

**FERNANDA BADIA TSCHÁ**

**DOS CÂNONES DO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO:  
PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO  
URBANO E SEUS EFEITOS IDEACIONAIS E TERRITORIAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre, no Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Escola de Belas Artes da Pró-reitora de Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Orientador: PhD. Paulo Nascimento Neto

CURITIBA

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

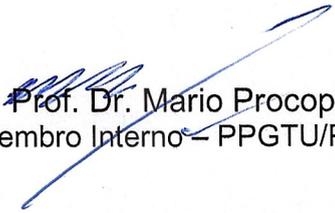
**“DOS CÂNONES DO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO: PROCESSOS DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO E SEUS EFEITOS  
IDEACIONAIS E TERRITORIAIS”**

Por

**FERNANDA BADIA TSCHÁ**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre 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 Programa – PPGTU/PUCPR  
Orientador – PPGTU/PUCPR

  
Prof. Dr. Mario Procopiuck  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR

  
Profª. Dra. Leticia Nerone Gadens  
Membro Externo – UFPR

Curitiba, 02 de setembro de 2022.

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central  
Luci Eduarda Wielganczuk – CRB 9/1118

T877d  
2022

Tschá, Fernanda Badia

Dos cânones do planejamento urbano brasileiro : processos de institucionalização do zoneamento urbano e seus efeitos ideacionais e territoriais / Fernanda Badia Tschá ; orientador: Paulo Nascimento Neto. – 2022.  
147 f. ; il. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022

Bibliografia: f. 108-118

1. Planejamento urbano. 2. Gestão urbana. 3. Zoneamento. I. Nascimento Neto, Paulo. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD. 20. ed. – 711.4

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos:

A meus pais, Mariza e Edson, que tanto me incentivaram no caminho da educação.

Ao Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto pela paciência, compreensão, oportunidade e orientações. Agradeço, ainda, pela persistência e por, muitas vezes, acreditar mais em mim do que eu mesma.

Aos professores Dra. Leticia Nerone Gadens e Dr. Mario Procopiuck pelas contribuições ao desenvolvimento da pesquisa.

A todos aqueles que passaram pelo meu caminho até o presente momento, seja no ambiente pessoal, profissional ou acadêmico, pois foram importantes para a minha construção e aprendizado.

“Você não sente nem vê  
Mas eu não posso deixar de dizer, meu amigo  
Que uma nova mudança em breve vai acontecer  
E o que há algum tempo era jovem e novo, hoje é antigo  
E precisamos todos rejuvenescer”  
Belchior

## RESUMO

O ordenamento territorial urbano, notadamente a partir do Zoneamento do uso e Ocupação do Solo está historicamente em destaque nos temas de interesse do planejamento e gestão urbanos. Tal interesse, contudo, esteve centrado em uma discussão operacional, restrita à sua discussão como instrumento, aos parâmetros urbanísticos e aos impactos a eles relacionados. Defende-se que o Zoneamento passou a se configurar como uma instituição *per se*. Diante deste contexto, o objetivo desta dissertação é investigar o processo de institucionalização do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto símbolo do ideário do ordenamento territorial do solo urbano. Tem-se como recorte geográfico de análise o município de Curitiba, caso emblemático no qual o Zoneamento parece ultrapassar uma função instrumental de ordenamento territorial estabelecida no Plano Diretor, tornando-se uma instituição, muitas vezes desconectada do próprio Plano que o teria motivado. Para aprofundar a discussão, adotou-se a Teoria Institucional com lente norteadora das análises. No âmbito do estudo de caso, realizou-se análise exploratória do grau de consolidação dos Eixos Estruturais Norte e Sul, escolhidos por serem os primeiros implantados na cidade, nos quais, em tese, permitir-se-ia identificar a consolidação das diretrizes estabelecidas há cerca de seis décadas. Na sequência, foram investigados os valores e ideais presentes no discurso oficial e na narrativa dos atores envolvidos, realizada por meio de análise de conteúdo. Os resultados evidenciam que o Zoneamento em Curitiba ultrapassou o mero papel instrumental amplamente reconhecido e discutido, caracterizando-se, na realidade, como instituição. Contribui-se, pois, para a compreensão do processo de institucionalização do Zoneamento ao verificar que ele se enquadra nas quatro características principais de uma instituição, pois está inserida em um contexto, possui efeito coletivo, possui reconhecimento e pode ser demonstrada.

Palavras-chave: zoneamento, gestão urbana, planejamento urbano, teoria institucional, institucionalismo, institucionalismo histórico.

## **ABSTRACT**

Urban land use planning, particularly zoning, has historically been an important issue in urban planning and management. However, this interest has focused on an operational debate, limited to discussion of the tool, urban parameters, and associated impacts. It is argued that zoning is now configured as an institution in itself. The objective of this dissertation is to examine the process of institutionalization of zoning as a symbol of the ideals of territorial planning of urban land. The city of Curitiba is the geographic cut of the analysis, an emblematic case in which zoning seems to go beyond an instrumental function of territorial planning established in the Master Plan, becoming an institution often disconnected from the Plan itself that would have motivated it. For a deeper understanding, the institutional theory was used to guide the analysis. The case study conducted an exploratory examination of the degree of consolidation of the northern and southern structural axes, chosen because they were the first to be implemented in the city, so it would be theoretically possible to determine the consolidation of the guidelines established about six decades ago. Subsequently, the values and ideals present in the official discourse and narratives of the actors involved were studied and subjected to content analysis. The results show that zoning in Curitiba goes beyond its widely recognized and discussed purely instrumental role and characterizes itself as an institution. Therefore, the study contributes to the comprehension of the institutionalization process of zoning by proving that it meets the four main characteristics of an institution: being embedded in a context, having a collective impact, being recognized, and being demonstrated.

Keywords: zoning, urban management, urban planning, institutional theory, institutionalism, historical institutionalism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tripé do Plano Preliminar de Urbanismo. ....	16
Figura 2 - Esquema Síntese da Discussão Teórica .....	38
Figura 3 - Desenho do presente estudo qualitativo. ....	40
Figura 4 - Do código à teoria.....	49
Figura 5 - Convergência das fontes de dados.....	51
Figura 6 – Síntese da Estruturação Metodológica.....	52
Figura 7 - Proposta de galerias para a Rua XV de Novembro .....	61
Figura 8 – Estrutura Analítica de Investigação do Zoneamento para Pesquisas Futuras .....	103

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre as três escolas do Neo Institucionalismo .....	20
Quadro 2 - Detalhamento do Tipo de Pesquisa .....	41
Quadro 3 - Processos Metodológicos da Pesquisa .....	42
Quadro 4 - Lista de Documentos Oficiais a serem analisados na Fase 02 .....	48
Quadro 5 – Identificação e Perfil dos Depoimentos Utilizados .....	48
Quadro 6 – Prefeitos de Curitiba, suas respectivas formações e Presidentes do IPPUC .....	55
Quadro 7 - Síntese da Legislação Municipal sobre os Eixos Estruturais .....	59
Quadro 8 - Definição do Plano Massa nos anos de 1976, 2000 e 2020 .....	62
Quadro 9 - Resumo Primeiro Ciclo de Codificação .....	84
Quadro 10 - Legitimação da Ação Política por meio da narrativa de urgência e problematização .....	85
Quadro 11 - Legitimação da Ação Política por meio da Opinião Externa.....	89
Quadro 12 - Legitimação da Ação Política por meio do Reconhecimento Externo.....	95

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Zoneamento 1966, ênfase nos setores estruturais (amarelo) com destaque para Setores Norte e Sul .....	46
Mapa 2 - Mapa de Consolidação da Ocupação por Décadas - Eixos Norte e Sul .....	64
Mapa 3 - Evolução Histórica De Ocupação Eixo Estrutural Norte.....	67
Mapa 4 - Evolução Histórica De Ocupação Eixo Estrutural Sul .....	68
Mapa 5 - Coeficiente de Aproveitamento - Eixos Norte e Sul.....	71
Mapa 6 - Mapa de uso e Ocupação do Solo nos Eixos Norte e Sul.....	75
Mapa 7 - Mapa De Densidade Habitacional Eixos Norte e Sul .....	79
Mapa 8 - Mapa De Densidade Comercial Eixos Norte e Sul.....	80
Mapa 9 - Mapa Do Valor Venal Eixos Norte e Sul.....	82

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Ocupação dos lotes por Década - Eixos Norte e Sul .	65
Gráfico 2 - Grau de Consolidação Segundo Coeficiente de Aproveitamento...	66
Gráfico 3 - Consolidação Segundo Coeficiente de Aproveitamento – Eixos Norte e Sul .....	72
Gráfico 4 - Consolidação Segundo Usos x Coeficiente de Aproveitamento – Eixos Norte e Sul.....	73
Gráfico 5 - Evolução da Ocupação por Década e Uso.....	76
Gráfico 6 - Consolidação segundo Usos e Coeficiente de Aproveitamento por décadas - Eixos Norte e Sul .....	77
Gráfico 7 – Distribuição dos Tipos de Legitimação nas Mensagens de Encaminhamento .....	88
Gráfico 8 – Distribuição por percentual dentro do contexto de cada Plano.....	98

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>18</b>
3.1 A TEORIA INSTITUCIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DA GESTÃO URBANA .....	18
3.1.1 O Neo Institucionalismo e suas vertentes .....	19
3.1.2 Contribuições do Institucionalismo Histórico para os Estudos Urbanos .....	27
3.2 DISCUSSÕES SOBRE OS CAMPOS DA GESTÃO URBANA E DO ORDENAMENTO TERRITORIAL .....	30
3.2.1 O Instrumento do Zoneamento enquanto Instituição de valor emblemático para a Gestão Urbana .....	32
3.3 SÍNTESE DAS DISCUSSÕES TEÓRICAS .....	36
<b>3. DESENHO METODOLÓGICO.....</b>	<b>39</b>
2.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	41
2.1.1 Fase 01.....	44
2.1.1.1 Fase 1.1.....	44
2.1.1.2 Fase 1.2.....	45
2.2.2 Fase 02.....	47
3.2.3 Fase 03.....	50
3.3 SÍNTESE DO DESENHO METODOLÓGICO.....	51
<b>4. ZONEAMENTO COMO INSTITUIÇÃO: estudo de caso em Curitiba (PR). 53</b>	
4.1 EIXOS ESTRUTURAIS DE ADENSAMENTO: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DO SÍMBOLO MÁXIMO DO ZONEAMENTO CURITIBANO .....	59
4.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO CURITIBANO: VALORES, IDEIAS E PODER .....	83
4.3 SÍNTESE DO ESTUDO DE CASO .....	99
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>119</b>
APÊNDICE 1. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M022 DE 1966.....	120
APÊNDICE 2. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M3 DE 1972.....	125
APÊNDICE 3. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M46 DE 1975.....	126
APÊNDICE 4. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M032 DE 1999.....	128

APÊNDICE 5. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M033 DE 2016.....	135
APÊNDICE 6. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M034 DE 2018.....	140
APÊNDICE 7. REDE DE CÓDIGOS.....	145
<b>ANEXOS .....</b>	<b>146</b>
ANEXO 1 - QUADRO I - LEI Nº 15511 DE 2019 .....	147

## 1. INTRODUÇÃO

Planejamento e gestão urbana são conceitos que divergem em significado e, na prática, possuem ações complementares (SOUZA, 2010). O ato de planejar remete, primeiramente, ao futuro compreendendo os processos de análise, previsão e ordenamento de mudanças (FERRARI, 1979). Por outro lado, a gestão urbana se volta ao presente e consiste na revisão, adaptação e avaliação das propostas elaboradas e implementadas (SOUZA, 2010).

É notável que o *modus operandi* dos processos de planejamento e gestão do território urbano se dão, especialmente, através da aplicação do zoneamento. Essa ferramenta não só é percebida como um “instrumento de planejamento urbano por excelência” (*ibid.*, p. 250), mas, é, também, amplamente adotada nos mais diversos países e continentes. Sendo assim, pode-se considerá-lo um instrumento hegemônico, incorporado à prática de planejadores e gestores urbanos, consistindo na maneira mais difundida de controle do uso do solo (VALLVÉ; HIRT, 2014).

Contudo, durante o processo evolutivo das cidades e, conseqüentemente, dos próprios processos de planejamento e gestão territorial, emergiram externalidades decorrentes de sua trajetória de implementação e de seus instrumentos. Souza (2010), por exemplo, advoga que, no contexto norte-americano, o termo zoneamento foi equivocadamente empregado como sinônimo de planejamento urbano. Nas cidades brasileiras, o zoneamento é continuamente confundido como sinônimo de Plano Diretor (VILLAÇA, 2005), questão reforçada pelo próprio regramento federal sobre o tema, que estabelece a compulsoriedade de adoção do modelo *Plano Diretor + Zoneamento* (BRASIL, 2001). Todavia, conforme pontua Villaça (2005), existem expressivas diferenças, sobretudo sociais, ideológicas e políticas.

Em recente revisão sistemática de literatura desenvolvida sobre este aspecto (TSCHÁ, NASCIMENTO NETO, 2021), verificou-se que existe um debate amplo interessado em discutir a aplicação do zoneamento e de seus parâmetros, o que chamamos aqui de sua dimensão instrumental. Ainda, também é possível encontrar uma vastidão de publicações concentradas no modo como as externalidades (questões sociais ou raciais, por exemplo) intervêm no processo de ordenamento territorial.

Assim, apurou-se que, apesar dos numerosos estudos sobre o assunto, há uma escassez de pesquisas que abordam o zoneamento em sua essência ontológica e crítica, sendo possível inferir que tratar sobre o tema desta maneira implica em esquivar-se: a) da esfera cotidiana da administração pública, na qual a efetividade de um parâmetro específico do instrumento é avaliado; ou, b) de um debate abrangente em que as possibilidades da compreensão sobre zoneamento, enquanto instrumento de materialização do planejamento urbano, são extrapoladas e a discussão se concentra em assuntos externos ao campo.

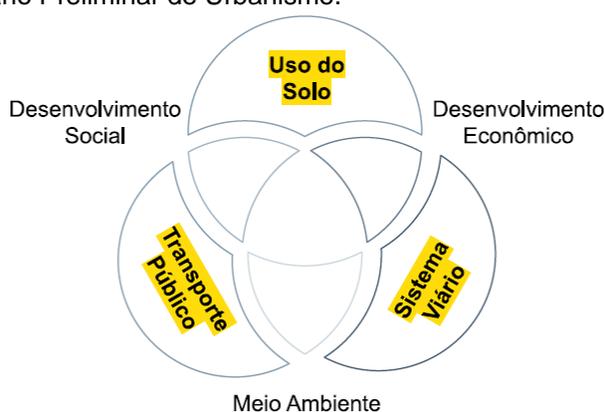
Extrapolar a dimensão instrumental do Zoneamento exige o descolamento de uma discussão mais direta de operacionalidade (parâmetros de uso e ocupação de toda a cidade) para interpretá-lo como uma das instituições fundamentais do campo do planejamento urbano brasileiro. Adota-se aqui o entendimento de instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196), a partir do qual lança-se luz sobre o conjunto de regras (formais e informais), socialmente reconhecidas e legitimadas. Em outras palavras, significa deslocar a discussão do “como zonear a cidade” para “porquê zoneá-la” ou, mais especificamente, “o que é zoneá-la”.

Este direcionamento da pesquisa, ao mesmo tempo que se distancia do volume majoritário de estudos sobre o assunto (TSCHÁ, NASCIMENTO NETO, 2021), traz consigo um denso conhecimento acumulado do campo de políticas públicas, com destaque para o Institucionalismo Ideacional (CARSTENSEN; SCHMIDT, 2016). Segundo os autores (*ibid.*), o institucionalismo ideacional ocorre por meio do poder ideacional que consiste na capacidade de influência dos atores individuais e coletivos sobre as crenças normativas e cognitivas de outros atores, por meio do uso de elementos ideacionais, notadamente a partir de três alternativas, quais sejam, o poder por meio das ideias; o poder sobre ideias; e, o poder nas ideias. Em essência, o foco se concentra nos três modos de restrição utilizados pelas instituições como meios de operação: regras, práticas e narrativas (LOWNDES; ROBERTS, 2013), elementos que serão discutidos e explorados em profundidade nesta pesquisa.

O recorte geográfico escolhido para esta pesquisa é a cidade de Curitiba devido à sua reputação internacional de “a imagem ideal de como uma cidade

habitável deveria ser” (MACEDO, 2004, p. 537)<sup>1</sup>, imagem que decorre da extensa trajetória continuada de planejamento urbano que tem como marco inicial o Plano Preliminar de Urbanismo, elaborado em 1964, e como característica central o ordenamento do território a partir do tripé Uso do Solo, Transporte Coletivo e Sistema Viário, a partir das quais, em tese, se efetivariam diretrizes de respeito ao meio ambiente e desenvolvimento social e econômico (Figura 1).

Figura 1 - Tripé do Plano Preliminar de Urbanismo.



Fonte: Produção da autora com base em IPPUC (2020).

Deste modo, ao reconhecer o paradigma racional e tecnicista do zoneamento, bem como as suas limitações em explicar, por si só, a consolidação do espaço urbano, a pesquisa avança para além da discussão operacional do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo enquanto instrumento de ordenamento territorial, questionando a forma pela qual este se configurou como uma instituição *per se*, ultrapassando seu papel instrumental e consolidando-se como **símbolo do ideário de ordenamento territorial**.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste **em investigar o processo de institucionalização do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto símbolo do ideário do ordenamento territorial do solo urbano**. Os objetivos específicos que serão buscados por este trabalho consistem em:

1. Identificar constructos advindos da Teoria Institucional que permitam decodificar o processo de institucionalização do Zoneamento.
2. Compreender os processos de consolidação dos Eixos Estruturais estabelecidos no município de Curitiba, compreendidos como elementos

<sup>1</sup> Original: “the ideal image of what a livable city should be”.

de referência simbólica e concreta do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba.

3. Identificar os valores, ideias e bases de legitimação historicamente incorporados no discurso oficial e nas entrevistas dos agentes relacionados ao processo de institucionalização do instrumento do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo;
4. Avaliar o processo de consolidação do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto instituição.

De modo a responder os objetivos delineados anteriormente, este trabalho se desenvolverá a partir de cinco capítulos, cada qual com sua especificidade. O primeiro capítulo delimita o problema de pesquisa a partir de tensionamentos teóricos do o instrumento Zoneamento. Apresenta, ainda, o objetivo geral e os objetivos específicos que embasarão o desenvolvimento desta dissertação.

Na sequência, o capítulo de Fundamentação Teórica aprofunda a discussão de literatura relacionada às contribuições da teoria institucional para o campo da gestão urbana e particularmente sobre o Zoneamento enquanto instituição de valor emblemático para este campo. Posteriormente, o terceiro capítulo trata da estrutura metodológica do trabalho, centrada em um estudo de caso no município de Curitiba que se organiza em quatro momentos centrais, articulando (i) aprofundamento teórico, (ii) exploração empírica do grau de consolidação e aderência dos Eixos Estruturais Norte e Sul (símbolos do Planejamento Urbano de Curitiba) ao instrumento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, (iii) análise de conteúdo com vistas à investigação de valores, ideias e bases de legitimação anunciados nas Mensagens de Encaminhamento de Leis, em entrevistas e falas dos agentes envolvidos no processo; e (iv) sistematização e triangulação dos dados de modo a discutir o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo como instituição.

Após esta seção, os resultados das referidas fases do estudo empírico são apresentados e discutidos. Por fim, o capítulo final se concentra nas conclusões da pesquisa e suas contribuições para o campo, além de perspectivas futuras de aprofundamento teórico-conceitual e empírico.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A partir do objetivo geral desta pesquisa - investigar o processo de institucionalização do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto símbolo do ideário do ordenamento territorial do uso do solo urbano, - o referencial teórico conceitual se decompõe em dois blocos principais.

O primeiro bloco volta-se para o entendimento do Neo Institucionalismo e suas três escolas: Escolha Racional, Sociológico e Histórico. Ainda neste bloco, há um aprofundamento do Institucionalismo Histórico e suas contribuições aos Estudos Urbanos (LOWNDES, 1996, 2001; HALL; TAYLOR, 2003; MOE, 2005; LOWNDES; ROBERTS, 2013; MAHONEY; THELEN, 2010; EDELMAN, 2016; SORENSEN, 2017, 2018). Conforme será observado na sequência, institucionalismo e legitimidade são conceitos que caminham juntos (SCOTT, 2008; MEYER; SCOTT, 1983; BERGER; LUCKMANN, 2008; GIDDENS, 2003; STRYKER, 1994; DEEPHOUSE et al., 2017; SUCHMAN, 1995), assim, a legitimidade também será abordada objetivando enriquecer a estrutura argumentativa deste trabalho.

Já no segundo bloco, voltado para a discussão do campo da Gestão Urbana, abordar-se-á autores clássicos nacionais e internacionais (FERRARI JÚNIOR, 2004; HARVEY, 2006; SOUZA, 2010; ASCHER, 2010; BRENNER, 2018). Por fim, busca-se o aprofundamento teórico voltado para a instituição do zoneamento como valor emblemático da gestão urbana (LOGAN, 1976; LANDIS, 1995; VALLVÉ; HIRT, 2014; SILVER, 1991; PENDALL, 2000; TALEN; KNAAP, 2003; SCHILLING; LOGAN, 2008; MCCLURE, 2008; MASSEY; ROTHWELL; DOMINA, 2009; SCHMIDT; PAULSEN, 2009; KONTOKOSTA, 2014; LENS; MONKKONEN, 2016).

### **3.1 A TEORIA INSTITUCIONAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DA GESTÃO URBANA**

As cidades podem ser entendidas como “campos de força institucionais posicionados dentro (e continuamente transformados por meio de) um cenário de reforma regulatória sempre mutante e desigualmente desenvolvido (...)”

(PECK; THEODORE; BRENNER, 2013, p. 1093)<sup>2</sup>. São consideradas, ainda como espaços densamente institucionalizados, com múltiplas estruturas que moldam tudo, desde o controle das calçadas até a estrutura legal da propriedade (SORENSEN, 2017), consistindo em um aglomerado de instituições e regras espaciais que estão em constante coevolução (*ibid*, 2018). Neste contexto, o Estado é percebido como um agente com interesses formado por uma infinidade de instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Por isso, o estudo dos processos de institucionalização no campo da gestão urbana demanda indispensável atenção (SORENSEN, 2018).

