This thesis is based on the assumption that the key to overcoming this impasse lies in the connection between theoretical knowledge and practice, seeking a field of collaboration and exchange between academics and professionals. The study proposes that by operating with methodological rigor and openness to intuition, it is possible to find the necessary innovations for contemporary urban planning. The purpose of this research is to study the process of institutionalization of urban planning in Curitiba, analyzing how urban policies are designed and implemented in practice. The study aims to fill an important gap in the understanding of how public policies are endogenized in specific urban contexts. The objectives include: identifying the mechanisms of translation and interpretation of public policies at the local level, analyzing the interaction between environmental and urban policies, and evaluating how these dynamics affect the realization of the right to the city. The importance of this research lies in its contribution to reconciling the practice of planning with the theoretical ideals and needs of the urban community, offering reflections for the reformulation of planning approaches. Methodologically, the research adopts an approach based on institutionalist theory and incorporates elements of actor-network theory. The study analyzes two sets of institutional artifacts: Sample E3, related to policy making, and Sample E4, related to policy implementation. These artifacts include legal documents, technical reports, and other artifacts relevant to the urban planning process in Curitiba. The analysis combines materiality and content analysis, allowing for an in-depth analysis. The centrality of the environmental impact report (RAP) in the planning process is striking, largely replacing the traditional urban assessment. Finally, a hierarchy of legal compliance is identified, with decrees and ordinances dominating over laws, resulting in decisions being distanced from public debate. The implications of this research are both for the practice of urban planning and for the existing body of knowledge on urban policy. The findings point to research opportunities that can help reform the planning process. For the academic field, the thesis points to the possibilities of considering the artifacts and mechanisms of translation in the implementation of public policy. The findings support existing research on the complexity of urban planning processes, but also challenge traditional views by revealing the predominance of environmental issues over urban planning ones. For future research, the findings open avenues for further investigation of the "environmental turn" in planning, the development of less institutionalized forms of planning, and the creation of new indicators of urban quality that better reflect the needs and aspirations of local communities.

Keywords: Urban Planning, Institutionalization, Urban Policies, Right to the City, Institutional Artifacts, Urban Governance, Citizen Participation, Environmental Sustainability.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - O Ciclo de Políticas Públicas.....	23
Figura 2 - O processo de institucionalização no tempo	25
Figura 3 - A construção dialógica da legitimidade.....	27
Figura 4 - Relação dialógica entre legitimidade e poder	28
Figura 5 - Mecanismo da endogeneidade das leis.....	60
Figura 6 - Processo de institucionalização: políticas públicas e artefatos	67
Figura 7 - Distribuição dos artefatos da Amostra E# por campo de interesse	72

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Tipos de artefato na Amostra E-3: Elaboração de Políticas Públicas.....	68
Tabela 2 - Os artefatos da Amostra E-3 agrupados por origem.....	71
Tabela 3 - Participação de outras políticas públicas no contexto do planejamento	73

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da Metodologia de análise	65
---	-----------

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
INTRODUÇÃO	8
O projeto de pesquisa	9
A hipótese	13
Objetivo da pesquisa	14
CAPÍTULO 1: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	15
1. A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA	15
1.1. Artefatos são essenciais para o processo de institucionalização	18
1.2. Artefatos estabelecem redes e modificam a ação dos atores	20
1.3. O processo de institucionalização é contínuo, está sempre em movimento	22
1.4. A estabilização das instituições é um processo de legitimação	26
2. O PLANEJAMENTO URBANO	30
2.1. A história do planejamento urbano como prática	32
3. DIREITOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.1. O direito à cidade: histórico e proposta de definição	41
3.2. O Planejamento Urbano como Política Pública	45
CAPÍTULO 2: ABORDAGEM METODOLÓGICA	49
1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA	49
2. O OBJETO DA INVESTIGAÇÃO E SEU CONTEXTO	53
3. METODOLOGIA DE ANÁLISE	58
2.1 O exame da materialidade	61
2.2 O exame dos conteúdos	63
2.3 O tratamento das amostras	64
2.4 Síntese Metodológica	65
CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	66
1. ARTEFATOS DA AMOSTRA E3	68
2. ARTEFATOS DA AMOSTRA E4	74
3. OS CONTEÚDOS	82
Um terceiro mecanismo: a centralidade do RAP	89
CAPÍTULO 5: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	94
O fim do protagonismo do planejamento	96
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	104
ANEXO I	111
ANEXO II	114

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o urbanismo como prática, focando especificamente no planejamento espacial urbano, ou planejamento territorial, produzido pelo poder público. Trata-se de um campo do conhecimento que, embora tenha pouca visibilidade para a sociedade em geral, é de grande importância para a vida das pessoas que habitam as cidades: o planejamento e a gestão da qualidade de vida urbana.

O pano de fundo desse debate é o conceito de “direito à cidade”, conforme apresentado por Henri Lefebvre no final dos anos 1960. Lefebvre propôs-se a “*fazer um exame crítico da atividade denominada urbanismo*, dos efeitos de suas proposições e decisões, das defasagens e distorções entre prática e teoria, entre os conhecimentos parciais e os resultados alcançados” (LEFEVBRE 2016, p.49). Esta pesquisa busca contribuir para esse exame crítico.

A investigação originou-se da constatação de uma tensão interna na comunidade dos planejadores urbanos, entre o planejamento praticado como profissão no poder público e o planejamento praticado como disciplina nas universidades (BEHREND 2020, p.306). Nas últimas décadas, observa-se que a academia raramente esteve satisfeita com o planejamento profissional praticado pelos que atuam no Estado (LORD 2017, p.347). Para a academia, o planejamento urbano estatutário é frequentemente visto como burocrático, ineficiente e reativo (MANTYSALO 2018, p.237; GRANQVIST 2021, p.844). Ele é acusado de falta de consideração política, econômica e ambiental, pela rigidez dos métodos e pela incapacidade de lidar com a flexibilidade (ALBRECHTS 2020, p.31). *As críticas não são expressas apenas nos corredores da academia, mas também, de forma mais intensa, em reuniões de conselhos municipais, debates sobre políticas e conflitos de desenvolvimento em todo o mundo* (CRANE 2012, p.06).

Do lado dos profissionais do planejamento e da gestão urbana, parece estar ocorrendo uma “tempestade perfeita”: desafios cada vez mais complexos e interconectados precisam ser enfrentados com orçamentos enxutos e recursos reduzidos. Estes desafios combinam questões como pobreza, desigualdade, austeridade fiscal, crescimento populacional, envelhecimento, escassez de recursos, degradação ambiental, mudanças climáticas e ameaças à segurança (CHATTERTON 2018).

O problema de pesquisa, então, é essa dupla situação: de um lado, profissionais que precisam inovar no sistema público de planejamento, mas que, na maioria das vezes, são

criticados quando são inovadores. De outro, na academia, críticos que, insatisfeitos com os resultados produzidos, reconhecem as dificuldades para entender o planejamento e propor inovações. Esse é o labirinto do planejamento, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e até mesmo para a imaginação (LEFEVBRE 2016, p.07). Como inovar no planejamento urbano estatutário? Onde aplicar o esforço pela inovação?

São muitas as dificuldades para inovar no setor público. Em busca de segurança e legitimidade, o planejamento estatutário geralmente adere a regras e procedimentos estabelecidos (SCHOLL 2016). Além disso, o setor público costuma reunir indivíduos com aversão ao risco que, naturalmente, apoiam uma cultura organizacional que não gosta da experimentação (TONURIST 2015). No caso específico do Brasil, o desafio da inovação pode ser ainda maior, uma vez que aqui, como lembrou o professor Francisco Gaetani em uma palestra, “a inovação no setor público é ilegal porque não está prevista em lei” (POUGY 2020, p.78).

A dificuldade para responder aos desafios tem colocado em questão a própria capacidade profissional dos planejadores (CARMON 2013; JANICE BARRY 2018, p.419). *Para muitos, foi um choque descobrir que os ‘sistemas de planejamento’ e as ‘práticas de planejamento’ que, afinal, se consolidaram, pareciam profundamente comprometidos em manter as mesmas práticas que procuravam questionar* (HEALEY 2001, p.11490). Diante das dificuldades, surge uma literatura importante que propõe rever as bases do planejamento, os conceitos que o constituem como disciplina e as próprias teorias que os planejadores usam para fundamentar sua prática (MORONI 2010, p.148; ALBRECHTS 2020, p.28; BEHREND 2020, p.04).

A percepção é de uma insatisfação com os modelos estabelecidos na prática do planejamento, e de uma teoria que ainda não alcançou uma definição lúcida do problema em questão (MAJLOOR 2014, p.02). Esse é o labirinto do planejamento. O que esta pesquisa se propõe a fazer é examinar essa questão por novas lentes. Trata-se de apresentar perguntas, hipóteses e reflexões com o objetivo de ajudar os planejadores a encontrar o fio de Ariadne que conduz para fora do labirinto. Perguntas e reflexões que permitam aos planejadores encontrar o caminho para as desejadas inovações que as práticas do planejamento urbano estão pedindo.

O projeto de pesquisa

O projeto de pesquisa parte de dois pressupostos fundamentais. O primeiro é que

a chave para sair do labirinto do planejamento urbano está na conexão entre o conhecimento teórico e a prática, e vice-versa. Em vez de uma “tensão”, este pressuposto propõe que é possível buscar um campo de colaboração e compartilhamento no qual, operando com disciplina e rigor, mas também aceitando a contribuição da intuição, seja possível encontrar as inovações que o planejamento tanto busca. Por esse pressuposto, seria possível estabelecer um campo de pesquisa compartilhado por teóricos e práticos, por profissionais e acadêmicos, que tenha como objeto de estudo o planejamento urbano estatutário. A prática é a Ariadne com quem a teoria deveria se casar.

O segundo pressuposto é um enquadramento, uma forma de ver o planejamento urbano, e pode ser tomado como uma ontologia: a proposta de examinar o planejamento urbano como política pública. Por este pressuposto, é apenas na condição de política pública que o planejamento urbano poderá superar as contradições que emergem do debate que caracteriza o problema de pesquisa – as contradições entre aquilo que o planejamento urbano almeja ser e aquilo que acaba sendo, na prática cotidiana do poder público.

Por esse pressuposto, se o debate na literatura valoriza a governança e o direito à cidade, então faz todo o sentido conceber e estudar o planejamento urbano como uma política pública. Políticas públicas são uma forma de o Estado responder à necessidade legal de garantir direitos sociais e visam coordenar os meios e recursos à disposição do Estado (e também do setor privado) para a realização de objetivos socialmente legítimos e politicamente estabelecidos (KAUCHAKJE 2012, p.76; CARVALHO 2019). Nesse sentido, o enquadramento proposto permite aglutinar num mesmo conceito – o planejamento urbano como política pública – as ações de planejamento e de gestão urbana, situando-as num contínuo temporal (TSCHA 2022) ao longo do qual são concebidas e implantadas as políticas públicas.

Não que esse enquadramento seja uma proposta nova. Já em 1983, a Carta de Torremolinos, adotada pelo Conselho da Europa e fruto de uma conferência dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território, declarava que o planejamento territorial deve ser considerado, ao mesmo tempo, como uma técnica administrativa, uma disciplina científica, e uma política pública (CEMAT 1983, p.03). Passados quarenta anos, esta pesquisa quer reafirmar a importância desse enquadramento. Quer defender a ideia de que encarar o planejamento urbano como política pública – como um serviço que deve ser oferecido pelo poder público, representado pelas prefeituras – vai propiciar uma avaliação mais aprofundada das contradições enfrentadas pelos planejadores e compreender

melhor as dificuldades por eles enfrentadas. Para o projeto de pesquisa aqui adotado, compreender bem as dificuldades do planejamento é a porta de entrada para a inovação.

Estabelecidos os dois pressupostos, o projeto de pesquisa vai partir daquela que é considerada – tanto por consultores quanto por acadêmicos – a racionalidade mais efetiva para quem busca a inovação (LEIFER 2015): a racionalidade do design (SCHÖN e REIN, 1994), o *design thinking* (BROWN, 2008) ou, mais simplesmente, as formas de pensar costumeiramente associadas ao design (LATOUR, 2008).

A racionalidade do design opera principalmente no mundo material, se interessa por artefatos e mecanismos, e se caracteriza por estar baseada na prática. *Um designer trabalha com materiais para produzir o objeto pretendido e descobre que os materiais resistem, uns mais outros menos, às suas tentativas de impor suas intenções a eles. Nesse processo, a intenção do designer evolui. A ação sobre os materiais inevitavelmente produz alguns efeitos não intencionais, que o designer pode ver como falhas a serem corrigidas ou como acidentes felizes que sugerem novas oportunidades* (SCHÖN e REIN, 1994:166). A racionalidade do design se interessa também por mecanismos e, talvez por isso, é bastante utilizada para estudar políticas públicas (CLARKE, 2018; PETERS, CAPANO, 2018).

A busca por qualificar a gestão pública e o próprio desenvolvimento da ciência das políticas públicas (*policy science*) levou naturalmente ao interesse pela racionalidade do design. A questão de como conceber melhores políticas públicas sempre foi central para pesquisadores e profissionais que atuam nessa área. Alguns dos fundadores do campo das ciências das políticas públicas, incluindo Harold Lasswell, por exemplo, já estavam, desde o início, discutindo o design das políticas públicas (B. GUY PETERS *et al.* 2018).

Em paralelo a esses trabalhos pioneiros na *Policy Science* havia na academia uma linha de pesquisa que buscava construir uma “ciência do design”. Um movimento no espírito do modernismo, da máquina de morar de Le Corbusier, e que teve o seu auge na *The Conference on Design Methods*, acontecida em Londres em setembro de 1962. Os nomes de destaque desse movimento eram Buckminster Fuller e Herbert Simon que, em 1969, escreveu *The sciences of the artificial*.¹ No entanto, na década de 1970, surgiu uma reação contra a metodologia de design e uma rejeição de seus valores subjacentes, principalmente por alguns dos primeiros pioneiros do movimento, como Christopher Alexander (CROSS 2001b).

¹ Herbert Simon também pode ser considerado um dos “pais” da Policy Science com seu livro Comportamento Administrativo (SOUZA 2006).

Uma das principais contribuições para essa reação contra a “ciência do *design*” foi justamente o artigo que Rittel e Webber publicaram em 1973, criando o termo “wicked problems” para descrever o tipo de problema enfrentados pelos governos. No artigo, eles defendem que os conceitos de eficiência, tão úteis como medidas de realização, estavam sendo questionados por uma crescente consciência do pluralismo da sociedade e por uma preocupação com valores como a sustentabilidade e a equidade social.

Nigel Cross (2001a) escreve que foi nesse contexto de questionamento do planejamento científico — e da “ciência do *design*” — que começa a se firmar, a partir dos anos 1980, uma nova abordagem acadêmica nas investigações sobre o *design*: o estudo do *design* como disciplina. E conclui dizendo que *entre os que estudam o design como metodologia e entre os próprios designers, a maioria das opiniões sustenta que o ato de projetar ou de conceber uma solução, não é, e nem nunca será, uma atividade científica* (CROSS 2001a).

Foi assim que, no início dos anos 1980, Donald Schon publicou *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, com o objetivo de desvendar uma epistemologia da prática, implícita nos processos intuitivos que alguns profissionais do *design* trazem para situações de incerteza, instabilidade, singularidade e conflito de valores (SCHÖN 1983). Em 1987, o professor de planejamento urbano Peter Rowe publicou o livro *Design Thinking*, um relato sistemático do processo de projetar arquitetura e fazer planejamento urbano no qual ele examina diferentes posições teóricas e apresenta formas e procedimentos adotados para resolver problemas de urbanismo (ROWE 1991 (1987)).

Design-thinking quer dizer “pensando como pensa um *designer*” e a expressão veio a se popularizar a partir dos anos 1990 graças, em grande parte, à atuação da consultoria de *design* IDEO, sediada no Vale do Silício, na Califórnia. Não se trata de uma metodologia estabelecida e a literatura existente apresenta diferentes versões. *Design-thinking* pode ser definido como um processo analítico e criativo que permite a um indivíduo envolver-se no processo de experimentar, criar e prototipar modelos, coletar *feedback* e redesenhar soluções (RAZZOUK e SHUTE 2012). *Design thinking* é um processo criativo baseado na construção coletiva de ideias. Não há julgamentos no início do processo. Isso elimina o medo do fracasso e estimula a participação ao máximo (LEINONKOSKI 2012).

Essa é a característica principal da racionalidade do design: enquanto a ciência se interessa por como são as coisas do mundo natural, o pensamento do design se interessa por como são as coisas no mundo artificial, o mundo transformado pela humanidade. Em especial, a racionalidade do design se interessa por como as coisas devem ser de modo a

funcionar melhor e a realizar objetivos (SIMON 1981 (1969), p.27). A principal força da abordagem proposta pelo *design-thinking* é que ela começa a partir da compreensão da arquitetura do problema; buscando não apenas causas, mas também os sistemas e redes de conexões envolvidas no processo (RIZZO *et al.* 2016). Compreender a arquitetura do problema é a essência da abordagem que será adotada nessa pesquisa.

Nesse sentido, essa pesquisa alinha-se com autores que defendem que o objetivo da teoria do planejamento deveria ser ajudar os planejadores a desenvolver um novo tipo de prática crítica e reflexiva que seja ética e criativa (Innes, 1995:185). Desse ponto de vista, busca trazer perguntas não apenas sobre a prática, já bastante criticada, mas também sobre as teorias que inevitavelmente fundamentam a prática (Moroni, 2010:148).

A pergunta de pesquisa

O projeto de pesquisa propõe, portanto, examinar o planejamento urbano como política pública, utilizando a racionalidade do design como forma de estabelecer pontes tanto com profissionais da prática quanto com acadêmicos.

Diante do cenário apresentado – no qual os resultados produzidos pelo planejamento urbano frequentemente não atendem às expectativas – a pergunta de pesquisa que se pretende responder é: como o planejamento urbano está se institucionalizando como política pública em Curitiba? De que modo os processos burocráticos e os artefatos institucionais podem estar moldando a prática do planejamento urbano?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa vai estudar especificamente o caso do licenciamento de um hipermercado na cidade, examinando os artefatos institucionais que participam do processo e os mecanismos que eles criam.

A hipótese

A hipótese que esta pesquisa pretende testar é a de que o processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba está criando um contexto que prioriza a conformidade técnica e burocrática sobre a inovação, dificultando que o planejamento urbano se constitua como uma política pública eficiente, capaz de assegurar o direito à cidade para todos os seus moradores.

Essa situação reflete o conceito de dependência da trajetória histórica (*path dependence*), onde práticas estabelecidas no passado acabam por restringir as possibilidades de inovação e participação efetiva no presente. É uma situação na qual os que participam do

planejamento tem dificuldades para ver que partes do processo (que, eventualmente, não estão funcionando a contento) poderiam funcionar de modo diferente.

Por esse motivo, esta pesquisa utiliza a racionalidade do design para proporcionar uma visão detalhada da materialidade do processo, de seus artefatos e de seus mecanismos, buscando revelar como essas estruturas institucionais influenciam o planejamento urbano em Curitiba.

Objetivo da pesquisa

O objetivo deste trabalho é apresentar, a partir do caso empírico do licenciamento de um hipermercado em Curitiba, uma análise do processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba utilizando os recursos analíticos do institucionalismo e da racionalidade do design para proporcionar uma visão dos artefatos que participam desse processo e dos mecanismos que esses artefatos criam. Para alcançar esse objetivo a pesquisa vai buscar quatro objetivos intermediários:

- 1) Analisar como os artefatos institucionais – plantas, relatórios e outros documentos técnicos – moldam o processo de planejamento urbano em Curitiba.
- 2) Analisar como esses diferentes artefatos estabelecem uma rede de interações com múltiplas políticas públicas, especialmente com a ambiental, que conformam o contexto do planejamento urbano de Curitiba.
- 3) Identificar mecanismos pelos quais o processo de institucionalização pode estar limitando a inovação e a eficácia do planejamento urbano como política pública.
- 4) Investigar como as práticas que vem se institucionalizando no planejamento urbano de Curitiba afetam a participação cidadã e a realização do direito à cidade.

Com isso, busca-se produzir resultados que possam servir de inspiração tanto para profissionais da prática do planejamento quanto para teóricos, oferecendo uma visão crítica do processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba e suas implicações para a realização efetiva do direito à cidade. John Friedman (2011:167) define a cultura do planejamento como *as formas, tanto formais quanto informais, que o planejamento espacial em uma determinada região, país ou cidade é concebido, institucionalizado e promulgado*. É disso que essa pesquisa trata. Busca oferecer uma visão crítica e, ao mesmo tempo, abrir novas perspectivas sobre as funções concretas e sobre a mecânica de dispositivos e técnicas utilizadas nas práticas do planejamento.

1. CAPÍTULO 1: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Este capítulo apresenta a base teórica e conceitual que vai fundamentar a análise do processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba apresentado nesse trabalho. A estrutura se desenvolve em três seções principais, cada uma abordando aspectos fundamentais para a compreensão do tema.

A primeira seção apresenta a abordagem institucionalista, fundamental para esta pesquisa. Apresenta-se como o papel dos artefatos no processo de institucionalização tem sido estudado pela ciência, como artefatos estabelecem redes e modificam a ação dos atores, a natureza contínua do processo de institucionalização e o processo de legitimação na estabilização das instituições.

Na segunda seção, explora-se o conceito de planejamento espacial urbano, com ênfase em duas perspectivas fundamentais: uma perspectiva histórica do planejamento como prática e uma perspectiva analítica do planejamento urbano como política pública. As duas abordagens vão proporcionar uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas e desafios enfrentados por planejadores urbanos no contexto contemporâneo.

Por fim, a última seção aborda a relação entre direitos e a institucionalização de políticas públicas, com foco especial no conceito de direito à cidade. Apresenta-se um histórico e uma proposta de definição deste conceito, seguidos por uma análise dos instrumentos tradicionalmente utilizados no planejamento espacial urbano enquanto política pública.

1. A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA

As abordagens institucionalistas acumulam uma longa tradição nas ciências sociais. Steinmo (2015) destaca que a República de Platão é um estudo comparativo sobre instituições e considera que James Madison pode ser considerado um dos primeiros institucionalistas dos EUA. Rousseau e Tocqueville também podem ser considerados institucionalistas (IMMERGUT 2007), assim como o materialismo histórico de Marx (NELSON 2002). Para Barkanov (2018), entre os pioneiros do institucionalismo o mais influente talvez tenha sido Max Weber. Ele escreve: *Os institucionalistas contemporâneos são devedores da teorização de Weber sobre um domínio político que é autônomo em relação à economia e às ideias. Em sua discussão sobre o Estado e a burocracia, Weber propõe uma teoria*

sociológica das instituições.

Nos anos 1970 o institucionalismo viveu um renascimento, num movimento de reação ao behaviorismo que prevalecia nas ciências políticas (Scott, 2008) e ganhou o nome de “novo institucionalismo”. A literatura identifica quatro linhas de desenvolvimento teórico, cada uma delas assumindo pressupostos diferentes sobre a capacidade de refletir e a intencionalidade dos atores: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo discursivo (ZURBRIGGEN 2006; PERISSINOTTO e STUMM 2017). A última dessas linhas de desenvolvimento é a mais recente e surgiu a partir dos anos 1990, quando ocorreu na literatura especializada (em áreas tais como relações internacionais, políticas públicas, política econômica), o que se convencionou chamar de “virada ideacional” (PERISSINOTTO e STUMM 2017).

Na verdade, a diferença entre as quatro diferentes linhas do novo institucionalismo é mais uma questão de ênfase. O novo institucionalismo não é um corpo de pensamento único e coerente e, nos últimos anos, novos ramos proliferaram. Uma busca na literatura vai indicar até nove linhas de pesquisa (SORENSEN, 2017:250). O próprio nome “novo institucionalismo” é criticado por autores que não veem muita “novidade” numa abordagem que já tem tanta tradição na ciência política (IMMERGUT 2007; NASCIMENTO 2009; BARKANOV 2018). Seja como for, a abordagem institucionalista tem sido adotada por pesquisadores atuando em diferentes áreas das ciências sociais, tais como a economia, a sociologia, as ciências políticas e a geografia (HODGSON 2006).

A principal característica da abordagem institucionalista – comum a todas as suas linhas de desenvolvimento teórico – é o interesse pelas instituições e a noção de que elas são uma criação humana e que tendem a perdurar no tempo. Na definição clássica de Douglas North (1990, p.03), *instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana*. O interesse pelo mundo das coisas concebidas e criadas pela humanidade – o mundo do artificial e das inovações – é o ponto de convergência entre a racionalidade do design e a abordagem institucionalista que, desde o início do século 21, desfruta da condição de abordagem mais prestigiada na análise de políticas públicas (RADAELLI 2012).

Ao conceber as instituições como humanamente concebidas, a abordagem institucionalista permite entender que elas têm uma trajetória histórica que é sempre específica para cada grupo social e para cada território. Assim, o que é considerado instituído no Brasil, não o é na Argentina, as instituições que atuam no planejamento de Curitiba não

são as mesmas que operam no Recife. Além disso, em cada um desses lugares, as instituições hoje vigentes eram diferentes no passado. E serão diferentes no futuro.

Elinor Ostrom, institucionalista de renome e primeira mulher laureada com o Nobel de Economia (em 2009), descreveu as regras institucionalizadas em cada um dos muitos Commons que estudou². Apesar de todas as regras apresentarem características em comum, ela destaca o fato de que cada grupo social tinha o seu próprio conjunto de regras. É da essência da abordagem institucionalista, portanto, não apenas prestar atenção no contexto institucional dentro do qual os indivíduos agem, mas entender que cada contexto é local e histórico.

A lógica institucional proporciona uma enorme capacidade para desenvolver teorias e investigações que podem desenvolver-se numa variedade de níveis diferentes. Esta flexibilidade permite que uma ampla variedade de mecanismos seja enfatizada na pesquisa e no desenvolvimento teórico (OCASIO 2008, p.106).

Essa talvez seja a maior riqueza da teoria institucionalista: o fato de ser uma coleção de exemplos, uma colcha de retalhos feita de estudos que investigam diversas realidades, com diversos enfoques e se interessando por diferentes aspectos das instituições. Na medida em que se expande a coleção de exemplos estudados, aumenta também o repertório dos investigadores e a caixa de ferramentas à disposição dos que estudam as questões institucionais. Nesse sentido, a presente investigação pretende utilizar uma abordagem baseada na racionalidade do design para aplicar um repertório ampliado de ferramentas.

O objetivo principal é oferecer uma visão da materialidade dos artefatos concretos e dos mecanismos estabelecidos por eles. Com esse objetivo, a abordagem incorpora ferramentas e conceitos analíticos oriundos de outros campos do conhecimento que não especificamente o institucionalismo, tais como a Análise de Políticas Públicas (*Policy Science*), a Teoria da Construção Social da Tecnologia (Teoria SCOT) e a Teoria Ator-Rede (TAR). A abordagem proposta parte de quatro pressupostos teóricos que serão detalhados a seguir:

² Commons é a palavra que na língua inglesa designa uma “reserva comum de recursos”. Pode ser um pasto, um pesqueiro, uma floresta, uma rede de abastecimento d’água, etc. No seu livro “Governing the Commons”, onde apresenta o estudo mencionado, Ostrom explica: “Meu objeto de estudo é um tipo de situação humana. Chamo esta situação de Reserva Comum de Recursos. Neste volume (...) concentro-me inteiramente nas RCR de pequena escala, onde a Reserva Comum de Recursos está localizada dentro de um mesmo país e o número de indivíduos envolvidos varia entre 50 e 15.000 pessoas que dependem fortemente da RCR para ganhar a vida”.

1.1. Artefatos são essenciais para o processo de institucionalização

Historicamente, a teoria institucional tem concentrado sua atenção nos aspectos simbólicos e na legitimidade das instituições (SUCHMAN 1995; SUDDABY 2013). No entanto, nos últimos anos tem crescido o interesse dos institucionalistas pela dimensão material das instituições, uma vez que os artefatos institucionais parecem ser mais importantes para restringir a ação dos agentes produzindo o emaranhado de conexões necessário para que ocorra uma convergência de comportamento (HUAULT 2019).

O que se está querendo destacar é que todas as instituições têm uma dimensão material, constituída por artefatos, e que é essa dimensão material que institucionaliza a instituição. Por exemplo, a linguagem, o dinheiro, a lei, os sistemas de pesos e medidas, os modos à mesa, as firmas e as organizações, são consideradas instituições (HODGSON 2006, p.02). No entanto, é possível perceber que livros, jornais e registros históricos fazem algumas línguas mais institucionalizadas do que outras. Do mesmo modo, cédulas e moedas dão materialidade ao dinheiro; o Diário Oficial (entre muitos outros artefatos) institucionaliza as leis. Mesmo quando se pensa nos modos à mesa é fácil perceber que para comer à moda inglesa, tal como ensina Lewis Carroll em Alice no País das Maravilhas, serão necessários xicaras, pires, bules, toalhas e manteigueiras.

A lógica institucional busca *padrões históricos, socialmente construídos, de práticas materiais, de pressupostos, valores e crenças através dos quais os indivíduos produzem e reproduzem a sua subsistência material, organizam o tempo e o espaço e dão sentido à sua realidade social* (OCASIO 2008, p.101). O foco nos artefatos e nos mecanismos por eles criados permite construir a argumentação da presente pesquisa a partir da racionalidade do design e, desse modo, falar para praticantes e teóricos.

Tanto instituições quanto artefatos são criações humanas, ambos socialmente construídos com o objetivo de resolver problemas enfrentados pelas sociedades que lhes deram origem. A humanidade cria artefatos por razões de utilidade e eles são voltados aos objetivos e propósitos humanos (SIMON 1981 (1969), p.03). Instituições são criadas para facilitar que as pessoas lidem com as incertezas nas relações humanas (DENZAU 1994). Artefatos permitem que os outros façam coisas (LATOUR 2012 (2005), p.158).

A literatura institucionalista utiliza muitas vezes o termo artefato institucional. Sistemas legais, por exemplo, podem ser considerados artefatos institucionais (BURAZIN 2017); contratos, análise de custos e a legislação sobre planejamento, também (BOYD 2017). Na área da contabilidade, por exemplo, a atividade profissional é altamente

conformada por artefatos tais como balanço patrimonial, nota fiscal, extratos bancários, etc. Cada um deles está “imbricado com outros artefatos de contabilidade financeira e dependente de um complexo nexo de instituições sociais e práticas institucionais” que lhe dá legitimidade (PERRIN 2018).

Foi esse interesse pela materialidade das instituições que levou os institucionalistas a se aproximarem de outros campos de estudos, como a Teoria SCOT e a Teoria Ator-Rede (ANTHONY 2013). Para a TAR, falar em “fatores sociais” como causa de algum fenômeno não faz sentido, e *não acrescenta senão charadas artificiais ao mundo real – exatamente como o éter, que, antes da teoria da relatividade, ajudava os físicos a redescrever dinâmicas* (LATOUR 2012 (2005), p.157). Ao invés de fatores sociais a TAR olha para os artefatos – os entes-não humanos, mediadores das relações sociais – e examinando-os percebe que eles *fazem os outros realizarem coisas inesperadas*. Desse ponto de vista, *o social não está em nenhum lugar em particular, como uma coisa entre outras coisas, mas pode circular em qualquer lugar como um movimento que liga coisas não sociais* (LATOUR 2012 (2005), p.158).

Do campo da Teoria da Construção Social de Tecnologias (SCOT), vem a percepção de Trevor Pinch (2008, p.466): *As instituições têm uma dimensão material inescapável e parte da agência que os atores trazem para as instituições é seu trabalho na produção e reprodução da dimensão material das instituições. Da mesma forma, a própria materialidade exerce uma forma de agência e parte da agência que a materialidade traz para as instituições é o trabalho de produzir e reproduzir (e às vezes mudar) as dimensões sociais das instituições* (PINCH 2008, p.466). Esse comentário leva ao segundo pressuposto.

Para a Teoria Ator-Rede - TAR, os artefatos *insistem em ocupar a estranha posição de estarem associados às relações sociais*. Por conta disso, precisam ser acolhidos como atores nessas redes (LATOUR 2012 (2005), p.157). Para Latour o *duplo equívoco dos materialistas e dos sociólogos é começar pelas essências* e separar sujeitos e objetos. Para a TAR, o sujeito com o objeto é diferente de um sujeito mais um objeto. Como no caso da arma e do cidadão, ele exemplifica, que, juntos, *tornam-se “alguém, alguma coisa mais”, o ator híbrido que compreende a arma e o atirador. Precisamos aprender a atribuir – a redistribuir – ações a um número maior de agentes do que seria aceitável no relato materialista ou no relato sociológico* (LATOUR 2017 (1999), p.214).

1.2. Artefatos estabelecem redes e modificam a ação dos atores

A ideia de rede é central para a abordagem institucionalista (SCOTT 1991). Para citar apenas dois exemplos clássicos, veja-se os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) (1977) e DiMaggio e Powell (1983). Na abordagem que será adotada nessa pesquisa, no entanto, a ideia de rede vai ser examinada na sua dimensão propriamente material a partir da ação dos artefatos.