### 3.1.1 O Neo Institucionalismo e suas vertentes

Sob esta ótica, analisar a teoria urbana, suas dinâmicas, processos e instrumentos a partir da Teoria Institucional pode trazer profundos entendimentos e contribuições. Desta forma, nesta seção, explorar-se-á, partindo dos estudos a respeito do Neo Institucionalismo, suas três principais escolas: o institucionalismo sociológico, o da escolha racional e, em especial, o institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003; LOWNDES, 1996; LOWNDES; ROBERTS, 2013; MAHONEY; THELEN, 2010; MOE, 2005; SORENSEN, 2017, 2018), que será adotado como lente principal de análise ao longo de todo o trabalho.

De maneira geral, o Neo Institucionalismo apresenta como conceito de instituição os “conjuntos de regras e entendimentos compartilhados que moldam a ação” (SORENSEN, 2017, p. 251) e deve ser entendida como um processo que busca se manter ao longo do tempo (LOWNDES, 2001). Contudo, de maneira diversa, cada uma das vertentes acima mencionadas possui sua própria forma de conceituar instituição, além de apresentar compreensões distintas sobre a relação entre instituição *versus* comportamentos bem como de noções relacionadas as associações entre organização e poder. Demonstram, ainda, visões discrepantes sobre as questões relativas às mudanças institucionais (SORENSEN, 2017).

---

<sup>2</sup> Tradução nossa. No original: “institutional forcefields positioned within (and continuously transformed through) an always mutating and unevenly developed landscape (...)”

A partir da leitura do Quadro 1 é possível aferir e comparar tais diferenças, das quais destacam-se o entendimento do conceito de instituição, no qual alguns fatores de distanciamento entre as escolas são identificados. A forma como as instituições moldam o comportamento das pessoas também se difere dentro das três linhas. Neste ponto, a intencionalidade e imposição dos agentes é considerada por uma escola, enquanto outra julga a questão cultural fator a ser considerado. Visões relacionadas às origens e manutenção das instituições bem como as abordagens de poder também são tratadas de maneira diversa dentre as linhas estudadas.

Quadro 1 - Comparação entre as três escolas do Neo Institucionalismo

	<b>INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL</b>	<b>INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO</b>	<b>INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO</b>
<b>DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO</b>	"regras do jogo formais e informais"... as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana (North 1990: 3)	"não apenas regras, procedimentos ou normas formais, mas os sistemas de símbolos, scripts cognitivos e modelos morais que fornecem as 'estruturas de significado' que orientam a ação humana" (Hall e Taylor 1996: 947).	"os procedimentos, rotinas, normas e convenções formais ou informais embutidos na estrutura organizacional da política ou economia política" (Hall e Taylor 1996: 938).
<b>MANEIRA COMO MOLDAM O COMPORTAMENTO</b>	São criadas "para superar os problemas da ação coletiva, para garantir maior segurança e reduzir os riscos." "(...) moldam o comportamento diretamente, criando regras aplicáveis e impondo custos ou sanções àqueles que não se conformam."	"(...) afetam a maneira como os indivíduos entendem e interpretam diferentes situações, e moldam a gama de ações que parecem apropriadas ou mesmo concebíveis em cada caso."	São concebidas "para evoluir historicamente por meio de conflitos e compromissos políticos, e para moldar a ação tanto pela imposição de regras aplicáveis quanto pela formação da economia política das relações de poder, preferências e interpretações sociais e as recompensas e oportunidades experimentadas pelos atores em um determinado ambiente."
<b>CONCEPÇÕES DE ORIGENS INSTITUCIONAIS E PROCESSOS DE MUDANÇA</b>	"(...) são criações deliberadas de grupos de atores racionais, que ao longo do tempo estão	"Não são criações deliberadas, mas são entendimentos compartilhados que evoluem lentamente	"(...) se originam principalmente durante as conjunturas críticas de grandes mudanças

	sujeitos a processos de destruição criativa por meio dos quais (em sociedades bem-sucedidas) instituições eficazes persistem, enquanto soluções menos eficientes são eliminadas pelos processos de mercado.”	ao longo do tempo (Roland 2004), às vezes como resultado de inovações de governança deliberadas”	institucionais, em resposta a pressões exógenas.”
<b>ABORDAGENS DO PAPEL DO PODER</b>	“(…) a importância do poder político é diminuída pelo fato de as instituições serem vistas como dispositivos coordenadores que geram benefícios mútuos ao facilitar a cooperação e superar problemas de ação coletiva.”	“Os conceitos de poder não são tão centrais para os institucionalistas sociológicos.”	Mahoney aponta que as instituições são “instrumentos de distribuição que alocam recursos de forma desigual e, portanto, ajudam a constituir atores coletivos assimétricos” (2010: 15).

Fonte: SORENSEN, 2017. Adaptação da autora.

Conforme pode ser observado, as três escolas do Neo Institucionalismo compartilham o seu entendimento por instituição como sendo um conjunto de regras que interferem e moldam comportamentos e são reconhecidas e compartilhadas por agentes. Contudo, no caso do Institucionalismo Sociológico, por exemplo, outros fatores são considerados, dentre eles os sistemas de símbolos e estruturas de significado. Já, na concepção apresentada pelo Institucionalismo Histórico, há a especificação do *locus* em que tais regras e normas são encontradas. Sendo assim, há um estreitamento do conceito de instituição como algo intrínseco da estrutura organizacional da política ou economia (SORENSEN, 2017).

Outro ponto digno de atenção é que as três correntes consideram as esferas formais e informais como responsáveis pela estruturação social das ações e condutas (LOWNDES, 1996). Sendo assim, não são apenas os documentos oficiais, leis e normativas legais que interferem no processo institucional, mas também tudo o que é informalmente decidido e acordado entre os agentes responsáveis. Neste sentido, não somente as instituições interferem nas organizações e em seus agentes, mas o oposto também se mostra verdadeiro (EDELMAN, 2016).

As regras e entendimentos compartilhados, ou seja, o próprio processo institucional é tratado e praticado pelos agentes, seja através de acordos explícitos, seja a partir de acordos tácitos (LOWNDES; ROBERTS, 2013). Além disso, as instituições possuem as seguintes características: a) são intrínsecas a determinado contexto político; b) são reconhecidas pelos agentes; c) possuem um efeito coletivo; e d) podem ser demonstradas (*ibid.*).

No segundo tópico, que diz respeito da relação entre instituições e a maneira como elas moldam os comportamentos e ações, pontos de distanciamento entre as três escolas neo institucionais são identificados. No caso da Escolha Racional, os pressupostos comportamentais estão massivamente presentes nos debates dos teóricos. Aqui, as instituições moldam o comportamento ao influenciarem a agenda política e propiciarem ganhos e incentivos aos atores envolvidos, direcionando-os à tomadas de decisões precisas e pré-determinadas (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, dentro da Escolha Racional, percebe-se uma intencionalidade estratégica dos agentes envolvidos gerando, disfarçadamente, uma imposição de regras e, por consequência, a coerção dos indivíduos (SORENSEN, 2017).

O Institucionalismo Sociológico também vê como direta a influência das instituições no comportamento. Contudo, o diferencial desta corrente encontra-se no enfoque cultural interpretado nesse processo. Assim, “as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210). Por último, é amplamente difundido que o Institucionalismo Histórico não aprofunda de maneira significativa suas pesquisas sobre tais relações (*ibid.*).

Já sob a perspectiva das origens das instituições e seus processos de mudança, verifica-se, sob a ótica do neo institucionalismo, que as instituições tendem a se manter durante o tempo tornando-se estáveis (LOWNDES, 1996). Para Mahoney e Thelen (2010), há uma dificuldade por parte das três escolas de lidarem com essa temática. A vertente da Escolha Racional, por exemplo, considera a dinâmica do mercado como influente para o processo de encerramento de determinadas instituições e que apenas as mais eficientes se mantêm ao longo do tempo (SORENSEN, 2017).

Já para os teóricos do Institucionalismo Sociológico, as instituições não nascem do zero, mas se apoiam em instituições existentes para criarem novos modelos (HALL; TAYLOR, 2003). Ainda, algumas instituições já bastante normalizadas passam despercebidas aos olhos dos indivíduos e, por consequência, não são questionadas mantendo-se ao longo do tempo (*ibid.*). O Institucionalismo Histórico contribui, neste sentido, com o conceito de dependência de trajetória ao afirmar que existem efeitos positivos que reforçam as instituições e por consequência a sua continuidade (SORENSEN, 2017).

De uma maneira geral, dentro do Neo Institucionalismo, as mudanças institucionais podem ser consideradas como pertencentes ao ciclo de vida institucional, em que há uma origem, aderência e desuso das regras que, por fim, passam a serem substituídas por novas (LOWNDES, 1996). Sob ponto de vista diverso, não há uma substituição, mas sim, uma reinterpretação das regras já existentes, passando, assim, a serem implantadas de novas maneiras (MAHONEY; THELEN, 2010).

Adicionalmente, por influenciarem os comportamentos e ações dos atores envolvidos, as instituições podem possibilitar transformações a longo prazo (SORENSEN, 2017). Outro fator importante que influencia na continuidade dos arranjos institucionais é a maneira pela qual “mecanismos reguladores, normativos e discursivos trabalham juntos para moldar o comportamento” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 57). Portanto, o meio pelo qual as instituições operam parte de três modos de restrição: através de regras, práticas e narrativas (*ibid.*).

Analisando as abordagens sobre o poder adotadas nas correntes neo institucionalistas, é notório que tanto a Escolha Racional quanto o Institucionalismo Sociológico não consideram tal tema como significativo. Por outro lado, o Institucionalismo Histórico reconhece as desigualdades dentro do processo institucional e que, pelo fato de privilegiarem determinados grupos em detrimento de outros, as instituições moldam o interesse dos atores que passam a se identificar mais ou menos com determinadas pautas (SORENSEN, 2017).

As ações passam, então, a serem legitimadas, determinadas e elucidadas através de ideias e narrativas - estruturas de significado - (LOWNDES; ROBERTS, 2013) que criam a imagem das instituições a partir de interesses específicos podendo tornar-se visões de mundo difundidas por agentes e

organizações (HALL; TAYLOR, 2003). Conforme afirmam Lowndes e Roberts (2013, p. 63), “As narrativas incorporam valores, ideias e poder”, sendo notável a relação existente entre esses fatores.

Suchman (1995) contribui a partir de seus estudos sobre legitimidade dentro da abordagem institucional com o próprio conceito de legitimidade. Para o autor “legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído” (*ibid*, p. 574). A legitimidade pode, também, ser considerada como algo construído socialmente por agentes locais de acordo com suas próprias visões sobre questões locais e é uma condição que retrata a conformidade da organização com as regras, procedimentos, normas e convenções formais ou informais, ou seja, com a própria instituição (SCOTT, 2008).

As instituições inseridas nas organizações que se relacionam mais diretamente com os sistemas culturais possuem maior inclinação a serem legitimadas (SCOTT; MEYER, 1983), pois são capazes de se ampararem em princípios presentes em múltiplos sistemas sociais, obtendo maior validade (BERGER; LUCKMANN, 2008; GIDDENS, 2003; STRYKER, 1994). Ainda, é reconhecida a influência da legitimidade no comportamento, desempenho e manutenção das instituições (DEEPHOUSE *et al.*, 2017) afetando, também, a maneira como as organizações são compreendidas pela sociedade e a forma como os indivíduos respondem às organizações (SUCHMAN, 1995).

Dentro das organizações, devido a questões externas e sociais, suas estruturas e mitos institucionais são, muitas vezes, legitimados, sem que estas, necessariamente, sejam eficientes (SORENSEN, 2017). Uma organização busca se legitimar por diversas razões, porém, podem-se destacar as seguintes: continuidade e credibilidade; e suporte ativo ou passivo (SUCHMAN, 1995). Se tratando da busca por suporte, uma organização pode buscar apenas não ser questionada, por isso ela precisa tão-somente fazer sentido para os indivíduos ou sociedade. Por outro lado, ela pode buscar por suporte ativo e, então, deve possuir valores agregados que são reconhecidos e capazes de mobilizar determinados grupos de apoio (*ibid.*). Deste modo, “legitimidade é a palavra-chave da teoria Neo-Institucional, pois é o elemento que permite a manutenção

ou a mudança das instituições” (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 98).

À vista disso, são as instituições legitimadas as responsáveis por definir os argumentos e as diretrizes para o processo de legitimação. Esse processo sugere, a partir das crenças dominantes, a mudança dos costumes manipulando o que é ou não adequado a respeito das condutas sociais (HYBELS, 1995). Para Suchman (1995), existem três tipos de legitimação que coexistem e se inter-relacionam: legitimidade pragmática, legitimidade moral e legitimidade cognitiva. A primeira funda-se a partir do interesse próprio em que a legitimação se dá por meio de troca, na qual os indivíduos dão suporte para uma política a partir dos valores que esperam como retorno. A legitimidade moral parte dos efeitos positivos de uma organização não apenas para um indivíduo, mas para o coletivo, ou seja, considera se determinada conduta ou decisão é a mais correta a ser tomada para o benefício de todos. Por último, a legitimação cognitiva parte do pressuposto de que uma organização precisa ser “previsível, significativa e convidativa” (*ibid.*, p. 582) para não colapsar.

As organizações que são capazes de absorver e formalizar em seu sistema o que foi socialmente legitimado acabam por potencializar a sua legitimação e, por conseguinte, expandir os recursos e sua continuidade (MEYER; ROWAN, 1977). A legitimidade dá significado cognitivo à ordem institucional ao atribuir valores normativos às suas práticas, ainda, “não apenas diz ao indivíduo por que deve realizar uma ação e não outra; diz-lhe por que as coisas são o que são” (BERGER; LUCKMANN, 2008, p. 128-129). Assim, a legitimidade não advém somente por meio de normativas legais, mas é socialmente construída, sendo que a institucionalização de algo parte não só de instituições já existentes, mas também de um processo de legitimação que se estende por meio do tempo (HYBELS, 1995). Compreender a legitimidade dentro das organizações somente é possível se a mesma for entendida e identificada em um contexto social abrangente, isto é, na sociedade (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

A obtenção da legitimidade está intrinsecamente ligada à detenção de recursos e poder. Conforme exposto, “ao se vincular poder e legitimidade, se reconhece que o detentor de recursos e de poder os detém porque possui legitimidade” (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005, p. 99).

Como parte do sistema social, a legitimidade está diretamente vinculada com significação e dominação, para que, em conjunto, participem de todas as ações (GIDDENS, 2003). Ainda, acredita-se que dominação e legitimidade são os elementos base para a constituição do poder e que tal poder, exercido e possuído por determinados agentes, é usado para a continuidade ou modificação da sociedade por meio do uso dos recursos obtidos (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005).

É fácil perceber que as instituições democráticas mais comuns muitas vezes não são cooperativas ou mutuamente benéficas para muitas das pessoas por elas afetadas. Elas envolvem o exercício do poder. Isso é verdade mesmo que as regras democráticas do jogo sejam seguidas assiduamente seja em sua criação ou design (MOE, 2005, p. 2018).

Conforme já abordado anteriormente, é através de ideias e narrativas que comportamentos e condutas são legitimados e que, para isso, há, no discurso, a incorporação de algo importante para este processo: o poder. Logo, entende-se que o poder está diretamente ligado à intencionalidade, que é um pré-requisito indispensável para a preservação da lógica da transformação e da diversidade dentro da teoria institucional (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Ainda sobre esta questão, os autores expõem que devido à retenção de recursos e, por consequência, de poder, os atores se tornam “pouco propensos a participar de mudanças que alterem a manutenção da ordem vigente” (*ibid.*, p. 99). À vista disso, há uma desproporcionalidade no acesso ao processo decisório, conferido e reforçado pelas instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Sobre este assunto, adotando a lente do Institucionalismo Histórico para aprofundar os estudos sobre arranjos institucionais responsáveis pela manutenção de uma aldeia chinesa durante a era socialista até à reforma, Kan (2016) demonstrou a existência da distribuição de poder de maneira desigual entre moradores e líderes cooperativistas.

Percebe-se, então, que há, dentro do processo institucional, uma polaridade entre dois grupos de atores: aqueles que possuem influência e desejam manter e perpetuar uma determinada situação; e aqueles que buscam uma mudança com o objetivo de conseguirem lutar por seus interesses (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005). Destarte, o poder das instituições que se perpetuam ao longo do tempo parte de “relações

regularizadas de autonomia e dependência entre atores ou coletividades em contextos de interação social” (GIDDENS, 2003, p. 18).

Dentro das discussões de literatura da teoria Neo Institucional, as relações entre poder e ideias são exploradas e aprofundadas. À vista disso, três relações principais são reconhecidas: poder através das ideias, poder sobre as ideias e poder nas ideias (CARSTENSEN; SCHMIDT, 2016). A definição e conceituação de tais relações encontra-se demonstrada abaixo:

(...) poder através das ideias, entendido como a capacidade dos atores de persuadir outros atores a aceitar e adotar seus pontos de vista por meio do uso de elementos ideacionais; poder sobre as ideias, significando a imposição de ideias e o poder de resistir à inclusão de ideias alternativas na arena de formulação de políticas; e o poder nas ideias, que ocorre por meio do estabelecimento de hegemonia ou instituições que impõem restrições sobre quais ideias são consideradas (ibid., p. 318).

Nessa visão, tais estruturas se originam a partir da “construção consciente” dos atores envolvidos que passam a difundir as ideias através de “discurso persuasivo” (*ibid.*). Logo, o processo de institucionalização tende a conceder poder a determinados grupos dominantes que se inclinam a se perpetuar no poder, “criando e sustentando um campo de jogo desigual” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 90). Assim, as instituições favorecem e incluem determinados atores e, conseqüentemente, excluem outros a partir da absorção das relações de poder (LOWNDES, 2001).

### **3.1.2 Contribuições do Institucionalismo Histórico para os Estudos Urbanos**

Ao longo dos aprofundamentos teóricos inseridos no campo dos estudos urbanos, os diferentes tipos de institucionalismo foram adotados como lente de visão para abordar as mais diversas temáticas (SORENSEN, 2017). Desta forma, para o desenvolvimento deste trabalho, o Institucionalismo Histórico se destaca dentre as demais vertentes do novo institucionalismo por sua capacidade de explicar o surgimento e a continuidade das instituições através da análise de suas origens, da maneira como alcançam tal perpetuação e da competência de adaptação que possuem ao longo do tempo. Sob esta ótica, para os estudos urbanos, olhar o processo de urbanização demanda reconhecer

que se trata de “uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos e, por vezes, culturais que tomam corpo” (LIMONAD, 1999, p. 82).

O Institucionalismo Histórico se origina por volta dos anos 1980, buscando examinar os processos políticos ocorridos ao longo do tempo. Diferentemente das outras vertentes, no Institucionalismo Histórico, os pesquisadores dão maior ênfase a conjuntura/contexto em relação ao próprio comportamento dos atores envolvidos (RAST, 2007). Esta abordagem percebe as instituições como sendo um “legado de processos históricos concretos” dando maior enfoque aos processos temporais (STEINMO *et al.* 1992).

Olhar as dinâmicas urbanas sob a ótica do Institucionalismo Histórico significa analisar a origem e permanência de padrões políticos e socioeconômicos, diretamente ligados à continuidade das estruturas e assimetrias de poder entre os grupos sociais (DAVIES; TROUNSTINE, 2012). Dentro desta abordagem, “o poder político se expressa e se exerce ao longo do território” (CARVALHO, 2009, p. 368) e pode ser visto como um legado de lutas originadas no passado, mas que regulam e convencionam os confrontos do presente (DAVIES; TROUNSTINE, 2012).

Como sugere a perspectiva institucionalista histórica, as instituições são assentamentos dinâmicos cuja continuidade e mudança estão sujeitas às ações dos atores políticos. Os arranjos institucionais também são contestados em todos os momentos, pois sua operação gera consequências distributivas para diferentes grupos sociais (KAN, 2016, p. 04).

Dentre as publicações que tratam a respeito desta temática, pode-se verificar a existência de duas abordagens distintas sobre a continuidade e manutenção das instituições: para uns, há a ênfase na estabilidade e rigidez; para outros, há a existência de um processo incremental, que se dá por meio de mudanças graduais, porém contínuas (PIERSON, 2004). Partindo do ponto de vista que considera a estabilidade e rigidez, os processos são reforçados e há uma dependência de trajetória.

Nesta perspectiva, as mudanças ocorrem por meio de choques que criam certa instabilidade fazendo com que os agentes envolvidos tenham que tomar decisões que resultam em um novo período de estabilidade e permanência

criando um “equilíbrio pontuado” (LOWNDES, 2001). Verifica-se, então, uma constante alternância entre longos momentos de estabilidade e breves ocorrências de eventos críticos. Esta alternância confere importância significativa às agências, já que se configuram fundamentais para os resultados atingidos neste processo (PIERSON, 2000; CAPPOCIA E KELEMEN, 2007).

Por isso, o conceito da dependência de trajetória é essencial dentro do Institucionalismo Histórico e se faz mister compreendê-lo para que seja possível traçar relações entre esta abordagem e os estudos urbanos. Suas origens partem do início do século XX quando alguns pesquisadores passaram a se questionar sobre a permanência do sistema capitalista mesmo com suas injustiças e desigualdades. Após aprofundamentos, verificou-se que tal constância ocorre devido à um ciclo gerado “por meio de uma variedade de investimentos psicológicos, ideológicos, econômicos e políticos no sistema” (DAVIES; TROUNSTINE, 2012, p. 10). Assim, os atores passam apenas a reproduzir tais ações sem questioná-las, fazendo com que deixem de ser notadas no cotidiano da sociedade.

Desta forma, a mudança institucional ocorre apenas por meio de “choques exógenos, ou 'conjunturas críticas' que separaram períodos mais longos de estagnação relativa” (SORENSEN, 2017, p. 256). Estes eventos críticos acontecem quando as instituições não se mostram capazes de responder imediatamente de maneira adequada aos contratempos que surgem, perdendo, assim, legitimidade e, conseqüentemente, dando abertura à processos de mudança ou a origem de novas instituições (KATZNELSON, 2003). Contudo, partindo deste princípio, um questionamento se faz válido: como explicar, então, os contextos em que as instituições apresentam dificuldades em responder e entregar soluções adequadas aos problemas, mesmo assim, se mantêm intactas, sem mudanças institucionais significativas?

Não é somente o conceito de dependência de trajetória que pode garantir contribuições expressivas para os estudos urbanos. Conforme fundamentação teórica construída previamente neste trabalho, outros quatro pontos também devem ser vistos com destaque dentro do Institucionalismo Histórico, sendo eles (LOWNDES, 2001): a) conjunturas críticas; b) desigualdade distributiva; c) processos de mudança incrementais; d) complementaridades e coevolução.