Do ponto de vista da Teoria SCOT a ideia de rede está relacionada à própria ideia de tecnologia. O conceito de tecnologia compreende, além dos artefatos que lhe dão origem, o sistema técnico no qual esses artefatos estão inseridos, o conhecimento sobre eles, além das práticas de manipulação dos próprios artefatos (BIJKER 2010). Ou seja, os artefatos institucionalizam práticas e modo de agir na medida em que mobilizam, ao seu redor, diferentes atores.

Numa perspectiva institucionalista da elaboração de políticas públicas, os indivíduos não são atomísticos, mas antes estão inseridos numa série de instituições. Os indivíduos adquirem os significados para os seus comportamentos políticos a partir dessas ligações institucionais, e também delas adquirem pistas para o seu comportamento (PETERS 2016, p.58).

Do campo da Teoria Ator-Rede vem a visão de que *artefatos reais são sempre parte de instituições, hesitantes em sua condição mista de mediadores, prontos a transformar-se em pessoas ou coisas, sem saber se são compostos de um ou de muitos* (LATOUR 2017 (1999), p.229). O que Latour está dizendo é que artefatos estabelecem redes, trazem para dentro da ação agentes distantes, ao mesmo tempo que modificam a ação dos que os utilizam para agir.

No caso da abordagem que aqui será utilizada, o conceito de rede é importante também na medida em que permite entender que o planejamento urbano estatutário não é propriamente produzido pelo Estado (ou pelo governo local) mas por uma extensa e intrincada rede de atores, indivíduos, grupos ou organizações, que se entrelaça com o poder público por meio de artefatos institucionais.

A Teoria Ator-Rede está particularmente bem posicionada para fornecer informações sobre esse processo de institucionalização *um processo no centro da formação do estado tecnocientífico*. Isso se deve ao papel que a TAR concede aos artefatos (atores não-humanos) em três aspectos principais. *Primeiro, os não-humanos recebem a capacidade de agir e, assim, causar mudanças sociais. Em segundo lugar, demonstra como os não-humanos*

são ontologicamente críticos para a constituição material das redes das quais os estados tecnocientíficos são feitos (CARROLL 2012, p.495).

E, finalmente, permite tratar os artefatos como objetos relacionais, ou seja, *objetos que podem mudar dependendo de como se relacionam com outros objetos e atores. Ao fornecer acesso conceitual a como ciência e governança se interligaram, como os níveis de governança foram articulados e como o poder do Estado foi materializado, a visão dos artefatos nos permite reconfigurar a ontologia do Estado como uma 'coisa' composta de elementos heterogêneos, em vez de um único ator coerente distinto da sociedade (CARROLL 2012, p.496).* É nesse sentido que surgem estudos nas Ciências Políticas que afirmam que artefatos têm política: *artefatos estabelecem tecnologias e técnicas e, em conjunto, organizam o mundo e ordenam a atividade humana (WINNER 1980, p.06).*

A teoria SCOT chama a atenção para o fato de que, ao serem criados, artefatos estabelecem técnicas e tecnologias, advindas do conhecimento sobre a melhor forma de manuseá-los e do novo poder-fazer por eles propiciados. O mesmo mecanismo ocorre com as instituições. A abordagem institucional permite observar que cada nova instituição *traz consigo regras e procedimentos que lhes são próprios e que, em cada caso, vão favorecer certas ações e dificultar outras (HODGSON 2006, p.02).*

A visão dos artefatos e das redes permite também uma visão do poder. Das relações de poder. O poder é sempre estrutural e coletivo. Não está nas pessoas, mas nas redes, nas estruturas. Para Foucault *o poder deve ser analisado como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia. Jamais está localizado aqui ou ali, jamais está nas mãos de alguns, jamais é apossado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona. O poder se exerce em rede e nessa rede não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de serem submetidos a esse poder e também de exercê-lo (FOUCAULT 2010, p.26).*

Pessoas tem poder de acordo com a posição que ocupam na estrutura. Como explica Torsten Menge (2018, p.02), *minha chefe tem poder sobre mim apenas na medida em que outros agentes estão alinhados com ela. Caso resolva me despedir, o departamento de RH vai parar de me pagar, a segurança não vai mais me deixar entrar no prédio, o departamento de TI vai cancelar meu acesso ao servidor da empresa, meus colegas de trabalho deixarão de colaborar comigo, etc. Nesse sentido, trata-se de um poder socialmente mediado.* Assim funciona em todas as estruturas, em todas as redes: cada pessoa dentro da organização tem autoridade para usar o seu poder e essa autoridade é reconhecida tanto pelos que praticam quanto pelos que sofrem a ação.

O objetivo dessa pesquisa, seguindo a recomendação de Foucault, não é investigar quem tem o poder ou a intenção dos que o detém (investigação que ele considera labiríntica e sem saída). O caminho está em investigar o modo com que *sua intenção – se intenção houver – está inteiramente concentrada no interior de práticas reais e efetivas* (FOUCAULT 2010, p.25). Para a abordagem aqui adotada, os artefatos constituem justamente o interior dessas práticas.

1.3. O processo de institucionalização é contínuo, está sempre em movimento.

A abordagem institucionalista reconhece que o processo de institucionalização é um processo histórico. O interesse por estudar a evolução histórica das instituições e dos artefatos institucionais está no cerne da tradição teórica do institucionalismo. Na economia, por exemplo, Douglass North (1991) descreve como, ao longo dos séculos, o desenvolvimento das sociedades envolveu a “criação de tecnologias cada vez mais produtivas” que permitiram a expansão do comércio entre cidades e países diferentes, desde o desenvolvimento de padrões de pesos e medidas, passando por meios de pagamento, a institucionalização de notários, cônsules e tribunais mercantis, até a implantação física de entrepostos comerciais no estrangeiro protegidos por príncipes locais em troca de receita.

A abordagem institucionalista chama a atenção para o fato de que instituições são trazidas à existência e recebem significado por meio da interação social contínua – pessoas agindo umas em relação às outras e em relação aos próprios artefatos institucionais – interação essa que reforça (ou muda) significados e materialidades (HEALEY 2006, p.302). Berger e Luckmann (1973 (1966), p.85) destacam que essa é uma relação dialética, isto é, o produto reage sobre o produtor. A percepção de que a humanidade se constrói enquanto constrói o mundo pode ser chamada de construtivismo social (PINCH e BIJKER 1984).

Isso significa que, no caso de uma política pública, as instituições – as normas, as práticas e os artefatos criados para suportá-las – estabelecem uma nova realidade e passam a fazer parte do contexto institucional das futuras inovações que virão. Instituições, portanto, tem sempre uma história da qual são produtos. É impossível compreender adequadamente uma instituição sem entender o processo histórico em que foi produzida (BERGER 1973 (1966), p.77).

Para lidar com esse caráter dinâmico dos processos político-administrativos, a análise de políticas públicas (a *Policy Science*) usa o modelo do “ciclo de políticas públicas”

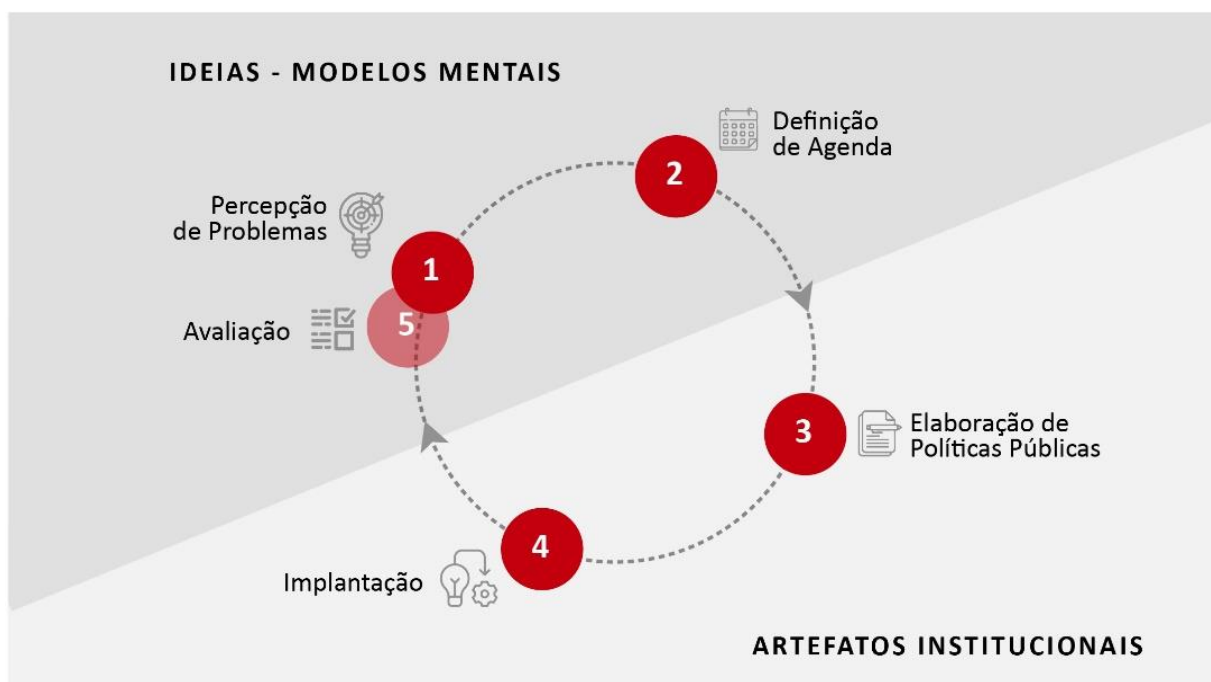
para subdividir, em fases parciais, o agir público para resolução de problemas. A vantagem de analisar estes processos dividindo-os em etapas – como definição de prioridades, formulação da política, implementação – está em que essa divisão oferece insights explicativos sobre o processo de tomada de decisão (BANVILLE 2012, p.2).

O modelo do ciclo de políticas públicas se presta para estudar o processo de institucionalização na medida em que permite segmentar e analisar as *diferentes fases da dinâmica contínua e interminável do processo de criação de políticas públicas* (PRITONI 2020, p.05). O ciclo acabou se revelando um modelo heurístico bastante popular, um dos elementos essenciais na caixa de ferramentas dos que atuam nesse campo (FREY 2000, p.226).

O modelo original foi originalmente proposto por Harold Lasswell (1956), um dos fundadores da *Policy Science*. O modelo é flexível e muitos autores adaptam o número de etapas conforme seus interesses de pesquisa. Mas as várias propostas existentes na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas elas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos resultados (FREY 2000, p.226).

Na presente pesquisa, a análise do processo de institucionalização será feita com base em um modelo de Ciclo de Políticas Públicas com cinco etapas. A Figura 1, a seguir, ilustra o modelo do Ciclo de Políticas Públicas adotado nessa pesquisa:

Figura 1 - O Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: adaptação elaborada pelo autor

De acordo com a maioria das formulações teóricas, a lógica institucional contém uma dimensão ideacional e uma dimensão material (ANTHONY 2013). Nesse sentido, o ciclo tem uma parte que acontece na realidade material e outra que acontece no campo das ideias. O modelo confirma a percepção de Denzau e North de que ideologias (e os modelos mentais a elas correspondentes) fazem parte do ciclo de institucionalização e, dão origem ao que, no final das contas, será institucionalizado. Eles escrevem que *ideologias são estruturas de modelos mentais que grupos de indivíduos compartilham e que fornecem, ao mesmo tempo, tanto uma interpretação do ambiente quanto uma prescrição de como esse ambiente deve ser estruturado* (DENZAU 1994, p.04).

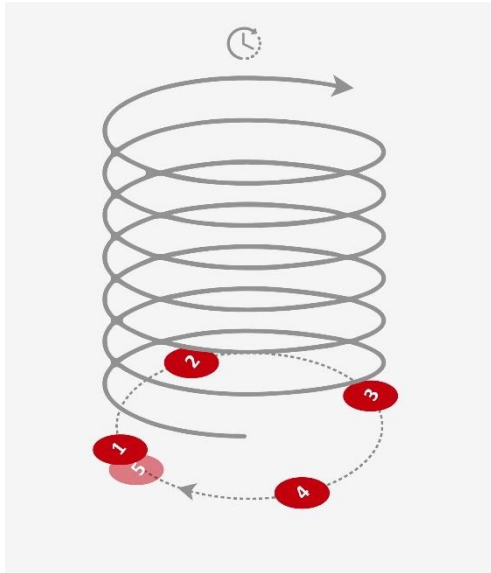
No ciclo proposto, as etapas 5, 1 e 2 podem ser consideradas as etapas “ideológicas” do ciclo, nas quais os responsáveis pelas políticas públicas interpretam os resultados das políticas públicas existentes (já implementadas) e avaliam o que deve ser feito, quais devem ser melhoradas e quais devem ser priorizados (ou não) pela ação governamental. Isso *ênfatiza o caráter eminentemente político da avaliação de políticas públicas* (FARIA 2005, p.98).

Na terceira etapa – Elaboração da Política Pública – são concebidas as leis, os decretos, as portarias e as resoluções que vão institucionalizar as políticas públicas. Cada uma dessas normas, é o que o modelo supõe, fruto do desejo de intervir em algum aspecto da realidade da cidade que não estava a contento, que pode ser melhorado ou que, de algum modo, seria do interesse público modificá-lo. A elaboração dessas normas e sua posterior promulgação é o próprio processo de institucionalização em curso. Na etapa 4 é possível ver o planejamento em ação e a pesquisa vai mostrar que essa ação acontece por meio de instrumentos e ferramentas específicos. Artefatos criados por engenho humano, cada um deles conformados pelas políticas públicas estabelecidas anteriormente. O ciclo é fechado, ou seja, a etapa final de avaliação dos resultados pode levar a uma nova definição do problema, fazendo com que o ciclo seja reiniciado (RUVALCABA-GOMEZ 2020, p.04). Nesse sentido, seria possível dizer que o ciclo estaria mais bem representado por uma espiral que avança no tempo, numa dinâmica contínua e interminável.

No caso do planejamento, o modelo propicia uma visão do processo histórico de institucionalização, uma longa trajetória histórica, que se acumula ao longo dos anos, com

o acúmulo de leis, normas e procedimentos que vão sendo criados e incorporados ao contexto institucional do planejamento estatutário. A Figura 2, a seguir, apresenta uma representação gráfica do processo.

Figura 2 - O processo de institucionalização no tempo



Fonte: o autor

A figura ajuda a entender que, na medida em que novas camadas de instituições vão sendo depositadas, o contexto institucional fica mais complexo (mais profundo) e pode ficar mais difícil de mudar. É nesse sentido que se utiliza o conceito de dependência da trajetória histórica: novas instituições são concebidas a partir da realidade estabelecida pelas instituições já existentes que tendem a resistir às inovações.

Essa situação tem similaridades com o que o institucionalismo chama de dependência da trajetória histórica (*path dependence*). Isso significa que situações criadas no passado estabelecem modos de agir e modelos mentais – uma cultura, portanto – que acabam por restringir ou influenciar negativamente as decisões do presente. John Friedmann (2011, p.131) escreveu que, *desde o início, a teoria do planejamento foi sendo conceituada como um empreendimento bicontinental euro-americano. E como tal permanece até hoje. A ideia de dependência da trajetória implica que a busca pelo aperfeiçoamento de um processo ou de uma tecnologia pode estar sendo restringida por um modelo mental que normaliza – toma como natural, como algo dado – verdades, certezas, práticas estabelecidas no passado.*

1.4. A estabilização das instituições é um processo de legitimação

Para empreender uma análise do processo de institucionalização do planejamento e da gestão pública de cidades é preciso prestar atenção ao processo de legitimação. Essa seção vai apresentar um quadro esquemático do processo de legitimação de modo a estabelecer correspondências entre alguns dos conceitos utilizados pela literatura que trata do tema.

O exercício do poder precisa ser legítimo. Este argumento é mais do que uma afirmação normativa. Baseia-se no fundamento pragmático de que, para serem eficazes no longo prazo, os detentores do poder devem ser vistos como legítimos. Um déficit de legitimidade mina o apoio público e o compromisso com os programas de mudança e, por fim, mina a capacidade dos detentores do poder de mobilizar recursos e promover cooperação e parceria (STOKER 2018, p.20). Regimes que governam com base na coerção despendem recursos enormes para criar um sistema confiável de vigilância por meio do qual consigam monitorar o comportamento público, recompensar o comportamento desejado e punir os violadores das regras. A existência de legitimidade reduz os custos de transação de governar, reduzindo a dependência de coerção e monitoramento (SACKS 2009, p.355).

A legitimidade é ainda mais crítica para um governo local. Em momentos de crise, um governo nacional sempre poderá recorrer ao monopólio da força para impor o cumprimento das leis pelos cidadãos. Já as autoridades locais fracassariam totalmente em sua missão se tivessem que apelar regularmente aos poderes coercitivos para alcançar seus objetivos. Para funcionar eficazmente, as autoridades locais precisam da cooperação voluntária dos cidadãos (LIDSTRÖM e BALDERSHEIM 2016). Ou seja, ao mesmo tempo em que age, o poder precisa apresentar suas razões e defender sua legitimidade. O planejamento público localiza-se em posição privilegiada quando se trata de justificar a ação dos governos.

Para Haldenwang (2016), a legitimidade é dialógica por natureza e se constrói num processo entre os dirigentes políticos (que tomam decisões no governo) que desejam o reconhecimento de sua legitimidade e os indivíduos (cidadãos), que demandam suas necessidades e questionam a legitimidade das autoridades. A Figura 3, abaixo representa esse processo:

Figura 3 - A construção dialógica da legitimidade



Fonte: adaptado de Haldenwang, 2016.

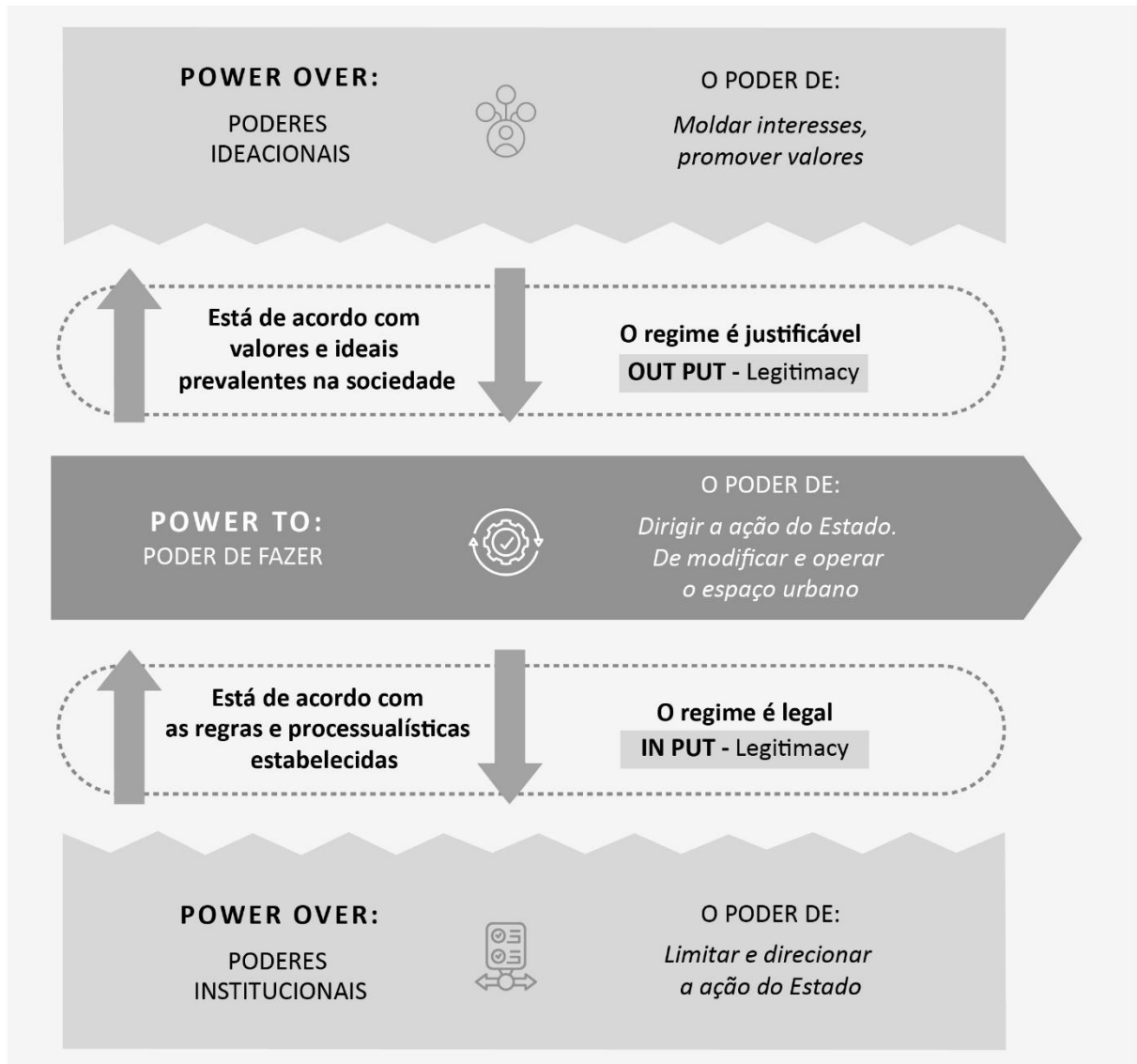
Ao longo da história, todas as sociedades produziram um conjunto de discursos e ideologias contraditórios com o objetivo de legitimar a desigualdade existente e estabelecer as regras econômicas, sociais e políticas que permitissem estruturar as rotinas cotidianas e o modo de ganhar a vida. Desse confronto, a um só tempo intelectual, institucional e político, emergem uma ou várias narrativas dominantes que apoiam aquele regime de desigualdades e justificam a forma como o poder é exercido (PIKETTY 2020, p.11). *Não há exercício do poder sem uma certa economia dos discursos de verdade que funcionam sob esse poder, a partir e através dele. Somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só se pode exercer o poder mediante a produção da verdade* (FOUCAULT 2023).

Daniel Beland (2010) identifica dois tipos de poder nessa disputa: o primeiro refere-se à capacidade – desigualmente distribuída – de agir em conjunto para mobilizar recursos e moldar resultados (“power to”). Essa compreensão é analiticamente distinta do poder de influenciar ou até mesmo dominar (“power over”), que se refere à manutenção estrutural de relações sociais e políticas desiguais. Esse segundo tipo de poder baseia-se em afirmações sobre descrições do mundo, e explicações que justificam certas ações. Tais afirmações dão significado para a vida urbana e conformam a racionalidade por meio da qual atores que participam da disputa dão sentido a seu ambiente material, social e político (BELAND 2010, p.147-148). Essa racionalidade justifica o poder e constrói sua legitimidade.

A Figura 4, a seguir, mostra, de forma esquematizada, como o processo dialógico de

construção da legitimidade ocorre nessas duas vertentes simultaneamente. O quadro procura explicitar que os dois poderes – “*power to*” e “*power over*” são complementares e se constroem ao mesmo tempo.

Figura 4 - Relação dialógica entre legitimidade e poder



Fonte: Elaborado a partir de Béland (2010); Haldenwang (2016); Healey (2012); Parsons (2007).

No campo central estão representados os fluxos do poder de fazer (“*power to*”), onde atuam as estruturas e sistemas com o poder de modificar e operar a cidade. O poder de influenciar e de legitimar essas ações está dividido em dois campos. Na parte de baixo, no campo das instituições, estão os fluxos que têm o poder de limitar e dirigir a ação dos que controlam o poder de fazer. Na parte de cima, no campo das ideias, os fluxos que têm

o poder de construir interesses, inclusive os interesses de quem decide o que deve ser feito

Devido ao caráter dialógico do processo, os dois campos contribuem para legitimar esse “poder de fazer”, ao mesmo tempo em que o questionam e contestam. Na parte de baixo do quadro, discute-se se o regime e suas ações estão de acordo com as regras e processualísticas estabelecidas. Os que controlam o regime buscam demonstrar que a ação é legal, os que contestam questionam a legalidade. Na parte de cima do quadro, a disputa é para justificar essas mesmas ações com base nos valores e ideais prevalentes na sociedade. Debate-se sobre a justificativa do que foi feito. Para ser reconhecido como legítimo o planejamento precisa construir sua racionalidade nos dois campos. *Legalidade e legitimidade: dois conceitos que, habitualmente, não são devidamente distinguidos* (BOBBIO 1992, p.63).

No dizer de Patsy Healey (2006, p.303), pelo campo de baixo corre o *fluxo da autoridade ou do poder regulador, o poder de regular o comportamento de outros por meio de normas formais e informais, códigos, leis, etc.* No outro campo corre o *fluxo de ideias e quadros de referência, o poder de gerar novas imaginações e moldar identidades e valores.* É possível dizer que a racionalidade no primeiro caso parte de uma lógica de posição: como uma pessoa deve agir (ou deixar de agir) de acordo com a paisagem de restrições e de incentivos no qual se encontra inserida? No segundo caso a racionalidade explica a ação mostrando que alguém chega a uma ação principalmente por meio de uma interpretação do que é possível e / ou desejável' (PARSONS 2007, p.13).

No final da cadeia de legitimidade, são as pessoas (o 'cidadão' em termos republicanos) que fornecem a legitimidade. Os cidadãos respondem às reivindicações de legitimidade dos governantes endossando ou rejeitando essas reivindicações. Ao mesmo tempo, expressam demandas de legitimação (do que, muitas vezes, consideram direitos) - expectativas dirigidas a seus governos, que os governantes podem decidir atender, reprimir ou compensar (HALDENWANG 2016, p.3).

A legitimidade é sempre instável. Não é algo que alguém possa possuir (como uma propriedade), e deve ser vista como um processo, um ciclo constante, que se repete e poderia ser mais bem nomeada pelo termo *legitimação* (GILLEY 2006). Legitimação seria assim, o processo de conferir legitimidade.

O conceito de institucionalização envolve a ideia de ser socialmente aceito e está diretamente associado à ideia de legitimação. A legitimação também está presente na

ideia de “estabilização” que o campo dos estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade utiliza para dizer que determinada tecnologia conquistou a adesão do público e foi adotada pela sociedade (BIJKER 2010).

Como foi visto no primeiro pressuposto, esses dois conceitos andam juntos: ao se estabilizarem, artefatos e tecnologias ajudam a institucionalizar certas práticas e modos de fazer que passam a caracterizar aquele campo social – seja uma organização, um campo profissional, uma prefeitura ou, no caso dessa pesquisa, uma política pública. Conforme o terceiro pressuposto, esse processo de estabilização nunca se estabiliza definitivamente, está sempre se modificando e, ao mesmo tempo, resistindo às mudanças.

2. O PLANEJAMENTO URBANO

Construir cidades agradáveis, seguras e com qualidade de vida é o tema de estudo de urbanistas, planejadores e gestores urbanos. Trata-se de uma comunidade que se constituiu como categoria profissional no final do século XIX (HALL 2014; BEHREND 2020) e que hoje reúne profissionais e especialistas de diferentes formações, atuando em todo o mundo, principalmente junto ao poder público e na academia (HEALEY 2001, p.11488). Na maioria das cidades do mundo, o poder público, especialmente os governos locais, é o responsável pelo planejamento urbano. John Friedmann (2011) relata que, no início dos anos 1950, quando era estudante de planejamento na Universidade de Chicago, o entendimento comum era de que o planejador recém-formado sairia da universidade para trabalhar para o Estado. A literatura acadêmica, especialmente de língua inglesa, chama o planejamento praticado pelo poder público de planejamento estatutário (SCHMITT 2018; ALBRECHTS 2020; GRANQVIST 2021; DÜHR 2023).

Peter Hall observa que, até os anos 1960, os planejadores urbanos desfrutavam de prestígio e que, nessa época, o governo britânico estava construindo uma segunda geração de cidades planejadas, incluindo a famosa Milton Keynes. Nessa mesma década, foram inauguradas duas novas capitais nacionais concebidas e projetadas por planejadores: Brasília e Chandigarh. *Em retrospecto, esse foi o ponto alto da crença em um sistema de planejamento total, centralizado, baseado em especialistas e que, apesar de ser feito de cima para baixo, era considerado benigno* (HALL 2014, p. 557-559).

Durante essas décadas de apogeu, a habilidade dos planejadores de identificar o interesse público e justificar suas propostas em nome dele raramente foi questionada

(MORONI 2017, p.69). No entanto, problemas começaram a ser identificados e surgiram questionamentos. Uma das primeiras críticas veio de Jane Jacobs, uma jornalista para quem estava claro que os princípios e objetivos que moldavam o modo moderno e ortodoxo de planejar e reconstruir cidades estavam fracassando na missão de produzir qualidade de vida (JACOBS 1961, p.03).

Nos anos 1970, ficou claro que o planejamento enfrentava dilemas difíceis de contornar, aqueles que Rittel e Weber (1973) chamaram de *wicked problems* (problemas capciosos), dilemas que desafiavam os planejadores. Era possível identificar um estado de perplexidade na categoria. Fossem eles economistas, arquitetos, cientistas políticos, sociólogos ou cientistas, a essência do planejamento lhes escapava. *Por que o planejamento é tão elusivo?* (WILDAVSKY 1973, p.127).

Na década de 1980, uma parte significativa do trabalho associado a John Forester, Charles Hoch e Howell Baum passou a abordar questões sobre como os planejadores comprometidos com valores progressistas deveriam operar em situações eticamente desafiadoras (HEALEY 2001, p. 11488). Fica claro que o planejamento deve ser avaliado por sua contribuição para o desenvolvimento social, e não pela sofisticação de sua metodologia (MASSER 1980).

Na academia, buscaram-se novas formas de fazer planejamento. Na década de 1990, surgiram trabalhos que pregavam a necessidade de uma “virada comunicativa” no planejamento. Patsy Healey escreveu *The Communicative Turn in Planning* em 1996. O foco desses trabalhos estava no modo de fazer o planejamento. O ponto de partida foi a constatação de que o planejamento deveria ser menos tecnocrático e mais interativo (FALUDI 2006, p.04).

Com esse mesmo discurso, aumentaram as vozes propondo que o planejamento público adotasse a postura de “facilitador” da economia e dos fluxos de capital no mercado globalizado. No planejamento urbano, os governos locais deveriam se engajar em propostas privadas de desenvolvimento urbano como potenciais parceiros públicos e como fornecedores de diferentes tipos de incentivos (MANTYSALO 2018, p.237).

Nesse processo, o planejamento por projetos passou a prevalecer como a forma preferida de dirigir o desenvolvimento das cidades. Concebidos como intervenções urbanas para propiciar novos negócios, os Projetos Urbanos (PUs) disseminaram-se globalmente, estimulados pela realização de megaeventos e pela promoção de políticas urbanas neoliberais (MISOCZKY 2018, p.19). Negociados caso a caso, os projetos urbanos

apresentam-se como uma alternativa para flexibilizar o planejamento estatutário e, em muitos textos acadêmicos (HEALEY, 2007; MANTYSALO, 2018; ALBRECHTS, 2020), recebem o nome de planejamento estratégico.

Nos anos 1990, abordagens estratégicas para cidades, metrópoles e regiões tornaram-se moda na Europa, Austrália e também na América Latina e na África, as duas últimas principalmente por conta do impacto do modelo Barcelona e ONU-Habitat (ALBRECHTS 2020, p.29). David Harvey (1989) chamou essa mudança de “mudança de gerenciamento urbano para o empresariamento urbano”. Os defensores dessa flexibilização do planejamento estatutário argumentavam que benefícios positivos poderiam ser obtidos por cidades que adotassem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento urbano (HARVEY, 1989).

O planejamento estratégico tem sido identificado pela academia como “parte do problema” e vários aspectos dessas novas práticas de planejamento têm sido considerados profundamente preocupantes, particularmente do ponto de vista da democracia (HEALEY, 2001; METZGER, 2018). Pesquisas empíricas em países europeus sugerem que as práticas de planejamento urbano e ordenamento do território têm sido cada vez mais guiadas por agendas políticas neoliberais que buscam instalar o crescimento econômico e a competitividade como objetivos do planejamento urbano (OLESEN 2014, p.01).

Para entender melhor essa situação – como o planejamento veio a ser considerado como parte do problema – vale a pena examinar a história institucional dessa prática, desse campo do conhecimento. A história da cultura do planejamento urbano.

2.1. A história do planejamento urbano como prática

Numa narrativa clássica sobre a história do planejamento urbano, John Friedmann conta que a cultura do planejamento urbano – com seus métodos, suas práticas e seus valores – conformou-se na Europa Ocidental, nos finais do século XVIII. *Nossa história começa em 1789 com a publicação da Introdução aos Princípios de Moral e Legislação de Bentham. Escrito apenas alguns anos após a Revolução Americana e coincidente com a tomada da Bastilha* (FRIEDMANN 1987, p.61). Realmente, as ideias de Bentham colaboram para a institucionalização de um novo modo de planejar, modo esse que constitui, talvez, o núcleo essencial do planejamento urbano que se pratica hoje em dia na maioria das cidades. Mas para melhor analisar a complexa realidade institucional dessa prática, é preciso compreender alguns momentos específicos da trajetória histórica dessas ideias e buscar suas

raízes mais antigas.

Essas raízes recuam milhares de anos, até as cidades que deram origem aos primeiros Estados³, nas quais a humanidade pode experimentar, pela primeira vez na história, cenários nos quais a população podia interagir em paz, promovendo a colaboração e facilitando o surgimento de bens coletivos, como espaços públicos e abastecimento confiável de água (TILLY 2010, p.270). Compreender o processo histórico desde o início será importante para compreender as perspectivas de análise utilizadas nos próximos capítulos.

Lewis Mumford chama a atenção para a relação histórica entre a criação de um monopólio político e econômico que planeja (um Estado) e a consolidação das primeiras cidades, ao escrever sobre como Déjoces conseguiu unificar o povo Medo planejando uma nova capital e levando os medos a fazerem a passagem da cultura de aldeia para a cultura urbana. (MUMFORD 2004 (1961), p.57). Estados e cidades se formaram-se juntos (TILLY 2010, p. 266).

Seria possível dizer, portanto, que o planejamento nasce como a racionalidade que o Estado elabora para justificar suas intervenções e as regras impostas ao espaço público. Mas não nasce estatutário, nasce das vontades do grupo governante. A governança do planejamento não estava em debate e a cidade desenvolvia-se de acordo com os interesses dos que detinham o poder da coerção (no Estado) e o poder do capital. Charles Tilly (2010, p. 274) escreve que, *historicamente, a associação do capital com o Estado ocorreu em benefício de ambos. Se as reservas de capital ofereciam a oportunidade para os controladores da coerção capturarem-nas em seu próprio benefício (por meio de impostos), a posse de capital permitia aos capitalistas comprarem os que exerciam a coerção.*

Os gregos foram os primeiros a institucionalizar um sistema de gestão urbana democrático quando, por volta de 508 a.C., em Atenas, um movimento popular expulsou da cidade a família dos Pisistrátidas, que havia estabelecido uma tirania. A polis grega, que surgiu a partir dessa experiência é um tipo de poder comunitário, um gênero singular de Estado. A polis era uma comunidade autônoma – uma cidade – organizada por um poder unificado que se colocava acima de qualquer outro poder social ativo no interior da comunidade (SINGER 2021, p.27). O voto não era importante na democracia das cidades gregas.

³ O termo Estado aplica-se aqui à autoridade suprema em um determinado território, capaz de exercer coerção para obter obediência e arrecadar impostos da população (Singer et al., 2021:26; Tilly, 1992:01). No entanto, o uso da palavra Estado, com esse significado, só veio a se popularizar no final da Idade Média.

A participação dos cidadãos era direta. Quase todas as funções eram atribuídas por sorteio, inclusive a de magistrado, para mandatos de um ano. Os cidadãos se revezavam em funções de todos os níveis. As instituições do sorteio e da rotação dos cargos estavam no centro do sistema democrático ateniense (REYBROUCK 2017 (2013), p.108-109)

Os romanos experimentaram, mais ou menos na mesma época, uma dinâmica até certo ponto similar, quando ocorre uma crise do regime monárquico e a expulsão da família real. Temendo a ascensão de um tirano, as classes nobres aliaram-se às plebeias para fundar o que os romanos passaram a chamar de *res publica* – “coisa pública” – um governo coletivo, constituído por magistrados eleitos anualmente (SINGER 2021, p.38). *As cidades foram centrais na organização da vida durante a Antiguidade greco-romana. O esplendor e a audácia das primeiras cidades helênicas e, depois, da República Romana, as quais deslumbraram tantas épocas subsequentes, traduziram um apogeu de cultura e organização urbana que não viria a ser ultrapassado por mais de um milênio* (ANDERSON 2016 (1974), p.22).

Mil anos mais tarde a Europa assiste um novo florescimento das cidades. Com sua riqueza construída à partir do comércio, cidades como Genova, Veneza, Florença, Pisa, eram constituídas como repúblicas independentes. Nessa época, o que talvez pudesse parecer como comércio nacional não era nacional, mas municipal. *Os hanseáticos não eram comerciantes alemães, e sim uma corporação de oligarcas mercantis provenientes de várias cidades do mar do Norte e do Báltico. (...) O comércio de Antuérpia ou Hamburgo, Veneza ou Lyon, de modo algum era holandês ou alemão, italiano ou francês. Londres não era exceção: era tão pouco “inglesa” quanto Lübeck era alemã. Um mapa mercantil correto da Europa nesse período, deveria mostrar apenas cidades* (POLANYI 2021 (1944), p.123).

Nesse processo europeu de retomada da importância das cidades, interessa para a pesquisa perguntar como acontecia o planejamento urbano: até que ponto as cidades se esforçaram conscientemente para alcançar a ordem e a beleza? Louis Mumford, um dos mais importantes estudiosos do tema, escreve: *Ao formular uma resposta, é fácil superestimar tanto a espontaneidade quanto os bons aspectos acidentais, e esquecer o rigor e o sistema que eram qualidades fundamentais da educação, tanto dos estudiosos quanto dos artistas. A unidade estética da cidade medieval não foi alcançada (...) sem esforço, luta, supervisão e controle* (MUMFORD 1961, p. 338).

Mumford destaca que era um planejamento pouco institucionalizado. *Sem dúvida, a maior parte da supervisão era pessoal; a maior parte dos acordos decorria da discussão*

face a face das partes interessadas, que não deixaram para trás qualquer documento. Contudo, sabemos que quando o Paço Municipal de Siena foi construído no século XIV, o governo municipal ordenou que os novos edifícios levantados na Piazza del Campo tivessem janelas do mesmo tipo. E, embora muito trabalho reste a fazer nos arquivos medievais, para estabelecer todas as funções do arquiteto municipal, também sabemos que na Itália, essa função era antiga. Não temos necessidade de duvidar de Descarte em seu Discurso sobre o Método, quando observa que “em todos os tempos, tem havido certos funcionários cujo dever é cuidar que as edificações privadas contribuam para o ornamento público (MUMFORD 1961, p. 338).

No entanto, no século XVI, o surgimento dos primeiros Estados nacionais na Europa vai dar início ao processo de afastar o poder decisório das cidades. A ascensão de uma autoridade central estabeleceu a segurança nas áreas rurais e uma nova indústria pôde brotar mesmo fora do ambiente urbano. Os novos monopólios que surgem na Inglaterra e na França, deixaram de ser monopólios de cidades e passaram a ser monopólios comerciais: trabalhavam em benefício de indivíduos privilegiados que controlavam o comércio (MUMFORD 1961, p. 366). Pela primeira vez, o poder que decide sobre o desenvolvimento urbano não compartilha mais da vida cotidiana dos cidadãos, mas está localizado em outra cidade (uma capital), às vezes situada a centenas de quilômetros de distância. *As cidades ergueram todos os obstáculos que puderam para dificultar a formação do mercado nacional pelo qual os atacadistas capitalistas trabalhavam (POLANYI 2021(1944), p. 125).* Mas não conseguiram.

Em 1651, Thomas Hobbes publica o Leviatã, no qual expõe os conceitos que vieram a ser fundamentais para a institucionalização do Estado moderno. O novo tipo de Estado é, na concepção de Hobbes, um artefato humano – tal como uma máquina – perfeitamente separado da comunidade e criado para proteger seus membros tanto de ameaças internas à sua integridade física quanto de ameaças externas (SINGER 2021, p. 98).

O livro de Hobbes foi publicado durante a breve experiência que os britânicos tiveram com a república, a Comunidade da Inglaterra (Commonwealth of England, entre 1649 e 1660). A partir de sua publicação, estava colocada, para as sociedades europeias, a tarefa de construir essa grande estrutura institucional que veio a resultar no que chamamos hoje de Estado Moderno. Esse novo tipo de Estado vai institucionalizar um novo tipo de poder, afastado das cidades, um conceito essencial para entender o atual contexto do planejamento urbano estatutário.

A institucionalização dessa administração distante foi, em grande parte, propiciada pela institucionalização de outro grande artefato cultural europeu: a Ciência Moderna (conforme designada por Bruno Latour) que propunha institucionalizar a Natureza (ou o conhecimento dela) como algo separado da sociedade. Essa nova maneira de fazer ciência, que veio a se consolidar principalmente pela obra de Francis Bacon, Galileu Galilei e Descartes, começa a ser institucionalizada quando “a barreira social” entre os “mestres artesãos” e os “estudiosos acadêmicos” vai aos poucos sendo rompida (CARROLL 2006, p.34).

A nova ciência *transformou as atividades de governo, o processo de acumulação de capital e a relação entre os dois. Governo e acumulação de capital, por sua vez, moldaram o desenvolvimento da ciência em um processo de coprodução* (CARROL 2006, p. 13). Tanto a forma quanto o conteúdo da vida urbana foram, em consequência, radicalmente alterados. Um novo padrão de existência brotava de uma nova economia (a do capitalismo mercantilista), de uma nova ideologia, e de uma nova racionalidade, que se derivavam da física mecanicista (MUMFORD 1961, p. 376). Ou da *filosofia experimental*, no dizer de Voltaire (HORKHEIMER 1985 (1969)).

Para defender a ideia de que a nova racionalidade científica transformou o modo de governar e de organizar o Estado, Patrick Carroll (2006) apresenta o trabalho de William Petty – o aventureiro-filósofo-capitalista por excelência do século XVII – um dos pioneiros nessa nova relação entre ciência e política. Para Carroll, o trabalho que Petty realizou na Irlanda para viabilizar o domínio inglês caracteriza uma nova etapa na administração pública. Especificamente por institucionalizar novas tecnologias na área da cartografia, dos levantamentos e censos, da aritmética política e da economia política, das quais Petty é considerado um dos criadores (CARROLL 2006, p. 07).

Petty ajudou a institucionalizar uma nova forma de conhecer a realidade, baseada em quatro tecnologias que podem ser consideradas centrais para a prática da ciência moderna – os medidores, os escópios, os gráficos e as câmaras⁴ – e que passam a ser centrais também para a cultura do planejamento da administração pública e do planejamento urbano em especial. Gráficos, explica Carroll, são representações da realidade. São representados não apenas por mapas, mas também por relatórios, laudos e tabelas de dados.

Para Foucault, esse momento histórico marca o *aparecimento – deveríamos dizer a invenção – de uma nova mecânica do poder, que tem procedimentos bem particulares,*

⁴ Em inglês: *meters, scopes, graphs e chambers*.

instrumentos totalmente novos, uma aparelhagem diferente e que não se apoia mais nas relações de soberania e, sim, nas relações de vigilância (FOUCAULT 2010, p.31).

Essas novas tecnologias estão associadas à necessidade de quantificar a realidade e estabelecem uma “linguagem da quantificação”. Para Porter (2020) a linguagem da quantificação – com a necessária disciplina estabelecida pelas tecnologias de medir – é uma tecnologia que viabiliza o planejamento à distância e busca estabelecer uma objetividade sem a necessidade do conhecimento direto da realidade e da confiança pessoal. *Na ciência, como nos assuntos políticos e administrativos, a objetividade estabelece um conjunto de estratégias para lidar com a distância e a desconfiança* (PORTER 2020, p.XXI).

Essas tecnologias introduzem também uma prevalência cultural do poder distante (que quantifica) sobre a realidade quantificada, uma vez que a definição de categorias antecede o trabalho de quantificação (SARTORI 1970). Essas tecnologias caracterizam a administração do Estado moderno, situada fora da realidade urbana.

É nesse contexto que, no final do século XVII, começa a ganhar força na Europa ocidental a ideologia da “civilização por meio do aprimoramento material” (CARROLL 2006, p. 28). A cultura do planejamento começa a se institucionalizar justamente para atender essa demanda. John Friedman (1987, p. 52) escreve que as teorias e práticas desse novo planejamento foram apreendidas pela burguesia nascente como uma arma ideológica em sua luta pela dominação. *Como classe, eles se beneficiariam muito de uma filosofia em que as práticas do planejamento científico fossem as parceiras da libertação da humanidade das trevas de seu passado feudal.*

Jeremy Bentham foi um dos pioneiros dessa nova cultura do planejamento urbano e, no século XVIII, defendia a ideia de que o conhecimento científico sobre a sociedade poderia ser aplicado para a melhoria dessa própria sociedade (FRIEDMANN 1987, p.51). Bentham ficou famoso por ter projetado o panóptico, um novo modelo arquitetônico de presídio e representa bem a cultura do planejamento na medida em que reúne, em seus escritos, ciência e administração pública. Os escritos de Bentham influenciaram não apenas o nascimento do planejamento, mas também a conformação do Estado Moderno, tanto na França (após a Revolução de 1789), quanto na Inglaterra (WALLAS 1923). No novo modelo de administração pública que nascia, era *tarefa do Executivo coletar dados estatísticos e informações, promover a ciência e os experimentos e fornecer os inúmeros artefatos e mecanismos para efetivar o domínio do governo. O liberalismo benthamista significava substituir a ação parlamentar pela ação de órgãos administrativos* (POLANYI 2021 (1944),

p.216).

Esse foi o contexto no qual se institucionalizou a cultura do planejamento territorial urbano enquanto prática: era preciso civilizar o mundo e a Europa celebrava os experimentos por meio dos quais essa transformação deveria ser alcançada. Projetos incluíam drenar pântanos, limpar áreas de mato, introduzir novas culturas, cercar terras, erguer edifícios permanentes e ampliar estradas e canais. Em todos os casos, eram projetos que tinham o objetivo triplo de domar e civilizar territórios selvagens, fortalecer o Estado e aumentar os lucros privados – uma nova trindade de valores animada pela busca da redenção e da glória de Deus (CARROLL 2006, p. 68). Adorno e Horkheimer (1944) nomeiam esse mundo criado pela associação entre o Estado, a Ciência e o Capitalismo de “*mundo administrado*” e a função do planejamento territorial urbano nesse processo não é difícil de perceber.

Esse é o cerne da trajetória histórica da cultura do planejamento urbano. Uma tradição que *se concentra no papel do Estado na orientação da sociedade. Preocupa-se em encontrar formas de institucionalizar a prática de planejamento e tornar a ação do Estado mais efetiva. Os autores desta tradição consideram o planejamento urbano como um “empreendimento científico”, e uma das suas principais preocupações é utilizar o paradigma científico para informar e conter a política dentro do que eles consideram seus limites mais adequados* (FRIEDMAN 1987, p. 76). Essas teorias buscam a tecnificação das questões politicamente contenciosas, com o objetivo de transcender a política e “eliminar a desordem”. Para os que cultivam essa cultura, essa seria a função essencial do planejamento (METZGER 2018, p.15).

A característica de “científico” se institucionaliza como resultado da institucionalização de um valor essencial na consolidação dessa trajetória: a primazia da impessoalidade e da quantificação. A racionalidade burocrática representa um tipo diferente de racionalidade, firmemente baseada em regras científicas abstratas e estatutos legais. Weber definiu o governo burocrático como “governo por meio do conhecimento”, no qual os valores são concebidos como regras calculáveis, leis causais e estatutos formais, cujo resultado prático Weber identifica como a regra da impessoalidade formal, “sem ódio ou paixão”. e portanto, sem amor ou entusiasmo”. Segundo Weber, quanto mais impessoal for uma burocracia, mais eficiente ela será na resolução dos problemas (LANGER 2022, p.125).

Não cabe aqui discutir como a cultura da impessoalidade se formou. Seja como for,

quando a Royal Society foi instituída, em 1660, seus fundadores adotaram o lema 'Nullius in verba': não aceite a palavra de ninguém como verdade⁵. Hoje essa ideia consolidou-se na cultura contemporânea que está dominada pela ideia do equivalente, que permite tornar o heterogêneo comparável, reduzindo-o a grandezas abstratas. Para a modernidade, *aquilo que não se reduz a números, passa a ser uma ilusão. O que não se submete ao critério da calculabilidade e da utilidade torna-se suspeito* (HORKHEIMER 1985 (1969), p.21-23).

A quantificação impessoal nasceu para oferecer uma nova espécie de objetividade, uma medição independente dos costumes e conhecimentos locais. Nesse processo os cientistas se aliaram ao Estado centralizador e às instituições econômicas de grande escala (PORTER 2020, p.22). As propriedades formalísticas da administração pública moderna correspondem intimamente ao instrumentalismo e à impessoalidade das transações monetárias ou de mercado. Weber, aliás, via o dinheiro como “o elemento mais abstrato e impessoal que existe na vida humana” (LANGER 2022, p.126).

Outra característica que importa destacar nesse histórico é que a cultura do planejamento existe num plexo. Apesar de o planejamento urbano ser uma atribuição principalmente do poder público local, suas práticas resultam de uma extensa rede de atores que se estende da cidade para todas as direções inclusive para fora do país. Nesse sentido seria adequado falar de um grande plexo que planeja, onde se entrelaçam a administração pública, organizações científicas e os interesses privados existentes na sociedade.

Essa visão do Estado entrelaçado com a sociedade é bem descrita por Patrick Carroll, quando escreve que, *ao decidir impulsionar o desenvolvimento da medicina, da saúde pública, da engenharia sanitária, da história natural, da geologia, da ciência do solo ou da cartografia, o Estado se estende até o encanamento sob nossos pés; a comida, a água e as drogas dentro de nossos corpos; os telhados sobre nossas cabeças e a paisagem dentro da qual vivemos. O social, o político, o econômico e o mundo construído vieram sendo manufaturados juntos, ao longo dos séculos, cada vez mais integrados até se constituírem cada vez mais como um plexo* (CARROLL 2006, p. 03). A visão desse grande plexo permite entender melhor as dificuldades enfrentadas pelos planejadores. Permite visualizar que o poder não está aqui ou ali, está na estrutura, na grande rede que se institucionaliza por intermédio dos artefatos.

⁵ Conforme website da Royal Society (<https://royalsociety.org/>): *take nobody's word for it*.

3. DIREITOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seção anterior mostrou que o Estado nacional moderno tem papel de destaque no plexo que planeja o desenvolvimento urbano. Mostrou também que, priorizando o desenvolvimento material e econômico da sociedade, o Estado vem produzindo um planejamento urbano que resulta em cidades (cada vez mais) excludentes e exclusivas. No sentido contrário, essa seção vai mostrar que, no arranjo social da modernidade, esse mesmo Estado é também o responsável por garantir os direitos da população, inclusive da população excluída.

Pode-se dizer que garantir e proteger direitos é a justificativa que funda o Estado moderno, caracterizando uma *radical inversão de perspectiva* na relação política que passa de soberano/súdito para Estado/cidadão. *Relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos (não mais súditos) e não do ponto de vista dos direitos do soberano* (BOBBIO 1992, p.08). Essa pode ser considerada uma etapa definidora da modernidade no processo histórico no qual as *sociedades protagonistas e herdeiras das revoluções do século XVIII, num movimento contraditório, ao mesmo tempo em que consolidaram o capitalismo, possibilitaram a estruturação do Estado de Direito* (KAUCHAKJE 2012, p.22).

Foi Thomas Hobbes, quem primeiro formulou a teoria completamente moderna do Estado. Não apenas separando o cargo de soberano da pessoa particular que o ocupa, mas também separando o Estado da população a qual ele deve servir. Hobbes imagina o Estado como um grande artefato, cuja soberania está pactuada pela sociedade na expectativa de que este Leviatã venha a proteger suas vidas. O pacto funcionaria nos dois sentidos: na medida em que o Estado soberano *fosse capaz de proteger os governados contra ameaças, ele teria o direito de submetê-los, pela força, se necessário, a obedecer às ordens que emanava* (SINGER 2021, p. 98-99). Essa é a contradição estrutural do Estado moderno: um Leviatã que tem, ao mesmo tempo o poder de submeter e o poder de proteger. Por esse motivo, para muitos estudiosos, o cerne da disputa política gira em torno da luta pelo controle e direção da ação do Estado (ALTHUSSER 1980, p.36; SINGER 2021). Ação essa que acontece, conforme a definição clássica de Thomas Dye, por meio de políticas públicas.

Políticas públicas nascem de uma discrepância entre uma determinada situação existente em uma sociedade e o desejo coletivo de uma outra situação possível (SECCHI, 2012:34). Na medida em que desejos prevalecem, políticas públicas são criadas. Tanto as que garantem direitos, quanto as que garantem privilégios. A disputa política afinal define

o que deve ou não ser considerado um direito, e os privilégios estão sempre disputando essa condição.

Esse é um debate essencial na luta pelo controle da ação do Estado. Um debate que ocorre por meio de movimentos sociais, discursos oficiais e pela propagação de ideias. Essa luta modifica constantemente o elenco dos direitos e muda a própria definição de cada direito, de acordo *com a mudança das condições históricas – dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.* Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade, por exemplo, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar (BOBBIO 1992, p. 14).

Nessa seção, serão estarão sendo referidas as políticas públicas que o Estado articula e organiza para garantir direitos. O direito à cidade pode ser considerado um desses novos direitos emergentes de que fala Bobbio. Será necessário defini-lo, portanto, para que seja possível analisar o planejamento urbano enquanto política pública. Será necessário também, definir o próprio escopo do planejamento urbano, o seu campo de ação. Definidos o direito a ser garantido e o campo de ação por meio do qual o Estado poderá fazê-lo, será então possível – diante do caso empírico dessa pesquisa – fazer uma análise do processo de institucionalização desse planejamento.

3.1. O direito à cidade: histórico e proposta de definição

O conceito foi apresentado ao debate público pelo livro *O Direito à Cidade*, publicado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em 1968. Vivia-se na França um contexto bastante particular de encontro entre a universidade e as manifestações populares, no qual a academia foi às ruas e os protestos ocuparam a universidade (TAVOLARI 2016, p.94).

Era um momento em que o modelo de desenvolvimento da chamada sociedade ocidental começa a ser questionado,⁶ sete anos após Jane Jacobs publicar “Morte e Vida de

⁶ Essa história está muito bem contada no documentário “Dias da Terra” (Earth Days) dirigido por Robert Stone, com 102 minutos. O filme estreou em 2009 e foi traduzido para o português pelo Canal Futura (<https://www.youtube.com/watch?v=NtZWMHjDX78>).

Grandes Cidades”. A Europa dos anos 1960 era uma sociedade que havia se formado na realidade do “bem-estar social” e Lefebvre aponta a necessidade – *um apelo, uma exigência* – de ir além e propõe um novo direito. Não mais um direito espalhado, como o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas um direito abrangente, *o direito à cidade, à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos da vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.* (LEFEVBRE 2016, p.153).

Trata-se de um direito radical, que o próprio Lefebvre considerava como utópico. Talvez por isso, o livro *O Direito à Cidade* não teve uma repercussão imediata na academia europeia e norte-americana. Essas só vieram a reconhecer a importância do conceito já anos 1990. Reconheceram a contrapelo dos movimentos sociais e de uma academia que, localizados em países periféricos e não escrevendo em língua inglesa, havia muito, tinham incluído o termo em seu vocabulário de reivindicações e de análise (TAVOLARI 2016, p. 97)⁷.

Hoje, no entanto, o conceito tem grande circulação globalmente e participa, com destaque, do debate sobre cidades e sobre o planejamento urbano. Mas isso não significa que esteja institucionalizado. *Uma coisa é proclamar um direito, outra é desfrutá-lo efetivamente* (BOBBIO 1992, p.11). A institucionalização do direito à cidade é ainda uma história em construção (MELLO 2017). E, como uma abordagem institucionalista não poderia deixar de salientar, um processo histórico que se desenvolve de forma específica em cada cidade.

Norberto Bobbio, em seu livro *A Era dos Direitos*, explica o processo de institucionalização como algo que começa como uma ideia que se espalha, um novo direito que a sociedade almeja, e vai até alcançar a condição de direito institucionalizado. Como no caso da saúde ou da educação. *O direito à instrução ou à assistência não eram sequer concebíveis quando foram promulgadas as primeiras declarações setecentistas. Essas exigências nascem somente quando nascem determinados carecimentos. Novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e tecnológicas* (BOBBIO 1992).

Para Bobbio, a expressão “direito” tem uma grande função prática, que é a de prestar uma força particular às reivindicações dos movimentos populares. Mas – ele destaca – existe uma diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e

⁷ Bruna Tavorari informa que *Le droit à la ville* só foi traduzido para o inglês em 1996, e não como livro individual, mas numa coletânea. As traduções para o português e para o espanhol saíram já em 1969 (TAVOLARI, 2016).

protegido. As cartas de direitos, enquanto permanecerem no âmbito do sistema internacional, são expressões de boas intenções, ou, quando muito, diretivas gerais para um futuro indeterminado. Mas não tem nenhuma garantia de realização além da boa vontade dos Estados, nem outra base de sustentação que não a pressão da opinião pública ou de agências não estatais (BOBBIO 1992, p. 11 e 37)

No caso do direito à cidade, a declaração talvez mais conhecida é a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, publicada pelo Fórum Social Mundial em 2006. A carta define o direito à cidade como *o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado* (FÓRUM SOCIAL, 2006:3).

Por outro lado, o direito não está reconhecido na Nova Agenda Urbana, anunciada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em Quito, no Equador, em 2016 (BALBIM 2018, p.23). O texto fala apenas em promover a inclusão e assegurar que todos possam *habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis de modo a fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas*. A única menção feita aparece quando a Nova Agenda registra *os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “direito à cidade”, em suas legislações* (ONU, 2016 – Nova Agenda Urbana)

É possível considerar, portanto, que o direito à cidade é ainda um direito em processo de institucionalização. A existência de diferentes interpretações cria dificuldades para uma análise do direito à cidade. Existem hoje, na literatura acadêmica, muitas definições do conceito, todas elas evoluídas a partir de Lefebvre. Existe inclusive uma visão de que o direito à cidade deve ser entendido de forma aberta, dinâmica, capaz de ajustar-se às múltiplas demandas surgidas nos movimentos urbanos (ATTOH 2011; TAVOLARI 2016; MELLO 2017).

No Brasil, a busca pela institucionalização do direito à cidade vem desde os anos 1970, com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Interrompido no período da ditadura militar, o movimento retorna com grande expressão no processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980 e consegue uma vitória na Assembleia Constituinte com

a inclusão, por meio de emenda popular, de dois artigos sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 (KLUG 2018, p.31).

Desde o início, no contexto brasileiro, o direito à cidade foi entendido como sendo composto por duas vertentes, explicitadas pela emenda popular apresentada à Constituinte. *O Artigo 1º da emenda popular da reforma urbana dispunha: Todo cidadão tem direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social obrigando-se o Estado a assegurar: 1) acesso a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança, assim como proteção ao patrimônio ambiental e cultural, e 2) a gestão democrática da cidade* (LIBÓRIO 2021, p.1473).

Essa divisão permite interpretar o direito à cidade como a confluência de duas demandas: por um lado, uma demanda para que a cidade ofereça a seus moradores as condições materiais e espirituais necessárias à reprodução social; por outro, uma demanda coletiva por uma nova cidade que expresse o direito a clamar por algo que ainda não existe, o direito a desejar outra cidade” (DINIZ 2018, p.289). A segunda demanda seria o direito a planejar, a pensar uma cidade que não existe, mas que pode existir (NETO 2020).

Seria possível dizer que uma das demandas ocorre na dimensão material e outra na dimensão política. Na teoria, *o direito à cidade não pode ser compreendido como um direito dotado de conteúdo exclusivamente técnico ou instrumental. Ele tem sempre um caráter aspiracional, porque visa à realização de valores* (MELLO 2017, p. 449). Mas na prática, o processo de institucionalização ocorre de maneira diferente em cada uma dessas dimensões. Essa pesquisa trata justamente de examinar esse processo tomando como exemplo o que se passa na realidade de Curitiba.

O próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), trata das duas dimensões. No primeiro inciso do Art. 2º, que trata das diretrizes gerais para a política urbana no Brasil, aponta que pretende garantir a primeira dimensão do direito à cidade: *I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.*

Os elementos materiais que compõe o que seria uma condição de vida urbana digna são os que predominam nessa visão do direito à cidade (LIBÓRIO 2021, p.1473). Uma visão que ao se manter na dimensão material apenas, sintetizando um rol de direitos, não chegando a se configurar ontologicamente como um novo direito (BALBIM 2018, p.22). Mas o Estatuto da Cidade acrescenta a dimensão política – a segunda dimensão – logo no

inciso seguinte:

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No entanto, se essas duas dimensões são as mais destacadas no contexto institucional brasileiro, elas não são as únicas. Existe ainda uma terceira dimensão, a que aparece Lefebvre escreve que o direito à cidade é o direito à *vida urbana*, e aos *locais de encontro e de trocas*. Se a primeira dimensão é a material e a segunda é a dimensão política, essa é a dimensão cultural. Uma dimensão que aparece nítida, na definição de David Harvey: *O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos* (HARVEY 2014, p.74).

O desfrute da cidade, talvez possa ser considerada a dimensão mais importante do direito à cidade. Para o próprio Lefebvre, o *uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome, improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio)* (LEFEVBRE 2016, p.12).

Desse modo seria possível apresentar uma definição do Direito à Cidade como um direito que se realiza em três dimensões: na dimensão material, é o direito à uma boa cidade – o direito à moradia, à infraestrutura, à serviços, etc.; na dimensão política, é o direito à participação no planejamento e na gestão urbana; e na dimensão cultural é o direito a usufruir da cidade e de suas amenidades, o direito ao bem-viver.

O direito ao bem viver é uma das principais bandeiras, na América Latina, dos teóricos e dos ativistas que, a partir de suas comunidades, buscam preservar hábitos e tradições culturais e resistir ao espalhamento da cultura do consumo e do desenvolvimento material. No Brasil, o termo ainda não é comum na legislação, mas o termo *bem-estar* aparece com certo destaque na legislação, inclusive no preâmbulo da Constituição Federal.

3.2. O Planejamento Urbano como Política Pública

Se o direito à cidade pode ser definido como uma soma de direitos que se realizam em diferentes dimensões, para analisar o planejamento como política pública será preciso definir o escopo da sua ação em cada uma dessas dimensões. Será preciso definir em quais variáveis da vida social o planejamento urbano almeja atuar, e com que tipo de

instrumentos poderá controlar ou dar direção à ação.

Quando se trata das dimensões material e cultural do direito à cidade – no direito à boa cidade e no direito ao bem-viver – as variáveis do planejamento urbano são aquelas que tratam da paisagem urbana, da aparência física da cidade, dos espaços públicos e dos usos que a população pode dar ao território. Para o planejamento espacial urbano importa o que acontece na paisagem – parques, ruas, avenidas, shopping centers, casas, prédios, praças, cemitérios, etc. O planejamento espacial urbano é, na maioria das cidades, o processo estatutário de gerenciar as ações de desenvolvimento urbano e de regulamentar as mudanças no uso do solo.

O planejamento espacial urbano é tipicamente uma atividade municipal. Apesar de *os municípios estarem subordinados a níveis superiores de governo, tenham pouca autonomia jurídica ou financeira e tenham visto os seus poderes e capacidades corroídos pela neo-liberalização*, o poder público municipal continua *a ser profundamente importantes na estruturação da produção social do espaço urbano* (SORENSEN 2018, p.22). O escopo e os mecanismos do planejamento estatutário são prescritos por leis nacionais ou estaduais, especificando funções e responsabilidades dos atores envolvidos. Os processos que devem ser percorridos pelas propostas de mudanças de uso do solo (tais como requisitos para consulta pública e regras para o licenciamento de empreendimentos) (DÜHR 2023, p.261).

Os municípios *investem – de modo espacialmente diferenciado – em infraestrutura e na oferta de serviços públicos e gerem as regras e práticas jurídico-administrativas pormenorizadas que estruturam a propriedade privada e o desenvolvimento* que nela pode ser realizado (SORENSEN 2018). Na tradição do planejamento espacial urbano o poder público – a prefeitura, na quase totalidade dos casos – costuma atuar em três frentes quando se trata de zelar, desenvolver e aperfeiçoar a paisagem urbana.

Numa primeira frente, planeja e executa intervenções na paisagem urbana com recursos públicos. É a prefeitura transformando a cidade, normalmente a partir das diretrizes estabelecidas por um plano diretor. No caso de Curitiba, são exemplos dessa frente de ação as obras de infraestrutura, os parques, as trincheiras, as Ruas da Cidadania, os binários, os projetos habitacionais, etc. A prefeitura concebe a intervenção e define o local onde ela deve ocorrer. Se for preciso, desapropria terrenos privados, como foi feito na abertura das vias rápidas em Curitiba nos anos 1970 (DUDEQUE 2010). Uma segunda forma de interferir na paisagem urbana – a que mais se desenvolveu desde o final do século XX – é

quando o poder público planeja e realiza intervenções em parceria com proprietários, empresas e investidores privados em busca de rentabilizar seus capitais. São os chamados Projetos Urbanos, resultado da negociação entre o poder público e investidores privados. Em geral são grandes intervenções na paisagem urbana, muitas vezes associados a mega-eventos como os Jogos Olímpicos ou a Copa do Mundo. Curitiba não tem tradição nesse tipo de projeto e a Linha Verde, uma grande avenida com via exclusiva para o transporte coletivo que surgiu da transformando o antigo trecho urbano da BR-116, é a exceção mais conhecida.