Em suma, percebe-se que olhar a gestão urbana sob a ótica do Institucionalismo Histórico demanda que agentes e organizações sociais, políticos e econômicos sejam reconhecidos enquanto atores responsáveis por influenciar o espaço urbano e sua produção (GOTTDIENER, 2010; OLIVEIRA, 2011). O espaço urbano torna-se, então, uma construção histórica de disputas e conflitos por parte de agentes, organizações, instituições e governos a partir da busca por poder político e simbólico.

### 3.2 DISCUSSÕES SOBRE OS CAMPOS DA GESTÃO URBANA E DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Conforme já demonstrado anteriormente, planejamento e gestão urbana divergem em significado, porém são conceitos complementares. O termo “gestão urbana” passou a ser adotado com maior frequência por volta da década de 1980, quando conceitos empregados na administração passaram a serem utilizados em áreas distintas (SOUZA, 2010). Destarte, no contexto capitalista, “os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico” (HARVEY, 2006, 167). Ainda sob esta ótica, o território passa a ser um reflexo do sistema econômico vigente econômico (GOTTDIENER, 2010).

Planejamento, então, precede a gestão, e consiste em uma tentativa de “simular os desdobramentos de um processo” (SOUZA, 2010, p. 46), objetivando a redução de impasses no futuro. Por outro lado, o conceito de gestão parte da necessidade de controlar determinado contexto, a partir dos artifícios que se encontram à disposição (*ibid.*). Contudo, a simples segregação de tais conceitos pode ocultar suas complexidades e possíveis sobreposições (ASCHER, 2010).

A cidade, produto dos processos socioespaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivamente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado (tecnicamente instruído por planejadores racionalistas e tecnocráticos), mas como um **fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável**, de uma miríade de **agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes em jogo** (ainda que seja um condicionante crucial nas modernas sociedades capitalistas) (SOUZA, 2010, 52, grifo nosso).

Desta forma, os processos devem considerar as mutações ocorridas com os indivíduos e, por consequência, a maneira que estes se relacionam com o território e com o mundo globalizado. Assim, a necessidade de tomada de ações mais reflexivas emerge sendo fundamental o reconhecimento dos riscos e incertezas do futuro. Desta forma, a gestão se torna estratégica e essencial (*ibid.*).

Portanto, a cidade possui um caráter político e ideológico e está em constante reconstrução enquanto “lugar, meio e resultado de relações de poder sócio historicamente específicas” (BRENNER, 2018, p. 21). Logo, uma maneira diferente de ocupação do território urbano é viável e necessária, permitindo um ordenamento territorial “mais democrático, socialmente justo e sustentável” (*ibid.*). O espaço então é visto como “uma construção social em todas as suas dimensões” (GOTTDIENER, 2010, p. 28) configurando-se como um espelho dos processos de tomada de decisão de políticas públicas ocorridos nas principalmente nas esperas governamentais.

Não obstante, o contexto histórico - inicialmente modernista e posteriormente ditatorial - que originou as políticas de ordenamento territorial brasileiras (e, por conseguinte, curitibanas) trouxeram um caráter racional e tecnocrático ao processo de planejamento urbano, sem que a participação da sociedade civil fosse considerada na elaboração de propostas para as cidades (FERRARI JÚNIOR, 2004). Ainda, o ordenamento territorial, o desenho da cidade, ou seja, a obra física pura, foi priorizada, sem que houvesse uma construção coletiva dos espaços. Assim, o território ultrapassa sua dimensão apenas formal e espacial, sendo também a somatória de “objetos e ações” (SANTOS, 1998, p. 16).

Na área de desenvolvimento urbano, estes processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos (ROLNIK, 2009, p. 38).

Ao longo do processo de desenvolvimento das políticas urbanas de Curitiba, se fez evidente a exclusão de determinados grupos sociais em detrimento de outros. No Plano Preliminar de Urbanismo - PPU de 1964, a fonte de coleta de dados utilizada para o perfil de cidadão municipal foi o Tribunal

Regional Eleitoral - TRE, sendo assim, “analfabetos, não-eleitores e reemigrados, ou seja, os pobres, estavam excluídos desta representação” (SOUZA, 2001, p. 111). Tal prática ainda é recorrente, evidenciando-se, a prioridade de participação obtida por determinados grupos, como, por exemplo, o G10<sup>3</sup>, alinhando-se às “**preferências e modismos do mercado imobiliário**” (CMC, 2019, s/p.) recebendo destaque na mensagem de encaminhamento da revisão do Plano Diretor Municipal e da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, em 2019.

Para Villaça, a classe dominante utiliza como estratégia de dominação do espaço urbano o controle de três esferas: a) econômica; b) política; e c) ideológica (VILLAÇA, 2001). Na primeira, o controle ocorre por meio das ações do mercado imobiliário que define os locais mais adequados para a classe dominante. Na esfera política, o controle parte do Estado, e ocorre por meio da garantia de infraestrutura urbana, da localização de equipamentos urbanos e do controle das leis de ordenamento territorial. Por último, a dominação ideológica é construída por meio de discurso que objetiva legitimar as ações através da aceitação dos dominados (VILLAÇA, 1999).

### **3.2.1 O Instrumento do Zoneamento enquanto Instituição de valor emblemático para a Gestão Urbana**

A partir do exposto na seção anterior e, tendo o caso de Curitiba como exemplo emblemático, este trabalho parte do pressuposto de que o instrumento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo deixou, durante o processo de Planejamento, de ser apenas uma ferramenta de ordenamento territorial e se perpetuou enquanto instituição poderosa, amplamente aceita e inquestionável. Tal processo, concedeu, a determinados grupos ou interesses, alcance desproporcional ao processo decisório (HALL; TAYLOR, 2003).

A literatura constata que, desde suas origens, o zoneamento não se constitui como instrumento neutro e despolitizado, priorizando determinados

---

<sup>3</sup> Grupo que reúne membros de entidades privadas 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) (TERRA DE DIREITOS, 2018, s/p).

grupos e classes sociais em detrimento de outros. A partir de precedentes europeus, principalmente alemães, o primeiro zoneamento americano conhecido foi elaborado para a cidade de Nova Iorque, no ano de 1916. O sistema inovou, pois, não somente segregou as funções residenciais e industriais - prática comum de controle de uso do solo na Europa - mas definiu, também, a criação de um distrito comercial (LOGAN, 1976). Contudo, diferentemente da prática europeia, no zoneamento tradicional euclidiano as zonas consideradas pelos planejadores americanos como residenciais toleravam apenas residências unifamiliares. Em contrapartida, edificações multifamiliares eram vistas como “parasitas” (VALLVÉ; HIRT, 2014, p.20).

Por definição, todo zoneamento é, de certo modo, excludente, pois fornece distritos exclusivos de uso da terra. As políticas locais de uso da terra podem se tornar excludentes quando a adoção de medidas restritivas reduz a oferta e a variedade de tipos e densidades de moradias disponíveis para famílias de baixa renda (e, por extensão, minoria). A exclusão é uma questão de grau (SCHMIDT; PAULSEN, 2009, p. 97).

Por conseguinte, o modelo de zoneamento tradicional empregado passou a ser alvo de diversas críticas, especialmente relacionadas às questões sociais e raciais (SILVER, 1991; PENDALL, 2000; KONTOKOSTA, 2014; LENS; MONKKONEN, 2016). As discussões apontam que “quanto maior a densidade permitida, menor o nível de segregação racial” (ROTHWELL; MASSEY, 2009, p. 801), ou seja, modelos de zoneamento de baixa densidade, particularmente zonas unifamiliares, apresentam maiores índices de segregação racial.

A densidade também é relacionada, na literatura, a questões de segregação de classes. Neste contexto, principalmente no cenário norte americano, áreas centrais concentram população e pobreza, enquanto os subúrbios conseguiram, através de incentivos fiscais, manter baixas densidades e, conseqüentemente, uma população de alta renda (ROTHWELL; MASSEY, 2010). Partindo do exposto, entende-se que “o planejamento (assim como a gestão) não é neutro, é a expressão da sociedade, por isso contém ideologias e interesses. Interesses que os agentes produtores do espaço lutam para assegurar-los” (OLIVEIRA, 2011, p. 5).

Ainda, deve-se recordar que o zoneamento também se constitui como um instrumento de mobilização de mais valias, influenciando diretamente no preço da terra e no acesso ao solo urbano (CLARK, 2018; CLARK; LARSEN; HANSEN,

2015; CUENYA; CORRAL, 2011; DING, 2013; JARAMILLO, 2003; JIMÉNEZ, 2005; LENCIONI, 2014; MCLAUGHLIN, 2012; OLIVEIRA, 2005; SMOLKA; MULLAHY, 2013). Clark (2018) destaca que as disparidades de renda possuem seu alicerce na propriedade privada ao permitir a especulação e a diferenciação entre terras cujos aluguéis serão potencialmente mais altos e melhores.

Na América Latina, o caso do Porto Madero, em Buenos Aires, configura exemplo de referência. A implementação deste grande projeto urbano, realizada em formato de parceria público-privada, promoveu a requalificação de uma região degradada da cidade e, de forma subsequente, sua valorização. Projetos desta natureza são identificados em diferentes contextos, podendo-se citar como exemplos emblemáticos no Brasil os casos da Operações Urbanas Faria Lima (SP) e Porto Maravilha (RJ). Tais projetos não são, de fato, isentos de contradições. Há uma vasta literatura que aborda criticamente estas iniciativas, notadamente pelos subsídios e incentivos públicos concedidos para grandes investidores e empresas de alta renda, que passam a se privilegiar da especulação do solo urbano (CUENYA; CORRAL, 2011; NASCIMENTO NETO, 2021). A cidade, pois, passa a ser um campo transformado “não só de um planejamento visível, mas também por leis que omitem os reais interesses em jogo para atender aos objetivos estabelecidos pelo ‘planejamento invisível’” (OLIVEIRA, 2005, p.30).

Desta forma, há uma corrente da literatura que advoga pela revisão de todo o aparato relacionado às práticas de planejamento urbano (SCHILLING; LOGAN, 2008), a partir da qual modelos alternativos de zoneamento estão sendo estudados e desenvolvidos por acadêmicos e planejadores. Como característica comum, os novos exemplos de zoneamento desestimulam a separação inflexível de usos (VALLVÉ; HIRT, 2014), com destaque para: *Transect Planning* ou “*Smart Code*”, consistindo em zoneamento baseado por formulários (DUANY; TALEN, 2007; SCHILLING; LOGAN, 2008); *CUF Model*, baseado na lucratividade da terra disponível (LANDIS, 1995); *Smart Growth* (TALEN; KNAAP, 2003); e, Zoneamento Inclusivo, baseado na inclusão de moradias de baixa renda em empreendimentos residenciais (WILLIAMS, 2007; MCCLURE, 2008; MUKHIJA *et al*, 2010; KONTOKOSTA, 2013).

Partindo das reflexões de Bertaud (2001), acredita-se que leis de zoneamento com excessiva regulamentação do espaço urbano, que determinam

totalmente como e o que deve ser construído nas áreas privadas, inclinam-se a originar cidades consideradas “utópicas”. Dentro desta análise, o autor classifica Curitiba como cidade semi-utópica, por ter sido concebida a partir de ideais que contradizem as forças de mercado, sobretudo, no que concerne à implementação dos Eixos Estruturais. O adensamento e a construção nos corredores de transporte potencializaram a operação das linhas de ônibus, contudo, submeteram significativa parte da população, majoritariamente de baixa renda, a residir na periferia e ampliar a duração de suas viagens urbanas (ibid.).

Critica-se, ainda, a dificuldade dos agentes responsáveis pela proposição das políticas públicas de planejamento de analisarem e avaliarem os custos das propostas, sejam eles positivos ou negativos, pois parte-se do pressuposto de que os benefícios “são obviamente tão altos que é uma blasfêmia até mesmo pensar em mensurar seus custos” (ibid., p. 18). Então, o adensamento construtivo no decorrer dos eixos estruturais e outras práticas reconhecidas (a criação de parques, conversão da Rua XV em rua de pedestres, dentre outros) produziram uma crença de que o planejamento urbano na cidade foi vitorioso (POLUCHA, 2009). No entanto, o processo de revisão e mensuração de tais projetos não foi realizado e as realidades materiais observadas não condizem com o discurso dominante ainda praticado (MARTÍNEZ *et al*, 2016). Portanto:

o estudo de ideias, discurso e práticas discursivas não é apenas útil para nos fornecer ferramentas adequadas para sinalizar, interpretar e compreender a natureza e a dinâmica da mudança institucional em curso, mas pode até mesmo beneficiar nossa compreensão da falta e obstrução à mudança institucional (ibid., 2016, p. 351).

À vista disso, tanto a eficácia dos instrumentos de ordenamento territorial quanto os discursos empregados pelos agentes públicos e políticos no processo de aprovação de tais ferramentas ensejam questionamentos e análises mais profundas. Logo, dentro da multiplicidade de análises possíveis, tais variáveis serão consideradas no desenvolvimento deste trabalho: o Discurso Oficial (narrativas) relacionado às Leis de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo e a consolidação material das diretrizes definidas pelas Leis ao longo dos anos (regras e práticas).

### 3.3 SÍNTESE DAS DISCUSSÕES TEÓRICAS

Tomando a Teoria Neo Institucional como ponto de partida, verifica-se que uma instituição, para ser caracterizada como tal, deve possuir quatro características, quais sejam: estar inserida em um contexto, poder ser demonstrada, ser reconhecida por agentes e atores envolvidos e, por consequência, ter efeito coletivo.

Cada vertente do Novo Institucionalismo possui especificidades relacionadas ao próprio conceito de instituição. O Institucionalismo Sociológico contribui ao definir instituição como regras compartilhadas que moldam a ação. Sob a ótica da Escolha Racional, considera-se também, as estruturas de significado, ou seja, os símbolos que fazem parte deste processo. Já para o Institucionalismo Histórico, o local e, por consequência, o contexto em que tal fenômeno ocorre se mostra como importante.

Desta forma, uma instituição pode ser verificada a partir das esferas formais e informais, na qual há uma interferência bidirecional entre as próprias instituições e os agentes e organizações que a compõem. É reconhecido, ainda, que o ciclo de vida das instituições ocorre a partir de um processo que se dá pela origem, manutenção e desuso. Para alguns autores, após decaírem, as instituições são substituídas por outras que melhor respondem às necessidades da sociedade; para outros, as instituições são apenas reinterpretadas de uma maneira diferente.

Quando se trata da continuidade e manutenção das instituições, verifica-se que a vertente Sociológica considera que essa continuidade se dá por meio da normalização das instituições que se perpetuam a partir de pequenas mudanças incrementais. Dentro da visão da Escolha Racional, o próprio mercado trata de eliminar aquelas instituições que se demonstram ineficientes – desta forma, a ideia de eficiência é basilar. Para o Institucionalismo Histórico, o conceito de *path dependence* é chave, pois considera que os efeitos positivos reforçam a manutenção das instituições além de considerar que o lugar que se pode chegar depende necessariamente da posição em que tal instituição se encontra neste momento.

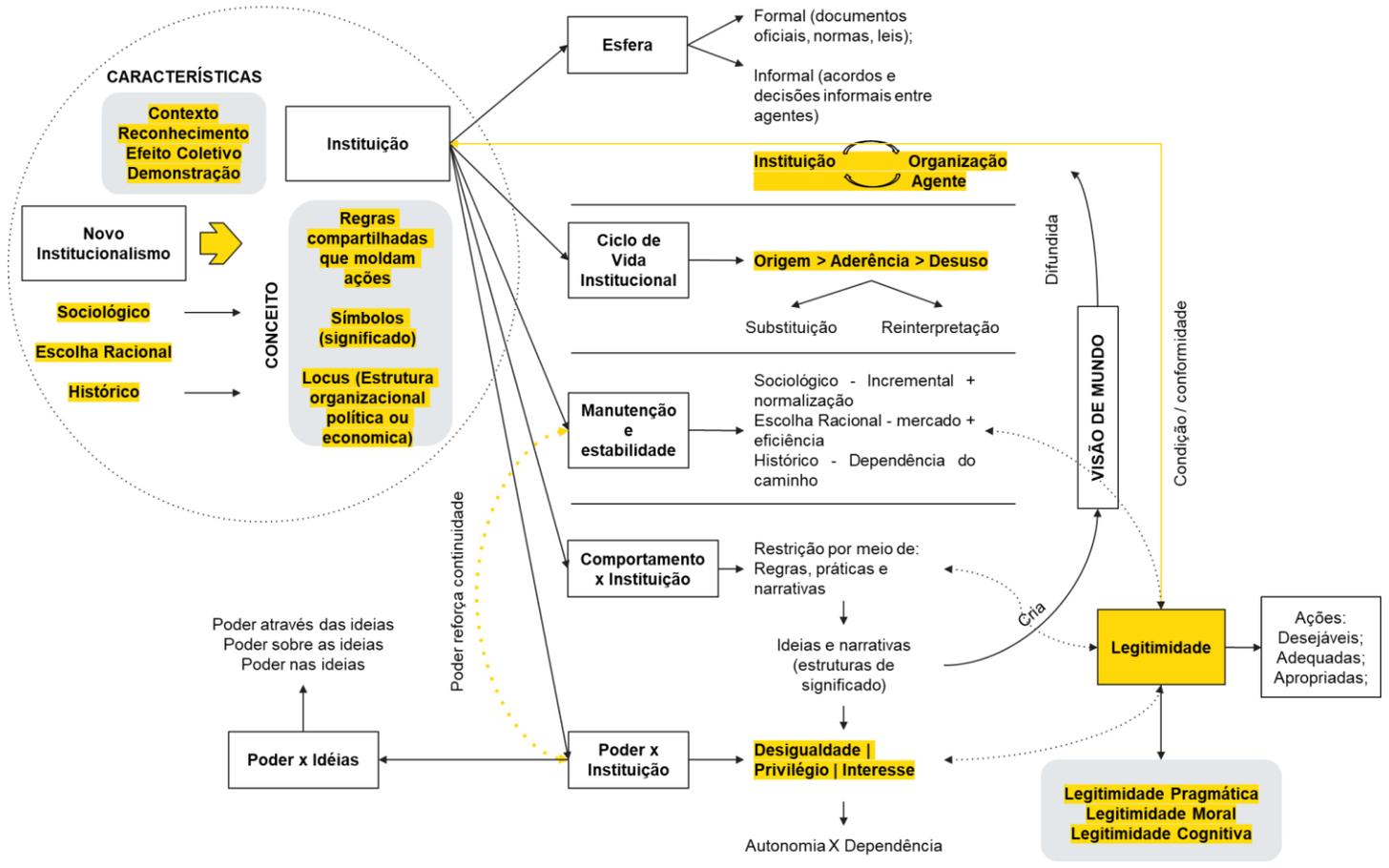
De modo geral, as instituições partem de três meios de restrição e, conseqüentemente, controle do comportamento: regras, práticas e narrativas,

responsáveis por criar visões de mundo que são difundidas pelos atores e organizações inseridos neste processo. É ainda por meio das ideias e narrativas que as instituições exercem o poder gerando relações de desigualdade, privilegiando alguns em prol de seus próprios interesses e continuidade. Este processo se dá a partir da dicotomia autonomia *versus* dependência. Neste sentido, três relações entre poder e ideias podem ser delimitadas: o poder através das ideias, o poder sobre as ideias e o poder nas ideias, elementos já abordados anteriormente.

A relação intrínseca entre instituição e legitimidade é, ainda, ponto essencial para a compreensão deste processo. Aqui, legitimidade se mostra como uma condição ou conformidade para a instituição. Ao mesmo tempo, a instituição parte da legitimidade para se manter ativa. Assim, a legitimidade contribui diretamente para a continuidade das instituições e é fator importante para a dominação de determinados grupos de interesse. A legitimidade parte da suposição de que tal ação é desejável, adequada e apropriada dentro das normas, práticas e crenças socialmente compartilhadas. Por fim, são reconhecidos três tipos de legitimação: pragmática, moral e cognitiva.

Estas serão as ideias principais responsáveis por embasar a discussão empírica e analítica deste trabalho, ideias estas sintetizadas a partir do diagrama apresentado na Figura 2.

Figura 2 - Esquema Síntese da Discussão Teórica



Fonte: a autora, 2021.

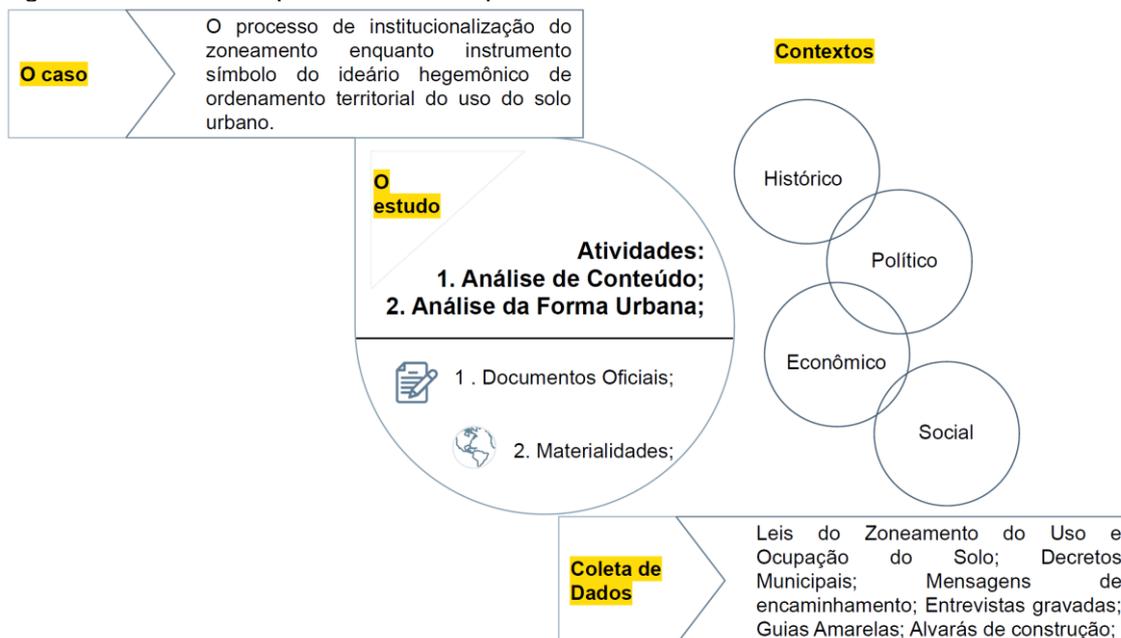
### 3. DESENHO METODOLÓGICO

Buscando responder o objetivo geral deste trabalho, a metodologia de pesquisa empregada constitui-se em Estudo de Caso Qualitativo. A pesquisa qualitativa é conduzida quando busca-se compreender complexa e detalhadamente determinada questão (CRESWELL, 2014). Por isso, empregou-se o estudo de caso como abordagem metodológica principal desta pesquisa, por se tratar de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p.32). O estudo de caso ainda pode ser definido como “uma estratégia de investigação qualitativa para aprofundar o *como* e o *porquê* de alguma situação ou episódio, frente à qual o avaliador tem pouco controle” (MINAYO, 2006, p. 87).