Na terceira frente o poder público apenas orienta, dirige e controla intervenções concebidas e realizadas totalmente por empresas e investidores privados. No caso de Curitiba, esse é um dos objetivos estabelecido na Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, conforme consta do Art. 14 da Lei 14.771 / 2015: *VIII - controlar o uso e ocupação do espaço da cidade*. Essa é uma das principais funções do planejamento espacial urbano enquanto política pública: a ordenação do território.

Na tradição brasileira do planejamento urbano como política pública, a principal ferramenta para orientar, dirigir e controlar a ocupação do território é o Plano Diretor. É assim que está na Constituição, no Art. 182: *o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*.

No entanto, na prática, o Plano Diretor não oferece meios para controlar as transformações que ocorrem na paisagem da cidade e já existe na literatura acadêmica muitas análises sobre essas deficiências. Entre as mais reputadas estão as do professor Flavio Villaça, que além de respeitado acadêmico, acumulou décadas de experiência na prática do planejamento junto ao poder público. *Os planos diretores, na verdade, fazem parte de um movimento de entidades municipalistas e de entidades de arquitetos interessados na institucionalização do planejamento urbano em todas as esferas de governo. Na prática, os planos constituem-se, fundamentalmente, como instrumento para a formação de quadros técnicos para o planejamento urbano* (FELDMAN 2005, p.279). Os planos diretores até funcionam para orientar as intervenções propostas pela própria prefeitura e, muitas vezes, para orientar os grandes projetos urbanos – as chamadas operações urbanas consorciadas. Mas quando se trata das intervenções concebidas e realizadas pela iniciativa privada a ferramenta utilizada é a legislação de zoneamento e uso do solo. O Plano Diretor e o Zoneamento podem ser considerados os componentes fundamentais do planejamento urbano do Brasil (VILLAÇA 1995).

O Zoneamento é a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo. *O zoneamento pode ser adotado para a totalidade do espaço urbano, que fica todo ele dividido em zonas, nas quais são definidos os parâmetros de uso e de ocupação dos terrenos – o chamado zoneamento geral – ou apenas em parte dele, de forma pontual na cidade, cuja norma abrange uma determinada área da cidade, uma ou algumas ruas, um trecho de rua ou bairros* (JR. 2005, p.172).

Na tradição do planejamento urbano que se pratica no Brasil, a legislação de zoneamento tem uma história que começa na Alemanha, no final do século XIX, passa para os EUA no início do século XX, chega ao Brasil, mas só começa a se consolidar na segunda metade do século XX (TSCHA 2022, p.33). Na cidade de São Paulo, por exemplo, *foi somente no início da década de 1970 que se adotou, pela primeira vez, um zoneamento abrangendo todo o seu território e afetando todas as atividades urbanas* (JR. 2005, p.178).

Nas décadas finais do século XX, o zoneamento se efetiva como ferramenta independente dentro da política pública e, como instrumento que lida com as necessidades de controle dos setores mais valorizados da cidade, e com a intensificação e diversificação da atividade imobiliária, passa ocupar o lugar do plano diretor em termos de importância no dia a dia do desenvolvimento urbano (FELDMAN 2005, p.278).

CAPÍTULO 2: ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo apresenta e justifica a abordagem metodológica concebida para a pesquisa. O objetivo é investigar a institucionalização do planejamento urbano como política pública em Curitiba. A abordagem proposta se baseia na análise detalhada dos artefatos institucionais que participam do planejamento urbano praticado pela prefeitura da cidade.

O Capítulo está dividido em duas partes. Na primeira apresenta-se o processo que levou à seleção das duas amostras de artefatos institucionais que constituem o corpus empírico desse estudo. A segunda parte apresenta a metodologia de análise que foi concebida para examinar e analisar os artefatos. Ao final do capítulo apresenta-se um quadro com a síntese metodológica.

1. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Definido o projeto de pesquisa, a proposta de examinar criticamente as práticas do planejamento urbano estatutário e o processo de institucionalização dessas práticas na realidade da cidade de Curitiba mostrou-se desafiadora desde o início.

O plano inicial era estudar a gestão dos recursos hídricos na região metropolitana. O caso empírico parecia interessante porque no final do século passado, utilizando-se de recursos do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Governo do Estado do Paraná criou um grupo técnico para trabalhar justamente na institucionalização do planejamento e da gestão regional dos recursos hídricos. Foram criados comitês de gestão por bacia hidrográficas, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e muitas outras instituições (e artefatos) que passaram a conformar o modo de planejar e gerenciar os recursos hídricos.

No entanto, a dificuldade apareceu logo na definição da amostra. Como selecionar uma amostra de artefatos que representasse o planejamento territorial urbano em ação? Inicialmente, foram organizadas algumas coleções de artefatos – as atas de todas as reuniões do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas do Estado referentes ao contrato com o BID, etc. Mas o problema continuava posto: que critérios deveriam ser considerados na escolha dos artefatos a serem analisados?

Como recortar uma amostra que fosse representativa de um caso (ou de um momento) do planejamento estatutário em ação e, ao mesmo tempo, evitar um viés de seleção?

A solução surgiu por acaso, numa reunião realizada na sede do Ministério Público do Paraná a pedido de um grupo de ativistas que protestava contra a implantação de um hipermercado num bairro residencial de Curitiba. O caso ganhou destaque nos meios de comunicação e nas redes sociais e, para estudar e entender melhor a situação, o MP-PR solicitou à Prefeitura de Curitiba que entregasse uma cópia de todo o processo de licenciamento do empreendimento. Quando a documentação foi entregue, ficou claro que aquela coleção de artefatos institucionais poderia ser considerada uma boa amostra da etapa 4 do Ciclo de Políticas Públicas, uma amostra da prática do planejamento urbano estatutário lidando com uma grande intervenção na paisagem da cidade.

Não se tratava mais de investigar uma intervenção urbana planejada e promovida pelo poder público, como era o plano original, e nem de estudar uma intervenção planejada e promovida em parceria com investidores privados. A oportunidade que se apresentava era a de examinar a ação do planejamento estatutário diante de uma intervenção urbana proposta e planejada pela iniciativa privada, por um particular. A oportunidade era a de estudar a vertente do planejamento estatutário que se organiza ao redor da legislação de zoneamento, justamente a menos estudada das três vertentes (FELDMAN 2005, p. 23). Diante disso, foi solicitada uma cópia do material ao Ministério Público. O pedido resultou na entrega de um arquivo PDF de 2.546 páginas.

Um primeiro exame permitiu constatar que, além de conter mais de 400 documentos (ou artefatos institucionais), muitos deles faziam referência à legislação que justificava a sua presença no processo de licenciamento do empreendimento. Desse modo, além da esperada amostra de artefatos representativos da etapa 4 do Ciclo de Políticas Públicas também seria possível organizar uma amostra de artefatos representativos da etapa 3, correspondente à elaboração de políticas públicas. Ou seja, a partir do material enviado pelo Ministério Público, foi possível organizar amostras que representam duas etapas do processo de institucionalização do planejamento urbano estatutário em Curitiba. Justamente as duas etapas na dimensão material do Ciclo de Políticas Públicas, nas quais os artefatos atuam estabelecendo redes e modificando a ação dos agentes humanos.

O trabalho para definir os artefatos que iriam compor a **Amostra E-4: implantação da política pública** iniciou-se com a organização de uma cronologia. Uma das características dos artefatos institucionais, parte essencial de sua identidade, é que eles têm

data. A organização por ordem cronológica permitiu constatar que os documentos representavam um diálogo entre o empreendedor interessado na construção do hipermercado e a Prefeitura de Curitiba, um diálogo que poderia ser representado por 28 etapas – ou “falas” – sequenciais, seguidas de uma 29ª etapa, essa já ocorrida dentro do Ministério Público, representada por 22 documentos adicionados no processo antes de ser recebido pela pesquisa.

Pode-se dizer que esse diálogo representa o planejamento estatutário em curso, inclusive a intervenção do MP. O trabalho de organização dos artefatos permitiu constatar que muitos estavam descaracterizados, incompletos ou desmembrados, alguns de tal sorte que não podiam ser reconhecidos. Outros ainda estavam isolados, sem vínculo aparente com as falas.

Excluídos esses todos, foi possível chegar a uma lista com 285 artefatos. O único artefato isolado que permaneceu na amostra foi uma ata de reunião e a justificativa sua permanência foi aumentar a variedade do espectro examinado – não havia outro artefato semelhante em todo o diálogo entre empreendedor e prefeitura.

Para a composição da **Amostra E3: elaboração da política pública**, o primeiro trabalho foi ler todos os 285 documentos da amostra E-4 e anotar as leis, decretos, portarias, resoluções ou normas que aparecem mencionados nos textos. Compilada a lista e eliminadas as repetições, chegou-se a 105 artefatos – 42 com origem municipal, 8 com origem estadual e 54 com origem federal e 1 com origem no exterior. No processo de montagem da segunda amostra foi possível constatar que alguns artefatos importantes – como o Estatuto da Cidade e a Lei Municipal 14.771 de 2015 que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba – são mencionadas apenas nos documentos anexados pelo MPPR. Essa constatação justifica a decisão de incluir os 22 artefatos produzidos pelo MPPR na amostra E-4.

Como os artefatos que integram a amostra E-3 estavam apenas citados no arquivo recebido do Ministério Público (portanto, não constavam dele) o passo seguinte para organizar a amostra E-3 foi realizar uma pesquisa on-line para buscar o texto integral de cada artefato de modo a permitir a análise posterior. Nesse processo, não foram encontrados os textos de dois documentos. O primeiro foi o decreto municipal 295, de 1986, mencionado na Licença Ambiental Prévia emitida em 5/7/2016. Pode ter sido um erro de grafia. Na internet, os arquivos do Diário Oficial do Município recuam apenas até 1989 de modo que não foi possível esclarecer o fato. Também não foi encontrado o texto da

Resolução CMU 001/2014, do Conselho Municipal de Urbanismo. Por conta disso, esses dois artefatos foram eliminados da amostra E-3 que ficou com 103 artefatos.

Desse modo, essas serão as duas amostras que servirão de base para investigar o processo de institucionalização do planejamento urbano como prática do poder público: Amostra E3 com 103 artefatos e Amostra E4 com 285 artefatos.

Uma consideração sobre as amostras

Apesar de extraídas da materialidade das práticas do planejamento, é preciso chamar atenção para o fato de que as duas amostras reúnem apenas artefatos gráficos. No entanto, as práticas do planejamento urbano se institucionalizam também com a ajuda de artefatos de outras categorias, entre as quais “escópios” e “métricos”, por exemplo. São teodolitos, softwares de projeto, satélites de georreferenciamento, pluviômetros, decibelímetros, câmeras fotográficas, computadores, etc., todos incorporados às práticas e à cultura dos planejadores e contribuindo para a institucionalização das mesmas. Todos participantes também na etapa 4 do Ciclo de Políticas Públicas; todos conformados por políticas públicas instituídas na etapa 3. Na amostra E-3, por exemplo, as normas técnicas exercem influência sobre muitas dessas categorias de artefatos.

Uma característica especial dos artefatos do tipo “gráficos” é que eles propiciam que a ação fique registrada, passo a passo, de modo a poder ser examinada mais tarde pela sociedade. Essa é uma característica essencial de uma política pública – a abertura ao escrutínio da sociedade civil. Ou pelo menos deveria ser, pelos princípios do Estado de direito moderno. Na prática, porém, os tramites da burocracia pública operam para dificultar esse processo. Por exemplo, das 28 “falas” que constituem o diálogo entre empreendedor e prefeitura, duas não estão representadas na amostra E-4. Sua existência só pôde ser identificada por menções feitas a elas.

Existem diversos indícios de que o processo de licenciamento do empreendimento tenha envolvido uma troca maior de documentos do que a que foi apresentada ao Ministério Público. Logo no início do calhamaço entregue pelo MP-PR, na página 52, consta menção ao Parecer emitido pela Prefeitura em 13/05/2015 que também não consta entre os artefatos da Amostra E4.

Na verdade, uma leitura dos conteúdos dos diversos artefatos permite perceber que as tratativas para licenciar o empreendimento começaram antes do processo que aqui está sendo examinado. Pelo que consta na página 333 do RAP - Relatório Ambiental Prévio

– o principal artefato no caso estudado – as tratativas já estavam em curso no segundo semestre de 2013. A falta de documentos indica a necessidade de se rever o sistema de arquivamento desses processos no interior da burocracia pública municipal. Por outro lado, pode-se dizer que essa pesquisa representa, na prática, a consistência do trabalho da burocracia em registrar o processo de aprovação para que possa ser examinado.

2. O OBJETO DA INVESTIGAÇÃO E SEU CONTEXTO

O Bom Retiro é um bairro residencial e central da cidade de Curitiba (está incluído na Regional Matriz, a mais central de todas) com apenas 5 mil habitantes espalhados por pouco menos de dois quilômetros quadrados. O bairro ganhou a denominação por conta do Sanatório Bom Retiro, construído numa chácara de mais de 65 mil metros quadrados e inaugurado em março de 1945. A construção foi uma iniciativa da FEP - Federação Espírita do Paraná e realizou-se com a ajuda financeira de Arthur Lins de Vasconcelos Lopes, um dos patronos do espiritismo no Paraná. Em 1952, nos jardins da instituição, Lins de Vasconcelos veio a ser sepultado, conforme desejo expresso em vida. A partir de 1980 o local passou a ser denominado Hospital Espírita de Psiquiatria Bom Retiro.

O caso escolhido para ser o objeto empírico dessa investigação é o processo de licenciamento de uma grande intervenção urbana nessa paisagem. É um caso que pode ser considerado típico da terceira frente de ação do planejamento urbano – aquela na qual a política pública busca ordenar a ocupação do território e controlar a ação de terceiros no cenário da cidade. O caso gerou uma controvérsia em Curitiba e representa bem o problema de pesquisa: a população insatisfeita questiona o modo de agir do planejamento praticado pelo poder público. A pesquisa vai examinar o processo de licenciamento a partir de 2014, mas o contexto da controvérsia começou a se conformar muitos anos antes.

A Prefeitura de Curitiba foi uma referência internacional pela qualidade do seu planejamento urbano nas últimas décadas do século XX. Essa reputação pode ser associada a um grupo de arquitetos e de funcionários públicos – o Grupo de Curitiba – que esteve no comando da prefeitura por quase trinta anos em dois ciclos distintos. No primeiro ciclo, foram três administrações seguidas (1971-1983), no segundo, quatro (1989-2004). O Grupo de Curitiba formou-se na década de 1960 quando arquitetos do recém criado curso de arquitetura da UFPR e funcionários da prefeitura se mobilizaram para impedir o avanço de intervenções urbanas que tinham por objetivo preparar a cidade para a expansão dos

automóveis. O grupo conseguiu convencer o prefeito da época, Ivo Arzua, a contratar um plano diretor para a cidade e, mais que isso, conseguiram que o prefeito criasse o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC para ser o responsável pela implantação do plano (DUDEQUE 2010, p.90).

Foi o início de uma história de sucesso que, a partir da primeira gestão de Jaime Lerner, em 1971, estabeleceu o nome de Curitiba como referência internacional em urbanismo. Ao longo dessa trajetória, o planejamento urbano era comandado a partir do IPPUC, que funcionava como uma espécie de espaço de criação e inovação dentro da prefeitura. *O IPPUC foi criado para ser o centro do conhecimento, o “quartel general” do conhecimento da cidade. A biblioteca do IPPUC era uma das melhores do País. Não apenas pela produção própria do Instituto, mas também pela literatura nacional e internacional que recebíamos* (FERNANDES 1991). Nesse primeiro ciclo, a Prefeitura de Curitiba foi inovadora no desenvolvimento de políticas públicas para a preservação do meio ambiente na área urbana e *tanto a “Lei de Zoneamento e Uso do Solo” como o decreto para “Preservação dos Fundos de Vale” foram medidas pioneiras no Brasil e serviram de base para a organização do espaço urbano em muitos outros municípios* (MENEZES 2001, p.113).

Curitiba viveu uma espécie de auge dessa reputação de cidade bem planejada em 1993 quando comemorou 300 anos de fundação com um show de José Carreras, na Pedreira Paulo Leminski e foi considerada pela revista VEJA, a mais importante do país na época, como exemplo de *cidade que funciona*.⁸

Foi também nesse mesmo ano que a reputação do planejamento urbano produzido pela prefeitura começou a ser questionado. Em 1993, Fernanda Ester Sánchez Garcia apresentou ao IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da UFRJ, sua dissertação de mestrado “Curitiba, imagem e mito”. Na década seguinte, em sucessivos artigos e ensaios, a pesquisadora desenvolveu sua análise sobre como a prefeitura utilizava a comunicação e o marketing para esconder um planejamento que já não atendia mais as expectativas da sua população (POUGY 2021).

O decréscimo na qualidade é admitido até mesmo por integrantes do próprio Grupo de Curitiba. Pensando nos dois ciclos do grupo à frente da prefeitura, Lubomir Fincinski, comenta que *o primeiro ciclo foi o grande ciclo. Eu uma vez disse que o primeiro governo do Jaime [Lerner] foi uma montanha na planície. Deixou a marca e deixou o*

⁸ Revista VEJA: **A capital de um país viável**, 31/03/1993.

*caminho aberto. Um caminho que foi consolidado pelo Saul [Raiz] e depois pelo próprio Jaime. Depois desses três governos a coisa ficou mais rotineira. Menos ingênua*⁹.

Quando se olha para o contexto institucional vivido pela prefeitura, é interessante notar que os dois ciclos do grupo acontecem em realidades bem distintas. O primeiro ocorre durante a ditadura militar, regime que durou de 1964 até 1985. Já o segundo ciclo, acontece em um contexto muito diferente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – que nasce com a promessa de garantir direitos, *dando corpo a um pacto social, político e econômico de coalisão* (TOFFOLI 2018). Foi um período em que o país se empenhou em instituir políticas públicas e, nesse sentido, o estudo do caso aqui analisado poderá oferecer a oportunidade de avaliar uma parte, mesmo que pequena, desse esforço para institucionalizar políticas públicas. Sem querer apontar uma relação de causa e efeito, existe uma relação temporal e histórica entre a evolução do processo de institucionalização do planejamento urbano no Brasil e o processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba.

Em Curitiba, o IPPUC liderou o processo de institucionalização durante o século XX. O plano diretor de 1966 só foi efetivamente consolidado na primeira gestão do Grupo de Curitiba, com uma nova legislação de zoneamento – a Lei Municipal 4.199/1972. Na gestão seguinte, uma nova legislação foi aprovada (Lei Municipal 5.234/1975) com a qual a prefeitura passa a utilizar novos parâmetros urbanísticos, tais como taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento, e a adotar mais uma classificação de uso do solo: os usos tolerados (CARNASCIALI 2017).

Na década de 1980, a Prefeitura de Curitiba mostrou-se inovadora mais uma vez, com a *aprovação do instrumento do solo criado, por meio do mecanismo da transferência do potencial construtivo* – Lei Municipal 6.337/1982. No entanto, o instrumento só passou a ser amplamente aplicado na década de 1990 (STROHER 2014). Nos anos 1990, foi aprovada ainda outra modalidade de solo criado: o instrumento da outorga onerosa pelo direito de construir (através das leis 7.420/1990 e 7.841/1991). As leis autorizaram o direito de construir além do permitido em determinadas áreas do município, mediante pagamento de uma contrapartida, paga em dinheiro ou em área de terreno (STROHER 2014). Foi essa legislação que viabilizou a implantação dos parques do Tanguá e do Tingui.

Na virada do século é aprovada a Lei Municipal 9.800/2000, uma nova lei de

⁹ Depoimento ao autor, em 2017, inédito.

zoneamento. Essa era a legislação que estava válida quando se inicia o processo de licenciamento do hipermercado. No ano seguinte será aprovado em Brasília o Estatuto da Cidade e, para se adequar à nova legislação federal, Curitiba vai aprovar uma nova lei do Plano Diretor três anos depois, a Lei Municipal 11.266 de 2004. O novo plano estabelecia um prazo de três anos para a revisão e aprovação de uma nova lei de zoneamento, mas isso só vai acontecer após a aprovação de um novo plano diretor em 2015 (lei 14.771/2015). Desse modo, o próprio contexto institucional do licenciamento vai passar por mudanças durante sua trajetória. A solicitação da licença para construir o hipermercado foi feita em 2014, sob a vigência de uma lei de zoneamento que seria modificada em 2019, com a promulgação da Lei Municipal 15.511. O quadro abaixo mostra a evolução da legislação desde 1966.

Quadro 2: Cronologia da legislação em Curitiba - Planos Diretores e Leis de Zoneamento

1966	Lei Mun. 2.828	Institui o Plano Diretor de Curitiba
1972	Lei Mun. 4.199	Dispõe sobre o zoneamento urbano de Curitiba
1975	Lei Mun. 5.234	Revisão do zoneamento
1988	Constituição Federal	Constituição da 3ª República
2000	Lei Mun. 9.800	Nova lei de zoneamento
2001	Lei Federal 10.257	Institui o Estatuto da Cidade
2004	Lei Mun. 11.266	Revisão do Plano Diretor de Curitiba
2015	Lei Mun. 14.771	Revisão do Plano Diretor de Curitiba
2019	Lei Mun. 15.511	Nova lei de zoneamento

No início do século XXI, o descontentamento público com o planejamento urbano praticado pela prefeitura de Curitiba continua a ganhar expressão. Em 2011, num artigo na Gazeta do Povo, o jornalista Fernando Martins expressa essa insatisfação. *A impressão que se tem atualmente é que a alma do planejamento curitibano vem sendo desvirtuada. E acrescenta: parece que o automóvel está, enfim, substituindo o ônibus como veículo a ser priorizado – embora o discurso oficial seja o contrário. As dimensões humana e ecológica do planejamento curitibano também parecem estar sendo esquecidas* (MARTINS 2011).

Esse era o contexto em 2012, quando a Prefeitura, por solicitação da FEP, concede o alvará

que autoriza a demolição do antigo hospital. As atividades do hospital já haviam sido transferidas para outro endereço e o prédio histórico estava vazio. Meses antes, o túmulo de Lins e Vasconcelos também havia sido transferido para outra propriedade da FEP.

A demolição foi considerada pela população um descaso da prefeitura com a paisagem da cidade. A demolição ocorreu durante um final de semana e a notícia foi publicada pelo Portal G1¹⁰: *Começou neste sábado (8), a demolição do antigo Hospital Psiquiátrico Bom Retiro, em Curitiba. O hospital funcionou no mesmo prédio durante 67 anos. Em outubro, houve uma tentativa de demolir o edifício, mas moradores se colocaram contra a ação. A história do local se mistura com a da comunidade que vive no entorno. O bairro Bom Retiro recebeu esse nome devido à presença do hospital. De acordo com a Prefeitura de Curitiba, antes da demolição, uma equipe formada por membros da Secretaria de Estado da Cultura, da Fundação Cultural de Curitiba e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba autorizou a intervenção. No endereço do antigo hospital deve ser construído um centro comercial e um edifício residencial.*

Nos jornais da época da demolição do edifício, encontram-se depoimentos de funcionários, de alguns ex-pacientes, de moradores do entorno e de alguns arquitetos, historiadores e jornalistas que lamentavam a destruição inesperada de um edifício fundamental para a construção da história do bairro (CARMO 2023, p.719). Nessa época Curitiba assistia o surgimento de diferentes movimentos autônomos que se mobilizam para defender a qualidade do espaço público. Entre eles podem ser citados o Interlux Arte Livre, o Salvemos o Bosque da Casa Gomm e o movimento que levou à construção da Praça do Ciclista, no centro da cidade (TSCHÖKE 2016; VARGAS 2018; JORGE 2020).

O caso escolhido para ser o objeto empírico dessa investigação se insere nesse contexto na medida em que representa um episódio no qual o planejamento urbano praticado pela prefeitura também foi questionado pela população. O questionamento começou assim que a prefeitura tornou pública a decisão de autorizar a construção de um hipermercado no terreno do antigo hospital.

A reação mais imediata e contundente a essa notícia foi o surgimento de um grupo de ativistas que passou a repudiar a construção de um hipermercado, reivindicando que o terreno que abrigou o antigo hospital psiquiátrico fosse destinado à criação do Parque Bom Retiro (MAZIVIERO 2023, p. 720). O movimento adotou o nome de A Causa Mais Bonita da

¹⁰ Portal G1, **Prédio do Hospital Psiquiátrico Bom Retiro começa a ser demolido**, 8/12/2012. Consultado em 16/01/2014.

Cidade e ofereceu a resistência que pode à transformação urbana que o planejamento praticado pela Prefeitura estava deixando acontecer.

O anúncio da prefeitura foi feito logo após a emissão da Licença Prévia - uma autorização preliminar que equivale à primeira etapa do processo de autorização - e o movimento de protesto pode ter tido influência no fato (muito pouco usual) dessa primeira licença ter sido anulada. A licença prévia definitiva só veio a ser emitida em agosto de 2019, dois meses antes de a nova lei de zoneamento ser promulgada. O caso que será examinado acontece, portanto, em um contexto em constante mudança.

3. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Após a definição das duas amostras, a metodologia de análise adotada neste estudo parte da materialidade dos artefatos para investigar o processo de institucionalização do planejamento urbano na realidade empírica de Curitiba. Esta abordagem se desdobra em duas frentes de trabalho complementares. Inicialmente, foi realizado um exame minucioso da materialidade dos artefatos, explorando sua tipologia, as redes que estabelecem e as funções que desempenham. Em seguida, nos casos em que for pertinente para a pesquisa (conforme critérios a serem posteriormente detalhados), procede-se à análise do conteúdo dos documentos, o que cada artefato diz e potencialmente faz.

O objetivo primordial desta análise foi identificar relações e mecanismos que permitam visualizar o processo de institucionalização em ação. Compreende-se a institucionalização como um processo de incorporação de comportamentos e práticas em um campo social, fundamentado em crenças, normas e valores compartilhados. Cada campo social constitui uma topografia social particular, formada por um sistema de posições sociais ou relações de poder que compartilham representações comuns sobre o dever-ser das relações sociais ((PROKOPIUK 2015; EDELMAN 2016).

O processo de trazer instituições à existência e atribuir-lhes significado resulta de esforços ativos e contínuos para reforçar e modificar significados e materialidades. Esta dinâmica se manifesta através da ação social concretizada na interação coletiva na esfera pública, orquestrada por diversos atores, como agências governamentais formais, grupos de lobby, grupos autorregulados e movimentos sociais (HEALEY 2006).

No âmbito da análise institucionalista, o modelo da endogeneidade da lei destaca-se como uma ferramenta particularmente adequada para examinar o processo de institucionalização. Este modelo propõe um processo iterativo entre os diversos campos sociais

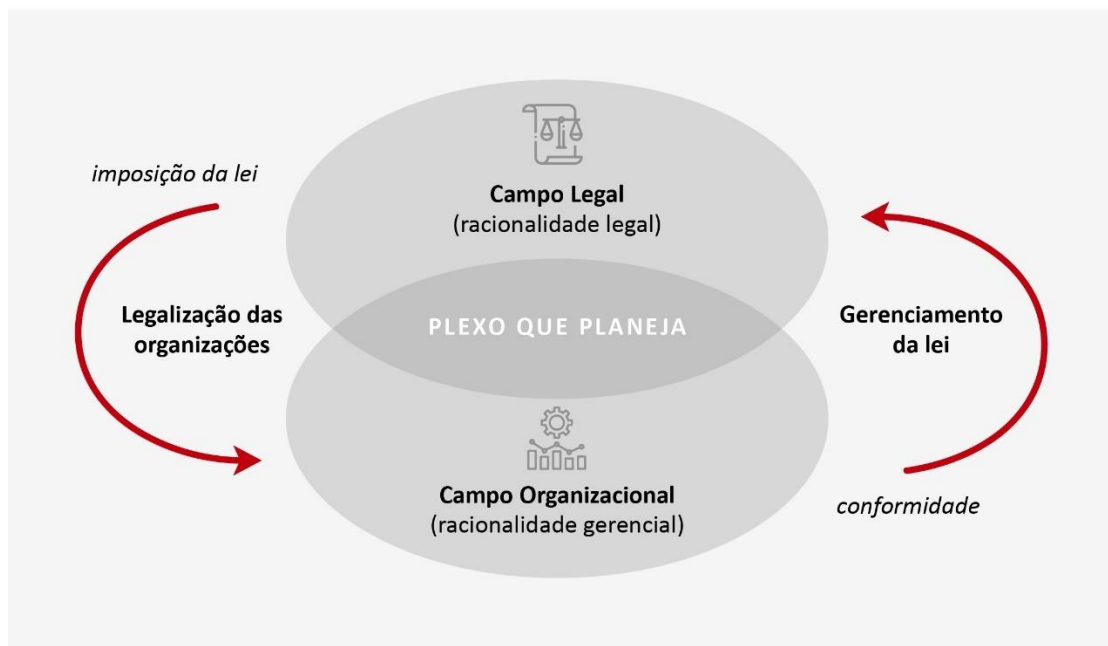
que compõem a sociedade e os chamados campos legais, que se organizam em torno da criação, interpretação e aplicação das leis. Os campos legais permeiam tanto o setor público quanto o privado, incorporando inclusive os departamentos jurídicos das próprias empresas. A teoria surge originalmente para abordar a gênese dos textos legais, uma das formas mais utilizadas para institucionalizar políticas públicas.

O conceito de endogeneidade tem ganhado destaque nos estudos sobre regulação do comportamento social. Este modelo postula que, enquanto as organizações são afetadas por pressões impostas pelo Estado através da promulgação de leis, o sistema legal do Estado também assimila gradualmente conceitos e construções desenvolvidos a partir das consequências que a lei implica para as organizações (GILAD 2014). A teoria da endogeneidade busca captar, no campo prático, as interpretações culturais da lei e as expectativas sobre quais ações são consideradas adequadas e legítimas para atender o cumprimento da legislação (HIRSCHMAN 2012).

Neste processo de modulação contínua, a produção de contextos legais ocorre em campos sociais específicos através da atuação de agentes que operacionalizam as políticas públicas (GERASYMCHUK e AVERKYNA 2012). Estes incluem organizações (tribunais, legislaturas, agências administrativas, promotorias ou departamentos de polícia), estruturas legais (estatutos, regras de processo civil, opiniões judiciais e ordens administrativas) e atores dos campos legais (juízes, advogados, legisladores, pessoal de agências administrativas, funcionários judiciais, fiscais e auditores) (EDELMAN 2016). No caso específico do planejamento, como será evidenciado, participam também deste processo campos povoados por profissionais da engenharia e de outras áreas técnicas, interagindo com os campos legais.

O modelo teórico da endogeneidade da lei parte do pressuposto de que, num primeiro momento, quando a lei é criada, seu texto apresenta ambiguidades geradas por conceitos pouco definidos. Contudo, logo após a publicação da lei, inicia-se o processo de legalização das organizações. Neste processo, os elementos da lei e os princípios legais tornam-se relevantes para cada organização através de mecanismos de imposição (*enforcement*), que motivam a criação de novos procedimentos e estruturas dentro das organizações, com a infusão de ideias alinhadas ao espírito da lei. A legalização das organizações envolve a interpretação do texto legal de acordo com o interesse organizacional, de modo a adaptar a gestão organizacional às exigências da lei (EDELMAN 2016). Na figura abaixo, o processo está indicado do lado esquerdo do gráfico:

Figura 5 - Mecanismo da endogeneidade das leis



Fonte: baseada em Edelman (2016:24)

Paralelamente, ocorre o processo inverso de gerencialização da lei, no qual as práticas e estruturas criadas pelas organizações se tornam componentes institucionalizados do ambiente legal, funcionando como novos mecanismos para demonstrar conformidade (compliance). Neste contexto, os atores organizacionais e legais tendem a desenvolver uma consciência comum que permite associar essas práticas à racionalidade e à conformidade (EDELMAN 2016), assimilando o modo de entender e interpretar a lei "criada" dentro das empresas.

A gerencialização da lei implica na difusão, para o campo legal, de uma racionalidade construída dentro de unidades organizacionais - como empresas, associações profissionais e outras organizações. Este processo busca disseminar para o poder público certos parâmetros de conformidade que passam a ser aceitos como evidências do cumprimento das normas legalmente impostas.

A ênfase do modelo de endogeneidade da lei recai sobre o papel estratégico dos profissionais encarregados da compliance, podendo ser considerada uma expressão pioneira da virada centrada no ator na nova teoria institucional (GILAD 2014). Diante da ambiguidade das leis e da falta de clareza nos meios adequados de conformidade, as

organizações recorrem a profissionais do campo legal ou buscam práticas de organizações semelhantes como fontes legítimas para produzir conformidade (FUNK e HIRSCHMAN 2012).

Estes profissionais aplicam conceitos e valores prevalentes na atividade empresarial para estabelecer interpretações da lei e expectativas de conformidade. Este modo de interpretar e entender a lei, construído coletivamente por membros de um mesmo campo organizacional, frequentemente tem maior impacto na compreensão de como e por que as organizações atuam do que o texto original da lei (FUNK e HIRSCHMAN 2012).

A abordagem analítica desenvolvida pelos pesquisadores que adotam o modelo da endogeneidade da lei demonstra particular interesse pela dimensão material do processo de institucionalização. Por exemplo, ao examinar políticas públicas de inclusão no mercado de trabalho, a análise revela como a criação de departamentos internos e procedimentos específicos para registrar reclamações funciona como indício visível de atenção às leis. Estas materialidades permitiram o cumprimento da lei na forma, sem exigir grandes mudanças substantivas no ambiente de trabalho (TALESH 2011, p.103).

Este mecanismo central do modelo da endogeneidade da lei permite que organizações públicas e privadas, articuladas em um grande plexo, traduzam os objetivos estabelecidos (ou ao menos almejados) pelas políticas públicas para objetivos que estejam mais alinhados com os interesses de cada grupo. Trata-se, essencialmente, de um processo de interpretação, de tradução de conceitos e de objetivos.

Assim, nesse estudo, a metodologia de análise dos artefatos visa identificar os mecanismos que possam estar, eventualmente, agindo durante o processo de institucionalização do planejamento urbano em Curitiba e, desse modo, descaracterizando os objetivos almejados pelos que conceberam a política pública. Conforme estabelece o modelo da endogeneidade da lei, são esses os mecanismos que possibilitam que as empresas consigam navegar pelo contexto criado pelas políticas públicas, sem se afastar (muito) de seu objetivo fundamental de remunerar o capital de seus acionistas.

2.1 O exame da materialidade

Todos os artefatos institucionais que integram as duas amostras analisadas são, essencialmente, documentos. Para examinar este material, foi utilizado o software de análise Atlas.ti, que permitiu a criação de projetos distintos para cada amostra.

Na Amostra E3, cada lei, decreto, norma, portaria ou resolução foi inserido como

um artefato individualizado, resultando em uma coleção de 103 documentos no software. O fato de estarem individualizados permite a utilização das muitas ferramentas e recursos que o software oferece. O caso da Amostra E4 foi diferente devido à natureza do material fornecido pelo Ministério Público. Como este foi entregue em um único arquivo PDF, foi necessário identificar os artefatos pelas páginas que os continham, criando assim um projeto no Atlas.ti com um único documento, mas contendo múltiplos artefatos. Foi necessário, na fase do exame da materialidade, trabalhar com uma planilha de Excel em paralelo, na qual cada artefato poderia ser caracterizado quanto às suas principais variáveis inclusive sua localização (número de página) no interior do PDF. A metodologia adotada utilizou três variáveis principais:

1. *Data:* Esta variável foi fundamental para compreender o processo de institucionalização. Ela permite perceber a evolução das “falas” e ordenar os artefatos ao longo da jornada histórica. A cronologia dos documentos ofereceu informações sobre como as práticas e políticas se desenvolveram ao longo do tempo.
2. *Tipo:* Os artefatos apresentaram uma variedade de tipos e formas, cada um correspondendo a objetivos específicos. O grau de institucionalização varia significativamente entre os tipos. Por exemplo, uma Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é um tipo de documento com formato já estabilizado, tendo sido instituída em 1977. Em contraste, um “estudo” pode se referir a artefatos bastante diversos, enquanto um despacho de encaminhamento pode ter uma forma quase indefinida.

A identificação destes tipos permitiu o estabelecimento de categorias. Na Amostra E4, foi possível identificar especificamente os artefatos da categoria “graphs”, característicos do planejamento territorial. Estes têm a função crucial de representar as características do território e da intervenção planejada.

3. *Produtor do artefato:* Reconhecendo que artefatos são criações humanas, identificar seu criador foi essencial para compreender o papel que o documento pode desempenhar no processo e em outras interações subsequentes. Na Amostra E3, os artefatos foram criados por agentes – sejam organizações ou indivíduos – que possuíam, em diferentes graus, uma delegação da sociedade para criar políticas públicas. Já na Amostra E4, os criadores foram os participantes diretos do processo de planejamento.

É interessante notar que a materialidade dos artefatos ajuda a questionar a ideia da impessoalidade do Estado. Sendo criações humanas, todo artefato tem um criador e, muitas vezes, traz a assinatura dele. Como será visto, alguns desses agentes apareceram

em ambas as amostras, indicando seu envolvimento tanto na criação de políticas quanto na sua implementação prática. Em todos os casos, pode-se dizer que são participantes do plexo que planeja.

2.2 O exame dos conteúdos

O exame dos conteúdos é a parte da análise que busca identificar e compreender os mecanismos de tradução e interpretação das intenções declaradas nas políticas públicas. Mecanismos que são centrais para as estratégias empregadas pelos empreendedores na negociação com a prefeitura pela aprovação e concretização de seus projetos. O trabalho realizado para identificar mecanismos foi feito com a utilização da técnica de codificação.

A codificação é uma metodologia de análise que tem por objetivo identificar, organizar e associar dados de forma a criar categorias e sistemas de classificação. É um processo que permite que os dados sejam segregados, agrupados e vinculados em rede de modo a consolidar significados e explicações. O objetivo da codificação é a busca por padrões e, em seguida, a busca por ideias que ajudem a explicar por que esses padrões surgem (SALDAÑA 2013). Códigos servem para destacar ao longo do texto os “incidentes” que o investigador considere importantes para o seu objetivo de pesquisa (Murillo, s.d.).

A codificação tanto pode ser utilizada para descobrir ideias que representem os padrões identificados no texto como, no sentido inverso, ser utilizada para buscar num texto trechos que representem uma ideia com a qual se está trabalhando. No caso dessa pesquisa, o objetivo da codificação foi examinar como o direito à cidade aparece no conteúdo de cada artefato.

Se o direito à cidade tem três dimensões, como foi visto no Capítulo I, então o planejamento urbano deveria, enquanto política pública, buscar garantir esses três objetivos: na dimensão material, garantir a qualidade do ambiente urbano, na dimensão cultural, garantir as oportunidades de usufruir desse ambiente, e na dimensão política, garantir a participação da cidadania nas decisões que alteram a qualidade desse mesmo ambiente. As ideias e conceitos buscados nos conteúdos referem-se assim às três dimensões do direito à cidade: o direito à uma boa cidade, o direito ao bem-viver e o direito à participação no planejamento e na gestão da cidade.

1. *O direito a uma boa cidade:* Refere-se à dimensão material da cidade. Refere-se à qualidade do ambiente urbano, incluindo infraestrutura, espaços públicos, mobilidade,

serviços, etc. Nesse caso a codificação buscou trechos que fazem referência à esse direito.

2. *O direito ao bem-viver:* Esta categoria foca nos elementos que promovem a qualidade de vida dos habitantes da cidade. Isso inclui acesso a serviços essenciais, oportunidades de trabalho, lazer, cultura e educação. A análise busca compreender como os documentos tratam questões relacionadas ao bem-estar e à realização pessoal dos cidadãos no contexto urbano.

3. *O direito a participar do planejamento:* Esta dimensão examina os mecanismos e oportunidades de participação cidadã no processo de planejamento urbano. Busca-se identificar como os artefatos incorporam ou refletem processos participativos e como tratam da inclusão das diversas vozes da comunidade no planejamento da cidade.

Ao aplicar este framework analítico ao conteúdo dos artefatos, fica possível examinar de forma sistemática como cada documento atua no planejamento, como interpretam ou adaptam os conceitos que compõe o direito à cidade e, desse modo, como atuam para institucionalizar essas interpretações.

2.3 O tratamento das amostras

Para conduzir esta análise de forma sistemática a metodologia de análise prevê inicialmente o tratamento das amostras para estabelecer recortes que permitam uma análise consistente com os objetivos da pesquisa. Isso se justifica porque as amostras foram recolhidas num processo de puro oportunismo, sem nenhum viés de seleção inicial. Na medida em que os artefatos foram sendo organizados ficou claro que as amostras precisariam ser tratadas para o prosseguimento da pesquisa.

Desse modo, para o exame da materialidade na análise da Amostra E3 foram retiradas as 24 normas técnicas que constavam entre os 103 artefatos. Foram retiradas por não acrescentarem nada à análise e por serem neutras em relação às questões que estavam sendo investigadas. Do mesmo modo, antes de proceder à análise do conteúdo ambas as amostras foram depuradas dos artefatos que não estavam diretamente relacionados às práticas do planejamento urbano. O objetivo foi excluir documentos que poderiam distorcer as análises.

Por esse motivo, ao longo do próximo capítulo, nem todas as tabelas vão trazer os totais iguais aos totais das amostras. Cada um desses recorte será explicado antes da apresentação dos resultados da análise.

2.4 Síntese Metodológica

O quadro abaixo, organizado em oito etapas, descreve desde a definição das amostras documentais até a análise final e síntese dos resultados, proporcionando uma visão estruturada da metodologia adotada. Cada etapa é acompanhada de uma descrição, objetivo e as ferramentas ou abordagens aplicadas, permitindo compreender como a materialidade e o conteúdo dos artefatos foram examinados para revelar as dinâmicas de institucionalização. O quadro destaca o uso do modelo de endogeneidade da lei como uma ferramenta teórica central para entender as interações entre campos sociais e legais, assim como as dimensões analíticas do direito à cidade, fundamentais para avaliar o compromisso do planejamento urbano com uma cidade que ofereça boa paisagem urbana e oportunidades para a participação na vida comum e na gestão urbana.

Quadro 1 - Síntese da Metodologia de análise

Etapas da Metodologia	Descrição	Objetivo	Ferramentas Abordagens Utilizadas
1. Definição das Amostras	Identificação de duas coleções de documentos (amostras E3 e E4) para análise.	Delimitar o corpus empírico de estudo.	Aproveitamento de oportunidade
2. Análise da Materialidade dos Artefatos	Exame minucioso dos artefatos para explorar sua tipologia, redes e funções.	Identificar as funções desempenhadas pelos artefatos no contexto do planejamento urbano.	Organização de planilhas Excel
3. Identificação dos autores de cada artefato	Examinar os artefatos para definir autoria e co-autorias.	Identificar as redes e os vínculos estabelecidos pelos artefatos	Organização de planilhas Excel
4. Criação de categorias de artefatos, tratamento das amostras.	Avaliação das categorias em termos de seu pertencimento à tradição do planejamento urbano.	Definir critérios e recortes das amostras para viabilizar a análise de conteúdo.	Software de análise Atlas.ti para catalogação e organização dos documentos.
5. Estruturação das Variáveis de Análise	A partir do material recolhido e tabulado, definição as variáveis de análise	Identificar variáveis que permitam caracterizar os mecanismos identificados	Software de análise Atlas.ti para catalogação e organização dos documentos.
6. Análise do Conteúdo dos Artefatos	Exame detalhado dos conteúdos dos documentos para identificar interpretações e práticas.	Avaliar como os artefatos se vinculam (ou não) aos princípios do direito à cidade.	Técnica de codificação guiada por conceitos chave derivados do direito à cidade.
7. Identificação dos Mecanismos de Tradução	Identificação de relações e mecanismos que permitam visualizar o processo de institucionalização.	Identificar exemplos do processo de interpretação e tradução de conceitos e ideias.	Modelo da endogeneidade da lei como ferramenta teórica de análise.
8. Análise Final e Síntese dos Resultados	Consolidação dos achados relacionando-os com os objetivos iniciais da pesquisa	Fornecer uma visão crítica do processo de institucionalização do planejamento urbano	Síntese de conteúdo

CAPÍTULO 3: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da análise realizada nas duas amostras coletadas para a pesquisa. Os resultados serão apresentados por meio de tabelas e figuras. Inicialmente as tabelas apresentam as características materiais dos artefatos e, por intermédio delas, será possível identificar a função desses artefatos, seus autores e as redes que estabelecem. Em seguida será analisado o conteúdo dos artefatos das duas amostras com o objetivo de investigar como o direito à cidade aparece em cada uma delas.

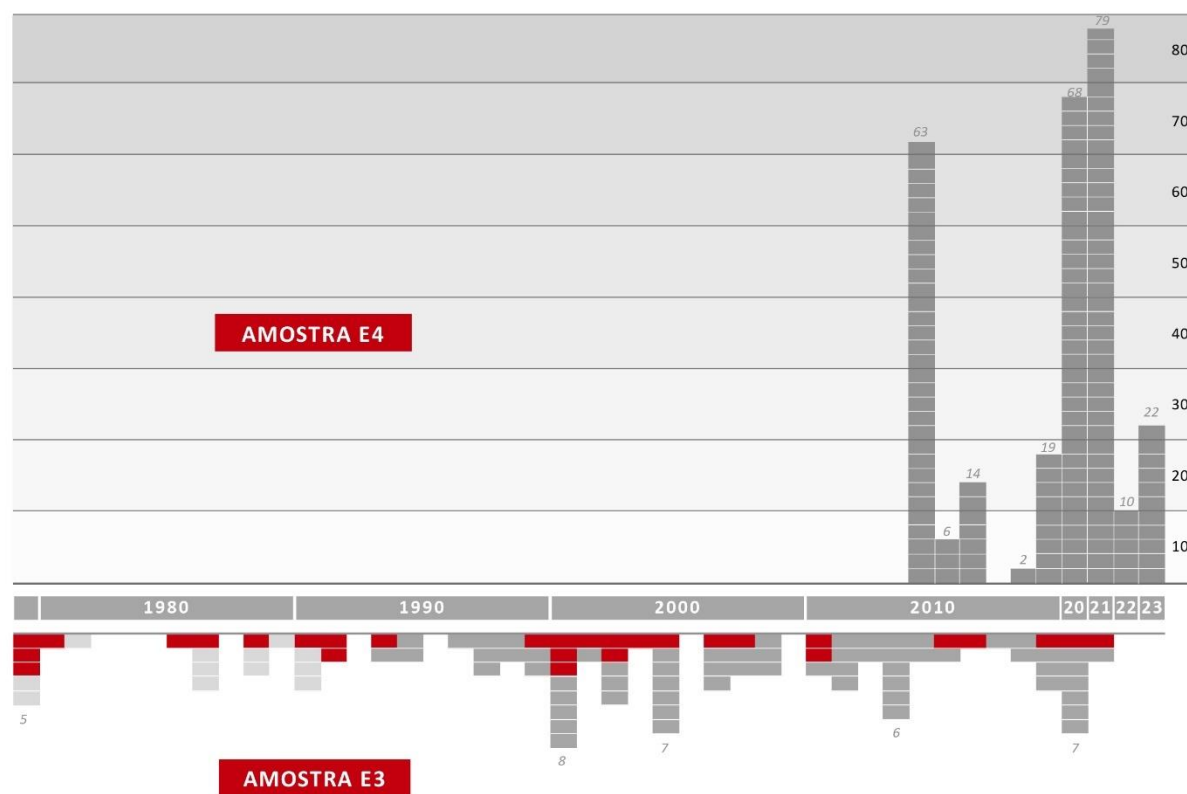
Os resultados representam as políticas públicas criadas e sendo aplicadas – é o planejamento urbano acontecendo. Representam também a materialidade do processo de institucionalização – a materialidade das etapas 3 e 4 do Ciclo de Políticas Públicas. A cada volta do ciclo, as políticas públicas vão se institucionalizando mais, novas instituições se sobrepondo às instituições já existentes. Quando o resultado final é bem aceito, a tendência é que a política pública se institucionalize.

A Figura 6, abaixo, relaciona as duas amostras no tempo e apresenta a distribuição temporal de todos os artefatos analisados nessa pesquisa. Na parte superior da tabela, acima da linha que indica as décadas, estão representados os artefatos da Amostra E4 – toda a documentação relativa ao licenciamento do hipermercado. Na parte inferior estão os artefatos da Amostra E-3 – toda as políticas públicas que influenciaram a ação que acontece na parte de cima. A figura oferece uma visão do processo de institucionalização acontecendo. Na parte de baixo da figura, onde estão os artefatos da Amostra E3, está uma representação do que poderia ser considerado o contexto institucional. Cada retângulo representa um artefato e as leis estão marcadas em vermelho. Os artefatos são produzidos e permanecem influenciando a ação dos agentes até que venham a ser cancelados ou substituídos.

Na parte de cima, cada retângulo representa dois artefatos e a Amostra E4 representa uma ação específica, a política pública acontecendo. No caso estudado, os artefatos da Amostra E4 foram produzidos e organizados para conseguir o licenciamento de uma grande intervenção urbana no bairro do Bom Retiro em Curitiba. Se o resultado do processo for considerado adequado, de acordo com as expectativas, os artefatos da Amostra E3 ficarão mais legitimados, mais estabilizados. Caso contrário, poderão ser questionados e, eventualmente, substituídos. A figura ilustra o que Capano (2015, p.05) descreve como

a dinâmica contínua do processo de criação de políticas públicas, com cada artefato funcionando como um ponto de ajuste e renegociação dentro do ambiente institucional.

Figura 6 - Processo de institucionalização: políticas públicas e artefatos



A figura mostra que as políticas públicas, uma vez instituídas, tem permanência e continuam a influenciar a ação dos agentes (e dos artefatos) por muitos anos e, como será visto, de diferentes maneiras. Cinco dos artefatos institucionais que aparecem na Amostra E3 foram institucionalizadas antes da década de 1980. Normas estabelecidas na década de 1990 vieram a influenciar procedimentos de planejamento ocorridos em 2020. Entre os diferentes tipos de normas, que serão detalhados a seguir, as leis aparecem destacadas em vermelho. Por outro lado, a leitura do conteúdo desses mesmos artefatos permite constatar que a impermanência também existe e durante o processo de licenciamento do hipermercado algumas leis foram substituídas por outras. Por exemplo, a legislação de zoneamento que era válida em 2014 – a Lei Municipal 9.800, promulgada no ano 2000 – foi substituída cinco anos depois pela Lei Municipal 15.511 de 2019. Ou seja, políticas públicas perduram, mas também mudam.

Seria possível dizer, então, que o contexto no qual acontece o planejamento urbano estatutário é inconstante, está em permanente construção. Nas próximas análises será possível ter uma visão de quem são os atores que participam dessa construção.

1. ARTEFATOS DA AMOSTRA E3

Os resultados da análise da Amostra E3 representam uma visão das políticas públicas que conformam (ou institucionalizam) as práticas do planejamento urbano na cidade de Curitiba. Uma visão dos artefatos produzidos na terceira etapa do Ciclo de Políticas Públicas, artefatos resultantes da elaboração de políticas públicas para permitir ao poder público controlar e direcionar a ação de empreendedores privados interessados em fazer intervenções na paisagem urbana da cidade.

O primeiro resultado a ser apresentado é a tipologia desses artefatos. A Tabela 1 abaixo mostra que os 103 artefatos da Amostra E3 podem ser agrupados em 5 categorias diferentes: leis, decretos, portarias, resoluções e normas técnicas. Como o interesse da pesquisa é a realidade municipal, as leis aparecem divididas em duas categorias.

Tabela 1 - Tipos de artefato na Amostra E-3: Elaboração de Políticas Públicas

TIPO DE ARTEFATO	AUTOR DO ARTEFATO		
Lei Federal	<i>Legislativo + Executivo</i>	13	12,62%
Lei Municipal	<i>Legislativo + Executivo</i>	16	15,53%
Decreto Municipal	<i>Chefe do Executivo</i>	20	19,42%
Portaria	<i>Ministro / Secretário</i>	18	17,48%
Resolução	<i>Conselho</i>	12	11,65%
Norma Técnica	<i>Sociedade Civil</i>	24	23,30%
Total de artefatos =		103	100,00%

As categorias estão organizadas numa hierarquia que pode ser associada ao grau de legitimidade dos agentes que produzem cada tipo de artefato. Os agentes com o poder de produzir leis são os parlamentos, seja no nível federal, seja no nível estadual ou

municipal. São artefatos que, na realidade brasileira, representam um ato do poder legislativo, que vota e aprova as leis, em associação com o poder executivo, que as promulga. Num segundo nível, estão os decretos, produzidos apenas pelo chefe do poder executivo. Na categoria Portaria foram reunidas portarias, instruções normativas, resoluções e outros atos exercidos na autonomia de um secretário, um ministro ou outro chefe cuja nomeação não está vinculada ao voto da população. As normas técnicas são criadas por grupos técnicos especializados, quase todos vinculados à ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. Finalmente, na categoria Resolução, foram reunidos os artefatos criados por conselhos nos quais a sociedade civil tem alguma participação.

Examinando a tabela, chama a atenção a grande quantidade de decretos, portarias e resoluções. Apesar de intuitivamente parecer natural que políticas públicas sejam estabelecidas por intermédio de leis discutidas e aprovadas nos parlamentos, a tabela mostra que, ao menos na realidade de Curitiba, as leis não somam nem 30%.

Essa situação permite identificar um primeiro mecanismo que atua no processo de endogeneidade da lei. Como o modelo teórico explica, tudo começa porque as leis são ambíguas. Estabelecem objetivos, mas deixam espaço para definir que estará ou não dentro da lei. É para preencher esses espaços que logo na sequência são criados decretos, portarias e resoluções que detalham os mecanismos que vão, afinal, definir o que significa agir conforme a lei. Com o mecanismo em mente, é interessante notar que a conformidade será estabelecida por artefatos de categoria inferior – as ambiguidades dos decretos são ajustadas por resoluções, por exemplo – que são produzidos em espaços cada vez mais afastadas da vontade do público.

No caso da Amostra E3, esses artefatos da camada inferior, que vão, afinal, decidir como a lei será cumprida, são produzidos por técnicos que participam ao mesmo tempo do Campo Legal a que se refere o modelo da endogeneidade e do plexo que planeja. Com esse conhecimento técnico que compartilham é que serão definidos os critérios que vão estabelecer quem está ou não em conformidade com a lei. Edelman e Talesh descrevem como esse mecanismo permite que as soluções de compliance migrem das empresas para dentro do poder público.

Sugerimos que as concepções de direito e de conformidade evoluem através do fluxo de ideias nos campos sociais. Consequentemente, as noções do que seja uma conformidade razoável e justa evoluem no interior das organizações e se difundem nos campos organizacionais. Essas noções podem facilmente influenciar o pensamento dos atores nos campos

jurídicos e podem, em última análise, influenciar os argumentos dos advogados, as noções de justiça entre os responsáveis pelos litígios, as estratégias dos lobistas, as leis aprovadas pelos legisladores e as decisões dos juízes. Na medida em que o significado do direito é determinado por ideias que se institucionalizam, o direito torna-se endógeno (EDELMANN e TALESH 2011, p. 105).

No caso do planejamento urbano, existe ainda mais uma camada na complexidade. O mecanismo acontece localmente, mas toda essa atividade de tradução e interpretação acontece em um contexto legal criado por níveis superiores de governo. Ou seja, o mecanismo local é influenciado pelo trabalho de tradução realizado por outros mecanismos semelhantes que acontecem em outras esferas; a esfera estadual e a nacional. Como escreve Dühr (2023), esses três níveis hierárquicos caracterizam a realidade vivida pela maioria das cidades: acima do governo local existe o governo regional (estadual ou provincial) e o governo nacional. No caso de Curitiba, o governo do Estado do Paraná e o Governo Federal. A Tabela 2, a seguir, permite uma visão dos agentes que produziram os 103 artefatos da Amostra E3.

Tabela 2 - Os artefatos da Amostra E-3 agrupados por origem

TIPO DE ARTEFATO			ORIGEM DA POLÍTICA PÚBLICA:		
Norma Técnica	1	12,6%	O Plexo internacional	Transportation Research Board	1,0%
Lei Federal	13	12,6%	O Legislativo federal		52,4%
Portaria	8	7,8%	O Executivo federal	Ministérios, COTRAN, IPHAN, DNIT, ANEEL	
Resolução	10	9,7%	O Plexo federal	CONAMA	
Norma Técnica	23	22,3%	O Plexo federal	ABNT, Embrapa	
Portaria	3	2,9%	O Executivo estadual	IAP, Secretaria	7,8%
Resolução	2	1,9%	O Plexo estadual	Conselho Estadual do Meio Ambiente	
Portaria	3	2,9%	O Plexo estadual	Ministério Público do Paraná	
Lei Municipal	16	15,5%	O Legislativo municipal		38,8%
Decreto Municipal	20	23,3%	O Executivo municipal		
Portaria	4		O Executivo municipal	Secretarias do Urbanismo e do Meio Ambiente	

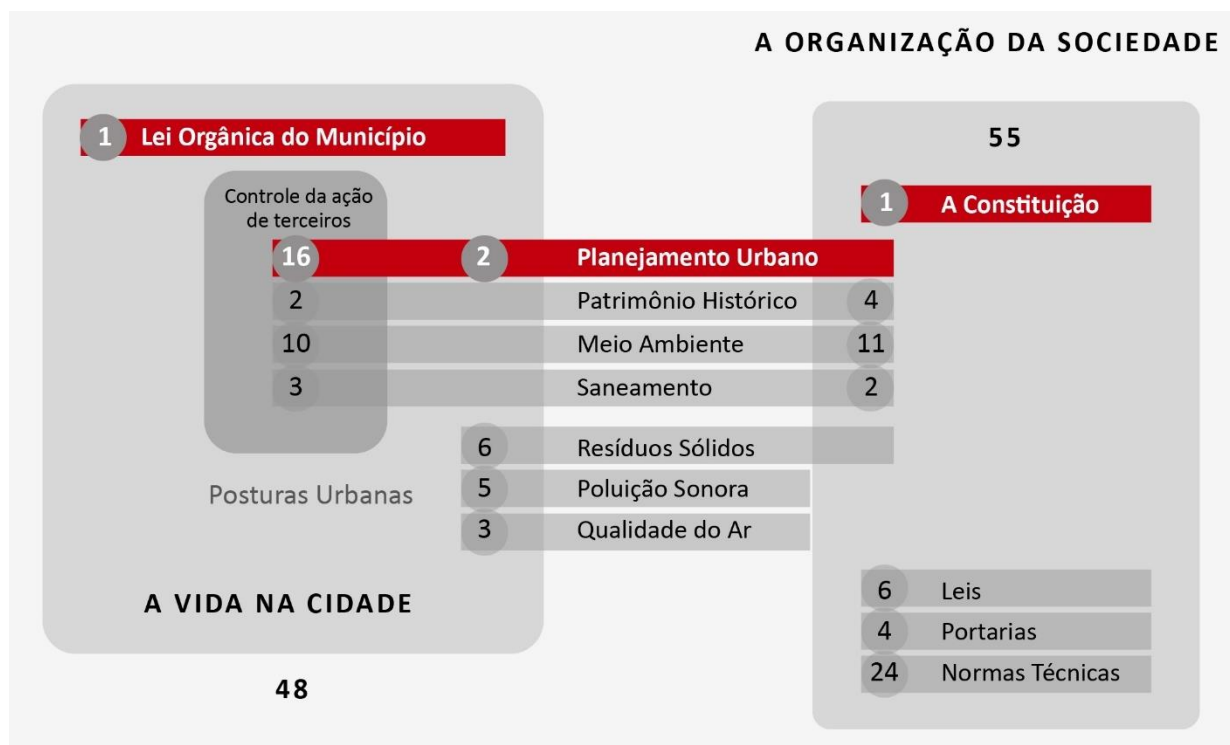
Total de artefatos = 103

Estão identificadas dez categorias. Nove mostram os três níveis hierárquicos de governo divididos, cada um, em três categorias: Legislativo e Executivo para designar o governo e Plexo para abrigar todos os demais atores que não cabem nas duas primeiras categorias. A décima categoria contém um artefato produzido pelo plexo internacional. Na tabela, a coluna da esquerda mostra os tipos de artefato e a coluna do meio indica o campo que lhe deu origem. Na coluna da direita são indicadas as organizações que produziram os artefatos, para explicitar a lógica utilizada na classificação.

A tabela mostra que mais da metade dos artefatos foram produzidos no nível federal. Os produzidos no nível municipal não chegam a 40%. Mas esses números não refletem o que está acontecendo no planejamento urbano enquanto política pública. Quando se examina o conteúdo dos artefatos da Amostra E3, fica claro que nela estão incluídos muitos artefatos produzidos com outros objetivos que não o planejamento urbano. Na

verdade, mais da metade deles foi produzida no âmbito de outras políticas públicas. A Figura 7 oferece uma visão esquemática dessa realidade.

Figura 7 - Distribuição dos artefatos da Amostra E# por campo de interesse



A figura permite constatar que dos 103 artefatos que compõe a amostra, apenas 48 (46,67%) tratam especificamente da vida na cidade. São os que aparecem no quadro a esquerda. Os outros 55 foram criados com outros objetivos, tais como, por exemplo, disciplinar a ação civil pública (Lei Federal 7.347/1985) ou estabelecer as condições gerais de fornecimento de energia elétrica (Resolução ANEEL 414/2010). Esses 55 artefatos visam institucionalizar a vida da sociedade como um todo (e não apenas na cidade) e aparecem na metade direita da figura.

No lado esquerdo, é possível perceber que, além da política pública do planejamento urbano, existem seis políticas públicas de outras áreas que atuam na institucionalização de normas para a vida na cidade. Dessas seis, três contribuem diretamente para o tema de interesse dessa pesquisa, ou seja, são políticas públicas que produziram artefatos que, de alguma forma, atuam no controle sobre as intervenções que interesses privados (terceiros) buscam fazer na paisagem urbana. Ao todo são 15 artefatos, dos quais 10

integrantes da política pública do meio ambiente. Além desses há três artefatos vindos da política pública de saneamento e dois da política de proteção ao patrimônio cultural.

Na parte de baixo, ainda na parte que trata da vida na cidade, aparecem três políticas públicas que trazem 12 artefatos para o contexto institucional do processo de licenciamento que está sendo aqui investigado, apesar de não terem sido criadas especificamente para controlar intervenções na paisagem urbana. São artefatos que tratam de posturas urbanas, normas de convívio na cidade. A Tabela 3, abaixo, resume a participação de outras políticas públicas na Amostra E3.

Tabela 3 - Participação de outras políticas públicas no contexto do planejamento

	NA CIDADE	SOCIEDADE TODA
Política de Planejamento Urbano	18	
Política de Meio Ambiente	10	11
Política de Saneamento Básico	3	2
Política de Proteção Patrimônio Cultural	2	4
Política de Resíduos Sólidos	6	2
Política contra a Poluição Sonora	5	-
Política de Qualidade do Ar	3	-
Política de interesse geral	1	36
	48	55

O artefato na linha inferior, de interesse geral, é a Lei Orgânica de Curitiba que influencia todas as políticas públicas a cargo da prefeitura da cidade. A tabela mostra que quem pretende entender as dificuldades enfrentadas pelo planejamento urbano, não deve olhar apenas para as políticas públicas dessa área. Para compreender as dificuldades enfrentadas pelo planejamento é preciso considerar a interação com outras áreas das políticas públicas. Ou, dizendo de outra forma, a institucionalização do planejamento urbano enquanto política pública ocorre entremeada e, conseqüentemente, influenciada, por diversas outras políticas públicas.

A principal delas é a política pública de meio ambiente que comparece na amostra com 21 artefatos, mais do que os 18 produzidos pela política pública do planejamento urbano. Este resultado é um primeiro indicativo de um processo que poderia ser chamado

de a virada ambiental no planejamento urbano. O tema vem sendo discutido na literatura e existe a percepção de que a imprecisão contida no conceito *sustentabilidade*, com *seus princípios frequentemente ambíguos*, se presta para interpretações e traduções (KORNBERGER 2020). A virada ambiental poderá ser identificada mais vezes na medida em que os resultados forem apresentados.

2. ARTEFATOS DA AMOSTRA E4

Os artefatos da Amostra E4 representam o planejamento urbano acontecendo na cidade de Curitiba. São 285 artefatos que representam a ação do planejamento acontecendo na cidade, conforme o contexto criado pela Amostra E3. No caso específico aqui investigado, trata-se do processo por meio do qual a prefeitura da cidade busca controlar a ação de terceiros interessados em operar uma transformação na paisagem urbana. A ação pode ser representada na forma de um diálogo entre o empreendedor interessado e a prefeitura da cidade.

São 28 falas, 15 do empreendedor, 13 da prefeitura. A cada fala, o empreendedor apresenta uma série de documentos que, além de representarem a intervenção almejada, trazem argumentos defendendo as vantagens da proposta. A Tabela 4, a seguir, representa esse diálogo e indica o número de artefatos utilizados em cada fala. Na parte de baixo está representada uma 29ª fala que representa a intervenção do Ministério Público, com 22 artefatos.