O estudo de caso deve ainda, basear-se em fontes de dados e evidências diversificadas que caminham para um ponto em comum, permitindo que a triangulação dos mesmos seja executada (YIN, 2001). A literatura apresenta três possíveis modalidades: estudo de caso intrínseco, estudo de caso instrumental e estudo de caso coletivo. A primeira modalidade almeja aprofundar o conhecimento do próprio objeto de pesquisa, a segunda não demonstra interesse no objeto de pesquisa em si, mas o utiliza como um meio para alcançar o conhecimento sobre um tema e, a terceira procura investigar determinada população (STAKE, 2005).

Os propósitos da pesquisa interferem diretamente na seleção do tipo de estudo de caso a ser adotado. Assim sendo, este trabalho adotará o estudo de caso instrumental, buscando analisar e compreender o fenômeno do processo de institucionalização do instrumento do zoneamento bem como seus efeitos, adotando o município de Curitiba como objeto de estudo. Abaixo, apresenta-se uma representação esquemática do desenho da pesquisa objetivando facilitar o seu entendimento:

Figura 3 - Desenho do presente estudo qualitativo.



Fonte: Produção da autora com base em STAKE (2011).

Conforme pode ser observado acima, o foco da pesquisa está direcionado para a compreensão do processo de institucionalização do instrumento do zoneamento do que no próprio *locus* em que tal fenômeno ocorre. Este serve como suporte, principalmente enquanto fonte de dados, importante para o desenvolvimento da terceira fase desta metodologia: a triangulação dos dados levantados. Posteriormente, será apresentado o aprofundamento do estudo, explicando com maior detalhamento as atividades de análise de conteúdo e análise da forma urbana expostas na Figura 02. Conforme defende Lowndes & Roberts (2013) considerar o contexto e a maneira em que o caso se manifesta se faz essencial para o entendimento do processo de institucionalização. Desta forma, o estudo parte da análise do anunciado (discurso oficial e marcos legais) e do materializado (forma urbana), explorando sua interrelação. Ademais, levantamentos de Leis, Decretos, entrevistas previamente realizadas e levantamentos *in loco* compõe as estratégias de coleta de dados desta pesquisa.

Do ponto de vista dos objetivos específicos e, conforme será possível verificar através do faseamento exposto na sequência, a pesquisa se organiza em três fases subsequentes. A primeira fase, de caráter exploratório, envolve o aprofundamento teórico-conceitual, por meio de revisão narrativa da literatura (Fase 1.1) e um aprofundamento empírico, buscando a necessária aproximação ao caso estudado, por meio de pesquisa documental inicial e investigação do

grau de consolidação dos eixos estruturais de Curitiba. Por conseguinte, investiga-se a institucionalização do zoneamento a partir do posicionamento oficial expresso em diferentes documentos, compreendidos a partir da análise de conteúdo (Fase 02), e, por último, a triangulação dos dados (Fase 03).

Quadro 2 - Detalhamento do Tipo de Pesquisa

<b>TIPO DE PESQUISA</b>	
<b>ABORDAGEM</b>	<b>PROCEDIMENTO</b>
<p><b>Pesquisa Qualitativa</b></p> <p>Parte de uma conexão indissociável entre mundo real e sujeito, ou seja, entre as esferas objetivas e o subjetivas (SILVA E MENEZES, 2005).</p>	<p><b>Estudo De Caso</b></p> <p>Sua adoção permite a compreensão ampla e detalhada sobre um fenômeno determinado a partir do estudo aprofundado do mesmo (GIL, 1991).</p>

Fonte: a autora, 2021.

## 2.1 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A fim de alcançar o objetivo geral deste trabalho, as seguintes fases, instrumentos de análise e instrumentos de coleta foram propostos (ver Quadro 02) e serão detalhados na sequência. A adoção de mais de um instrumento de análise se faz necessário para que seja possível a melhor compreensão do fenômeno estudado (MARCONI; LAKATOS, 2003). Partindo da premissa de que uma instituição se caracteriza por quatro questões principais: a) contexto; b) reconhecimento; c) eleito coletivo; e d) demonstração (LOWNDES; ROBERTS, 2013), as fases desta pesquisa estarão baseadas nestas diretrizes.

Sendo assim, a Fase 1.2 será realizada de modo a permitir a compreensão do contexto em que o fenômeno será observado e, também, a sua demonstração. A Fase 2 estará relacionada ao entendimento e verificação do reconhecimento do Zoneamento enquanto instituição, bem como a identificação do seu efeito coletivo enquanto condicionante de comportamentos, materializado pela legislação municipal de uso e ocupação do solo. Já a Fase 3, consistirá na triangulação de todo esse corpo de dados obtidos, gerando um aprofundamento nas análises e permitirá a compreensão do objeto desta pesquisa.

Paralelamente ao produto concreto deste processo (legislação aprovada), foram também analisadas as mensagens de encaminhamento das Leis de Zoneamento, coletadas nos websites do IPPUC, da Câmara Municipal de

Curitiba e do Arquivo Público Municipal. As entrevistas concedidas por atores-chaves deste processo à diferentes mídias servirão como fonte complementar de análise, identificadas a partir de pesquisa documental exploratória e coletadas via Youtube, imprensa, livros e documentos registrados no Arquivo Público Municipal. O conteúdo das legislações de interesse (Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Decretos Municipais subsequentes) e de informações sobre o espaço construído (Guias Amarelas de lotes e Alvarás de Construção) foram acessados por meio da Prefeitura Municipal de Curitiba. Por fim, o Mapa Cadastral da cidade, utilizado como suporte para georreferenciamento de dados sobre edificações, foi disponibilizado pelo órgão local de planejamento em seu website.

Particularmente sobre o espaço construído, os dados oficiais coletados foram complementados por levantamentos *in loco*, para confrontação dos dados e exploração visual de outras variáveis. Esta coleta, realizada no primeiro semestre de 2021, foi restringida pelas imposições de distanciamento social relacionadas à COVID-19, sendo realizada majoritariamente a partir da plataforma Google Street View. Diante da atualidade e qualidade das imagens disponíveis, não houve prejuízo analítico decorrente desta adaptação.

Diante do foco no processo de institucionalização do Zoneamento, mostra-se fundamental a discussão teórica realizada no capítulo anterior. A adoção do estudo de caso como avaliação empírica permitirá a aproximação do pesquisador ao campo em que os processos expostos pela literatura ocorrem.

Quadro 3 - Processos Metodológicos da Pesquisa

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO</b>	<b>INSTRUMENTOS DE ANÁLISE</b>	<b>INSTRUMENTOS DE COLETA</b>
<b>FASE 01</b>		
<b>FASE 1.1</b>		
1. Aprofundar, a partir de Revisão Narrativa de Literatura, os conhecimentos sobre o tema.	Revisão Narrativa de Literatura	Artigos, Livros e Publicações sobre o tema.
<b>FASE 1.2</b>		
2. Explorar, empiricamente, o grau de consolidação do Plano Massa nos Eixos Estruturais	Análise da forma urbana	Leis de Zoneamento do uso e Ocupação do Solo; Decretos - Plano Massa; Guias amarelas;

Norte e Sul enquanto elementos de referência do Planejamento Urbano Curitibano.		Alvarás de Construção; Mapa Cadastral; Análise do local - online.
<b>FASE 02</b>		
3. Identificar os valores, ideias e bases de legitimação incorporados no discurso oficial e nas entrevistas dos agentes relacionados ao processo de institucionalização do instrumento do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.	Análise de conteúdo por meio dos ciclos de codificação	Mensagens de Encaminhamento; Entrevistas oficiais disponíveis.
<b>FASE 03</b>		
4. Investigar, a partir da triangulação dos resultados, o processo de consolidação do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto instituição	Triangulação dos dados;	Referencial Teórico; Resultados da Fase 01; Resultados da Fase 02.

Fonte: a autora, 2021.

Em termos operacionais, os documentos coletados foram separados em pastas específicas para cada uma das respectivas fases metodológicas, renomeados e relacionados em planilhas eletrônicas. Posteriormente, os documentos relativos à Fase 2 foram inseridos no software ATLAS.ti, ferramenta específica para análise de dados qualitativos. Já os documentos respectivos à Fase 1.2 foram processados por meio do software QGIs, analisados a partir da confrontação entre os parâmetros construtivos previstos na legislação e aqueles efetivados nos lotes do recorte definido nesta pesquisa.

A aplicação desta metodologia permitirá o reconhecimento dos três modos de restrição utilizados pelas instituições como meios de operação: regras, práticas e narrativas (LOWNDES; ROBERTS, 2013), aspecto explorado em profundidade no capítulo anterior. Assim, a partir da análise do discurso oficial – narrativas - será possível identificar os recursos utilizados ao longo do tempo no processo de institucionalização do instrumento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo que passam a legitimar as regras concebidas para o espaço urbano e, estas, conseqüentemente, tendem a se materializar no espaço construído – práticas.

### 2.1.1 Fase 01

A fase 01 possui caráter exploratório e se concentra em atender o primeiro e o segundo objetivos específicos deste trabalho, conforme apresentado no Quadro 02. Para tal, a metodologia empregada na Fase 1.1 foi a realização de Revisão Narrativa de Literatura debruçada a partir de artigos, livros e publicações sobre o tema. Já a fase 1.2 tratou da análise da forma urbana a partir do levantamento das “regras”, entendidas nesta subseção como a legislação de ordenamento territorial urbano, e das “práticas”, correspondendo ao grau de materialização destas regras sobre o espaço construído.

#### 2.1.1.1 Fase 1.1

Como etapa inicial, necessária para a construção do arcabouço teórico base para esta pesquisa, o aprofundamento teórico foi realizado a partir da articulação de dois processos importantes: uma revisão sistemática da literatura foi desenvolvida, buscando examinar os conceitos de Zoneamento, ou seja, sua ontologia, e a forma como ele é discutido e avaliado pela academia; e, uma revisão narrativa da literatura foi elaborada, a fim de debater os diversos temas relacionados a partir dos autores centrais e de referência nos campos. Sua realização busca responder ao objetivo específico 1: Identificar constructos advindos da Teoria Institucional que permitam decodificar o processo de institucionalização do Zoneamento.

Neste processo, foi possível identificar diferentes categorias de abordagem adotados pela academia para tratar do instrumento do zoneamento, sendo, majoritariamente, utilizado para contextualizar debates voltados para temáticas que tratam de externalidades socioespaciais (TSCHÁ, NASCIMENTO NETO, 2021). Outro ponto importante verificado com a realização deste momento de aprofundamento teórico foi a ausência da apresentação do conceito do zoneamento dentro das publicações analisadas. Uma possível explicação para essa questão é a de o assunto estar internalizado, repousando nos primeiros níveis da estrutura da construção do conhecimento hierárquica, preponderante na organização social atual (*ibid.*).

Usar um método, protocolo ou abordagem que foi, repetidamente, tentado e considerado útil pode economizar tempo e aumentar a significância. Mas poucos serão exatamente o que o pesquisador e a pergunta de pesquisa desejam. Uma revisão da literatura deve,

também, dar atenção para a maneira como outros pesquisadores coletaram dados em questões de pesquisa semelhantes (STAKE, 2011, p. 90).

Desta forma, após o aprofundamento dos conceitos e temas relacionados aos campos de interesse, o desenvolvimento da metodologia de pesquisa é, de fato, iniciado. Neste estudo, o encaminhamento metodológico se dá a partir de três fases, que estão diretamente relacionadas aos objetivos específicos previamente elencados e que serão retomados a seguir.

#### 2.1.1.2 Fase 1.2

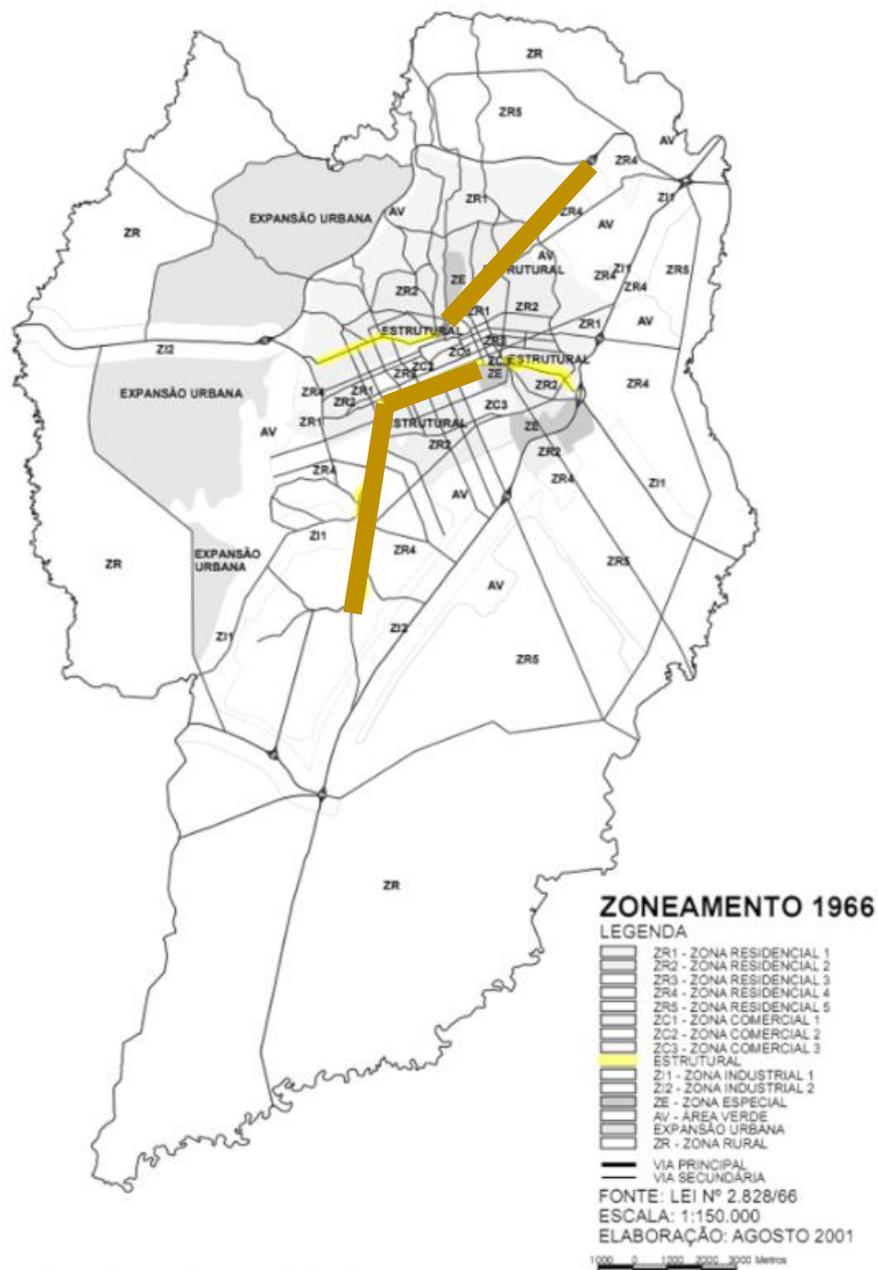
Já a fase 1.2 confronta as legislações existentes (regras), ou seja, o *espaço concebido* com as realidades materiais existentes (práticas), isto é, o *espaço construído*. Diante disso, os instrumentos de coleta utilizados serão documentais (Legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, e Guias Amarelas dos lotes para a análise do espaço concebido; e, Alvarás de Construção, Mapa Cadastral e Imagens do Google Street View para a análise do espaço construído). Sua realização busca responder ao objetivo específico 2: Compreender os processos de consolidação dos Eixos Estruturais estabelecidos no município de Curitiba, compreendidos como elementos de referência simbólica e concreta do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo de Curitiba.

O recorte geográfico selecionado para o desenvolvimento desta fase se justifica devido à importância histórica e simbólica que os Eixos Estruturais possuem dentro do processo de planejamento urbano de Curitiba. Dentro do contexto local, há uma divisão usual em quatro segmentos, conforme sua orientação geográfica: Eixo Estrutural Norte, Sul, Leste e Oeste. Dentre os quatro, os Eixos Estruturais Norte e Sul se destacam por sua longevidade de implementação, expressando sua priorização pelo governo local ao longo de diferentes décadas. Idealizados como parte do Plano Preliminar de Urbanismo – PPU de 1964 e materializados no Zoneamento de 1966 (ver Mapa 1), tais eixos foram os primeiros a terem as obras públicas finalizadas, no ano de 1974 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2018). Logo, consistem nos primeiros e mais antigos Setores Estruturais em que estariam associados os elementos do tripé símbolo do PPU: sistema viário, transporte público e uso do solo (SOUZA, 2001). Para sua análise, foi definido uma amostra equivalente ao

recorte espacial de aproximadamente 12 km lineares ao longo de cada um dos eixos contados de sua intersecção com a zona central. Tal amostra contempla 6.590 lotes.

Ainda, é nos setores estruturais que a regulamentação do uso do solo acontece de maneira extrema e rigorosa ao controlar não apenas os usos permitidos (Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo), mas, também, características físicas e arquitetônicas das edificações privadas (Plano Massa).

Mapa 1 - Zoneamento 1966, ênfase nos setores estruturais (amarelo) com destaque para Setores Norte e Sul



Fonte: IPPUC, 2021. Adaptação da autora.

Em termos procedimentais, essa fase se organizou em três etapas: (i) levantamento dos parâmetros esperados segundo legislação; (ii) levantamento dos parâmetros efetivados segundo edificações existentes e (iii) estabelecimento do quadro comparativo entre previsto e efetivado. Na primeira etapa, foram inventariados os parâmetros previstos na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo e Decretos Municipais que regulamentam o Plano Massa ao longo do tempo. Na segunda, foram coletados dados de identificação de cada um dos lotes da amostra (Indicação Fiscal, Logradouro, Número Predial, Área do Lote, Zoneamento) e dados sobre as edificações (Usos, Área Construída, Unidades Residenciais, Unidades Comerciais e Ano de Construção). Por fim, a confrontação foi realizada partir das seguintes variáveis: a) Grau de Consolidação; b) Histórico de Ocupação ao longo dos últimos 60 anos; c) Coeficiente de Aproveitamento; d) Uso do Solo; e) Densidade Habitacional; e f) Densidade Comercial.

As etapas 1 e 2 desta fase da pesquisa receberam contribuições a partir de duas pesquisas de Iniciação Científica e duas pesquisas de Iniciação Científica Jr. Com as informações mencionadas acima, utilizando da análise espacial e estatística descritiva, foi possível executar a triangulação dos dados levantados.

### **2.2.2 Fase 02**

A fase 02 está focada em responder o terceiro objetivo específico, relacionado à identificação dos valores e ideias incorporados no discurso oficial e nas entrevistas dos agentes relacionados ao processo de institucionalização do instrumento do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Para a realização desta fase foi adotado como técnica a análise de conteúdo a partir dos ciclos de codificação (SALDAÑA, 2013). Para isso, tem-se como *corpus de análise* as Mensagens de Encaminhamento do Poder Executivo ao Poder Legislativo, apresentadas juntamente com os projetos de Lei do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo de Curitiba. O Quadro 4 apresenta a relação das Mensagens de Encaminhamento que serão analisadas.

Quadro 4 - Lista de Documentos Oficiais a serem analisados na Fase 02

Identificação	Nome	Ano
M22	Mensagem n. 22	1966
M3	Mensagem n. 3	1972
M46	Mensagem n. 46	1975
M32	Mensagem n. 32	1999
M033	Mensagem nº 033	2016
M034	Mensagem nº 034	2018

Fonte: a autora, 2021.

Ademais, também constituem parte do *corpus* de análise entrevistas concedidas por atores-chaves do órgão local de planejamento urbano - IPPUC (presidentes do órgão ou coordenadores de revisão dos Planos Diretores), que servirão como apoio à discussão. O Quadro 5 apresenta a identificação dos atores cujos depoimentos foram utilizados nesta dissertação. Vale ressaltar que o quadro não parte de uma demarcação definitiva, mas, evidencia os momentos em que a atuação destes agentes foi reconhecida como mais evidente ou proeminente.

Quadro 5 – Identificação e Perfil dos Depoimentos Utilizados

Identificação	Papel no Processo	Formação	Plano Diretor						
			1966	1972	1975	1999	2016	2018	
Ivo Arzua Pereira	Prefeito Municipal	Engenheiro Civil	x						
Luiz Forte Netto	Presidente do IPPUC	Arquiteto e Urbanista	x	x	x				
Jaime Lerner	Coordenador do Plano Prefeito Municipal	Arquiteto e Urbanista	x	x	x				
Luiz Masaru Hayakawa	Presidente do IPPUC	Arquiteto e Urbanista			x	x			
Ricardo Antônio de Almeida Bindo	Assessor IPPUC	Arquiteto e Urbanista				x			x
Alberto Maia da Rocha Paranhos	Assessor IPPUC	Economista	x	x	x				x

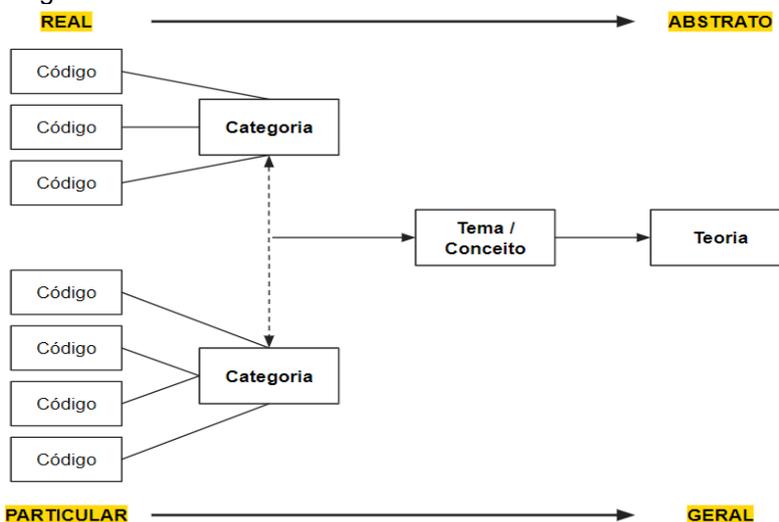
Liana Vallicelli	Assessora IPPUC	Arquiteta e Urbanista	x	x	x	x	x	x
Rafael Greca de Macedo	Prefeito Municipal Assessor IPPUC	Economista Engenheiro Civil					x	x
Lubomir Ficinski	Presidente do IPPUC	Arquiteto e Urbanista	x	x	x	x		
Saul Raiz	Prefeito Municipal	Engenheiro Civil			x			
Abrão Assad	Assessor IPPUC	Arquiteto e Urbanista	x	x	x			
Rafael Dely	Presidente do IPPUC	Arquiteto e Urbanista	x	x	x	X		

Fonte: a autora, 2022.