Tabela 4 - Amostra E4 - o Diálogo - quantidades de artefatos por fala

		TOTAL DE ARTEFATOS		NÚMERO DE ARTEFATOS A SEREM ANALISADOS
2014	julho	12	Empreendedor solicita Licença Prévia	12
		36	Empreendedor apresenta o RAP	33
	dezembro	1	Prefeitura responde - pendências	1
		17	Empreendedor complementa RAP	17
2015	junho	1	Prefeitura responde - pendências	1
		4	Empreendedor complementa RAP - 2ª	4
2016	abril	8	Empreendedor complementa RAP - 3ª	8
	junho	4	Empreendedor complementa RAP - 4ª	4
	julho	2	Prefeitura emite Licença Prévia	2
2017				
2018	maio	falta	Prefeitura responde - pendências	falta
	agosto	1	Documento avulso	1
	agosto	falta	Empreendedor atualiza o RAP	falta
	dezembro	1	Prefeitura responde - pendências	1
2019	fevereiro	2	Empreendedor solicita posição	2
	março	1	Prefeitura / Deliberação CAPC	1
	junho	14	Empreendedor complementa RAP	12
	agosto	2	Prefeitura emite 2ª Licença Prévia	2
2020	dezembro	68	Empreendedor solicita Licença de Instalação	58
2021	março	1	Prefeitura responde - pendências	1
	abril	28	Empreendedor complementa RAP	27
	julho	13	Empreendedor assina 1º Termo de Compromisso	13
	setembro	2	Prefeitura emite Licença de Instalação	2
	setembro	10	Empreendedor solicita aquisição de potencial	10
	outubro	1	Prefeitura emite Certidão de Potencial	1
	outubro	16	Empreendedor assina 2º Termo de Compromisso	16
	dezembro	8	Busca doação área de bosque	8
2022	fevereiro	3	Prefeitura responde	3
	julho	1	Prefeitura emite Alvará de Construção	1
	agosto	5	Empreendedor solicita remoção da vegetação	4
	agosto	1	Prefeitura emite Autorização de Remoção	1
		263	<i>duplicados</i> -17	246
2023	fevereiro	22	Ministério Público instaura Notícia de Fato	

285**Total de artefatos na amostra E-4**

A tabela mostra, do lado esquerdo, o ano e o mês de cada fala e, na coluna ao lado, o total de artefatos incluídos em cada uma delas, somando, na linha inferior, os 285 artefatos da amostra. A tabela ficou com trinta linhas porque a primeira fala aparece dividida em dois e existe uma linha para alojar o único documento avulso da amostra.

Após organizar os artefatos na forma de um diálogo, foi possível constatar que 17 deles estavam aparecendo em duplicidade. Essa é, na verdade, uma característica desse tipo de diálogo com o poder público, no qual o interessado é instado a apresentar mais de uma vez um mesmo documento. Trata-se, na maior parte dos casos, de comprovar que determinada etapa já foi cumprida. No entanto, como o objetivo da pesquisa é criar categorias e avaliar densidades, os duplicados acabariam por distorcer a análise. Então, conforme indicado na coluna da direita, esses 17 artefatos foram eliminados da amostra. Desse modo, na maior parte do tempo, a análise vai considerar apenas 246 artefatos.

A análise do processo de autorização para a construção do imóvel destinado a abrigar o hipermercado se estende por um período de oito anos (julho de 2014 a julho de 2022, quando a prefeitura emite o Alvará de Construção) e revela a complexa interação entre agentes humanos e artefatos institucionais no contexto do planejamento urbano. Na *materialização do fluxo de intencionalidades*, os 285 artefatos gerados ao longo do processo (246 únicos após remoção de duplicatas) exemplificam o que Latour (2017 (1999), p.229) descreve como a condição de mediadores dos artefatos institucionais.

O processo se inicia em 2014 com o empreendedor solicitando uma Licença Prévia e apresentando o Relatório de Avaliação Preliminar (RAP). Esse início confirma a percepção de um protagonismo da Política de Meio Ambiente no processo de avaliação e autorização de uma intervenção na paisagem urbana de Curitiba – tanto a Licença Prévia, quanto o RAP são criações do CONAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente. A partir dessa fala inicial, a prefeitura responde indicando pendências a serem resolvidas para uma correta elaboração do RAP e o empreendedor apresenta sucessivas complementações, culminando com a emissão de uma primeira Licença Prévia, em julho de 2016.

Essa primeira licença foi anulada e é interessante notar que o diálogo passa por um período de inatividade em 2017. Foi nesse ano que a população se organizou e iniciou uma mobilização para evitar a construção do hipermercado. No ano seguinte ocorrem duas falas que não constam da documentação enviada e, ao final do ano, uma resposta da prefeitura lista as pendências ainda em aberto no RAP.

Uma Licença Prévia definitiva é emitida pela prefeitura em meados de 2019 e, se

posse dessa, o empreendedor faz a solicitação da Licença de Instalação, documento necessário para a obtenção do Alvará de Construção. O alvará é um artefato tradicional no planejamento urbano, por meio do qual a prefeitura autoriza o início de uma obra. No caso aqui investigado, o alvará foi emitido em julho de 2022, mas até o momento as obras não se iniciaram.

Quando se examina a materialidade dos artefatos da Amostra E4 é possível identificar 37 tipos diferentes de artefato. Alguns já bem estabilizados, como é o caso do alvará ou de uma procuração pública, outros sem formato definido, mas já consagrados como conceito, como é o caso de um comprovante de operação bancária ou de um carimbo de visto e aprovação. Por conta disso, os 37 tipos representam, na prática, uma classificação preliminar. Nem todos os indivíduos dentro da mesma tipologia são idênticos. Depois de examinar a estrutura do diálogo, foi possível organizar os 37 tipos em três grandes categorias, conforme mostra a Tabela 5 a seguir.

As categorias agrupam artefatos com diferentes funções no diálogo. Os “iniciais” são artefatos que marcam o começo de uma interação com a prefeitura. As “falas” são artefatos que constituem a parte substantiva do diálogo. Os “recheios” são complementos e apêndices necessários para embasar a argumentação apresentada nas “falas”.

A categoria “iniciais” inclui artefatos como fichas de protocolo (14 artefatos, 5,71%), cartas ou ofícios de encaminhamento (15 artefatos, 6,12%), e requerimentos (11 artefatos, 4,49%). Estes artefatos atuam como “gatilhos institucionais”, conforme descrito por Scott (1991), iniciando o ciclo de interações entre os proponentes de projetos e as estruturas burocráticas da administração municipal. A natureza padronizada destes documentos reflete o que Meyer e Rowan (1977) chamaram de “mitos racionalizados”, ou seja, práticas institucionalizadas que conferem legitimidade ao processo desde seu início. No total são 39 artefatos, equivalente a 16,33% do total.

Na categoria “falas” estão reunidos 93 artefatos (37,96% do total). Essa categoria constitui o núcleo do diálogo entre os proponentes (empreendedores) e a administração municipal (prefeitura). Os 67 artefatos produzidos pelo empreendedor – tais como relatórios, estudos, memoriais descritivos, gráficos, tabelas e plantas de projeto – são todos do tipo “*graphs*” (CARROL, 2012) e servem para representar a intervenção na paisagem urbana que está sendo proposta. São os artefatos que caracterizam a prática do planejamento e saber ler e interpretar esses artefatos é uma das habilidades que caracterizam os planejadores. Alguns desses artefatos já tem longo histórico institucional, como as plantas

de projetos.

Tabela 5 - Os artefatos da Amostra E4 por tipo

246	Categorias	246	TIPO de ARTEFATO:	
39	Os INICIAIS	14	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto	
		15	Carta / Ofício de Encaminhamento	
		10	Requerimento	
93	As FALAS			
Empreendedor	67	12	Relatório	◀
		4	Estudo	◀ 23
		7	Ofício - Memorial	◀
		5	Gráfico / Tabela / Matriz	
		2	Planta topográfica	
		10	Prancha de Projeto - Arquitetura	
		16	Prancha de Projeto - Engenharia	
		6	Prancha de Projeto - Paisagismo	
		5	Termo de compromisso	◀ 5
Prefeitura	26	5	Parecer de Análise - Pendências	◀ 9
		4	Parecer Técnico	◀
		5	Licenças /Autorizações	
		2	Alvará	
		1	Diretriz de Projeto	
		8	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso	◀ 9
		1	Ata de Reunião	◀
114	Os RECHEIOS			
		30	Informação / Despacho	
		17	Carimbo de Aprovação	
		2	Consulta de Protocolo	
		2	Comunicado público em jornal local	
		3	Carta de Viabilidade	
		4	Guia Amarela	
		12	Declaração de Quitação da Guia	
		2	Guia de Recolhimento	
		3	Comprovante de transação bancária	
		1	Escritura Pública	Q
		3	Matrícula	
		1	Comprovante de Situação Cadastral	
		1	Contrato Social do requerente	
		1	Documento de Identidade	
		1	Procuração	
		17	ART	
		2	RRT	
		12	Certificado de Regularidade no CTF	

46

Artefatos a codificar

46

Artefatos a codificar

A prefeitura contribuiu com 26 artefatos (10,61% do total), incluindo pareceres de análise e pareceres técnicos (9 artefatos, 3,67%), licenças e alvarás (7 artefatos, 2,86%), diretrizes de projeto, deliberações e atas de reunião. Os 26 artefatos da prefeitura representam o exercício do poder regulatório. Os pareceres são os que trazem a posição da prefeitura em relação a intervenção que está sendo proposta na paisagem. Nesse sentido, representam a essência do planejamento urbano estatutário sendo aplicado como política pública para controlar as intervenções propostas por terceiros.

Os “recheios”, com 112 artefatos (45,71% do total), são documentos procedimental-burocráticos que asseguram a conformidade legal e administrativa do processo. Este grupo é composto por Informações ou Despachos (30 artefatos, 12,24%), Carimbos de Aprovação (17 artefatos, 6,94%), Declarações de Quitação de Guia (12 artefatos, 4,90%), Guias de Recolhimento (3 artefatos, 1,22%), Comprovantes de Transação Bancária (2 artefatos, 0,82%), Consultas de Protocolo (3 artefatos, 1,22%), entre outros documentos relevantes como Certificados de Regularidade (12 artefatos, 4,90%). Nessa categoria, é importante observar que os 39 artefatos na parte de baixo da tabela (15,92%) têm a função que qualificar os agentes que estão falando. Funcionam como legitimadores da posição que cada agente ocupa no processo. São documentos que atestam que o agente tem a condição de proprietário, seja do terreno, seja de uma qualificação, seja do poder de representar alguém.

Duas tipologias que se destacam na categoria “recheios” são os tipos “informação/despacho” e “carimbos de aprovação” que representam a passagem do processo pelas diversas instancias internas da prefeitura chamadas a se manifestar quanto à aprovação da intervenção que está sendo discutida. São 47 artefatos com essa função (41,2% dos recheios) e podem ser considerados um exemplo prático de como o poder está não em uma posição ou com uma pessoa, mas na estrutura, distribuído nas redes que formam o plexo da organização pública.

A complexidade e diversidade dos artefatos envolvidos sugerem um sistema de planejamento que busca legitimidade através da formalização e da expertise técnica e reflete o conceito de “redes de governança” discutido por Healey (2006), onde múltiplos atores e instrumentos interagem para produzir decisões no planejamento urbano. Esta complexidade institucional também ecoa a observação de North (1990) sobre como as instituições criam estruturas que moldam a interação humana e, por extensão, o desenvolvimento urbano. Pode-se dizer, também que a complexidade técnica representa uma das barreiras

que dificultam a participação cidadã no planejamento urbano.

A complexidade do processo é ainda mais evidenciada pela variedade de documentos necessários para qualificar os atores e estabelecer a legalidade das suas ações (39 artefatos, 15,92% do total). São artefatos de certo modo políticos, que buscam estabelecer uma legitimidade baseada na técnica e na legalidade.

Nesse sentido, vale a pena examinar quem são os agentes que falam por intermédio dos artefatos. A Tabela 6, a seguir, apresenta essa informação e repete os dados da Tabela 2 para que os resultados das duas amostras possam ser comparados. Verticalmente, a tabela está dividida em três campos: no campo superior estão os agentes (organizações) que atuam no nível federal. No campo intermediário, os que atuam no nível estadual e no campo inferior, os que atuam no nível local, no nível da cidade. Em termos de colunas, a coluna do centro indica quem produziu os artefatos, as quatro colunas do lado esquerdo reproduzem os dados da Tabela 2 e as três colunas da direita representam as três categorias da tipologia: as falas, os recheios e os iniciais.

A análise dos dados apresentados na tabela permite perceber que, como seria esperado, a maior parte dos artefatos da Amostra E4 é produzida localmente, ou seja, em Curitiba. Todos os artefatos do tipo “fala” foram produzidos na cidade. Por outro lado, dos 46 artefatos produzidos fora da cidade, 39 são justamente os que servem para qualificar os agentes que participam da prática do planejamento.

Quando se examina a parte de baixo da tabela, fica claro que o planejamento urbano é uma atividade fortemente vinculada à esfera local. Nesse sentido, vale notar que a Lei Municipal 11.095/2004 (que consta da Amostra E3) estabelece que apenas profissionais cadastrados na prefeitura estão legalmente habilitados para tramitar um pedido de autorização para intervir na paisagem urbana da cidade. Os técnicos cadastrados constituem uma espécie de núcleo do plexo que planeja e no Brasil, muitos municípios institucionalizaram este mesmo tipo de exigência.

Tabela 6: quem fala por intermédio dos artefatos.

AMOSTRA E3				AMOSTRA E4			
NORMA	PORT/RES	DECRETO	LEI	Quem fala por meio dos artefatos	FALAS	RECHEIOS	INÍCIOS
24	30	20	29		93	114	39
1				O plexo internacional			
			13	Legislativo Federal			
	8			Executivo Federal			
				IPHAN-PR		1	
				IBAMA		12	
	10			CONAMA			
				Diversos		1	
				CAU-BR		2	
23				ABNT			
				Banco Privado		3	
				Junta Comercial - SC		1	
				Executivo Estadual - SC		1	
				Cartório - SC		1	
	3			Executivo Estadual - PR			
	2			CEMA			
	3			Ministério Público - PR			
				CREA-PR		17	
				Sanepar		2	
				Copel		1	
				Cartório Curitiba		4	
			16	Legislativo municipal			
		20		Chefe Executivo municipal			
				Equipe de Análise do RAP	4		
				PMC		14	14
	3			PMC - SMMA	8	7	
				PMC - IPPUC		5	
	1			PMC - SMU	3	13	
				PMC - SMOP	2	11	
				PMC - SETRAN		11	
				PMC - SMF		3	
				Colegiado Municipal	9	1	
				Empreendedor	5	2	4
				Consult. principal + Empreendedor			17
				Consultoria principal	16		4
				Arquiteto principal	12		
				Outros consultores - Eng	20	1	
				Outros consultores - Div	10		
				Outros consultores - Bio	4		

 artefatos que qualificam os agentes que estão falando

No modelo da gerencialização da lei proposto originalmente por Edelman, o trabalho de tradução e interpretação da lei é fruto de uma construção social que começa no que ela chama de Campo Legal e depois se espalha para os demais campos da sociedade, vindo a se institucionalizar. Com o tempo, estas interpretações “gerencializadas” ou “empresariais” do direito acabam por ser incorporadas e legitimadas pela nova legislação. *Essa confusão, esse embaralho, entre as lógicas empresarial e jurídica torna-se, assim, um mecanismo através do qual os valores organizacionais privados se infiltram na lógica jurídica* (EDEL-MANN e TALESH 2011, p. 106).

No caso do planejamento urbano é importante destacar o papel que o campo técnico (do qual participam não apenas os técnicos cadastrados) desempenha nesse processo de tradução. É um processo que envolve interpretações complexas, um conhecimento que, como destaca Sarah Feldman (2005, p.281), acaba por se constituir *como saber exclusivo do setor de urbanismo da administração municipal*. Aliás, a própria literatura sobre a endogeneidade da lei destaca que *gestores e consultores de gestão contribuem para a para a gerencialização do direito mais do que outros profissionais* (MARA-DRITA 2001). Na tradição do planejamento urbano, a estratégia de contratar consultores inseridos (e, preferencialmente, bem posicionados) no plexo local que planeja a cidade, costuma ser adotada por empreendedores que buscam uma forma segura de navegar nesse campo de traduções e interpretações. São os *profissionais da conformidade*, que atuam tanto das organizações privadas quanto das públicas.

Este campo atua em contato estreito com o Campo Legal de modo que as traduções fluem mais naturalmente até os responsáveis por definir os parâmetros de conformidade legal. Nesse sentido, note-se que a Tabela 6 permite identificar inclusive atores que participam tanto da etapa da elaboração das políticas públicas quanto da sua implantação. Isso ilustra o conceito de “poder em rede” de Foucault (2010, p.26), demonstrando como diferentes aspectos da governança urbana se entrelaçam e podem alterar o curso das interações institucionais

3. OS CONTEÚDOS

Após examinar a materialidade dos artefatos, a pesquisa examinou os conteúdos de cada um deles com o objetivo de descobrir como eles se referenciam ao direito à cidade. Se o objetivo é avaliar o planejamento urbano como política pública, então é preciso ver como os artefatos se referem às três dimensões do direito à cidade. Foram avaliados os

conteúdos das duas amostras separadamente. Primeiro para descobrir como o direito à cidade aparece nas políticas públicas, na Amostra E3, depois como aparece na prática do planejamento, na Amostra E4.

Para evitar distorções criada por artefatos não relacionados ao planejamento urbano enquanto política pública, na Amostra E3 foram excluídos os 55 artefatos que não tratam especificamente da vida na cidade, com exceção da Constituição Federal – origem de todas as políticas públicas no Brasil e documento de referência para qualquer avaliação. Desse modo, a codificação foi feita com 49 artefatos da Amostra E3. Pelos mesmos motivos, na Amostra E4 foram examinados apenas os 46 artefatos que constituem as “falas” dentro do diálogo (conforme Tabela 5).

A codificação foi feita buscando trechos dos documentos que poderiam ser considerados como fazendo referência à cada uma das três dimensões do direito à cidade: na dimensão material, foram buscadas referências ao direito a uma boa cidade, a um ambiente urbano agradável; na dimensão política, foram buscadas referências ao direito à participação no planejamento da cidade e, finalmente, na dimensão cultural, foram buscadas referências ao direito de bem-viver.

Começando pela Amostra E3, é preciso dizer que num primeiro ciclo de codificação foi feita uma leitura completa dos documentos. Depois, para reforçar, foram realizadas, com ajuda do Atlas.ti, pesquisas por termos que pudessem ajudar na identificação desses trechos: qualidade de vida, bem-estar, participação. Os termos boa cidade e bem-viver também foram buscados e não constam em nenhum dos 49 documentos examinados. Como exemplo de trechos que fazem referência ao direito à uma boa cidade pode ser citado o Art. 3º da Lei Municipal 9.800/2000, a lei de zoneamento da cidade, que estabelece entre seus objetivos: *VI - Viabilização de meios que proporcionem qualidade de vida à população, em espaço urbano adequado e funcional e o planejamento integrado às políticas públicas; VII - preservação da escala da cidade e de seus valores naturais, culturais e paisagísticos;*

Garantir qualidade de vida em espaço urbano adequado, preservando a escala urbana e os valores culturais da população pode ser considerado uma referência a uma boa cidade nos seus aspectos físicos. Outro trecho, seria o inciso VI, do Art. 3º da Lei Municipal 15.511/2019, a nova lei de zoneamento de Curitiba, que diz: *VI – promover a qualidade de vida e do ambiente através da promoção de espaços urbanos adequados e funcionais.*

Como exemplo de trechos que fazem referência ao direito ao bem-viver, pode ser

citado o Art. 14 da Lei Municipal 14.771/2015 que faz a revisão do Plano Diretor de Curitiba e estabelece entre os objetivos gerais: *I - promover a qualidade de vida e do ambiente; II - reduzir as desigualdades e a exclusão social; III - promover o desenvolvimento social, com oportunidade de acesso a bens, serviços e políticas públicas*. Outro exemplo seria, o Art. 145 da Lei Orgânica de Curitiba que estabelece como objetivos da política municipal de desenvolvimento urbano *propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e sustentável e o bem-estar social da comunidade de Curitiba*. Tanto ter como objetivo o *bem estar social da comunidade*, quanto a redução das desigualdades e da exclusão social podem ser considerados como fazendo referência à dimensão cultural do direito à cidade – aquela na qual o objetivo é garantir o direito de cada morador de usufruir das amenidades oferecidas pela cidade.

Finalmente, os trechos que resultaram da busca por referências ao direito à participação foram os mais numerosos e emergiram em duas categorias distintas. Isso porque ao mesmo tempo em que foram encontrados trechos afirmando a participação como um direito da população entendida como um todo, surgiram também trechos onde participar do planejamento aparece como um privilégio oferecido para apenas determinadas categorias.

Como exemplo de trecho que se refere à participação como um direito de toda a população pode ser citado o Art. 2º do Estatuto da Cidade que, no seu inciso II estabelece como diretriz geral para a política urbana a *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos*. Ou o Art. 189 da Lei Municipal 14.771/2015 (o novo Plano Diretor de Curitiba) que estabelece: *O Município promoverá oficinas, programas e eventos de capacitação da população, dos membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias para melhor compreensão e participação no processo de gestão democrática da cidade*.

Bem diferente, são os próximos dois trechos que exemplificam casos nos quais a participação é um privilégio. No primeiro caso, o Decreto Municipal 838/1997 garante ao empreendedor o direito de participação na avaliação, pelo poder público, de uma intervenção que esteja planejando fazer. O direito consta no parágrafo único do Art. 5º, que estabelece: *Para a execução do RAP, o empreendedor apresentará Termo de Referência - TR à SMMA, a qual poderá fixar diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do empreendimento e características ambientais da área, forem julgadas necessárias*. Já o Decreto

Municipal 1.020/2013, que dispõe sobre a regulamentação das edificações no município de Curitiba, inclui entre os considerando iniciais, a informação de que o artefato foi elaborado com a participação de duas categorias profissionais específicas ao dizer que *as novas regras foram estudadas em conjunto com as entidades relacionadas às áreas de Engenharia e Arquitetura*.

É interessante notar que nos dois últimos casos os trechos foram recolhidos de decretos. Os que falavam de participação popular eram leis. Essa observação quer chamar a atenção para a hierarquia que apareceu na Tabela 1, confirmando a ideia de que o compromisso com os direitos da população é maior nas leis do que no decreto, e maior no decreto do que na portaria.

Na Tabela 7, a seguir, permite visualizar os resultados conseguidos com o trabalho de codificação dos 49 artefatos em busca das três dimensões do direito à cidade. Os artefatos foram agrupados em cinco categorias. A primeira, com o nome de Constituição, inclui também a Lei Orgânica de Curitiba, a constituição municipal, que atua também (ou deveria) como referência para todas as políticas públicas implantadas pela prefeitura. Depois aparecem as categorias já utilizadas na Tabela 1.

Tabela 7 – O direito à cidade no conteúdo dos artefatos da Amostra E3

			Citações / exertos que traduzem a ideia de							
			A Boa Cidade		O Bem-Viver		Participa Pop.		Participa Priv.	
Tipo de artefato	Total de artefatos	Autor do artefato	5	9	14	8				
Constituição	2	<i>Constituinte</i>	2	1,0	3	1,5	2	1,0	0	0,0
Leis	9	<i>Legislativo + Executivo</i>	5	0,6	8	0,9	13	1,4	0	0,0
Decretos	17	<i>Chefe do Executivo</i>	0	0,0	1	0,1	0	0,0	4	0,2
Portarias	9	<i>Ministro / Secretário</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,3
Resoluções	12	<i>Conselho</i>	0	0,0	0	0,0	1	0,1	1	0,1
Amostra E3		49								

Na tabela, do lado esquerdo aparece o total de artefatos de cada categoria e, na terceira coluna, o tipo de autor. Os resultados aparecem agrupados em quatro colunas,

cada qual dividida em duas abaixo do termo pesquisado. Na primeira delas, à esquerda e em fonte maior, o número de vezes que expressões equivalentes ao termo foram identificadas na amostra. Os números que aparecem à direita, em fonte menor, é um índice de frequência que indica quantas vezes o termo aparece por artefato, em média. Assim, na categoria Constituição, com dois artefatos, o índice 1,0 aparece nas duas colunas onde os resultados mostram que foram recolhidas duas expressões referentes ao tema. Já na categoria Portarias, sob a coluna Participação Privilegiada, o índice 0,3 indica que foram três resultados em nove documentos. Ou seja, quanto mais alto o índice, maior a frequência.

A tabela permite perceber a hierarquia da conformidade com mais nitidez. Na parte de cima da tabela, nos artefatos que dão origem às políticas públicas, produzidos por autores mais vinculados ao interesse público, as menções ao direito à cidade são mais frequentes. Na parte de baixo, as citações são mais raras. A tabela confirma o processo de gerencialização da lei que se inicia porque a lei é ambígua e precisa ser detalhada por documentos infralegais. Esse processo traduz as ideias estabelecidas nas constituições e nas leis em índices, métricas e indicadores que vão, no final do processo, serem as referências para verificar se os direitos estão ou não sendo atendidos.

Talvez seja esse o motivo pelo qual o exame **do conteúdo da Amostra E4** tenha revelado tão poucas citações ao direito à cidade. A busca por citações foi realizada apenas nos 46 artefatos indicados na Tabela 5, os artefatos que representam o cerne do diálogo entre o empreendedor e a prefeitura. Foram buscadas referências ao direito a uma boa cidade, a um ambiente urbano agradável, ao bem-viver e à participação no planejamento – as três dimensões do direito à cidade.

É claro que, tratando-se de artefatos que representam não uma política pública (como na Amostra E3) mas o planejamento acontecendo na prática, não foram buscadas referências diretas ao direito à cidade. O que se buscou foram trechos do conteúdo que indicassem, de algum modo, uma preocupação com a boa cidade, com o bem viver e com a participação. Afinal, se os 46 artefatos foram utilizados para fazer acontecer o debate entre o empreendedor e a prefeitura e se a finalidade desse debate deveria ser discutir e avaliar uma determinada intervenção na paisagem urbana, então a ideia de uma boa cidade e do bem viver deveriam aparecer na argumentação. Mas não foi isso o que aconteceu.

A Tabela 8, a seguir, mostra que apenas dois artefatos, entre os 46 analisados, fizeram menção aos conceitos. Diante da dificuldade, a busca foi refeita aplicando uma

No conceito do direito à cidade, a ideia da participação é essencial. Como já foi visto nos capítulos anteriores, sem a participação, sem a dimensão política, o direito à cidade não se completa. Portanto, se na condição de política pública o planejamento urbano almeja garantir o direito à cidade, é preciso garantir o direito à participação. Quando se trata da participação no planejamento e na gestão urbana, é possível identificar dois momentos distintos, os dois igualmente importantes, os dois igualmente essenciais: primeiro, no momento do planejamento das intervenções, depois, no momento da implantação e da operação da proposta (FREY 1996; VASSOLER 2004).

Ou seja, não se trata apenas de garantir uma participação momentânea, acontecida graças ao convite para participar de certa etapa do projeto, mas de garantir uma participação permanente, na qual a população compartilha, vive, usa e, no final das contas, viabiliza que certas intervenções ganhem vida e se institucionalizem. Um exemplo dessa participação seria o programa Lixo que não é Lixo – programa de coleta seletiva implantado em Curitiba em 1989 – que só é viável na medida em que centenas de milhares de pessoas colaboram com a prefeitura separando o lixo em seus domicílios. O mesmo pode ser dito em relação aos parques urbanos que não se institucionalizam enquanto parques se as pessoas não os utilizarem de forma adequada. Se não forem utilizados, serão apenas áreas verdes.

É uma participação que se dá com o envolvimento do indivíduo, sempre em relação a outros indivíduos, com os quais colabora, interage e negocia. Nesse sentido, a dimensão política do direito à cidade mostra-se como uma extensão do direito ao bem-viver, é a dimensão que nos garante *a liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos*, como escreveu Harvey (2014, p.74). É nesse sentido que Lefebvre (1969, p. 24) diz que *a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos*.

É graças ao reconhecimento dos outros que as pessoas se constroem como indivíduos, que ganham seu lugar na sociedade. Participar constrói o lugar das pessoas na sociedade. Essa noção está bem estabelecida por pesquisadores como Richard Sennett (que escreveu uma trilogia sobre o tema) que defende que a construção compartilhada de cidades *habilita as pessoas para a condução de suas vidas cotidianas* (SENNETT 2018, p.10). Contribui para melhorar a sociedade, portanto.

Nesse sentido, os resultados mostram que o processo de institucionalização está indo para uma direção bem diferente. Um dos mecanismos pode ser exemplificado pelo

Decreto Municipal 838/1997. O decreto está, aparentemente, restringindo a publicidade que o Conama estabelece para os relatórios de impacto ambiental ao encurtar o prazo que a população dispõe para solicitar a cópia do RAP que deveria ter o direito de ver. O texto do decreto estabelece: *Art. 8º - O RAP deverá ser entregue em 05 (cinco) vias, para que no mínimo 2 (duas) fiquem à disposição do público para consultas na sede da SMMA.*

Art. 9º - A SMMA receberá manifestações por escrito daqueles interessados que tenham consultado o RAP, num prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados a partir da data do seu protocolo.

O espírito que se percebe no conteúdo do decreto está em linha com a constatação feita por Sarah Feldman (2005, p.282) de que *não há, nem da parte dos responsáveis pela elaboração da lei, nem do departamento de urbanismo, em geral, nem dos defensores do zoneamento, a preocupação de conferir transparência ao processo.* O caso estudado por ela, a institucionalização da legislação de zoneamento na cidade de São Paulo, parece ter muitas semelhanças com o que ocorre em Curitiba. *A implantação da legislação de zoneamento é marcada pela utilização de estratégias que negam qualquer debate com a sociedade e qualquer preocupação em legitimar o instrumento para além do estreito círculo de interlocutores que se mobilizam em torno de interesses particulares e localizados. A elaboração e aprovação da legislação de zoneamento se dá no circuito dos gabinetes técnicos e dos processos que se originam de solicitações de particulares ou do executivo. O zoneamento é elaborado e implantado à surdina, tanto no período democrático, de mobilização e organização da sociedade, e de intensos debates urbanísticos, como no auge da ditadura militar (FELDMAN 2005, p.282)*

Um terceiro mecanismo: a centralidade do RAP

Até esse ponto, os resultados apresentados permitiram identificar dois mecanismos que propiciam o processo de gerenciamento da lei. O primeiro mecanismo ficou aparente no exame da materialidade dos artefatos. Trata-se da hierarquia da conformidade, no qual artefatos ditos infralegais, produzidos em ambientes afastados do escrutínio e do debate público, definem como, afinal, será estabelecido o que está (ou não) em conformidade com a política pública. O segundo mecanismo surgiu do exame dos conteúdos: trata-se da tradução e interpretação de conceitos, por meio do qual, ideias de direitos são traduzidas em parâmetros e indicadores técnicos. Esse é exatamente o mecanismo que os estudiosos da endogeneidade da lei identificaram em suas pesquisas

Segundo a teoria do modelo da endogeneidade da lei, o processo de tradução envolve algum tipo de materialidade que, ao final, passa a ocupar o lugar dos objetivos iniciais desejados pelos que redigiram a lei. O exemplo clássico é o das empresas que, nos Estados Unidos, atendem a política pública que estabelece oportunidades iguais de acesso ao trabalho simplesmente criando departamentos internos responsáveis para cuidar do problema. A criação do departamento passa a valer para comprovar que a empresa está em conformidade com a lei (EDELMAN 2004).

No caso que está sendo examinado, o exame do conteúdo dos artefatos da categoria “falas” permite identificar é um terceiro mecanismo, talvez mais radical, que também propicia o gerenciamento da lei. Trata-se não mais de uma tradução ou de uma interpretação, mas de uma substituição. É o mecanismo que, pelo menos no caso de Curitiba, coloca o Relatório Ambiental Prévio, o RAP, no lugar central do debate, um lugar que deveria ser ocupado pela intervenção que está sendo proposta. O esperado é que o diálogo entre empreendedor e prefeitura tivesse como tema central o impacto que a intervenção proposta poderia causar na paisagem do Bom Retiro e na vida dos curitibanos que vivem ou se utilizam do bairro. O que o mecanismo faz é movimento de substituição. Com ela, os planejadores e técnicos da prefeitura passam a discutir com o empreendedor não mais a intervenção urbana que o RAP descreve (em detalhes), mas o RAP em si, enquanto artefato material.

Isso pode ser percebido também quando, depois de aberto os conteúdos, se percebe que em 14 das 28 falas da Tabela 4 (metade, portanto), discutem o RAP em si: a forma como está organizado, quais aspectos técnicos da intervenção descreve, como recolheu as informações, que abordagens utilizou. Nessas falas, é fácil perceber, o que se está discutindo não é a intervenção em si, mas o próprio RAP.

A cronologia do processo, detalhada na Tabela 5, permite perceber isso. Entre 2014 e 2016, cada resposta da prefeitura e cada complementação do RAP pelo empreendedor geraram novos artefatos institucionais. Este ciclo de produção e revisão de documentos técnicos dominou o processo, culminando na emissão da primeira Licença Prévia em julho de 2016. A importância atribuída ao RAP é evidenciada pelo fato de que, mesmo após a emissão desta licença, novas pendências e atualizações no RAP continuaram a ser o foco principal das interações, levando à emissão de uma segunda Licença Prévia em 2019.

A centralidade do RAP no processo de análise é ainda mais destacada pela composição dos artefatos analisados. Dos 246 artefatos que compõe o corpus de análise da

Amostra E4, uma parte significativa é composta por artefatos tais como relatórios, estudos, memoriais descritivos e pranchas de projeto. Especificamente, 11 relatórios, 4 estudos, 7 memoriais descritivos e 32 pranchas de projeto foram produzidos pelo empreendedor, totalizando 54 artefatos diretamente relacionados à elaboração e adequação do RAP exigido pela prefeitura. Alguns foram apresentados junto com o RAP logo no início, como anexos, outros vieram a ser solicitados pela prefeitura, nos sucessivos pedidos que fez de ampliação do escopo do Relatório Ambiental apresentado pelo empreendedor.

A Tabela 9, abaixo, apresenta uma síntese do conteúdo dos artefatos utilizados pela prefeitura para interagir com o empreendedor: os pareceres de análise. Essa parece ser, em Curitiba, a principal ferramenta prevista pela política pública para discutir, debater e avaliar as vantagens ou desvantagens de uma intervenção de grande escala na paisagem da cidade. O Parecer de Análise é produzido por uma Equipe de Análise que reúne, no caso examinado, três técnicos do IPPUC, três da SMMA, um da Secretaria de Urbanismo e outro da SETRAN, dos transportes.

Tabela 9: os temas em debate entre o empreendedor e a prefeitura

TEMA DO DIÁLOGO			Os temas em cada Parecer de Análise				
			TOTAL	1º	2º	3º	4º
			121	59	25	36	1
Ajuste no projeto	6,61	8	4	4	0	0	
Ajuste nas Medidas Mitigadoras	17,36	1,65	2	1	0	0	
Estabelece parâmetro de operação	9,09	11	5	4	2	0	
Ajuste forma do RAP	47,11	57	18	12	27	0	
Ampliação escopo do RAP	11,57	14	14	0	0	0	
Esclarecer informação	82,64	4,96	4	0	2	0	
Questiona informação	6,61	8	8	0	0	0	
Completar documentação	12,40	15	5	4	5	1	

A tabela apresenta, na coluna da esquerda, os temas que estão sendo discutidos. Os três primeiros tratam da intervenção em si. No primeiro, o tema é o projeto da intervenção, no segundo, são discutidas as medidas mitigatórias – intervenções na paisagem da

cidade exigidas pela prefeitura como forma de amenizar os impactos negativos criados pela construção do hipermercado. Finalmente o terceiro tema, discute a operação do hipermercado de modo a criar menos incomodo para a vizinhança.

A tabela mostra que mais de 80% das manifestações da prefeitura por meio dos pareceres de análise tratavam da qualidade do RAP enquanto artefato, e não da proposta de intervenção que deveria ser o tema da avaliação. Menos de 10% das manifestações referem-se à aparência do hipermercado, ao seu tamanho ou ao seu impacto na paisagem da cidade.

Depois de apresentado o RAP, no início do diálogo, os pareceres de análise estabelecem o padrão do debate com o empreendedor utilizando-o como referência e roteiro de suas falas subsequentes. Cada nova fala o empreendedor responde, item a item, o parecer recebido. Por exemplo, após a conclusão do primeiro Parecer de Análise, a prefeitura informa *que concluímos que o Relatório Ambiental Prévio ainda não reúne condições técnicas para a aprovação, sendo necessárias as informações necessárias (sic) nesse parecer*. Na sua resposta, o empreendedor copia e cola a conclusão e responde: *De acordo. Desta forma, seguem nesse documento, as respostas e justificativas aos 36 itens propostos no Parecer de Pendências, conforme Coordenação da Equipe de Análise do RAP*.

O mecanismo de substituição conduz o debate para aspectos específicos do RAP, discutindo se este está ou não descrevendo a realidade do território de forma adequada, fragmentando a análise em especialidades técnicas e perdendo de vista o impacto holístico da intervenção no tecido urbano e na vida comunitária. Isso resulta em um deslocamento do debate das questões fundamentais para o planejamento urbano – relacionadas ao direito à cidade – para questões técnicas de conformidade ambiental. Nesse tipo de processo, propostas de intervenção podem ser consideradas adequadas e tecnicamente conformes, sem atender necessariamente às necessidades e aspirações mais amplas da comunidade urbana.

É interessante destacar que a Resolução CONAMA 001/1986 que dá origem aos artefatos desse tipo – os relatórios de impacto ambiental – não estava visando intervenções na paisagem urbana quando foi concebida. A preocupação do texto se volta principalmente para os grandes projetos de infraestrutura e o impacto que esses podem criar na paisagem natural – nos bosques, nas matas, nos rios, no mar. A resolução elenca 18 atividades *modificadoras do meio-ambiente*, entre as quais estradas de ferro, usinas hidrelétricas, portos, oleodutos, etc. Existe uma única menção ao espaço urbano, no item XV,

que inclui *projetos urbanísticos acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental*, mesmo assim, a critério dos órgãos municipais e estaduais competentes.

De alguma forma, em algum momento, o procedimento de licenciamento ambiental foi adotado pelo poder público local como a forma ideal de avaliar intervenções na paisagem urbana. Nesse momento – que poderia ser chamado de virada ambiental – as prioridades do planejamento urbano foram substituídas por outras que, apesar de fundamentalmente importantes para o bem estar do planeta, não alcançam as complexidades da vida urbana. Metzger (2018, p.08) escreve que esse processo pode ser visto como uma cuidadosa coreografia que desloca a atenção dos planejadores das questões do direito à cidade para questões como desenvolvimento sustentável ou crescimento inteligente.

O mecanismo indica a necessidade de reavaliar o papel do RAP no processo de planejamento, buscando integrar suas importantes considerações ambientais em uma análise mais holística que leve em conta o amplo espectro de impactos de uma intervenção urbana na vida da cidade e de seus habitantes. Aliás, a legislação que criou o RAP em Curitiba, o Decreto Municipal 838/1997, estabelece justamente isso ao dizer no seu Art. 1º - *Fica instituído o Relatório Ambiental Prévio - RAP como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento ambiental no âmbito do Município de Curitiba*. Para subsidiar significa que o RAP não decide sobre se a intervenção deve ou não ser realizada, significa que ele apenas reúne informações e análises para que uma outra instância decida.

CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Se o objetivo desse trabalho é apresentar uma análise do processo de institucionalização do planejamento urbano como política pública, o capítulo anterior pode ser considerado como um forte argumento para defender a tese de que, sim, o planejamento está se institucionalizando mal. Os argumentos apresentados foram baseados numa análise institucionalista que, lançando mão da racionalidade do design, procurou aprofundar a investigação de mecanismos que propiciam o processo de *gerencialização da lei*. Trata-se de um processo que consegue apresentar traduções e interpretações dos objetivos estabelecidos pelas políticas públicas de modo a institucionalizar procedimentos que permitam às empresas cumprir a lei sem ter que se afastar muito de seus objetivos mais essenciais – remunerar o capital de seus acionistas.

Todo o processo é revestido de uma roupagem técnica que busca uma exatidão de detalhes como forma de se mostrar cuidadosa e dessa forma angariar o respeito e a concordância dos campos sociais que constituem o plexo local que planeja. Como explica a teoria da endogeneidade da lei, o modelo prevê um processo de construção (de criação) feito pelos profissionais da conformidade – um conjunto de consultores especializados atuando em colaboração com integrantes do Campo Legal – que vão estabelecer parâmetros, fórmulas e representações materiais que passam a ser aceitas como expressões do cumprimento da política pública.

Nesse sentido, é interessante destacar algumas dessas criações conjuntas concebidas com o objetivo de fornecer ao público (ou ao menos para a burocracia pública) uma avaliação dos impactos da intervenção proposta na paisagem do Bom Retiro. No final das contas, são artefatos. A investigação identificou alguns. Um deles constitui parte importante do RAP. Trata-se do Capítulo 6: Prognóstico Ambiental, na página 411, cujo objetivo é analisar, qualificar e, quando possível, quantificar *as interferências causadas pelo empreendimento proposto no ambiente*.

A metodologia adotada para quantificar o impacto na paisagem urbana utiliza um determinado número de atributos, cada um deles recebendo um determinado “peso” de importância. Cada especialista da equipe (ao todo, foram apresentados nove ART’s e 12 certificações do Cadastro Técnico Federal) elabora uma lista dos impactos que considera que poderão ser causados pela intervenção. Depois todos se reúnem para montar a lista final. O RAP considerou uma lista de 29 impactos, entre eles perda do solo por processo

erosivo, produção de efluentes domésticos, aumento no consumo de água e aumento no fluxo de veículos pesados. Os impactos também podem ser positivos. Dos 29 listados, dez foram considerados positivos.

O primeiro impacto considerado – mudança na paisagem geral – foi incluído no grupo dos positivos, por exemplo. Os motivos são explicados na página 420: *com a instalação do projeto, com as obras para a construção do empreendimento, o movimento das pessoas e o que o mesmo tende a oferecer futuramente e especialmente com segurança 24 horas, proporcionou a classificação deste Impacto como positivo* (sic). Cada impacto é considerado em termos de natureza (N), importância (I), probabilidade de ocorrência (P), abrangência (A) e sinergia (S). A fórmula adotada para avaliar a valoração do impacto é a seguinte: $\text{Valoração} = N \times (1,0 \times I) + (0,9 \times P) + (0,8 \times A) + (0,7 \times S)$.

Outro exemplo dessas criações conjuntas que visam institucionalizar interpretações dos impactos constitui um artefato específico: o Cálculo da Compensação Ambiental (Artefato 94 da Amostra E4). O artefato foi institucionalizado pelo Decreto Municipal 362/2018 e pela Portaria SMMA 22/2018. Trata-se de um estudo a ser realizado pelo empreendedor e que deve estar baseado na metodologia estabelecida no Anexo I da Portaria 22 da Secretaria de Meio Ambiente. A metodologia tem por objetivo calcular uma *gradação de impacto ambiental, visando estabelecer critérios de valoração de Compensação Ambiental*. A compensação ambiental incide sobre o investimento total a ser realizado pelo empreendedor na intervenção planejada e resulta num valor a ser pago ao Município de Curitiba a título de medida compensatória ambiental. Não cabe aqui detalhar a metodologia, mas após considerar 7 componentes de impacto, diferentes pesos e fatores, a fórmula permitiu concluir que para um investimento de R\$ 62,25 milhões, deveria ser paga uma compensação ao município no valor de R\$ 172.266,25.

Esses são exemplos de mecanismos de tradução operando por meio de artefatos, institucionalizando-se e sendo incorporados às práticas do planejamento urbano estatutário. Nesse sentido, a análise dos artefatos apresentada no capítulo anterior, trouxe à luz a ação dos artefatos e seu papel no processo de institucionalização. São artefatos que, como explica a Teoria Ator-Rede, modificam a direção da ação dos planejadores. É por esse motivo que Bruno Latour preferia chamar a TAR de *sociologia da tradução* (LATOUR 2012 (2005), p.156).

O fim do protagonismo do planejamento

Diante da agência desses artefatos capazes de desviar (ou modificar) a ação dos agentes humanos, seria possível trazer para a discussão um segundo argumento para defender a hipótese de que o planejamento está se institucionalizando mal. Um argumento que fala diretamente aos planejadores e às suas ambições profissionais: o processo de institucionalização do planejamento urbano está tirando o protagonismo dos planejadores. Como os resultados demonstraram, a intervenção que afinal vai mudar a paisagem do Bom Retiro e afetar o direito à cidade da população, resulta da interação de sete políticas públicas diferentes. E a Tabela 3 mostra que a política pública com mais artefatos participando desse processo nem é o planejamento urbano, é a Política do Meio Ambiente. Essa preponderância caracteriza um movimento histórico – da história recente – que poderia ser chamado de a “virada ambiental” e que representa uma mudança profunda em relação ao período em que Curitiba era considerada, em todo o mundo, uma referência pela qualidade do planejamento urbano praticado.

Naqueles tempos todas as principais decisões de planejamento da cidade eram articuladas dentro do IPPUC, mesmo que não *pelo* IPPUC. O IPPUC era o espaço físico dentro do qual todas as grandes intervenções na paisagem urbana eram discutidas por todas a prefeitura. Ali se reuniam, em geral com a presença do prefeito, os decisores das diversas secretarias municipais para discutir seus objetivos e projetos. Muitas vezes os projetos eram coordenados pelo próprio secretário interessado. A educadora Zélia Passos, secretária de educação na primeira gestão de Jaime Lerner, conta como era importante ajustar o planejamento das escolas com o planejamento do sistema viário: *Para nós o sistema viário não é só ligação, é barreira também. Não podemos, por exemplo, prever a localização de uma escola para atender uma população que more do lado oposto de uma via rápida. Ali para nós é o limite. Mesmo que a escola esteja a cinquenta metros, não deverá atender as crianças que moram do outro lado da rua. O sistema viário é básico para tudo isso* (POUGY 2021)

Durante as administrações do Grupo de Curitiba, a ação articulada da prefeitura alcançava inclusive investimentos puramente privados. Luiz Hayakawa, ex-presidente do IPPUC conta que quando o grupo Leroy Merlin decidiu abrir sua primeira loja em Curitiba, o primeiro objetivo foi um terreno grande na Avenida Mascarenhas de Moraes, na parte norte da cidade. No entanto, como costumava acontecer, os investidores vieram conversar

com o IPPC e receberam a sugestão de ir para a grande área que ocupam hoje na Linha Verde. Uma localização que, afinal, mostrou-se vantajosa para o investidor e mais alinhada com o desenvolvimento da cidade¹¹.

É uma postura que contrasta com a participação do IPPUC no caso estudado. Com exceção de despachos e informações, não há, nas duas amostras examinadas, nenhum artefato de autoria do IPPUC sozinho. Em compensação, o diálogo do empreendedor é praticamente um diálogo com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. É ela que acolhe o pedido de licenciamento, ela que lidera a Equipe de Análise do RAP, ela que emite as licenças.

Na medida em que aceitam traduções como expressões fidedignas da realidade, os planejadores acabam por perder espaço para instituições tais como o Ministério Público, no caso aqui estudado, ou o Judiciário, que passam a ser porta-vozes da insatisfação da população com as transformações na paisagem da cidade. A judicialização da política pública de planejamento urbano, ao mesmo tempo em que limita a autonomia municipal, pode levar à criação de um contexto mais burocrático, no qual o planejamento se torna mais rígido e menos adaptável às necessidades da realidade local. As implicações dessas intervenções legais sobre o planejamento urbano são profundas: elas dificultam a inovação e acabam por deslocar o foco das decisões para o campo jurídico, afastando-o do espaço democrático do debate sobre a paisagem urbana, sobre seus usos e, principalmente, sobre a colaboração criativa – essencial para a racionalidade do design.

A judicialização do planejamento constrange os planejadores e incomoda ainda mais quando gera exposição na mídia, que sempre gosta de descobrir um culpado (POLLITT 2011). No entanto, é preciso destacar, que a judicialização só ocorre quando a população avalia que, de algum modo, o direito à cidade não está sendo atendido. Ou seja, o retraimento dos planejadores e o consequente desvanecimento, por assim dizer, da política pública do planejamento urbano acaba por transferir para o MP, no caso aqui estudado, a obrigação de agir.

A ação do MP – não poderia ser de outro modo – se constrói a partir de um estudo cuidadoso dos argumentos legais disponíveis no processo de licenciamento e acaba por não aprofundar a discussão sobre a paisagem urbana. Para a política pública do planejamento urbano a paisagem da cidade é o elemento que melhor pode contribuir para que o

¹¹ Depoimento ao autor, em 2016, inédito.

direito à cidade venha a ser institucionalizado para todos. A transformação urbana promovida pela Prefeitura de Curitiba nos anos 1970 é o exemplo mais imediato da efetividade dessa afirmação (POUGY 2021).

Na verdade, as políticas de meio ambiente e de planejamento urbano se ancoram em áreas de conhecimento diferentes. As ciências do meio ambiente estudam bichos e plantas e lidam, principalmente, com o espaço natural. Se interessam pelo equilíbrio ecológico e por formas de regenerar ambientes degradados. Já o urbanismo lida com o espaço construído, com o ambiente transformado pela humanidade, e se interessa pelo impacto que esse cenário causa nas pessoas que nele habitam, trabalham ou circulam.

O planejamento urbano é fundamentalmente um esforço normativo definido pelo seu enfoque nos “como”, “porquê” e “como” criar lugares. Embora outras profissões lidem com o trânsito, o saneamento, o combate à pobreza e os recursos ambientais, o planejamento urbano se distingue pelo interesse nos modos como a paisagem e o espaço urbano informam e afetam esses processos. Em contraste com outras disciplinas ou profissões, o objetivo principal do planejamento é estudar e identificar intervenções – modificações – na paisagem urbana que possam colaborar para resolver problemas (CRANE 2012, p.02)

Se os planejadores almejam retomar o protagonismo e reformar o planejamento será preciso parar de aceitar traduções, índices e critérios técnicos como representação da realidade urbana. Ou, ao menos, buscar índices capazes de melhor indicar o que constitui qualidade de vida em determinada parte da cidade, em determinada paisagem. Afinal, quem decide sobre as categorias de análise? Quem decide o que deve ser mensurado para definir se determinada situação está boa ou ruim, se merece ou não uma intervenção na paisagem urbana?

Falando sobre esse tema para alunos do PPGTU, o professor Jaílson de Souza, pesquisador da UFF, comentou: se os critérios para definir o que seja um bom bairro forem a largura das calçadas, áreas verdes ou a oferta de serviços públicos, os bairros da Zona Sul aparecem com destaque, mas se os critérios forem número de crianças brincando na rua ou a troca de favores entre vizinhos, a comunidade da Maré vai aparecer numa posição muito superior.

O comentário do professor levanta também a questão das redes de governança no planejamento e mostra que é preciso ampliar o debate sobre quem atua na definição dos indicadores utilizados pelo planejamento estatutário para definir o que é bom e o que é ruim para a cidade. Especialmente, investigar a participação dos urbanistas da

administração municipal de Curitiba que perderam espaço para os técnicos a serviço do setor produtivo (SILVA 2019, p.230). No caso aqui estudado, basta considerar o amplo espaço de participação que a prefeitura oferece ao chamado G10, um coletivo de empresários¹², no debate sobre a institucionalização do planejamento. Discutir que participa (ou não) das redes de governança do planejamento é discutir, afinal, quem participa (ou não) dos mecanismos de tradução e interpretação das políticas públicas. O que os resultados mostraram é que existe um percurso institucional a ser percorrido – o processo de estabelecer a conformidade com a lei – ao longo do qual valores, objetivos e desejos podem ser renomeados, redefinidos ou, simplesmente, abandonados.

¹² O coletivo foi criado em 2018 e reúne entidades tais como Federação do Comércio (Fecomércio), Sindicato das Indústrias da Construção Civil (Sinduscon), Federação das Indústrias (Fiep), Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi-PR), Associação Comercial (ACP), Instituto de Engenharia (IEP), Conselho Regional Engenharia e Agronomia (Crea-PR), Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi-PR) e Câmara de Valores Imobiliários (CVI-PR). Notícia da Câmara de Vereadores de Curitiba em <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/antes-de-votar-novo-zoneamento-urbanismo-tem-reuniao-tecnica-no-ippuc>.

CONCLUSÃO

Antes de concluir é preciso destacar uma dificuldade enfrentada por todos os que pretendem avaliar uma política pública. Como o modelo do Ciclo deixa evidente, avaliar uma política pública é como avaliar a qualidade da água em um rio. É avaliar alguma coisa que está sempre em movimento: está limpa nesse momento, poderá estar irremediavelmente comprometida no momento seguinte, após um inesperado derrame de poluentes a montante. Por esse motivo, o presente trabalho não almeja uma avaliação definitiva das práticas do planejamento urbano na Prefeitura de Curitiba. A história da cidade mostra exatamente isso: o fluxo do tempo transformou a experiência da transformação urbana dos anos 1970 – uma referência em todo o mundo – em alguma coisa muito diferente, e muito mais insatisfatória, cinquenta anos depois. É perfeitamente possível que volte a ser uma referência no futuro.

O que os resultados mostraram é que o processo de institucionalização não para e ocorre em rede com outros processos de institucionalização. Movimentos ocorridos na esfera federal, como a nova Constituição em 1988 e o próprio Estatuto da Cidade, conformam (e até dirigem) as práticas do planejamento urbano no nível municipal. Cada uma dessas ações modifica o contexto, estabelece exemplos que alcançam maior ou menor aceitação e vão conformando as práticas do planejamento. Nesse sentido, é preciso destacar uma limitação dessa pesquisa: dentro desse grande e complexo sistema, a análise representa um recorte extremamente diminuto e localizado. Os resultados refletem, portanto, apenas um caso específico – a aprovação, pela prefeitura, de uma intervenção concebida por uma empresa privada para acontecer num bairro de Curitiba.

Apesar disso, é possível argumentar que uma das principais contribuições desta tese é explorar uma nova perspectiva sobre os mecanismos que influenciam as decisões e práticas no campo do planejamento e da gestão urbana. Ao adotar uma abordagem voltada para os artefatos institucionais, a pesquisa esmiúça os mecanismos que atuam no processo de institucionalização e propõe uma ferramenta conceitual útil tanto para a academia quanto para os que atuam no poder público e buscam promover inovações em suas políticas públicas.

Nesse sentido, a análise que acaba de ser apresentada pode ser considerada ao mesmo tempo *ex ante* e *ex post* – na medida em que analisa uma ação que já foi realizada, e aprende com essa análise, mas também tem a ambição de influenciar diligências entre

os responsáveis por elaborar futuras políticas públicas.

A principal conclusão seria, portanto, que a pesquisa atendeu seu objetivo inicial de fazer uma análise do processo de institucionalização do planejamento urbano que pudesse interessar a teóricos e a práticos e confirmou que a hipótese apresentada no início do trabalho faz sentido – parece que o planejamento urbano, enquanto política pública, está mesmo numa trajetória de institucionalização que não é boa. A análise dos artefatos aponta para uma situação de dependência da trajetória, na qual uma “virada ambiental”, ocorrida em algum momento no final do século passado, botou o processo de institucionalização do planejamento urbano enquanto política pública numa trajetória que tira o protagonismo dos planejadores e, conseqüentemente, abre mão de seus conhecimentos, tanto teóricos quanto práticos. Como ensina a teoria, uma vez que um caminho de institucionalização é estabelecido em um determinado curso, as externalidades produzidas pela rede, o processo de aprendizagem das organizações e a própria modelagem subjetiva dos problemas, todos derivados desse processo histórico, reforçam o curso (NORTH 1990, p.99).

Para romper com essa situação é preciso mais conhecimento de como ela ocorre, de como vantagens (e prejuízos) são produzidas, como operam os mecanismos que institucionalizam essas práticas, etc. São precisos, portanto, mais estudos e mais pesquisas. Uma primeira linha de pesquisa poderia ser sobre a própria virada ambiental. Ela está certamente associada com a emergência do conceito de sustentabilidade como referência para todas as ações na vida contemporânea. É preciso estudar como esses valores foram institucionalizados – como surgiram como ideia, e quais declarações, como vieram a penetrar os artefatos legais e como se institucionalizaram nas políticas públicas. Entender, ao mesmo tempo, que tipo de relacionamento estes artefatos legais estabelecem e investigar quem forma seus promotores.

Um segundo campo de pesquisa seria, a partir do conhecimento sobre o processo de institucionalização, passar a questioná-lo. Esse é um debate que merece ser trazido à atenção tanto da academia quanto do campo profissional que atua na área. No campo acadêmico já existem importantes pesquisas que questionam, de forma mais ou menos explícita, as vantagens da institucionalização. Trabalhos valiosos como o de Stefano Moroni e de Elinor Ostrom permitem imaginar onde poderíamos chegar se fôssemos capazes de conceber políticas públicas menos institucionalizadas.

Imaginar, por exemplo, políticas públicas que estabeleçam certas regras por cima

e que deixem as questões da realidade próxima para serem resolvidas diretamente pelas pessoas, em interação direta. Moroni chama isso de Nomocracia (MORONI 2010). Ostrom considera que isso funciona melhor para comunidades menores, de no máximo 15 mil famílias (OSTROM 2015 (1990)) e, realmente, talvez seja muito ambicioso imaginar essas flexibilidades numa cidade como São Paulo ou mesmo Curitiba. Mas isso não significa que não se possa imaginar nomocracias em pequenas cidades, em bairros, em quilombos ou qualquer lugar que possa estar claramente associado a uma comunidade.

Uma terceira linha de investigação seria, então, sobre artefatos e mecanismos que proporcionem a flexibilidade para ajustar as regras de conformidade de acordo com o interesse das pessoas, de acordo com a necessidade de garantir, em diferentes situações, o direito à cidade – o direito ao bem-viver em uma paisagem urbana agradável e segura. Essa é uma linha de pesquisa que pode ser desenvolvida na academia e também dentro do próprio poder público. Em dezenas de prefeituras pelo mundo, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, mas também na Ásia, na África e aqui na América Latina, estão sendo criados laboratórios de inovação direcionados ao planejamento e à gestão urbana. Esses laboratórios são criados, na maioria das vezes, diretamente vinculados ao gabinete do prefeito. Um modelo semelhante, aliás, ao início da história do IPPUC de Curitiba que nasceu como uma assessoria do do prefeito e só teve sucesso quando esteve fortemente ligado ao chefe do executivo.

De qualquer modo, o mais importante é ter em mente o fato – muitas vezes considerado quando se discute o labirinto do planejamento – de que as instituições e os artefatos institucionais, são criações humanas. São construções, concebidas e executadas por pessoas motivadas por determinado objetivo, e que, muitas vezes, acabam produzindo resultados bem diferentes. Quem conseguir ver como os artefatos conformam e modificam o modo de agir dos agentes e dos próprios planejadores poderá almejar conceber artefatos que conduzam as ações para resultados mais funcionais.

Esse seria o desafio que se coloca para os planejadores: buscar novas formas de institucionalizar o planejamento. Talvez seja esse um dos caminhos para fazer com que os critérios urbanísticos voltem a preponderar na hora de avaliar as intervenções na paisagem da cidade. Como incorporar ao planejamento a flexibilidade necessária para enfrentar os problemas complexos que o desenvolvimento urbano apresenta, sem comprometer a estabilidade das instituições públicas? A pergunta remete de volta às pesquisas de Moroni e mostra que sair do labirinto não será uma tarefa fácil.

O que a experiência histórica da própria Prefeitura de Curitiba mostra é que será preciso, acima de tudo, coragem e visão solidária. Foi assim no período em que o urbanismo mais brilhou na gestão municipal. Dizendo de outra forma, os planejadores vão precisar de disposição para abandonar as certezas criadas pela racionalidade técnica e abraçar a ação política, buscando formas de avaliar (e negociar) demandas específicas sobre o espaço urbano e conseguir espaço para aplicar seus conhecimentos urbanísticos para encontrar as melhores soluções. Para fazer bom urbanismo, os planejadores vão precisar liderar o processo.

REFERÊNCIAS

- ALBRECHTS, LOUIS. Strategic Planning: Ontological and Epistemological Challenges. In: *The Routledge Handbook of Planning Theory*, 2020
- ALTHUSSER, LOUIS. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. 3a ed. Lisboa: Editorial Presença 1980. (Biblioteca Universal Presença)
- ANDERSON, PERRY. *Passagens da Antiguidade ao feudalismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2016 (1974).
- ANTHONY, CANDACE JONES; EVA BOXENBAUM; CALLEN. The immaterial of the material in institutional logics. *Research in the Sociology of Organizations*, v.39A. p.51-75. 2013.
- ATTOH, KAFUI A. What kind of right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, v.35, n.5. p.669-685. 2011.
- B. GUY PETERS; CAPANO, GILIBERTO; HOWLETT, MICHAEL; MUKHERJEE, ISHANI; CHOU, MENG-HSUAN E RAVINET, PAULINE. *DESIGNING FOR POLICY EFFECTIVENESS: Defining and Understanding a Concept*. Cambridge University, 2018. 74 p.
- BALBIM, RENATO. A Nova Agenda Urbana e a geopolítica das cidades. In: Marco Aurélio Costa; Marcos Thadeu Queiroz Magalhães; Cesar Buno Favarão (Org.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para a sua construção e desafios para a sua implementação*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018
- BANVILLE, JEAN-FRANÇOIS SAVARD WITH THE COLLABORATION OF RACHEL. **Encyclopedic Dictionary of Public Administration**. In: (Ed.) Policy Cycles. on line: ENAP - École Nationale d'Administration Publique, 2012. www.dictionnaire.enap.ca,
- BARKANOV, BORIS. **Britannica Online Encyclopedia**. In: (Ed.), 2018. <https://www.britannica.com/topic/institutionalism>,
- BEHREND, LUKAS E LEVIN-KEITEL, MEIKE. Planning as a scientific discipline? Digging deep toward the bottom line of the debate. *Planning Theory*, v.19 n.3. 2020.
- BÉLAND, DANIEL. The Idea of Power and the Role of Ideas. *Political Studies Review*, v.8. p.145-154. 2010.
- BERGER, PETER; LUCKMANN, THOMAS. *A construção social da realidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1973 (1966).
- BIJKER, WIEBE E. How is technology made?—That is the question! *Cambridge Journal of Economics*, v.34. 2010.
- BOBBIO, NORBERTO. *A Era dos Direitos*. 7a ed., 1992.
- BOYD, P.; SCHWEBER, L. Unintended Consequences: institutional artifacts, closure mechanisms and the performance gap *Building Research and Information*, v.46, n.1. 2017. Acesso: <https://centaur.reading.ac.uk/71117/>
- BURAZIN, LUKA. Legal Systems As Abstract Institutional Artifacts In: K. E. Himma and C. Roversi L. Burazin (Org.). *Law as an Artifact*: Oxford University Press 2017. Acesso: <https://ssrn.com/abstract=2907334>
- CAPANO, GILIBERTO. **ECPR Joint Sessions of Workshops**. In: (Ed.) Understanding How and Why Policy Design Matters: the policy design dynamics of governance reforms in Higher Education. England, Italy and the Netherlands compared. Warsaw - Poland, 2015. p.31.
- CARMO, MARIA CAROLINA MAZIVIERO; ALEXANDRE VINICIUS DO. Parque Bom Retiro – Aproximações e distanciamentos na instituição do comum em Curitiba. *Cadernos Metrópole*, v.25, n.57. p.713-732. 2023.
- CARMON, NAOMI. The Profession of Urban Planning and its Societal Mandate. In: Naomi; Fainstein Carmon, Susan (Org.). *Policy, Planning and People: Promoting Justice in Urban Development*. Philadelphia: Penn Press, 2013
- CARNASCIALI, NOÉLIA DE MORAES AGUIRRE. *Legislação de zoneamento de uso e controle do solo como minimizador de conflitos gerados por atividades econômicas :um estudo de caso em Curitiba - PR*. 2017. Orientador: Clovis Ultramari. PPGTU, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba

- CARROLL, PATRICK. *Science, Culture, and Modern State Formation* Berkeley: University of California Press, 2006.
- _____. Water and technoscientific State formation in California. *Social Studies of Science*, v.42, n.4. p.489-516. 2012.
- CARVALHO, OSVALDO FERREIRA DE. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, v.6, n.3. 2019.
- CEMAT, 6TH EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR REGIONAL PLANNING -. In: (Ed.) Resolution No. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter). Torremolinos, Spain, 1983. p.8. <https://rm.coe.int/6th-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-planning/168076dd93>,
- CHATTERTON, PAUL; OWEN, ALICE; CUTTER, JO; DYMSKI, GARY; UNSWORTH, RACHEL. Recasting urban governance through Leeds City Lab: Developing alternatives to neoliberal urban austerity in co-production laboratories. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.42, n.2. 2018.
- CRANE, RACHEL WEBER; RANDALL. Planning as Scholarship: Origins and Prospects. In: *The Oxford Handbook of Urban Planning*, 2012
- CROSS, NIGEL. Designerly ways of knowing: design discipline versus design science. *Design Issues*, v.17, n.3. p.7. 2001a.
- _____. Designerly ways of knowing: design discipline versus design science. *Design Issues*, v.17, n.3. p.49-55. 2001b.
- DENZAU, ARTHUR; NORTH, DOUGLASS. Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, v.47, n.1. 1994.
- DIMAGGIO, PAUL; POWELL, WALTER. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v.48, n.2. 1983.
- Acesso:<http://www.jstor.org/stable/2095101>,
- DINIZ, TADEU FARIAS; RAQUEL. Cidades neoliberais e direito à cidade: outra visão do urbano para a psicologia. *Psicologia Política*, v.18, n.42. p.281-294. 2018.
- DUDEQUE, IRÃ. *Nem um dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba*. São Paulo: Nobel, 2010.
- DÜHR, STEFANIE. Investigating the policy tools of spatial planning. *Policy Studies*, v.44, n.2. p.258-275. 2023.
- EDELMAN, LAUREN. **Workshop on the Legacy of Brown v. Board of Education**. In: (Ed.) Legal Endogeneity and the Limits of Equal Opportunity. Memphis, TN, 2004.
- EDELMAN, LAUREN B. The Endogeneity of Law. In: *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*: The University of Chicago Press, 2016
- FALUDI, ANDREAS; WATERHOUT, BAS. Introducing Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*, v.42, n.165. 2006.
- FARIA, CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.20, n.59. p.97-168. 2005.
- FELDMAN, SARAH. *Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- FERNANDES, ALMIR. Depoimento. In: *Memória da Curitiba Urbana* v.Vol. 7. Curitiba: IPPUC, 1991
- FOUCAULT, MICHEL. *Em Defesa da Sociedade*. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2010.
- _____. *Microfísica do Poder*. 15a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023. 432 p.
- FREY, KLAUS. Crise do estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, v.37. p.34. 1996.
- _____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)* n.21. 2000.
- FRIEDMANN, JOHN. Two Centuries of Planning Theory: an Overview. In: *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*: Princeton University Press, 1987. p.51-85
- _____. From Cities for Citizens. In: *Insurgencies: essays in planning theory*: Routledge, 2011
- GERASYMCHUK, Z. V. E AVERKYNA, MARYNA. Institutional support for urban green logistics. *Actual Problems of Economics*, v.137, 01/01. p.161-168. 2012.