Nessa fase, a metodologia se utilizou dos Ciclos de Codificação. A codificação é um ato cíclico e pode ser entendida como um método que possibilita o ordenamento e agrupamento de códigos com características comuns - sejam elas semelhanças ou diferenças - em categorias. O processo de codificação não se configura como uma ciência exata, mas se trata de um “ato interpretativo”. Um código se refere à uma palavra ou frase curta que confere um atributo simbólico capaz de captar a essência de determinado dado examinado (SALDAÑA, 2013).

Assim, a partir da análise das fontes de dados anteriormente especificadas, códigos são gerados e, posteriormente, recodificados para, então, serem agrupados em categorias. A partir deste processo, temas e conceitos podem ser identificados e, a posteriori, utilizados como base para a criação de novas teorias relacionadas ao assunto examinado (*ibid.*).

Figura 4 - Do código à teoria



Fonte: SALDAÑA, 2013. Adaptação da autora.

O ciclo de codificação pode ocorrer a partir de três ciclos: o Primeiro Ciclo de Codificação é formado por sete subcategorias e o seu desenvolvimento é fundamental para aproximar o pesquisador ao seu objeto de estudo. O Ciclo Intermediário pode ser realizado a partir da utilização de dois ou mais métodos do primeiro ciclo, buscando a recodificação do trabalho realizado previamente. O Segundo Ciclo de Codificação, composto por seis métodos de codificação, é mais avançado e, conseqüentemente, sua realização pode não ser necessária (SALDAÑA, 2013). Os métodos adotados para o desenvolvimento deste trabalho são (*ibid.*):

- Primeiro Ciclo de Codificação
  - Codificação Inicial (Métodos Elementares): este método possibilita que o pesquisador reflita com profundidade sobre o conteúdo dos dados e passe a se apropriar deles. Consiste na fragmentação dos dados viabilizando o exame e comparação em relação às semelhanças e discrepâncias possíveis.
- Ciclo intermediário
  - Codificação de Valores (Métodos Afetivos): método de análise de dados qualitativos empregado em dados que contém possíveis “**valores, atitudes e crenças** (...) representando suas perspectivas ou visões de mundo” (*ibid.*, p. 110, grifo nosso).

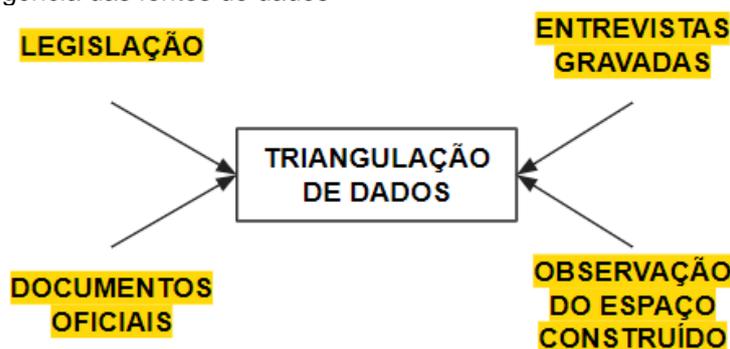
Após esta etapa de codificação e, posteriormente, síntese dos códigos inicialmente identificados, foi realizada, como uma etapa adicional de filtragem, a compreensão da rede de relações entre os códigos gerados e identificar os códigos centrais que se relacionam com dois ou mais documentos analisados de maneira a exprimir elementos compartilhados entre eles. A adoção deste método de análise de dados possibilita o reconhecimento, a partir do discurso, das intencionalidades anunciadas dos agentes e atores diretamente envolvidos no processo de institucionalização e hegemonização do instrumento do zoneamento.

### 3.2.3 Fase 03

Concentrada em responder o quarto objetivo específico deste estudo – investigar, a partir da triangulação dos resultados, o processo de consolidação

do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto instituição - a fase 03 sistematiza e triangula os resultados obtidos. Esse processo permite discutir de forma consistente o caso à luz dos aportes teóricos e objetivo geral da dissertação, amparando e corroborando com os resultados e as conclusões do trabalho, promovendo credibilidade e confiança nas discussões realizadas (YIN, 2006). Por se tratar de estudo de caso com uso de fontes diversificadas, o processo de triangulação se mostra essencial.

Figura 5 - Convergência das fontes de dados



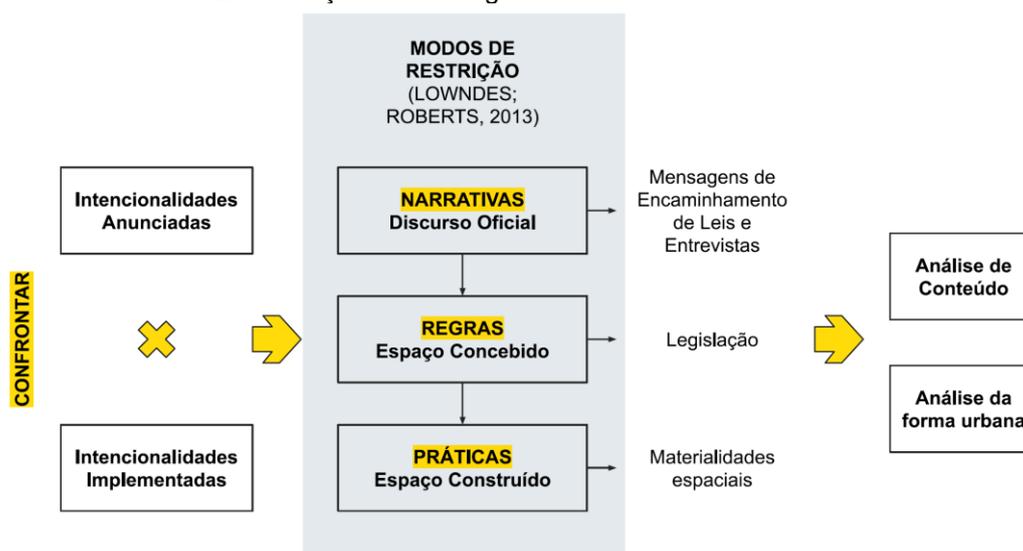
Fonte: YIN, 2001. Adaptação da autora.

A técnica se configura como o “desenvolvimento de linhas convergentes de investigação” (YIN, 2001, p. 125) e é fundamental pois assegura validade à pesquisa já que uma fonte diversificada de evidências promove múltiplas avaliações de um mesmo fenômeno (*ibid.*). No caso deste estudo, enseja-se que as fontes de dados e evidências caminhem para um ponto em comum, conforme Figura 05.

### 3.3 SÍNTESE DO DESENHO METODOLÓGICO

O encadeamento das etapas da pesquisa anteriormente descritas resulta na síntese do desenho metodológico da pesquisa (Figura 6), envolvendo a confrontação entre intencionalidades anunciadas e implementadas, investigadas a partir dos três modos de restrição apresentados por Lowndes e Roberts (2013) através de técnicas de análise de conteúdo e análise de consolidação da forma urbana.

Figura 6 – Síntese da Estruturação Metodológica



Fonte: a autora, 2021.

O capítulo seguinte aborda o estudo de caso, investigando segundo o desenho metodológico proposto e a partir do qual busca-se discutir o objetivo geral desta pesquisa, qual seja investigar o processo de institucionalização do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto símbolo do ideário do ordenamento territorial do solo urbano.

O próximo capítulo desta dissertação conta com uma seção destinada a descrever o objeto do estudo de caso junto com um breve histórico do processo de planejamento urbano percorrido por Curitiba; uma segunda seção exploratória, consistindo na investigação e análise da forma urbana, a partir dos eixos estruturais norte e sul; uma análise de conteúdo buscando a identificação das ideias e valores embutidos nas narrativas dos atores; e, por último, uma síntese do estudo de caso.

#### **4. ZONEAMENTO COMO INSTITUIÇÃO: estudo de caso em Curitiba (PR).**

Curitiba é a capital do Estado do Paraná e está localizada na porção leste do estado. O município possui uma população estimada de 1.948.626 habitantes para o ano de 2020 (IBGE, 2021). A cidade se destaca entre os 10 municípios brasileiros com maior IDH, maior população e maior PIB. Além disso, Curitiba se configura como núcleo para uma região metropolitana composta por 29 municípios com uma população estimada de 3.502.790 habitantes (IPPUC, 2015).

A história do planejamento urbano de Curitiba remonta, com maior destaque, à década de 1940, com a criação do Plano Diretor de Urbanização, por Alfred Agache (IPPUC, 2020). O Plano Agache, calcado em princípios modernistas, organizou a cidade a partir de quatro funções de destaque - Administrativa (Centro Cívico), Esportiva (Tarumã), Militar (Bacacheri), Industrial (Rebouças). Essas funções se conectavam por meio de avenidas radiais e perimetrais (*ibid.*). O urbanista defendia que a cidade é “uma manifestação física, em todas as dimensões da atividade humana” (AGACHE *apud* CARMO, 2012, p. 30), e tal pensamento se manifesta nas suas proposições a partir de uma visão funcionalista e tecnocrática na qual a necessidade dos sujeitos – lazer, educação, trabalho, entre outros – se refletem na compartimentação do espaço urbano.

A visão de ordenamento territorial modernista e funcionalista introduzida por Agache foi, de certo modo, incorporada no Plano Preliminar de Urbanismo - PPU, como resultado do concurso público vencido pelas empresas paulistas Serete Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados em 1964. Juntamente com o novo plano, identificou-se a necessidade da criação de um órgão que coordenasse sua implementação ao longo do tempo. Criado a partir da figura de uma Autarquia Municipal, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) se origina em 1965 (IPPUC, 2020). Tanto o plano quanto seu órgão gestor são concebidos no contexto histórico do regime militar, cujas premissas reforçavam o ideário racional e técnico do planejamento urbano.

“A modernização urbana de Curitiba se fez num contexto nacional de ascensão das forças burocrático-militares e de fortalecimento da ideologia do planejamento racional e, especialmente, da crença no poder da Arquitetura e do Urbanismo no ordenamento do espaço e na

(trans)formação do comportamento das camadas mais pobres da população” (SOUZA, 2001, p. 107)

Desde então, o IPPUC desempenha o papel de desenvolvimento, detalhamento e monitoramento da implementação dos Planos Diretores e Setoriais da cidade tendo, atualmente, como missão a coordenação e monitoramento de todo o processo de planejamento municipal, a compatibilização das ações municipais com os municípios da região metropolitana de Curitiba e a busca pelo desenvolvimento sustentável, alinhando os planos e projetos urbanos ao Plano Diretor Municipal (IPPUC, 2020).

O Plano Preliminar de Urbanismo foi inovador ao introduzir em Curitiba o modelo de desenvolvimento linear alcançado através da implementação de corredores de transporte, ou eixos estruturais, formados por um sistema trinário em que há uma via exclusiva para transporte público coletivo rápido (BRT) com vias locais laterais responsável por alimentar o uso misto (comercial no térreo e sobreloja e residencial nos demais pavimentos) e um sistema binário paralelo responsável por conectar o centro aos bairros mais afastados.

A implantação do sistema trinário de transporte inicia-se na década de 1970 e, ao longo do tempo, o sistema de transporte público curitibano passa a ser aprimorado e integrado com novas linhas e tipologias de transporte. Em 1991, juntamente com a inauguração das atividades das Linhas Diretas (ligeirinhos) e ônibus biarticulados, as estações tubo passam a fazer parte da paisagem da cidade (IPPUC, s.d.). Com o projeto do arquiteto Abrão Assad, as estações tubo tornam-se mais um símbolo de inovação e reconhecimento do sucesso de Curitiba e de suas práticas de planejamento.

Sendo assim, o sistema trinário e demais elementos de transporte coletivo municipal foram responsáveis por modificar a imagem de Curitiba que passou a ser reconhecida, inclusive internacionalmente, como cidade modelo de planejamento urbano (MACEDO, 2004). Devido a continuidade e consistência das políticas de planejamento urbano que Curitiba vem, ao longo do tempo, recebendo inúmeros prêmios e reconhecimentos internacionais (MACEDO; HADDAD, 2016) incluindo dois prêmios das Nações Unidas (NIERI, 1999). Ainda, a capital paranaense recebeu diversos nomes de destaque: “capital ecológica”, “cidade de primeiro mundo”, “capital da qualidade de vida”, “capital tecnológica”, “capital social”, dentre outros (SÁNCHEZ, 2003). Este

reconhecimento é visto, por alguns, como um reflexo da dominação do mesmo grupo político no poder público ao longo de mais de quarenta anos (FOLLADOR; DUARTE; CARRIER, 2020).

O Quadro 6 elenca os atores-chave que ocuparam a posição de chefe do poder executivo local ou presidente do IPPUC no espectro temporal de interesse desta pesquisa, sendo possível constatar a predominância e domínio supracitado.

Quadro 6 – Prefeitos de Curitiba, suas respectivas formações e Presidentes do IPPUC

<b>Prefeito</b>	<b>Formação</b>	<b>Ano</b>	<b>Presidente IPPUC</b>
<b>Ivo Arzua Pereira – ARENA</b>	Eng. Civil - UFPR	1966 – 1967	Jahyr Leal (1965 - 1966); Sady de Souza (1966 – 1968)
<b>Omar Sabbag - ARENA</b>	Eng. Civil - UFPR	1967 – 1971	Luis Forte Neto (1967 – 1968); Jaime Lerner (1968 – 1969); Clóvis Milton Lunardi (1969 – 1971)
<b>Jaime Lerner – ARENA</b>	Arquiteto e Urbanista - UFPR	1971 – 1974	Lubomir Ficinski Dunin (1971 – 1972); Rafael Bernardo Dely (1972 – 1975)
<b>Saul Raiz - ARENA</b>	Eng. Civil - UFPR	1975 - 1979	Lubomir Ficinski Dunin (1975 – 1979)
<b>Jaime Lerner – PSD</b>	Arquiteto e Urbanista - UFPR	1979 – 1983	Carlos Eduardo Ceneviva (1979 – 1980); Cassio Taniguchi (1980 – 1983)
<b>Maurício Fruet - PMDB</b>	Ciências Jurídicas e Sociais – UFPR	1983 – 1985	Alcidino Bittencourt Pereira (1983 – 1985)
<b>Roberto Requião de Mello e Silva – PMDB</b>	Jornalista – PUCPR Advogado – UFPR	1986 – 1988	Omar Akel (1985 – 1987); Adhail Sprenger (1987 – 1988)
<b>Jaime Lerner - PDT</b>	Arquiteto e Urbanista - UFPR	1989 – 1992	Cassio Taniguchi (1989 – 1992)
<b>Rafael Valdomiro Greca de Macedo - PDT</b>	Economista – FESP Eng. Civil – UFPR	1993 – 1996 <sup>1</sup>	Cassio Taniguchi (1993 – 1994); Rafael Bernardo Dely (1994); Mauro Magnabosco (1994)

			– 1996)
<b>Cassio Taniguchi – PDT / PFL</b>	Eng. Eletrônico – ITA	1997 – 2000 <sup>1</sup> ; 2001 – 2010 <sup>2</sup>	Oswaldo Navarro Alves (1997 – 1998); Luiz Masaru Hayakawa (1999 – 2004)
<b>Carlos Alberto Richa (Beto Richa) - PSDB</b>	Eng. Civil – PUCPR	2005 – 2008; 2009 – 2010 <sup>3</sup>	Clodualdo Pinheiro Júnior (2005 – 2006); Luis Henrique Fragomeni (2006 – 2007); Augusto Canto Neto (2007 – 2008); Cléver Ubiratan Teixeira de Almeida (2009 – 2010)
<b>Luciano Ducci - PSB</b>	Médico – PUCPR	2010 – 2012 <sup>4</sup>	Cléver Ubiratan Teixeira de Almeida (2010 – 2012)
<b>Gustavo Bonato Fruet – PDT</b>	Advogado – UFPR	2013 - 2016 <sup>4</sup>	Sérgio Póvoa Pires (2013 – 2016)
<b>Rafael Valdomiro Greca de Macedo - PMN / DEM</b>	Economista – FESP Eng. Civil – UFPR	2017 – 2020 2021 - 2024	Reginaldo Luiz Reinert (2017); Luiz Fernando de Souza Jamur (2017 - atual)
<sup>1</sup> Jaime Lerner assume o governo do Estado do Paraná (1995 – 1999; 2000 – 2003); <sup>2</sup> O vice-prefeito foi seu sucessor, Beto Richa; <sup>3</sup> O vice-prefeito foi seu sucessor, Luciano Ducci; <sup>4</sup> Beto Richa assume o governo do Estado do Paraná (2011 – 2015; 2016 – 2018).			

Fonte: elaboração própria a partir de AULER, 2017 e dados da pesquisa.

O quadro acima revela a baixa alternância entre os grupos que estiveram à frente do poder político local, realçando que que o processo de planejamento urbano de Curitiba foi controlado, nos últimos 60 anos, majoritariamente por um grupo específico de atores que se intercalaram entre cargos no IPPUC, na Prefeitura Municipal e, em alguns momentos, no Governo Estadual. Desde meados da década de 1960, a formação predominante dos prefeitos municipais está nas áreas de Engenharia ou Arquitetura e Urbanismo. Além disso, três atores se conectam diretamente em diversos momentos, somando seis mandatos municipais: Jaime Lerner, Rafael Valdomiro Greca de Macedo e Cassio Taniguchi.

Durante o mandato de Omar Sabbag, de 1968 a 1969, Jaime Lerner teve seu primeiro papel de alto escalão na história do planejamento urbano curitibana.

Dois anos depois, o arquiteto tornou-se prefeito municipal, iniciando, assim, seu primeiro mandato. Já no segundo mandato de Lerner, a figura de Cassio Taniguchi passa a ser representativa, sendo escolhido presidente do IPPUC. Entre os anos de 1983 e 1988, tem-se a primeira “quebra” da sequência de prefeitos engenheiros ou arquitetos, correspondente aos mandatos de Maurício Fruet e Roberto Requião. Pode-se dizer também que, nesse momento, ocorre uma ruptura político-partidária, já que ambos eram filiados ao PMDB em oposição aos prefeitos anteriores vinculados à ARENA. Estes breves períodos de quebra (representado pelos mandatos de Maurício Fruet, Roberto Requião e, posteriormente, Gustavo Fruet) refletiram em rupturas na hegemonia do pensamento da cidade, originando alterações espaciais e nos planos legislações de ordenamento territoriais.

Contudo, logo após tais períodos, curtos, retoma-se o processo de hegemonia do grupo liderado por Lerner, quando o mesmo retorna ao cargo de prefeito (1989 a 1992), desta vez eleito por sufrágio universal. Juntamente com Lerner, Cássio Taniguchi reassume o cargo de presidente do IPPUC, se mantendo também no mandato de Rafael Greca (1993 a 1996), momento em que Lerner assume o governo do Estado. Posteriormente, Taniguchi é eleito e reeleito prefeito de Curitiba (1997 a 2004), mantendo a influência do grupo sobre a Administração Pública Municipal. A continuidade político-ideológica permanece com a eleição de Beto Richa, vice-prefeito no segundo mandato de Taniguchi, que se mantém no poder de 2005 até 2010, quando renuncia ao cargo para participar das eleições de governador do Estado do Paraná, da qual sai vitorioso. No ano de 2017, Rafael Greca regressa ao cargo de prefeito municipal, sendo, inclusive, reeleito nas eleições de 2021 reforçando a legitimação deste grupo.

Uma figura de destaque que, apesar de não ter assumido cargo político durante este processo, mas que permanece influenciando grandes projetos relacionados ao campo do planejamento urbano curitibano é Mauro Magnabosco. O arquiteto foi presidente do IPPUC no primeiro mandato de Rafael Greca nos anos de 1994 a 1996 e, nos últimos anos, quando Greca retorna ao comando da Prefeitura Municipal, Mauro é convidado a se juntar novamente ao grupo. Atualmente o arquiteto é o coordenador do projeto do Bairro Novo da Caximba, projeto estratégico e emblemático da gestão local atual.

Tal situação evidencia o quanto o discurso técnico ocupa papel de destaque na legitimação da permanência e constância de tais atores no cenário do planejamento urbano de Curitiba. Percebe-se, ainda, a tentativa de continuamente fortalecer o “Zoneamento curitibano” como instrumento efetivo de ordenamento territorial urbano, uma instituição que algumas pesquisas sugerem poder estar perdendo força.

Posto isso, se comparados os mapas da Lei de Zoneamento aprovados desde 1966 constata-se que a proposição de ocupação dos eixos se manteve muito similar ao longo dos seus aproximadamente 60 anos de existência. Tal constatação é reforçada por outras dimensões de influência nas diretrizes de planejamento urbano local, tal qual é o caso da regularização fundiária. Conforme Nascimento Neto e Polucha (2019) elucidam, o uso contínuo de determinadas ações empregadas no planejamento urbano curitibano acabou por institucionalizá-las como políticas públicas municipais. É possível dizer, portanto, que abordar as políticas públicas de planejamento urbano curitibanos, desde a década de 1960, envolve, de forma inevitável, versar sobre os modelos institucionalizados de políticas incrementais, haja vista a ausência de rupturas significativas neste processo.

Embora, alguns autores defendam que “o sucesso de Curitiba vem de um mix de liderança política, inovação, pragmatismo, tecnocracia e continuidade” (LINDAU; HIDALGO; FACCHINI, 2010, p. 17), para outros, o discurso da tecnocracia e perpetuidade “bloqueava aberta ou tacitamente a ampla participação nos processos de planejamento” (FOLLADOR; DUARTE; CARRIER, 2020, p. 02). Adicionalmente, no que tange a imagem de “cidade sustentável”, a literatura demonstra que apesar da imagem de cidade modelo permanecer, a realidade material encontrada não é condizente (MACEDO; HADDAD, 2016; MARTÍNEZ *et al.*, 2016). Portanto, em consonância com a argumentação de Sánchez (1993), a construção do imaginário de Curitiba, principalmente no que diz respeito ao público externo ou internacional, se dá

Sobretudo, pela seleção de **partes** do espaço urbano que, no entanto, são tornadas referências expressivas da totalidade urbana. Ocorrem, desta maneira, processos de exemplificação, seleção, inclusão e omissão de espaços e de ângulos das práticas sociais e culturais de apropriação.” (*ibid.*, p. 157, grifo do autor).