- GILAD, SHARON. Beyond Endogeneity: How Firms and Regulators Co-Construct the Meaning of Regulation. *Law & Policy* v.36, n.2. 2014.
- GILLEY, BRUCE. The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, v.45. p.27. 2006.
- GRANQVIST, KAISA; HUMER, ALOIS; MÄNTYSALO, RAINE. Tensions in city-regional spatial planning: the challenge of interpreting layered institutional rules. *Regional Studies*, v.55, n.5. 2021.
- HALDENWANG, CHRISTIAN VON. *Measuring Legitimacy – New Trends, Old Shortcomings?* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2016.
- HALL, PETER. Reflections on a Double Centenary. *Town Planning Review*, v.85, n.5. 2014.
- HARVEY, DAVID. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, v.71, n.1. 1989.
- _____. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HEALEY, PATSY. Planning Theory: Interaction with Institutional Contexts. In: Neil J. Smelser ; Paul B. Baltes (Org.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*: Elsevier Ltd. , 2001
- _____. Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies*, v.14, n.3. 2006.
- HIRSCHMAN, RUSSELL J. FUNK; DANIEL. In: (Ed.) Rethinking Endogenous Legal Change: How Organizations Re-Shaped Glass-Steagall: University of Michigan, 2012. p.64.
- HODGSON, GEOFFREY M. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v.40, n.1. 2006.
- HORKHEIMER, THEODOR W. ADORNO; MAX. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985 (1969).
- HUAULT, BERNARD LECA; FRÉDÉRIQUE DÉJEAN; ISABELLE. The Role of Artefacts in Institutionalization Process: Insights from the Development of Socially Responsible Investment in France. In: François-Xavier De Vaujany; Anouck Adrot; Eva Boxenbaum; Bernard Leca (Org.). *Materiality in Institutions*: Springer 2019
- IMMERGUT, ELLEN. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Enrique; Ferrarezi Saravia, Elizabete (Org.). *Políticas Públicas - Coletânea - Vol 1*: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2007
- JACOBS, JABE. *The death and life of great American cities*. Random House, Inc., 1961. (Vintage Books)
- JANICE BARRY, MEGAN HORST, ANDY INCH, CRYSTAL LEGACY, SUSMITA RISHI, JUAN J RIVERO, ANNE TAUFEN, JULIANA M ZANOTTO, ANDREW ZITZER. Unsettling planning theory *Planning Theory*, v.13, n.3. 2018.
- JORGE, DEBORA ROCHA FARIA. *Resistências na produção do espaço: sujeitos e interesses no processo de criação do Parque Gomm*. 2020. 105 p. Orientador: José Ricardo Vargas De Faria. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba
- JR., JOSÉ MARINHO NERY. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, v.13. p.171-198. 2005.
- KAUCHAKJE, SAMIRA. *Gestão pública de serviços sociais*. Curitiba: Intersaberes, 2012. (Série Gestão Pública)
- KLUG, ROBERTA AMANAJÁS; LETÍCIA. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: Marco Aurélio Costa; Marcos Thadeu Queiroz Magalhães; Cesar Buno Favarão (Org.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: IPEA, 2018
- KORNBERGER, JONATHAN METZGER; PHIL ALLMENDINGER; MARTIN. Ideology in practice: the career of sustainability as an ideological concept in strategic urban planning. *International Planning Studies*. 2020.
- LANGER, JULIE. Bureaucracy and the Imaginal Realm: Max Weber, Rationality and the Substantive Basis of Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, v.5. p.122-134. 2022.
- LASSWELL, HAROLD. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956. 23 p.
- LATOUR, BRUNO. *Reagregando o social*. Salvador, BA: EDUFBA - Editora da UFBA, 2012 (2005).
- _____. *A Esperança de Pandora*. São Paulo: Editora Unesp, 2017 (1999).

- LEFEVBRE, HENRI. *O Direito à cidade*. Nebli Edição e Distribuição, 2016.
- LEIFER, HASSO PLATTNER; CHRISTOPH MEINEL; LARRY. *Design Thinking Research: Building Innovators*. Springer, 2015. (Understanding Innovation)
- LEINONKOSKI, HELI. *Service Design - An Approach to Better Public Services? A Civil Servant's View*. 2012.55 p.
- LIBÓRIO, NELSON SAULE JÚNIOR; DANIELA CAMPOS. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v.13, n.3. 2021.
- LIDSTRÖM, ANDERS E BALDERSHEIM, HARALD. **The ECPR general conference**. In: (Ed.) A comparative approach to local government legitimacy. Prague, 2016.
- LORD, ALEX; MAIR, MICHAEL; STURZAKER, JOHN; JONES, PAUL. 'The Planners' Dream Goes Wrong?' Questioning Citizen-centred Planning. *Local Government Studies*, v.43, n.2. 2017.
- MAJOOR, FEDERICO SAVINI; WILLEM SALET; STAN. Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, v.1, n.20. 2014.
- MANTYSAALO, RAINE; BACKLUND, PIA. The governance of planning: flexibly networked, yet institutionally grounded. In: Ali Madanipour Michael Gunder, Vanessa Watson (Org.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*: Routledge, 2018
- MARA-DRITA, LAUREN B. EDELMAN; SALLY RIGGS FULLER; IONA. Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law. *American Journal of Sociology*, v.106, n.6. 2001.
- MARTINS, FERNANDO. **Gazeta do Povo**. In: (Ed.) O espírito esquecido da Curitiba inovadora. Curitiba: Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCOM). 2011.
- MASSER, IAN. The Limits to Planning. *The Town Planning Review*, v.51, n.1. 1980.
Acesso: <http://www.jstor.org/stable/40103682>,
- MELLO, CLÁUDIO ARI. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade* v.9, n.2. p.437-462. 2017.
- MENEZES, CLAUDINO LUIZ. *Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas, SP: Papirus 2001.
- MENGE, TORSTEN. The role of power in social explanation. *European Journal of Social Theory*, v.2, n.1. p.22-38. 2018.
- METZGER, JONATHAN. Postpolitics and Planning. In: Ali Madanipour Michael Gunder, Vanessa Watson (Org.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*: Routledge, 2018
- MEYER, JOHN; ROWAN, BRIAN. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, v.83, n.2. 1977. Acesso: <http://www.jstor.org/stable/2778293> .
- MISOCZKY, CLARICE. *Projetos Urbanos: uma crítica ontológica*. 2018. PPGPUR, UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre
- MORONI, STEFANO. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, v.9, n.2. 2010.
- _____. The Public Interest. In: Michael; Madanipour Gunder, Ali; Watson, Vanessa (Org.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*, 2017.
Acesso: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch6>
- MUMFORD, LEWIS. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2004 (1961).
- MUNDIAL, FORUM SOCIAL. **Forum Social Mundial**. In: (Ed.) Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Nairobi, 2006.
- NASCIMENTO, EMERSON OLIVEIRA DO. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.1. p.95-121. 2009.
- NELSON, RICHARD NELSON; KATHERINE. Technology, institutions, and innovation systems. *Research Policy*, v.31, n.2. p.265-272. 2002.
- NETO, FABIANO MELO GONÇALVES DE OLIVEIRA; MANOEL LEMES DA SILVA. Do direito à cidade ao direito dos lugares. *urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.12. 2020.
- NORTH, DOUGLASS. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990. (The political economy of institutions and decisions)

- _____. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v.5, n.1. p.97-112. 1991.
Acesso:<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A1%3E2.0.CO%3B2-W>,
- OCASIO, PATRICIA H THORNTON; WILLIAM. Institutional Logics. In: *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. : SAGE Publications Ltd, 2008
- OLESEN, KRISTIAN. The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, v.13, n.3. 2014.
- ONU. In: Habitat (Ed.) Nova Agenda Urbana. Quito: Nações Unidas, 2016.
- OSTROM, ELINOR. *Governing the Commons - The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015 (1990). 280 p.
- PARSONS, CRAIG. *How to Map Arguments in Political Science*. New York: Oxford University Press 2007.
- PERISSINOTTO, RENATO E STUMM, MICHELLI GONÇALVES. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v.25, n.64. p.28. 2017.
- PERRIN, GREGORY LAING; RONALD W. Artifacts and Institutions of Financial Accounting. *Journal of New Business Ideas and Trends*, v.16, n.1. p.31-36. 2018.
- PETERS, B. GUY. Institutionalism and Public Policy. In: B. Guy Peters; Philippe Zittoun (Org.). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. 1. London: Palgrave Macmillan, 2016
- PIKETTY, THOMAS. *Capital e Ideologia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.
- PINCH, TREVOR J. Technology and institutions: living in a material world. *Theory and Society*, v.37. 2008.
- PINCH, TREVOR J. E BIJKER, WIEBE E. The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. *Social Studies of Science*, v.14, n.3. p.399-441. 1984. Acesso:<http://www.jstor.org/stable/285355>, em:2023/03/26/.
- POLANYI, KARL. *A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021 (1944).
- POLLITT, CHRISTOPHER. Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. In: Victor Bekkers; Jurian Edelenbos e Bram Steijn (Org.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*: Palgrave Macmillan, 2011. p.35-43
- PORTER, THEODORE M. *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- POUGY, GERALDO. *Laboratórios de inovação: institucionalização e o papel do design no planejamento e na gestão das cidades*. 2020. Orientador: Mario Prokopiuk.PPGTU - Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana, PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba
- _____. *Curitiba: urbanismo essencial*. Curitiba: Insight, 2021.
- PRITONI, GILIBERTO CAPANO; ANDREA. **The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs**. In: A. Bitoni; P. Harris; C. S. Fleisher; A. K. Binderkrantz (Ed.) *Policy Cycle*: Palgrave MacMillan, 2020. p.1532.
- PROKOPIUK, MARIO. Estratégias em redes de políticas e em arranjos de governança multinível: um olhar sob a perspectiva da teoria da prática. *Redes*, v.20, n.1. p.10-35. 2015.
- RADAELLI, CLAUDIO; DENTEB, BRUNO; DOSSIA, SAMUELE. Recasting institutionalism: institutional analysis and public policy. *European Political Science*, v.11. 2012.
- RAZZOUK, RIM E SHUTE, VALERIE. What Is Design Thinking and Why Is It Important? *Review of Educational Research*, v.82, n.3, September, 2012. p.18. 2012.
- REYBROUCK, DAVID VAN. *Contra as eleições*. Belo Horizonte: Editora Ayiné, 2017 (2013).
- RITTEL, HORST W. J.; WEBBER, MELVIN M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, v.4, n.2. 1973. Acesso:<http://www.jstor.org/stable/4531523> .
- RIZZO, FRANCESCA; DESERTI, ALESSANDRO E COBANLI, ONUR. **Fifth Service Design and Innovation conference**. In: (Ed.) *Service Design in Public Sector: Boosting innovation through design*. Copenhagen, Denmark: Linköping University Electronic Press, Linköpings universitet, 2016.
- ROWE, PETER. *Design Thinking*. revised edition ed. MIT Press, 1991 (1987).
- RUVALCABA-GOMEZ, DAVID VALLE-CRUZ; J. IGNACIO CRIADO; RODRIGO SANDOVAL-ALMAZÁN; EDGAR A. Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, v.37, n.4. 2020.

- SACKS, TOM R. TYLER; MARGARET LEVI; AUDREY. Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs. *American Behavioral Scientist* v.53, n.3. 2009.
- SALDAÑA, JOHNNY. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: Sage Publications, 2013.
- SARTORI, GIOVANNI. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, v.64, n.4. p.1033-1053. 1970. Acesso:<http://www.jstor.org/stable/1958356>,
- SCHMITT, PETER; WIECHMANN, THORSTEN Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place. *disP - The Planning Review*, v.54, n.4. 2018.
- SCHOLL, CHRISTIAN; KEMP, RENÉ. City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes. *Urban Planning*, v.1, n.4. 2016.
- SCHÖN, DONALD A. *The reflective practitioner*. Basic Books, 1983.
- SCOTT, W. RICHARD. Unpacking Institutional Arguments. In: Walter; Dimaggio Powell, Paul (Org.). *Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.164-182
- SENNET, RICHARD. *Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2018.
- SILVA, MONICA MAXIMO DA. *O fetiche dos instrumentos de solo criado: a experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba*. 2019. USP - Universidade de São Paulo,
- SIMON, HERBERT. *As ciências do artificial*. Coimbra, 1981 (1969). (Coleção Studium)
- SINGER, ANDRÉ; ARAUJO, CICERO; BELINELLI, LEONARDO. *Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
- SORENSEN, ANDRÉ. Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. *Planning Theory & Practice*, v.19, n.1. p.21-38. 2018.
- SOUZA, CELINA. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v.8, n.16. p.27. 2006.
- STEINMO, SVEN. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. In: James D. Wright (Ed.) Institutionalism. Oxford, UK: Elsevier Ltd., v.12, 2015.
- STOKER, GERRY. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* v.50, n.155. p.17-28. 2018.
- STROHER, LAISA ELEONORA MAROSTICA. *A metropole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba modelo*. 2014. 151 p. Orientador: Nilton Ricoy Torres. Planejamento urbano e regional, USP - Universidade de São Paulo, São Paulo.
Acesso:<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-18092015-154553/>
- SUCHMAN, MARK. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, v.20, n.3. p.571-610. 1995. Acesso:<http://www.jstor.org/stable/258788>.
- SUDDABY, ROY. *Encyclopedia of management theory* In: Eric H. Kessler (Ed.) Institutional Theory: SAGE Publications, Inc., v.1, 2013.
- TALESH, LAUREN B. EDELMAN; SHAUHIM A. To comply or not to comply - that isn't the question. In: Christine Parker; Vibeke Nielsen (Org.). *Explaining Compliance - Business Response to Regulation*: Edward Elgar Publishing, 2011
- TAVOLARI, BIANCA. Direito à Cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos* n.104. 2016.
- TILLY, CHARLES. Cities, states, and trust networks: chapter 1 of Cities and States in World History. *Theory and Society*, v.39. p.265-280. 2010.
- TOFFOLI, JOSÉ ANTONIO DIAS. Apresentação. In: *30 anos da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018
- TONURIST, PIRET; KATTEL, RAINER; LEMBER, VEIKO. *Social Innovation Research Conference (SIRC)*. In: (Ed.) Discovering Innovation Labs in the Public Sector. Shanghai, China, 2015.
- TSCHA, FERNANDA BADIA. *Dos cânones do planejamento urbano brasileiro : processos de institucionalização do zoneamento urbano e seus efeitos ideacionais e territoriais*. 2022. Orientador: Paulo Nascimento Neto. PPGTU, PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba
- TSCHÖKE, DANIELLA. *Praça de Bolso do Ciclista de Curitiba/Pr : idealização, cotidiano e o uso da bicicleta como forma de contestação*. 2016. 185 p. Orientador: Simone Rechia. Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade Federal do Paraná, Curitiba

- VARGAS, RODRIGO ANTONIO CUEVAS. *De la ocupación a la territorialización del espacio público: la experiencia del Parque Gomm, Curitiba, Paraná*. 2018. 132 p. Orientador: Alessandro Filla Rosaneli. Programa de Pós-graduação em Geografia Universidade Federal do Paraná, Curitiba
- VASSOLER, IVANI. Urban Visions: Lessons in Governance from Two Brazilian Cities. *Latin America Essays*, v.17. 2004.
- VILLAÇA, FLAVIO. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*, v.9, n.2. p.45-51. 1995.
- WALLAS, GRAHAM. Jeremy Bentham. *Political Science Quarterly*, v.38, n.1. p.45-56. 1923.
Acesso: www.jstor.org/stable/2142538,
- WILDAVSKY, AARON If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, v.4. 1973.
- WINNER, LANGDON. Do artifacts have politics? *Daedalus*, v.109, n.1. p.121-136. 1980.
Acesso: <http://www.jstor.org/stable/20024652>,
- ZURBRIGGEN, CRISTINA. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, v.26, n.1. p.67-83. 2006.

ANEXO I

Os 79 artefatos analisados na Amostra E3.

1	Constituição Federal
2	Código Civil
3	Código Penal
4	Lei Federal 3924/61
5	Lei Fed. 6496/1977
6	Lei Fed. 6.938/1981
7	Lei Fed. 7.347/1985
8	Lei Fed. 8.625/1993
9	Lei Fed. 9.795/1999
10	Lei Fed. 10.257/2001
11	Lei Fed. 11.428/2006
12	Lei Fed. 11.445/2007
13	Lei Fed. 12.305/2010
14	Lei Mun. 6.817/1986
15	Lei Mun. 7.671/1991
16	Lei Organica de Curitiba
17	Lei Mun. 7.833/1991
18	Lei Mun. 9.800/2000
19	Lei Mun. 9.804/2000
20	Lei Mun. 9.806/2000
21	Lei Mun. 10.625/2002
22	Lei Mun. 10.785/2003
23	Lei Mun. 11095/2004
24	Lei Mun. 13.634/2010
25	Lei Mun. 14.771/2015
26	Lei Mun. 14.794/2016
27	Lei Mun. 15.511/2019
28	Lei Mun. 15.661/2020
29	Lei Mun. 15.852/2021
30	Dec. Mun. 555 /1988

31	Dec. Mun. 838/1997
32	Dec. Mun. 183/2000
33	Dec. Mun. 188/2000
34	Dec. Mun. 194/2000
35	Dec. Mun. 1.153/2004
36	Dec. Mun. 1.068/2004
37	Dec. Mun. 1.066/2006
38	Dec. Mun. 293/2006
39	Dec. Mun. 176 / 2007
40	Dec. Mun. 473/2008
41	Dec. Mun. 1.819/2011
42	Dec. Mun. 1.020/2013
43	Dec. Mun. 1.021/2013
44	Dec. Mun. 850/2017
45	Dec. Mun. 362/2018
46	Dec. Mun. 1.605/2019
47	Dec. Mun. 799/2020
48	Dec. Mun. 1.736/2020
49	Dec. Mun. 651/2021
50	Portaria SPHAN 7/1988
51	Portaria IPHAN 230/2002
52	Instrução Normativa IPHAN 001/2015
53	Portaria MINTER 92/1980
54	Portaria MS 2914/2011
55	Port. MMA 280/2020
56	Resol. COTRAN 510/1977
57	Resol. ANEEL 414/2010
58	Resol. Conama 252/1999
59	Resol. Conama 01/1990
60	Resol. Conama 02/1990

61	Resol. Conama 03/1990
62	Resol. Conama 02/1994
63	Resol. CONAMA 237/1997
64	Resol. Conama 307/2002
65	Res. CONAMA 348/2004
66	Res. CONAMA 431/2011
67	Res. CONAMA 448/2012
68	Resol. SEMA/IAP 031/1998
69	Port. IAP 095/2007
70	Resol. CEMA 88/2013
71	Resol. SEMA 016/2014
72	Resol. CEMA 107/2020
73	Resolução PGJ 1713/2019
74	Ato Conjunto 001/2019 CGJ/CGMP
75	Resolução PGJ 2185/2020
76	Port. SMMA 007/2008
77	Port. SMU 80/2013
78	Port. SMMA 22/2018
79	Port. SMMA 51/2020

ANEXO II

Os 285 artefatos analisados na Amostra E4 na sequência em que aparecem no diálogo.

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
1	2014	7	30	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
2	2014	7	30	Carta / Ofício de Encaminhamento
3	2014	7		Solicitação de Licença Prévia
4	2014	7	30	Requerimento
285	2014	7	14	Comunicado publicado em jornal local
286	2014	7	22	Comunicado publicado no Diário Oficial
5	2014	5	23	Guia Amarela
6	2014	4	7	ART
7	2014	5	20	Memorial Descritivo
8	2013	12		Memorial Descritivo
9	s/a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
10	2014	7	17	RRT
11	2014	7		Relatório Ambiental Prévio - RAP
12	2014	6	26	ART
13	2014	4	7	ART
14	2014	4	30	ART
15	2014	4	7	ART
16	2014	4	7	ART
17	2014	4	7	ART
18	2014	4	7	ART
19	2014	7	28	Certificado de Regularidade no CTF
20	2014	7	2	Certificado de Regularidade no CTF
21	2014	7	29	Certificado de Regularidade no CTF
22	2014	7	24	Certificado de Regularidade no CTF
23	2014	7	24	Certificado de Regularidade no CTF
24	2014	7	24	Certificado de Regularidade no CTF
25	2014	6	2	Certificado de Regularidade no CTF
26	2014	6	27	Certificado de Regularidade no CTF
27	2014	7	2	Certificado de Regularidade no CTF
28	2014	7	29	Certificado de Regularidade no CTF
29	2014	6	11	Certificado de Regularidade no CTF
30	2014	6	24	Certificado de Regularidade no CTF

ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
-----	-----	-----	-------------------

280	2014	7	23	Matrícula
281	2014	6	18	Escritura Pública
282	2012	12	7	Alvará de Demolição
283	s/a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
284	s/a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
31	2013	4	9	Viabilidade Sanepar
32	2014	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Paisagismo
33	2014	4	30	Gráfico / Tabela / Matriz
34	s/a	s/m	s/d	Gráfico / Tabela / Matriz
35	2014	6	4	Gráfico / Tabela / Matriz
36	2014	7	25	Carta / Ofício de Encaminhamento
37	2014	7	29	Carimbo - Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
38	2014	3	10	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
39	2013	12	6	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
40	2014	6	18	Informação / Despacho
41	2014	6	17	Informação / Despacho
42	2014	12	17	Ficha de Protocolo / Folha de Rosto
43	2014	12	17	Carta / Ofício de Encaminhamento
44	2014	12		Relatório
45	2014	11	5	Parecer de Análise - Pendências
46	2013	12	6	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
47	2014	11	27	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
48				Prancha de Projeto - Arquitetura
49	2014	12	s/d	Estudo
50	2014	12	5	Ofício - Memorial
51	2014	12	12	Ofício - Memorial
52	2014	6	17	Prancha de Projeto - Engenharia
53	2014	12	9	Carimbo de Aprovação
54	2014	6	17	Informação / Despacho
55	2014	6	18	Informação / Despacho
56	2014	4	22	Informação / Despacho
57	2014	12	2	Planta topográfica
58	2014	12	9	Carimbo - Visto em Projeto
59	2015	2	s/d	Relatório
60	2015	7	7	Ficha de Protocolo / Folha de Rosto

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
61	2015	7	3	Carta / Ofício de Encaminhamento
62	2015	7		Relatório
63	2015	4	15	Parecer de Análise - Pendências
64	s/ a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
65	2016	4	8	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
66	2016	4	8	Carta / Ofício de Encaminhamento
67	2016	4	s/d	Relatório
68	s/ a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
69	s/ a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Paisagismo
70	2014	12	s/d	Prancha de projeto - Paisagismo
71	s/ a	s/m	s/d	Gráfico / Tabela / Matriz
72	s/ a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
73	2016	6	10	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
74	2016	6	10	Carta / Ofício de Encaminhamento
75	2016	6	2	Carta / Ofício de Encaminhamento
76	2016	6	3	Informação / Despacho
77	2016	7	5	Licença Ambiental Prévia
78	2016	7	4	Parecer Técnico
80	2018	8	30	Ata de Reunião
81	2019	2	4	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
82	2019	1	31	Requerimento
83	2019	3	20	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
84	2019	6	13	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
85	2019	6	11	Carta / Ofício de Encaminhamento
86	2019	6	s/d	Relatório
87	2018	12	4	Parecer de Análise - Pendências
88	s/ a	s/d	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
89	2019	5	3	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
90	2019	3	15	Guia Amarela
91	s/a	s/m	s/d	Gráfico / Tabela / Matriz
92	2018	7	10	Estudo
93	2018	7	10	Estudo
94	2019	2		Estudo
95	2018	12	4	Parecer de Análise - Pendências

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
96	2018	8	22	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
97	2018	8	22	Carta / Ofício de Encaminhamento
98	2019	1	28	Informação / Despacho
99	2019	8	13	Licença Ambiental Prévia
100	2019	8	13	Parecer Técnico
101	2020	12		Relatório
102	2020	11	24	Requerimento
103				Comprovante de Situação Cadastral
104	2020	10	23	Contrato Social do requerente
105	2017	6	5	Procuração
106				RG
107	2019	10	16	Guia de Recolhimento
108	2019	10	21	Comprovante de transação bancária
109	2020	10	6	Guia Amarela
110	2020	8	18	Memorial Executivo
111	2019	11	20	Prancha de Projeto - Engenharia
112	2020	12	15	ART
113	2019	8	13	Licença Ambiental Prévia
114	2019	8	13	Parecer Técnico
115	2020	9	22	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
116	2019	7	30	Carimbo de Aprovação
117	2019	3	20	Carimbo de Aprovação
118	2020	1	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
119	2020	8	12	Carimbo de Aprovação
120	2020	10	22	Prancha de Projeto - Engenharia
121	2020	1	s/d	Carimbo de Aprovação
122	2020	11	8	Consulta de Protocolo
123	2020	5	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
124	2020	9	2	Carimbo de Aprovação
125	2020	12	16	Consulta de Protocolo
126	2019	8	13	Termo de compromisso
127	2020	11	s/d	Relatório de situação pré-obra
128	2020	12	11	Informação / Despacho
129	2020	11	26	Carta / Ofício de Encaminhamento
130	2020	11	8	Consulta de Protocolo

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
131	2020	11	13	Informação / Despacho
132	2020	11	18	Carimbo de Aprovação
133	2020	11	18	Informação / Despacho
134	2020	1	22	Informação / Despacho
135	2020	1	30	Informação / Despacho
136	2020	2	17	Carimbo de Aprovação
137	2020	1	30	Carimbo de Aprovação
138	2020	1	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
139	2020	1	30	Carimbo de Aprovação
140	2019	5	21	Prancha de Projeto - Engenharia
141	2020	5	23	Informação / Despacho
142	2020	3	30	Prancha de Projeto - Paisagismo
143	2020	5	5	ART
144	s/a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
145	2018	7	17	RRT
146	2020	12		Solicitação de Licença de Instalação
147	2019	8	13	Licença Ambiental Prévia
148	2019	8	13	Parecer Técnico
149	2018	5	21	Matrícula
150	2012	12	7	Alvará de Demolição
151	2020	8	18	Memorial Descritivo
152	2013	4	9	Carta de Viabilidade
153	2020	9	9	Prancha de Projeto - Engenharia
154	2020	9	28	Carta de Liberação
155	2020	4	21	Memorial Descritivo
156	2014	4	1	Prancha de Projeto - Engenharia
157	2020	6	19	Carta de Viabilidade
158	2020	5	20	Estudo
159	2020	3	s/d.	Memorial Descritivo
160	2020	3	30	Projeto Paisagístico
161	2020	5	6	ART
162	2020	12	16	ART
163	2020			Relatório
164	2019	8	13	Licença Ambiental Prévia
165	2019	8	13	Parecer Técnico

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
166	2020	12	16	Termo de Responsabilidade PGRCC
167	2017	6	5	Procuração
168	2020	12	16	ART
169	2021	4	28	Folha de Rosto / Protocolo SMMA
170	2021	4	28	Informação / Despacho
171	2021	4	s/d	Relatório
172	2021	3	26	Parecer de Análise - Pendências
173	s/a	s/m	s/d	Prancha de Projeto - Arquitetura
174	2020	10	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
175	2021	4	13	Carimbo e Despacho
176	2020	5	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
177	2021	9	21	Carimbo e Despacho
178	2020	7	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
179	2021	4	26	Carimbo e Despacho
180	2020	8	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
181	2021	1	4	Carimbo e Despacho
182	2021	2	8	Parecer de Análise - Pendências
183	2021	1	21	Diretriz de Iluminação Pública
184	2021	1	25	Prancha de Projeto - Engenharia
185	2021	2	26	Carimbo e Despacho
186	2020	12	15	ART
187	2020	12	9	Ofício
188	2019	8	13	Termo de Compromisso
189	2020	3	25	Termo de Responsabilidade
190	2020	10	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
191	2020	1	12	ART
192	2020	1	s/d	Prancha de Projeto - Engenharia
193	2021	4	13	Carimbo e Despacho
194	2021	3	29	Prancha de Projeto - Paisagismo
195	2021	4	5	ART
196	2021	5	3	Carta / Ofício de Encaminhamento
197	2021	5	3	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
198	2021	7	9	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
199	2021	7	8	Carta / Ofício de Encaminhamento
200	2021	6	28	Carta / Ofício de Encaminhamento

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
201	2019	8	13	Termo de Compromisso
202	2021	7	28	Informação / Despacho
203	2021	7	30	Informação / Despacho
204				Comprovante de transferencia - TED
205	2021	8	18	Informação / Despacho
206	2021	8	19	Informação / Despacho
207				Extrato de Conta Corrente
208	2021	8	24	Informação / Despacho
209	2021	8	12	Ficha Apropriação de Receita
210	2021	8	24	Informação / Despacho
211	2021	9	30	Licença Ambiental de Instalação
212	2021	9	30	Parecer Técnico
213	2021	9	10	Ficha de Protocolo / Folha de Rosto
214	s/d	s/d	s/d	Requerimento
215	2021	9	10	Solicitação - E-mail
216	2021	8	19	Formulário de Solicitação
217	2021	9	15	Informação / Despacho
218	2021	9	23	Informação / Despacho
219	2021	9	27	Informação / Despacho
220	2021	10	8	Informação / Despacho
221	2021	10	8	Informação / Despacho
222	2021	10	8	Informação / despacho
223	2021	10	15	Certidão de Concessão de Incentivo
224	2021	10	15	Termo de Compromisso
225	2021	11	3	Declaração de Quitação da Guia
226	2021	12	3	Declaração de Quitação da Guia
227	2022	1	17	Declaração de Quitação da Guia
228	2022	1	31	Declaração de Quitação da Guia
229	2022	2	25	Declaração de Quitação da Guia
230	2022	3	31	Declaração de Quitação da Guia
231	2022	4	29	Declaração de Quitação da Guia
232	2022	5	31	Declaração de Quitação da Guia
233	2022	6	30	Declaração de Quitação da Guia
234	2022	7	29	Declaração de Quitação da Guia
235	2022	8	31	Declaração de Quitação da Guia

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
236	2022	9	30	Declaração de Quitação da Guia
237	2022	10	24	Informação / Despacho
238	2022	11	28	Planilha de pagamentos
239	2022	11	4	Informação / Despacho
240	2021	12	17	Ficha de Protocolo/Folha de Rosto
241	2021	12	16	Requerimento
242	2021	12	16	Carta / Ofício de Encaminhamento
243	2021	9	30	Parecer Técnico
244	2021	7	29	Consulta para Fins de Construção
245	s/a	s/m	s/d	Matrícula
246	2021	7	29	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
247	s/a	s/m	s/d	Planta sub-divisão do Lote
248	2021	12	22	Informação / despacho
249	2022	1	21	Informação / despacho
250	2022	2	4	Deliberação sobre Solicitação ou Recurso
251	2022	7	25	Alvará de Construção
252	2022	8	3	Solicitação
253	2022	8	s/d	Relatório
254				ART
255				Licença de Instalação
256	2022	2	10	Autorização Remoção de Vegetação
257	2022	7	25	Alvará de Construção

	ANO	MÊS	DIA	TIPO de ARTEFATO:
258	2022	11	9	Parecer Técnico
259	2022	11	10	Informação - Descrição de Trâmite
260	2022	11	10	Informação - Descrição de Trâmite
261	2022	11	11	Informação - Descrição de Trâmite
262	2022	12	8	Capa de Processo MPPR
263	2022	12	2	e-mail
264	2022	11	8	Ofício
265	2022	12	5	Ofício
266	2022	10	11	Lista de Presença
267	2022	10	11	Ata de Reunião
268	2022	10	28	e-mail
269	2022	10	13	e-mails
270	2022	10	17	e-mails
271	2022	10	25	e-mail
272	2022	11	11	Despacho
273	2022	11	16	Ofício
274	2022	11	21	e-mail
275	2022	11	23	Despacho
276	2022	12	2	Ação Civil Pública
277	2023	1	9	Ofício
278	2023	1	23	Informação
279	2023	2	13	Notícia de Fato