Neste contexto, ao compreender os Eixos Estruturais como parte significativa do sistema de transporte público de Curitiba bem como da idealização do zoneamento do uso e ocupação do solo, a subseção seguinte apresenta os resultados da análise exploratória do grau de consolidação dos Setores Estruturais Norte e Sul, buscando compreender em que medida estas áreas, tão propagandeadas como símbolo do sucesso do “zoning curitibano” refletem, efetivamente, o esperado crescimento e adensamento linear da cidade.

#### 4.1 EIXOS ESTRUTURAIS DE ADENSAMENTO: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DO SÍMBOLO MÁXIMO DO ZONEAMENTO CURITIBANO

Dada a reflexão, os questionamentos e inquietações originadas das considerações e referenciais estudados, percebeu-se a necessidade de explorar especialmente os eixos estruturais de adensamento, por representarem o símbolo máximo do tripé de planejamento urbano de Curitiba: a união entre parâmetros de uso do solo, concepção do sistema viário e dimensionamento da oferta de transporte público. Desta forma, a análise exploratória dos setores estruturais foi realizada objetivando verificar e comparar, desde sua origem, o que se esperava destes eixos e como eles se encontram após aproximadamente seis décadas de efetivação.

Sendo assim, primeiramente, executou-se um levantamento da legislação municipal que trata sobre os Setores Estruturais buscando verificar os principais parâmetros definidos por cada Lei e Decreto, bem como as mudanças ou incrementações definidas para estas zonas desde a Lei 2828 de 1966, que instituiu o Plano Diretor de Curitiba, até o Decreto 1005 de 2020, que dispõe sobre os Eixos Estruturais e Plano Massa no cenário vigente.

Quadro 7 - Síntese da Legislação Municipal sobre os Eixos Estruturais

<b>Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Principais Parâmetros - EIXOS ESTRUTURAIS</b>
<b>Lei 2828/1966</b>	Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova suas diretrizes básicas	Três torres de habitação coletiva; Lote mínimo: 2000m <sup>2</sup> /torre; Altura máxima: 63m; Taxa de Ocupação: 1/3 do lote.

<b>Decreto 1650/1968</b>	Regulamenta os usos e normas de ocupação dos terrenos situados nos Setores Estruturais	Máx. três torres de habitação coletiva por quadra; Lote mínimo: 1200m <sup>2</sup> ; Altura máxima: 45m; Taxa de ocupação: 1/3 do lote.
<b>Lei 3503/1969</b>	Delimita as zonas de ordenamento do território de Curitiba	Pequena alteração no traçado; Não altera parâmetros.
<b>Lei 4199/1972</b>	Dispõe sobre o Zoneamento Urbano de Curitiba	Pequena alteração no traçado; Não altera parâmetros.
<b>Decreto 395/1972</b>	Regulamenta o Uso e Ocupação dos Setores Estruturais	Lote mínimo: 360m <sup>2</sup> ; Taxa de ocupação: Térreo (100%), demais pavimentos (50%); Coeficiente de aproveitamento: 6;
<b>Decreto 855/1975</b>	Dispõe sobre os Setores Estruturais Especiais	Lote mínimo: 450m <sup>2</sup> ; Taxa de ocupação: Térreo (80% ou 100%), demais pavimentos (50%); Coeficiente de aproveitamento: 6; <b>Cria o Plano Massa.</b>
<b>Lei 5234/1975</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais	Pequena alteração no traçado; Não altera parâmetros.
<b>Decreto 408/1976</b>	Altera e dá nova redação ao Decreto n° 855/75 que dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais	Mantém os parâmetros; Regulamenta o Plano Massa.
<b>Decreto 399/1980</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais	Taxa de ocupação: 50%; Coeficiente de aproveitamento: 6 (5 para vias externas e 1 para hab. unifamiliar).
<b>Decreto 464/1981</b>	Altera os Artigos 7º e 8º do Decreto n°399/80	Estende o Plano Massa.
<b>Decreto 579/1990</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais	Taxa de ocupação: Térreo (75%), demais pavimentos (50%); Coeficiente de aproveitamento: 4 (1 para hab. unifamiliar).
<b>Lei 9800/2000</b>	Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências	Sem alteração de traçado; Taxa de ocupação: Térreo (75% ou 100%), demais pavimentos (50%); Coeficiente de aproveitamento: 4 (1 para hab. unifamiliar).
<b>Decreto 190/2000</b>	Dispõe sobre os Critérios de Uso e Ocupação do Plano Massa nos Setores Especiais Estruturais e dá outras providências	Redefine o Plano Massa; Permissão de transferência de Potencial Construtivo.

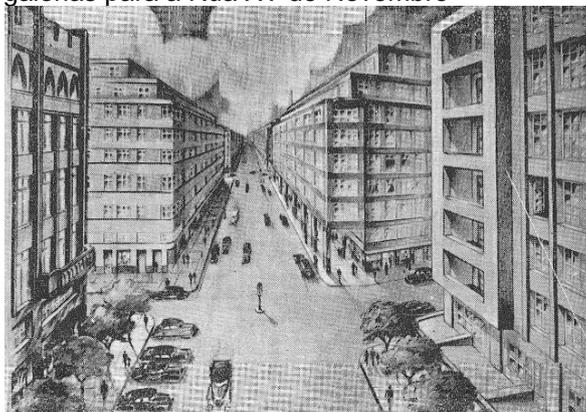
<b>Lei 15511/2019</b>	Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências	Detalhamento e definição de restrições e/ou incentivos em trechos específicos; Taxa de ocupação: Térreo e Sobreloja (100%), demais pavimentos (50%); Coeficiente de aproveitamento: 4* (1 para hab. unifamiliar). Permissão para aquisição de potencial construtivo (Coeficiente pode chegar a 6)
<b>Decreto 1005/2020</b>	Regulamenta a Seção I, do Capítulo II do Título II e Quadro I, da Lei nº15511/19 que dispõe sobre os Eixos Estruturais e Plano Massa	Não altera parâmetros.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Ao analisarmos o quadro acima, nota-se que, assim como discutido anteriormente a respeito da continuidade das diretrizes de planejamento, este panorama também pode ser observado no caso dos Eixos Estruturais. As legislações responsáveis por regulamentar os Eixos Estruturais partem, originalmente, do Plano Preliminar de Urbanismo, de 1966 e seguem, sem alterações significativas até hoje. Desde então, a incrementação com maior expressividade foi a criação do Plano Massa em meados da década de setenta. A principal contribuição deste plano aos setores estruturais se encontra na idealização de uma paisagem urbana uniforme ao longo das vias estruturais.

O Plano Massa, inspirado na proposta de um corredor comercial de galerias cobertas do Plano Agache para a Rua XV de Novembro (ver Figura 7), estabelece critérios específicos de uso e ocupação do solo e parâmetros construtivos diferenciados. A legislação do Plano define não somente os usos permitidos e os parâmetros básicos de ocupação como coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, mas vai além.

Figura 7 - Proposta de galerias para a Rua XV de Novembro



Fonte: IPPUC, 2019: Plano Agache

No Plano Massa, a regulamentação do uso do solo acontece de maneira ampla e mesmo características físicas e arquitetônicas são regulamentadas. De forma a exemplificar a afirmação, destaca-se abaixo um trecho do Decreto 408/1976:

- II - Via Central - Para prédios com mais de 4 pavimentos, poderá ser concedido um prêmio equivalente a área do segundo pavimento, não computada na área máxima edificável, desde que, simultaneamente:
1. Os dois primeiros pavimentos se destinem exclusivamente ao comércio ou prestação de serviços;
  2. Os pavimentos do bloco superior se destinem somente ao uso de moradias;
  3. O segundo pavimento (sobreloja) seja em balanço, cuja extensão será estipulada pelo IPPUC, respeitada a faixa de segurança para posteamento.

Contudo, após cerca de 60 anos desde a origem deste Plano, questiona-se se a paisagem construída ao longo dos corredores estruturais norte e sul está compatível com a idealizada pela legislação. O texto que estabelece e regulamenta a adoção de tais critérios nos setores estruturais permanece essencialmente a mesma desde 1976 (ver Quadro 8).

Quadro 8 - Definição do Plano Massa nos anos de 1976, 2000 e 2020

<b>Decreto 408/1976</b>	§ 1º - Este Plano-Massa determina, para aqueles trechos, a construção de um embasamento comercial constituído de loja e sobreloja, construído no alinhamento predial, obedecido o recuo do térreo para a constituição de uma galeria longitudinal, coberta, em toda a extensão da testada do lote, embasamento esse sobre o qual será construído um bloco vertical de uso residencial, comercial ou de prestação de serviços, conforme o plano físico geral em anexo, parte integrante deste decreto.
<b>Decreto 190/2000</b>	§ 1º - O Plano Massa compreende um embasamento comercial, constituído de 2(dois) pavimentos, térreo e sobreloja, edificadas no alinhamento predial da via central e em torno das praças e terminais, devendo a vedação do térreo estar recuada no mínimo de 4m (quatro metros) desse alinhamento, para constituição de uma galeria comercial coberta, podendo a sobreloja ficar em balanço.
<b>Decreto 1005/2020</b>	§ 1º - O Plano Massa compreende um embasamento comercial, constituído de térreo e sobreloja, edificadas no alinhamento predial da via central e em torno das praças e terminais, devendo a vedação do térreo estar recuada no mínimo de 4,00m (quatro metros) desse alinhamento, para constituição de uma galeria comercial coberta, podendo a sobreloja ficar em balanço.

Fonte: a autora, 2022.

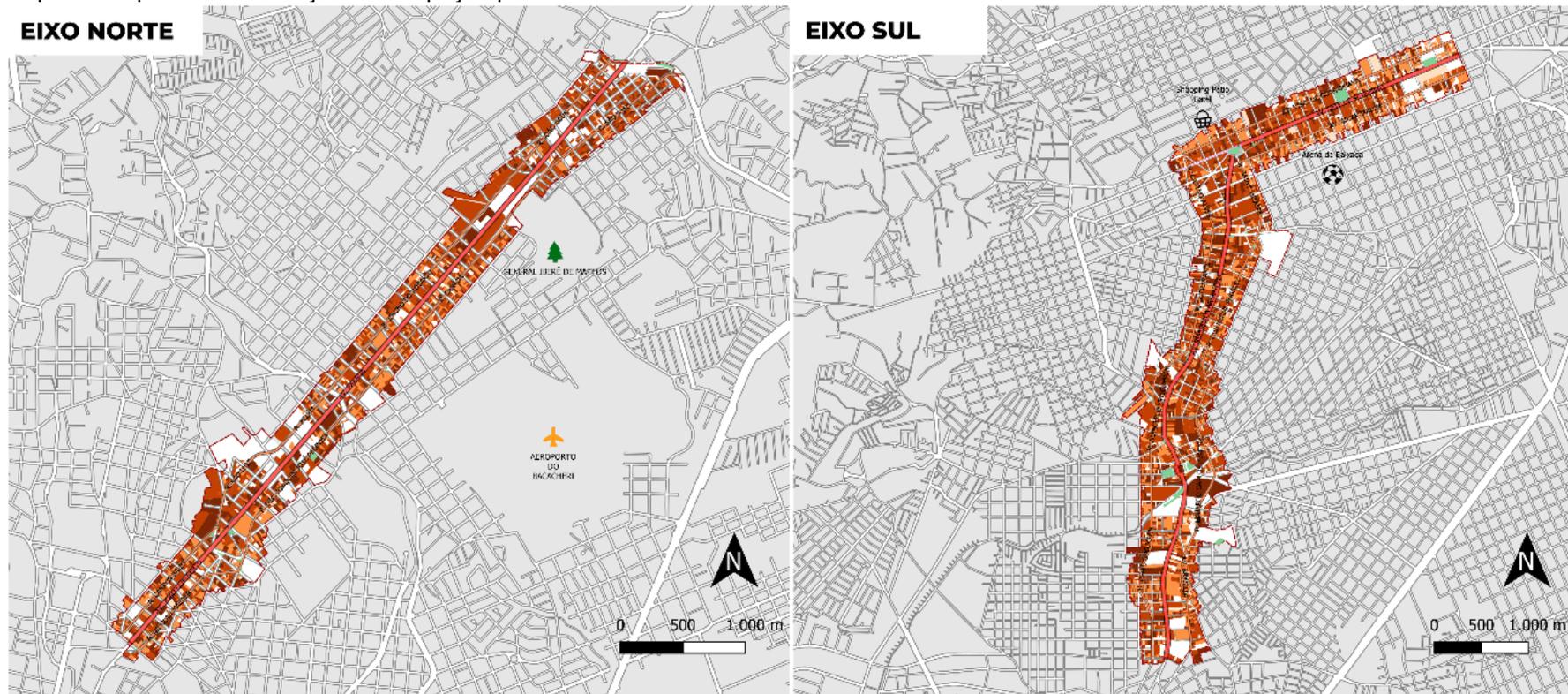
Em tese, se visto como instrumento de planejamento urbano, o Zoneamento de Uso e Ocupação deveria ser capaz de materializar as diretrizes definidas pelas legislações apresentadas no Quadro 7. Porém, a partir dos dados

coletados nesta pesquisa, infere-se que, mesmo após uma sequência de legislações sem modificações substanciais, há um baixo grau de consolidação dos parâmetros urbanísticos previstos para os Setores Estruturais Norte e Sul da cidade. Tal assertiva parte, após a análise da legislação municipal, da análise da situação consolidada dos Eixos Estruturais Norte e Sul, descrita abaixo.

Assim, os dados de 6.590 lotes foram individualmente levantados (2.636 lotes do setor Norte e 3.954 lotes do setor Sul) e analisados, objetivando verificar o grau de aderência aos parâmetros definidos em zoneamento. Inicialmente, é interessante observar a ocupação dos dois Setores Estruturais ao longo das décadas, baseando-se na ocupação mais antiga registrada, e não fazendo, por ora, distinção de uso ou porte. É possível notar, a partir da análise dos dados compilados pelo Gráfico 1 e Mapa 2, a expressividade de ocupação entre as décadas de 1960 e 1990 (45%), coincidindo com o período da definição e implantação dos, até então, eixos estruturais.

Contudo é válido salientar que por si só a elevada ocupação dos eixos neste período não corrobora a afirmação de um adensamento conforme planejado, demandando o cruzamento de outros dados de interesse da pesquisa, notadamente o(s) uso(s) das edificações, o adensamento e a utilização plena de parâmetros de ocupação. Por fim, o mapa 2, ao tratar do Setor Estrutural Norte, também revela um número significativo de lotes vagos (15%), sugerindo certa ineficácia dos instrumentos de ordenamento territorial em garantir a função social da propriedade frente à significativa infraestrutura instalada no local. Estes lotes, somados àqueles com ocupação urbana de baixa densidade, explorados em maior profundidade na sequência desta seção, conformam um padrão diametralmente oposto ao planejado.

Mapa 2 - Mapa de Consolidação da Ocupação por Décadas - Eixos Norte e Sul



**LEGENDA**

- Praças e Jardinetes
- Área Estudo
- Arena da Baixada
- Shopping Pátio Batel
- Parques e Bosques
- Aeroporto Bacacheri
- CENTRAL
- EXTERNA

**VIAS EIXO ESTRUTURAL**

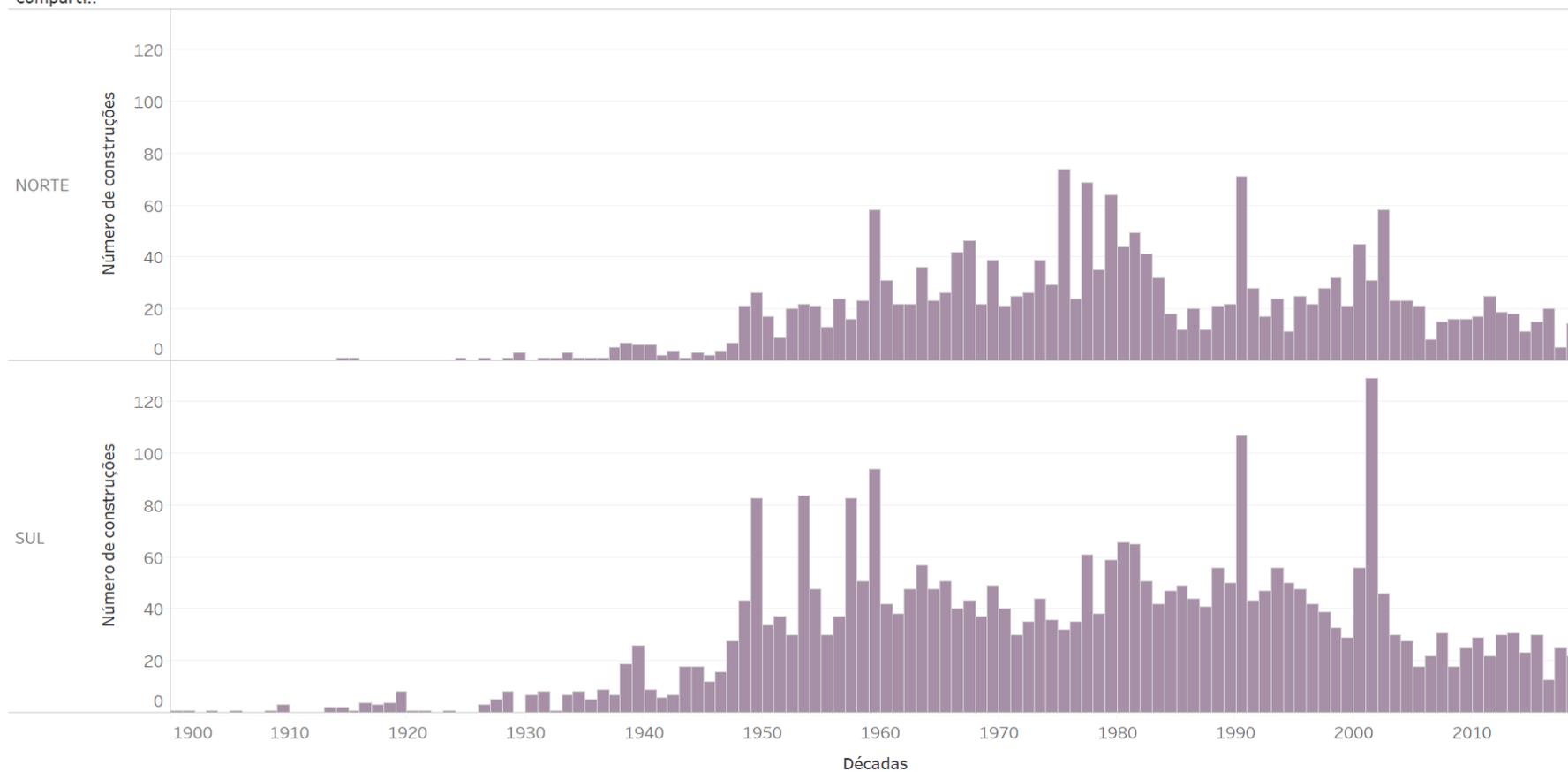
**DÉCADAS**

- 1900 - 1930
- 1940 - 1960
- 1970 - 1990
- 2000 - 2020
- VAGO / SEM INFORMAÇÃO

Fonte: a autora, 2021.

Gráfico 1 - Evolução da Ocupação dos lotes por Década - Eixos Norte e Sul

Comparti..

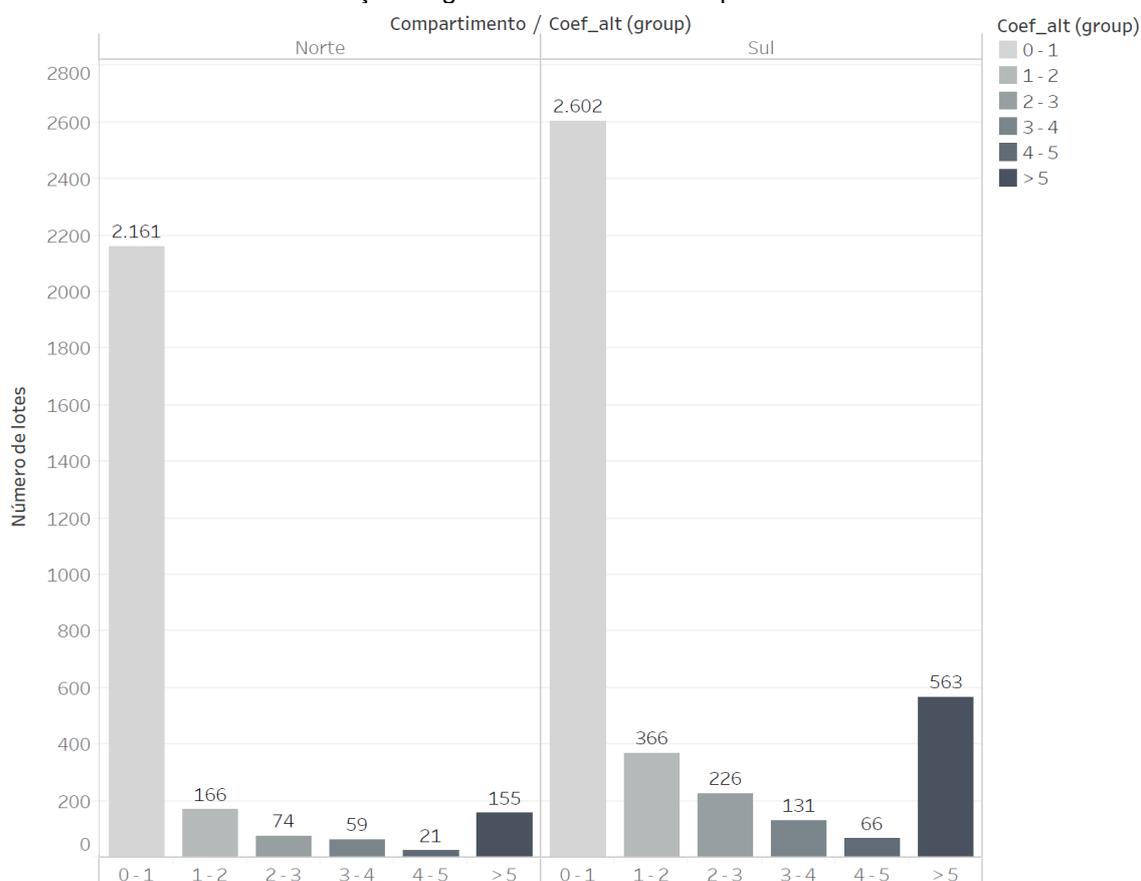


Fonte: a autora, 2021.

Os mapas 3 e 4, a seguir, apresentam essa evolução da consolidação dos Eixos Estruturais Norte e Sul, respectivamente, em cada década, desde 1970. É possível perceber claramente que, ao observar-se apenas o quesito generalista de “lotes ocupados” seria adequado inferir a eficácia do instrumento. Todavia, outros parâmetros se mostram necessários para essa análise e, conforme poderá ser verificado na sequência, sua aderência aos requisitos idealizados pelos instrumentos de ordenamento territorial está aquém de uma consolidação esperada.

Em consonância com o que foi dito no parágrafo anterior, faz-se necessária a análise de outros fatores que complementam este estudo. Assim, o Coeficiente de Aproveitamento (C.A.) também foi adotado como critério central de análise. Os dados da pesquisa, apresentados no Gráfico 2, apontam para 82% dos lotes localizados no Eixo Estrutural Norte com C.A. menor que 1,0. No caso do setor Sul, ainda que em patamar menor (55%), tem-se a majoritária quantidade de lotes com aproveitamento inferior à uma vez a área do lote.

Gráfico 2 - Grau de Consolidação Segundo Coeficiente de Aproveitamento



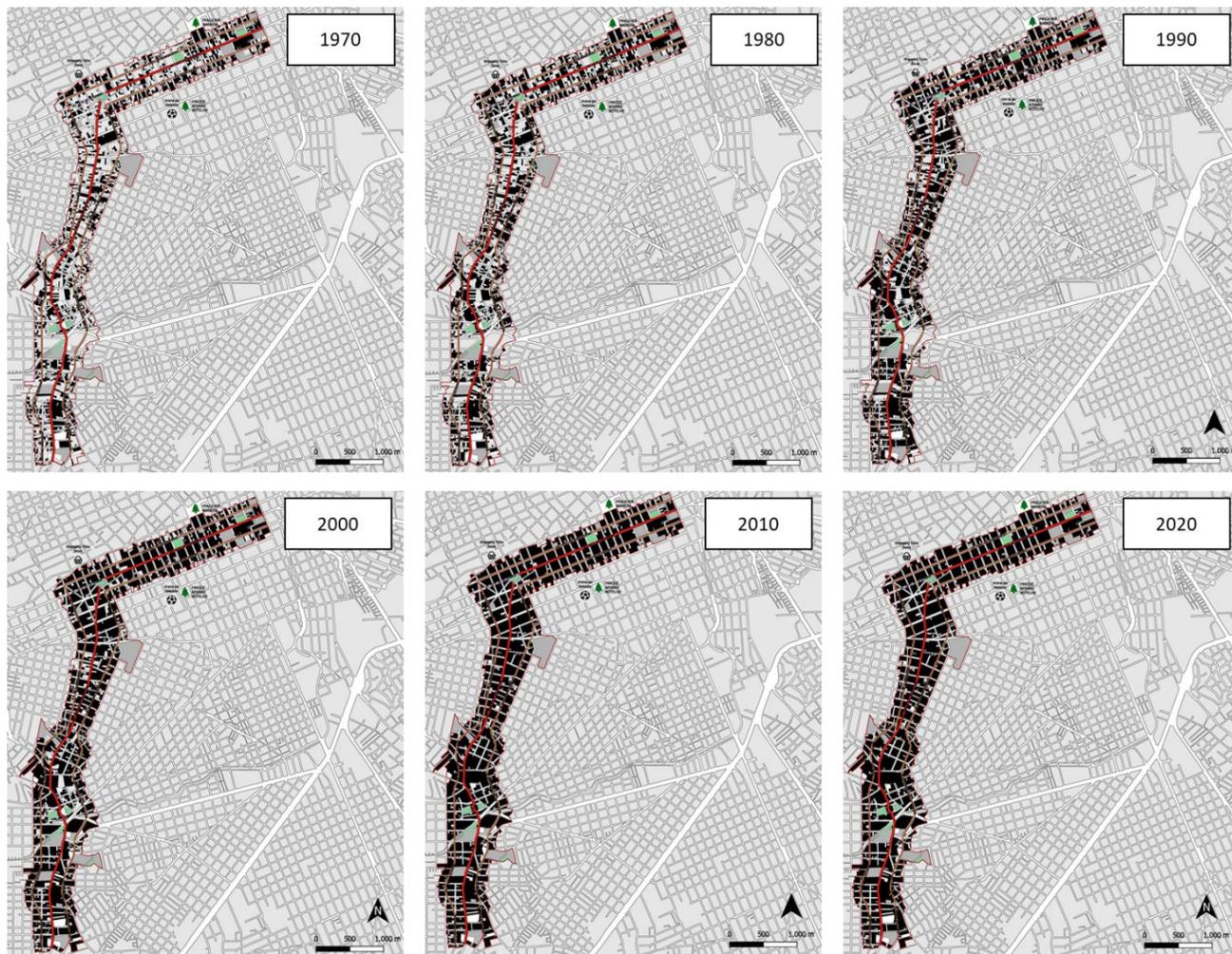
Fonte: a autora, 2021.

Mapa 3 - Evolução Histórica De Ocupação Eixo Estrutural Norte



Fonte: a autora, 2021.

Mapa 4 - Evolução Histórica De Ocupação Eixo Estrutural Sul



Fonte: a autora, 2021.

De acordo com a última Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo o valor do Coeficiente de Aproveitamento Básico (C.A.) definido para estes setores é igual a 4 (ver Anexo 1). Ainda, nestes setores, o Decreto 190/2000 estabeleceu a possibilidade de Outorga Onerosa do Direito de Construir (Aquisição de Potencial Construtivo), permitindo um aumento deste parâmetro. Ao se analisar o comportamento de absorção destes parâmetros pelos lotes da amostra, observa-se que apenas 24% deles possuem um C.A. acima de 3 – patamar tomado como medida referencial mínima da consolidação. Em sentido oposto, 73% dos lotes apresentam coeficiente inferior à 1, denotando um padrão de ocupação muito distante do projetado. Percebe-se, pois, que apesar da legislação municipal permitir, incentivar e planejar o adensamentos destes setores, tal idealização não se materializou ao longo do tempo.

Ainda, adota-se o coeficiente de aproveitamento como proxy, ou seja, como uma medida de aproximação para verificação da efetivação e aderência dos Eixos Estruturais ao Plano Massa. Neste sentido, duas perspectivas serão analisadas: uma mais conservadora e outra mais acurada, isto é, mais aproximada ao que de fato preconiza a legislação.

Sob a ótica mais conservadora, adotando um patamar referencial de Coeficiente de Aproveitamento igual ou superior à 2,0 – expressando, em linhas gerais, minimamente a construção do embasamento comercial (térreo e sobreloja) –, verifica-se que apenas 28% dos lotes da amostra relativa ao setor Norte alcançam tal configuração. Contudo, ao se expandir esta análise para o que, de fato, estabelece a Lei de Zoneamento, ou seja, ao se considerar apenas os lotes com C.A. igual ou superior a 4,0, verifica-se que menos de 13% dos lotes analisados possuem aderência ao previsto pelo Plano Massa.

No setor Sul, no caso da perspectiva mais conservadora (CA igual ou superior a 2,0) , observa-se que apenas 25% dos lotes se enquadram nesta configuração. Ao analisar-se a aderência ao que, de fato, preconiza a Lei de Zoneamento (CA igual ou superior a 4,0), nota-se que o volume se reduz para apenas 16% dos lotes, aderidos aos parâmetros de uso e ocupação do solo definidos pela Lei de Zoneamento.

Estes números se mostram significativos visto que, conforme demonstrado pelo Quadro 06, os parâmetros definidos para o Plano Massa se mantém essencialmente os mesmos desde 1976. Isto é, após quase cinquenta

anos, a aderência aos parâmetros construtivos definidos pela Lei de Zoneamento é menor que 20% nos dois casos. No caso do Eixo Norte, esta falta de aderência é ainda mais expressiva, isto é, menos que 7% dos lotes deste setor possuem Coeficiente de Aproveitamento igual ou superior a 4.

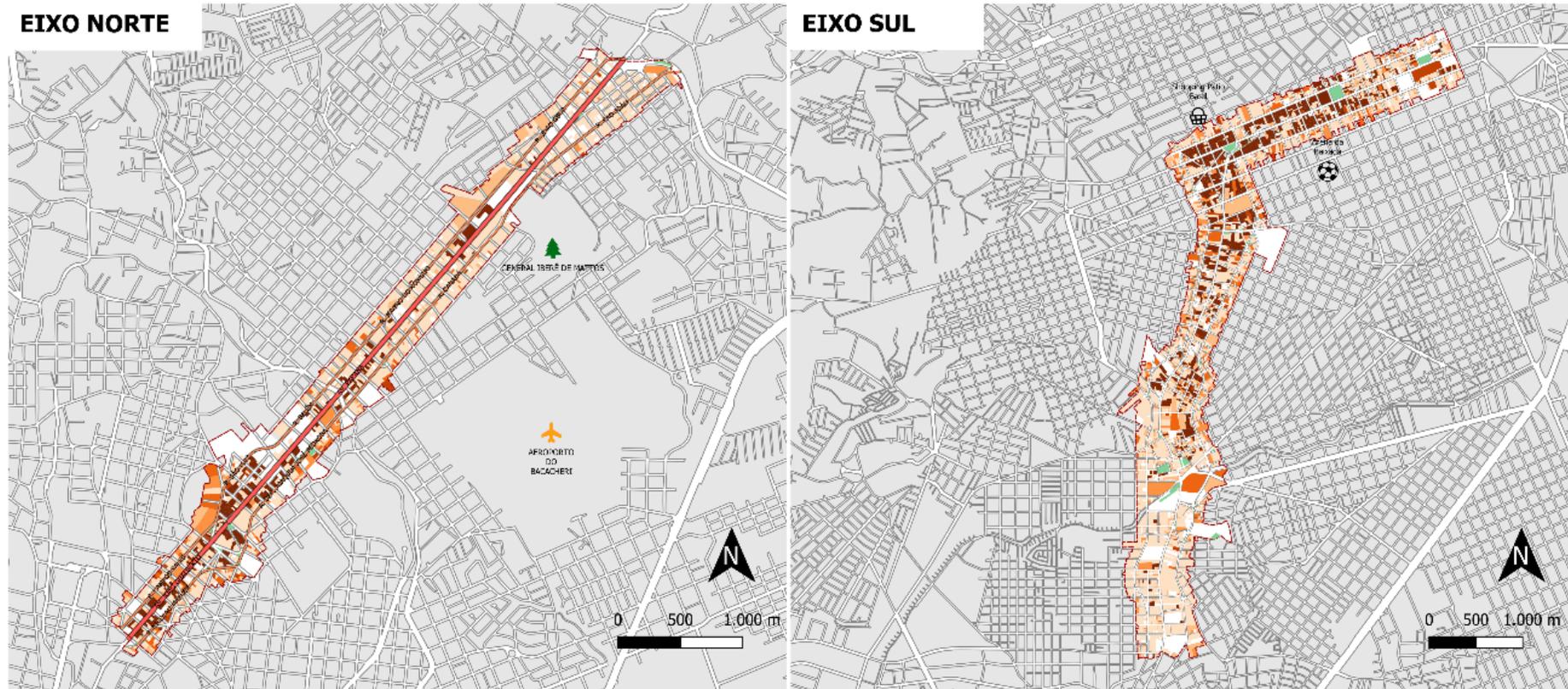
De acordo com o Mapa 5, a espacialização dos dados referentes ao coeficiente de aproveitamento oferece um panorama em relação a utilização do potencial construtivo no setor estrutural, diretamente relacionado ao adensamento, mas que por si só oferece a visão da real utilização dos “incentivos” dispostos pela legislação para adensamento da região.

Em termos de distribuição espacial, observa-se que os lotes que alcançam um padrão de ocupação esperado ao Plano Massa estão localizados com maior proximidade ao anel central, e se distanciam ainda mais quando se faz valer para tal coeficiente máximo o acréscimo de potencial construtivo que pode ser obtido através de incentivos por meio da compra do mesmo.

Moura (2001) argumenta que a ampla rede de infra-estrutura e serviços implantada nestas vias estruturais bem como a própria legislação de incentivo ao adensamento habitacional “acabou por valorizar os imóveis lindeiros, inibir a ocupação e criar áreas nobres permeadas por grandes vazios (p.212).” Tal fundamento pode ser uma possível justificativa aos baixos coeficientes de aproveitamento ao longo dos eixos.

Ao sintetizar os aspectos descritos anteriormente para a totalidade de lotes dos Eixos Norte e Sul (Gráfico 3), nota-se que aproximadamente 85% dos lotes possuem coeficiente abaixo de 3 e, particularmente, 73% possuem coeficiente inferior à 1, em clara demonstração de que o que foi idealizado para os Setores Estruturais, na década de 1970, não se efetiva – em termos de paisagem construída e consolidada tal ocupação, veiculada como imagem da cidade, restringe-se, de fato, à um conjunto restrito de lotes em um compartimento específico do Setor Estrutural. Esta assertiva é significativa, por se tratar de uma legislação que está em vigor há aproximadamente 60 anos e que preza pelo adensamento e verticalização de seus lotes.

Mapa 5 - Coeficiente de Aproveitamento - Eixos Norte e Sul



**LEGENDA**

- Praças e Jardinetes
- Área Estudo
- Arena da Baixada
- Shopping Pátio Batel
- + Parques e Bosques
- ✈ Aeroporto Bacacheri

**VIAS EIXO ESTRUTURAL**

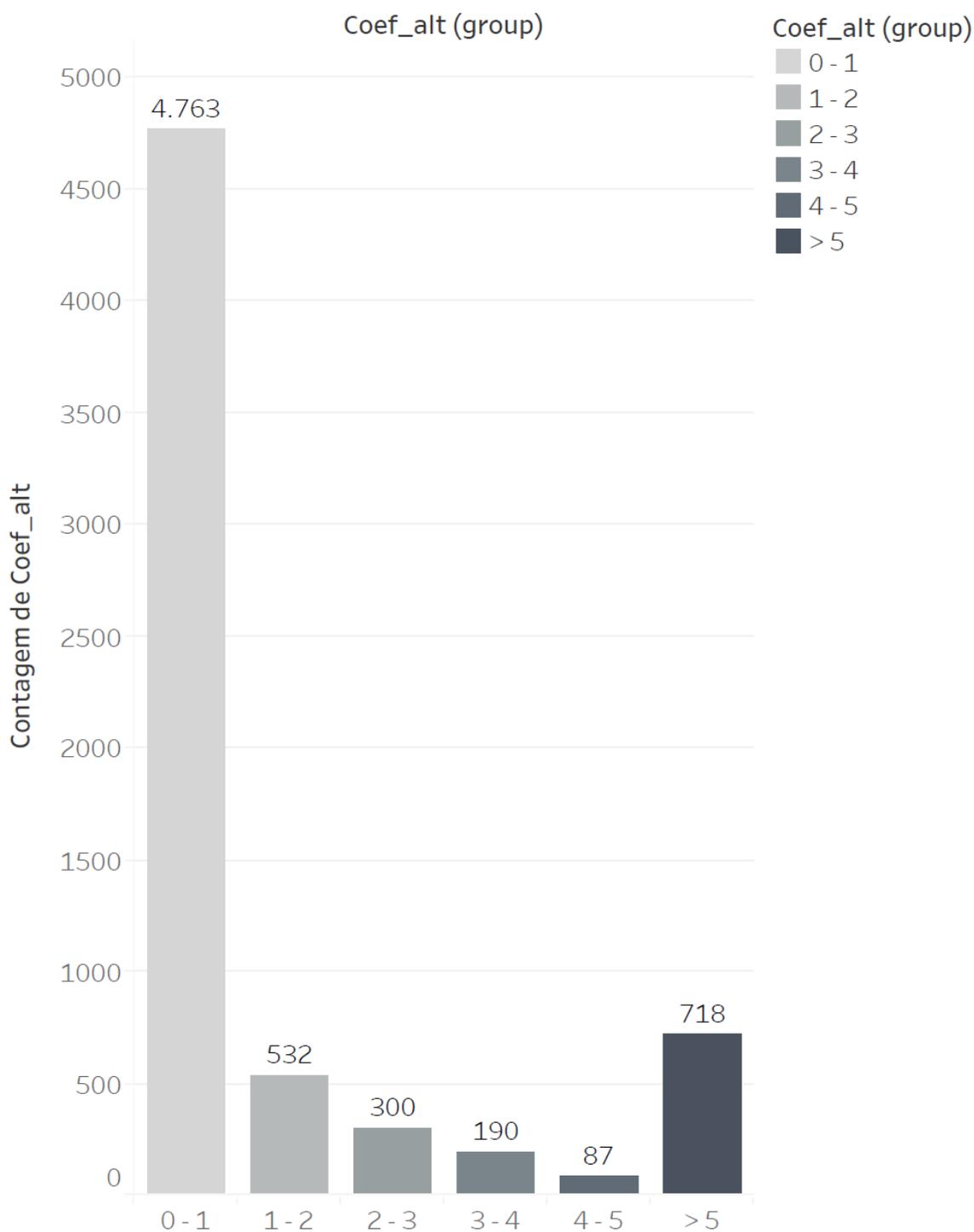
- CENTRAL
- EXTERNA

**COEFICIENTE APROVEITAMENTO**

- 0 > 1
- 1 > 2
- 2 > 3
- 3 > 4
- 4 > 5
- > 5
- VAGO / SEM INFORMAÇÃO

Fonte: a autora, 2021.

Gráfico 3 - Consolidação Segundo Coeficiente de Aproveitamento – Eixos Norte e Sul



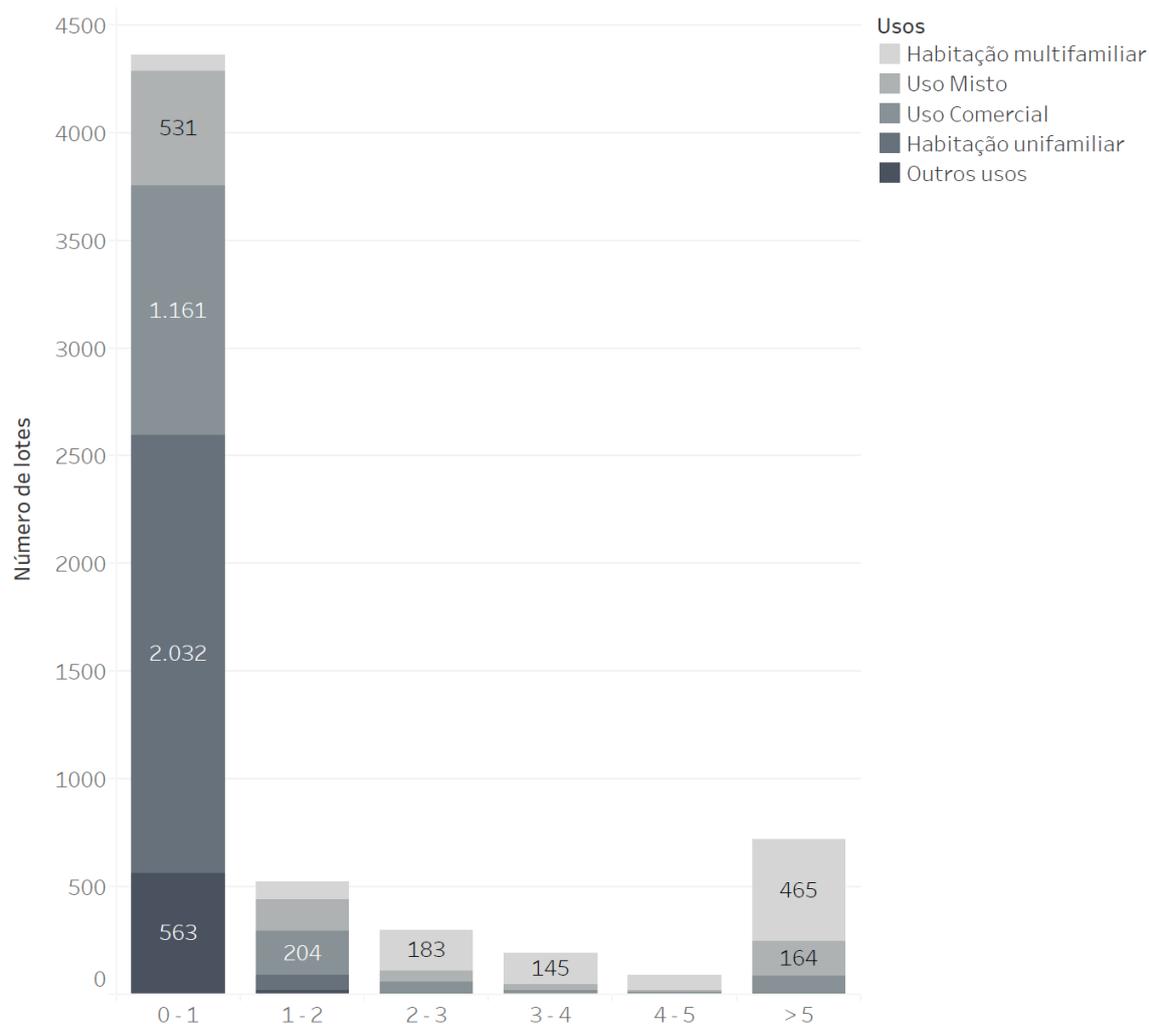
Fonte: a autora, 2021.

Concomitantemente às análises realizadas em termos de ocupação do solo, torna-se importante compreender o padrão relativo aos usos ao longo dos dois eixos estudados. Analisou-se, pois, a distribuição de usos ao longo dos Setores Estruturais, relacionando-os com os respectivos C.A.'s. Apesar do incentivo ao uso misto nestes eixos, percebe-se uma predominância do uso

habitacional nos dois compartimentos estudados. Nas faixas de C.A. entre 0 e 1, o uso comercial também se destaca, em menor monta. Por fim, deve-se ressaltar que o uso de habitação multifamiliar, denominado em Curitiba de Habitação Coletiva, demonstra-se predominante nos lotes com coeficiente superior à 2,0, reforçando a leitura de uma consolidação pontual e restrita do Plano Massa.

Em conformidade com o Gráfico 4, observa-se que os 4.763 lotes com coeficiente de aproveitamento menor que 1 são ocupados majoritariamente por habitações unifamiliares (43%). Ao observar-se a evolução desta consolidação de usos desde 1900, percebe-se que o uso habitacional se alterou em apenas um trecho muito específico do setor estrutural, mantendo-se muito similar mesmo após a década de 1960 e as novas diretrizes de planejamento urbano adotadas para estes setores.

Gráfico 4 - Consolidação Segundo Usos x Coeficiente de Aproveitamento – Eixos Norte e Sul



Fonte: a autora, 2021.

A adoção do uso misto prevista pelo Plano Massa tem o intuito de reduzir o deslocamento do indivíduo, à medida que oferece disponibilidade de bens, serviços e, até mesmo, trabalho mais próximo à sua residência. No entanto, nota-se pelos Gráficos 4 e 5 que o uso misto ocorre em menos de 5% dos lotes estudados.

No caso do setor Sul, há um certo equilíbrio entre usos habitacionais e não habitacionais. Ainda é possível inferir que há um maior adensamento visto que o uso de habitação unifamiliar se mostra relevante desde a década de 1970. Contudo, o uso misto, incentivado e priorizado pelo zoneamento, possui, ainda, baixa aderência. Já no setor Norte, a partir da década de 1990 observa-se um aumento no número de construções de uso comercial pode ser considerado, porém a presença de construções de uso misto é quase insignificante.

A distribuição espacial dos usos nos Setores Norte e Sul pode ser observada no mapa a seguir (Mapa 6). No setor Norte há uma predominância do uso de habitação unifamiliar nos trechos mais afastados do bairro Cabral. Por outro lado, a distribuição de usos no Setor Sul se demonstra harmônica ao longo de todo o eixo. Ainda, é possível verificar uma transição do adensamento habitacional ao longo do eixo, na qual o uso de habitação multifamiliar se concentra da área central até o terminal do Portão e, após este ponto, o uso de habitação unifamiliar pode ser observado com maior concentração.

O predomínio do uso exclusivamente habitacional ocorre, até mesmo, nos compartimentos de maior coeficiente de aproveitamento (Gráfico 6). Nestes casos, o uso habitacional multifamiliar iniciou sua ascensão a partir da década de 1970 e, desde então, mostra-se dominante nas faixas de C.A. maiores que 1.

Mapa 6 - Mapa de uso e Ocupação do Solo nos Eixos Norte e Sul



**LEGENDA**

- Praças e Jardinetes
- Área Estudo
- Arena da Baixada
- Shopping Pátio Batel
- Parques e Bosques
- Aeroporto Bacacheri
- CENTRAL
- EXTERNA

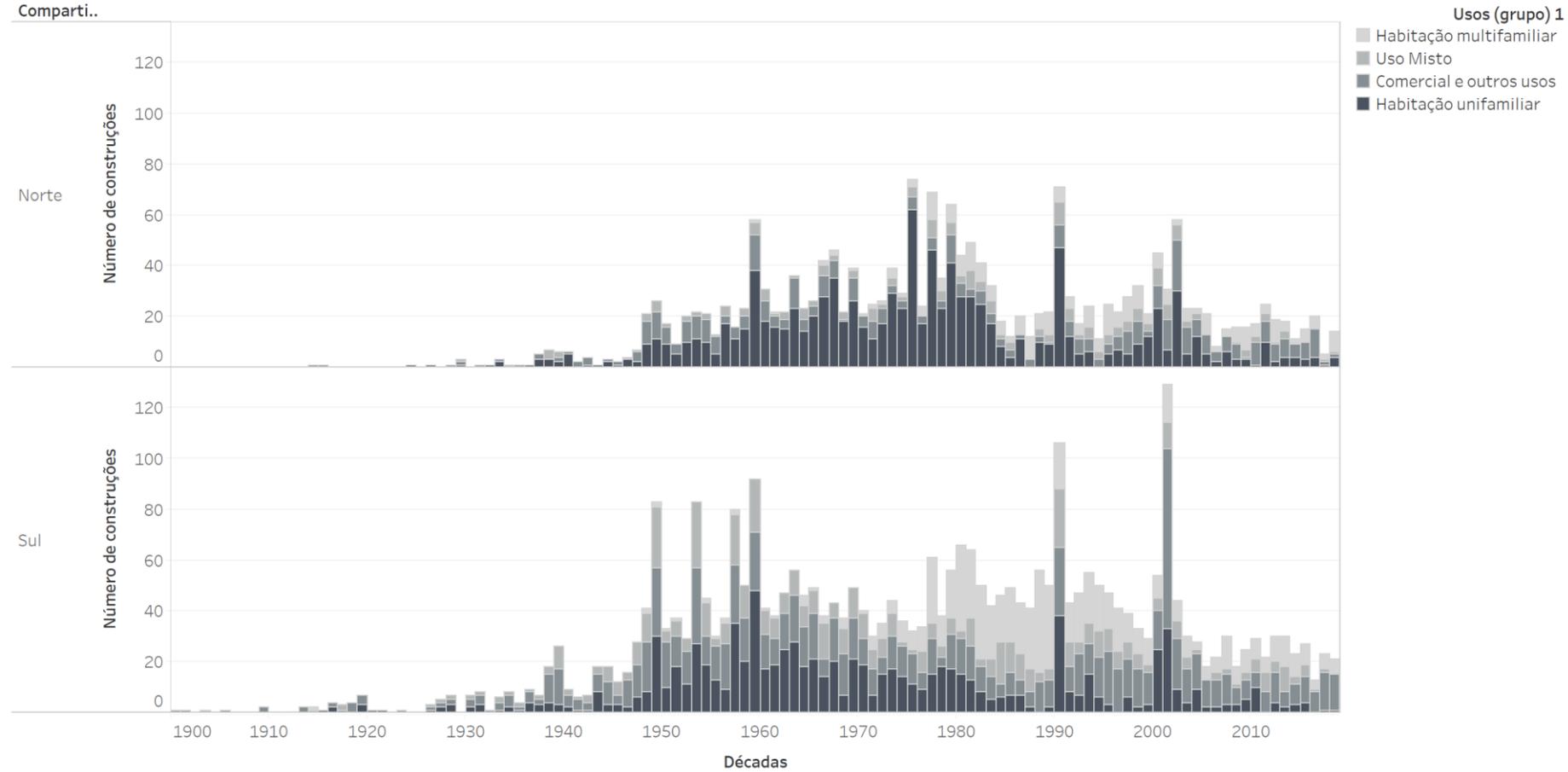
**VIAS EIXO ESTRUTURAL**

**DENSIDADE**

- HABITACIONAL UNIFAMILIAR
- HABITACIONAL MULTIFAMILIAR
- COMERCIAL
- MISTO
- TEMPLO
- IMÓVEL PÚBLICO
- SEM INFORMAÇÃO
- VAGO

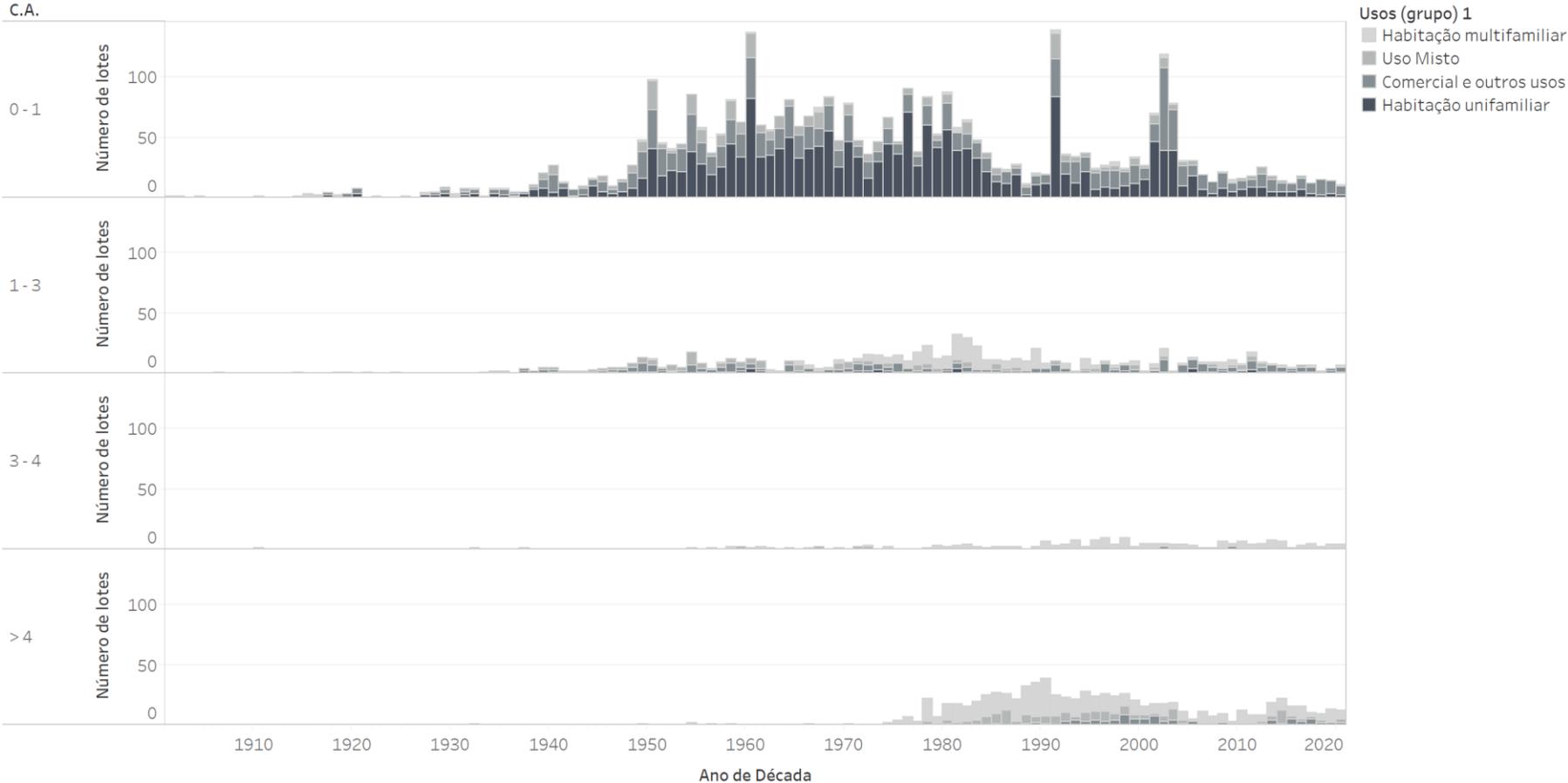
Fonte: a autora, 2021.

Gráfico 5 - Evolução da Ocupação por Década e Uso



Fonte: a autora, 2021.

Gráfico 6 - Consolidação segundo Usos e Coeficiente de Aproveitamento por décadas - Eixos Norte e Sul



Fonte: a autora, 2021.

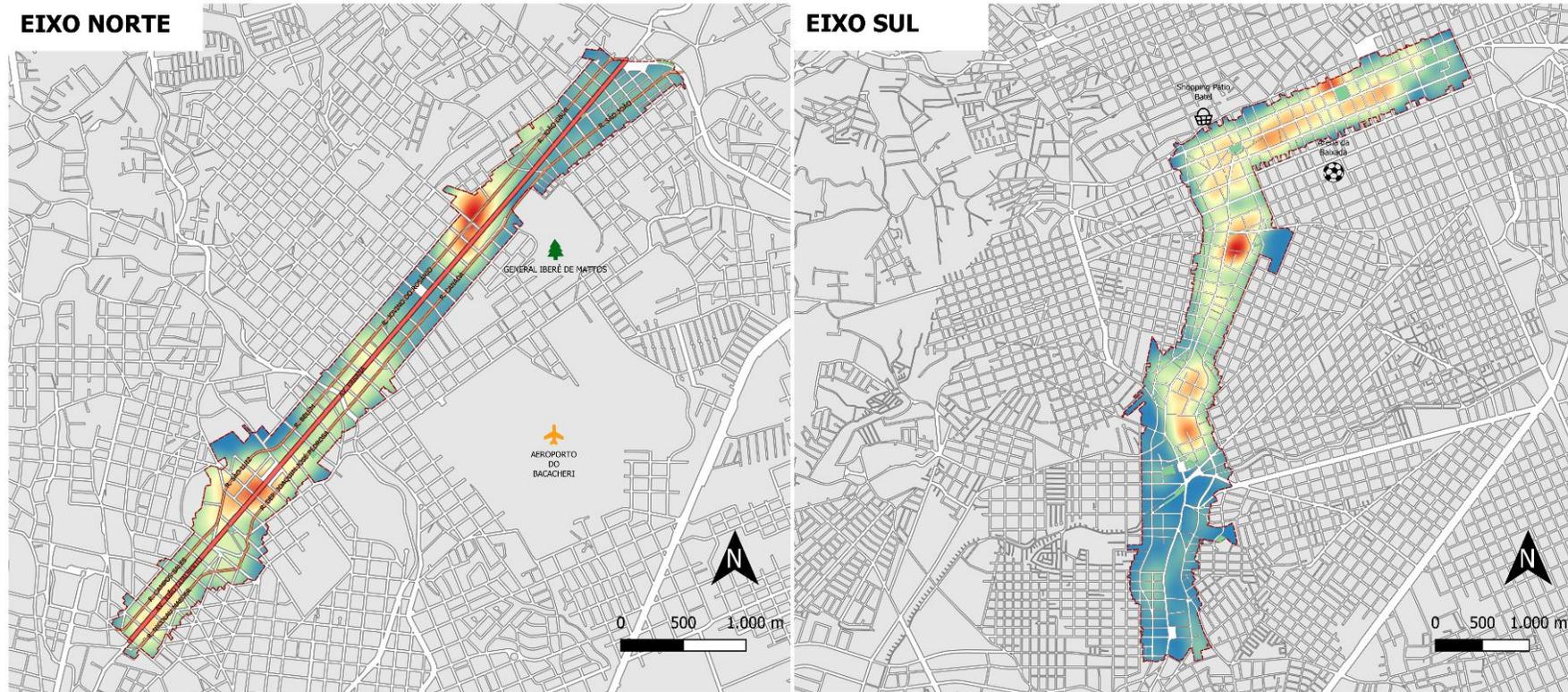
Ao serem analisadas as densidades habitacionais (Mapa 7) e comerciais (Mapa 8) ao longo dos Eixos Norte e Sul, verifica-se que há uma redução nos valores de densidade à medida que os lotes se afastam do centro. É possível perceber pontos específicos em que as densidades aumentam devido à presença de zonas de interesse como terminais de transporte, por exemplo.

No caso da densidade habitacional, a análise exploratória a partir da densidade de Kernel, tanto no Setor Norte, quanto Sul, aponta para a primazia de média densidade. No Eixo Norte, dois pontos com índice alto são identificados: nas proximidades ao Terminal do Cabral e do Parque Bacacheri. Já no Eixo Sul, nota-se que nos lotes lindeiros à Av. Sete de Setembro e no trecho inicial da Av. República Argentina até o Terminal do Portão, a densidade varia de média a alta. Em ambos os eixos as densidades habitacionais reduzem nos trechos mais afastados do centro.

Em relação à densidade comercial, considerando a densidade de Kernel calculada, observa-se comportamento similar é detectado. Contudo, tanto no Setor Norte quanto no Sul, ao longo da maior parte dos trechos analisados, as densidades predominantes são “média baixa” ou “baixa”. No caso do Setor Sul, o trecho que corresponde à Avenida Sete de Setembro conta com densidades comerciais mais altas em comparação com o restante da zona. No Setor Estrutural Norte, o adensamento comercial ocorre a partir do Terminal do Cabral sentido centro da cidade.

Após a análise exploratória exposta, verifica-se que, apesar de apresentar um grau de ocupação elevado, os lotes presentes nos Setores Estruturais Norte e Sul apresentam baixa aderência aos demais parâmetros como Coeficiente de Aproveitamento, Tipo de Uso e Densidade Comercial. Apenas a densidade habitacional pode ser considerada como minimamente satisfatória.

Mapa 7 - Mapa De Densidade Habitacional Eixos Norte e Sul



**LEGENDA**

- Praças e Jardinetes
- Área Estudo
- ⚽ Arena da Baixada
- 🛍️ Shopping Pátio Batel
- 🌳 Parques e Bosques
- ✈️ Aeroporto Bacacheri

**VIAS EIXO ESTRUTURAL**

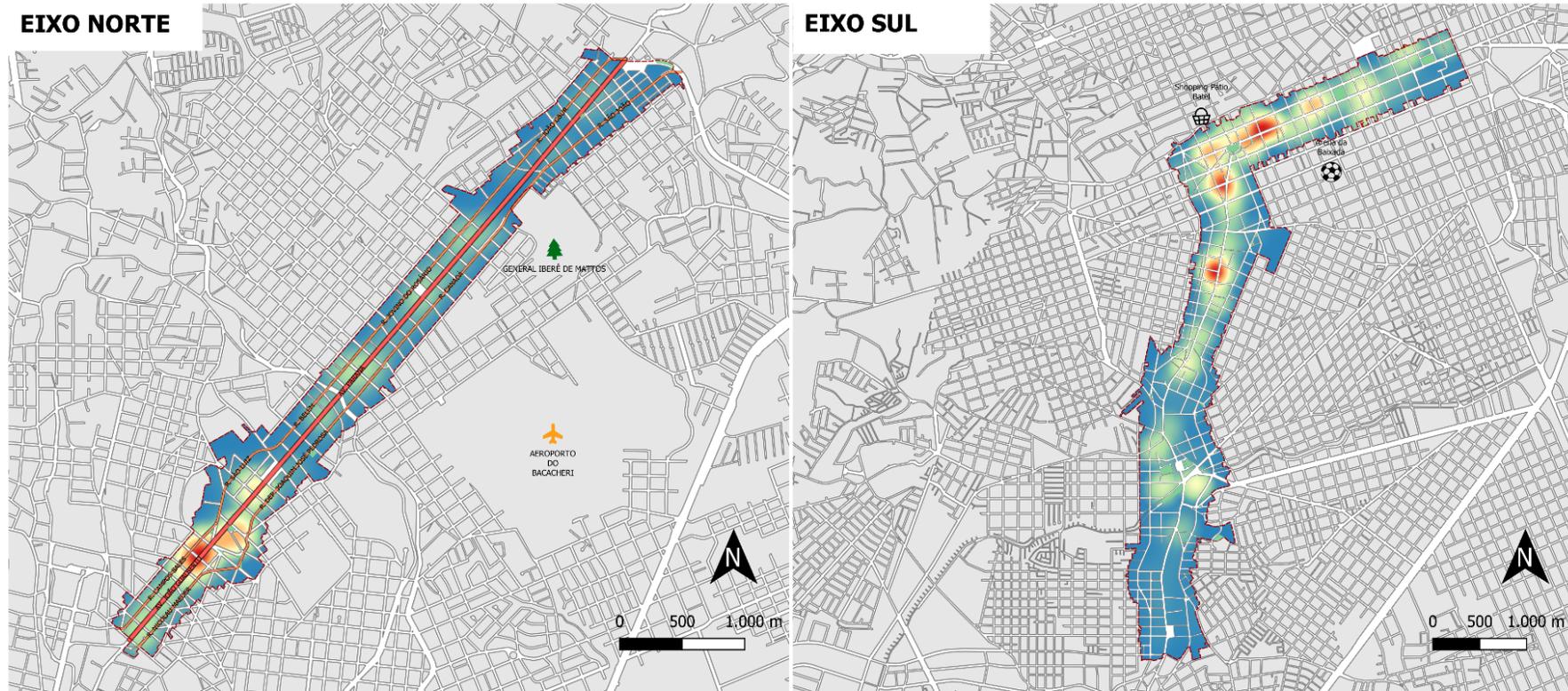
- CENTRAL
- EXTERNA

**DENSIDADE**

- BAIXA
- MÉDIA BAIXA
- MÉDIA
- MÉDIA ALTA
- ALTA

Fonte: a autora, 2021.

Mapa 8 - Mapa De Densidade Comercial Eixos Norte e Sul



**LEGENDA**

- Praças e Jardinetes
- Área Estudo
- ⚽ Arena da Baixada
- 🛍️ Shopping Pátio Batel
- 🌳 Parques e Bosques
- ✈️ Aeroporto Bacacheri

**VIAS EIXO ESTRUTURAL**

- CENTRAL
- EXTERNA

**DENSIDADE**

- BAIXA
- MÉDIA BAIXA
- MÉDIA
- MÉDIA ALTA
- ALTA

Fonte: a autora, 2021.

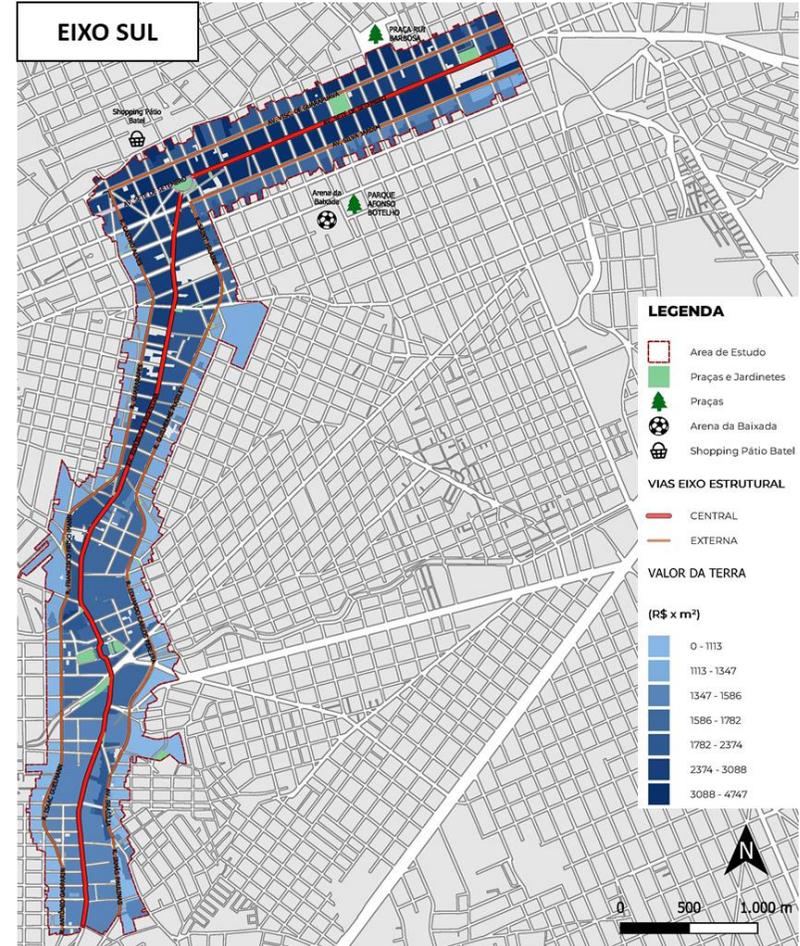
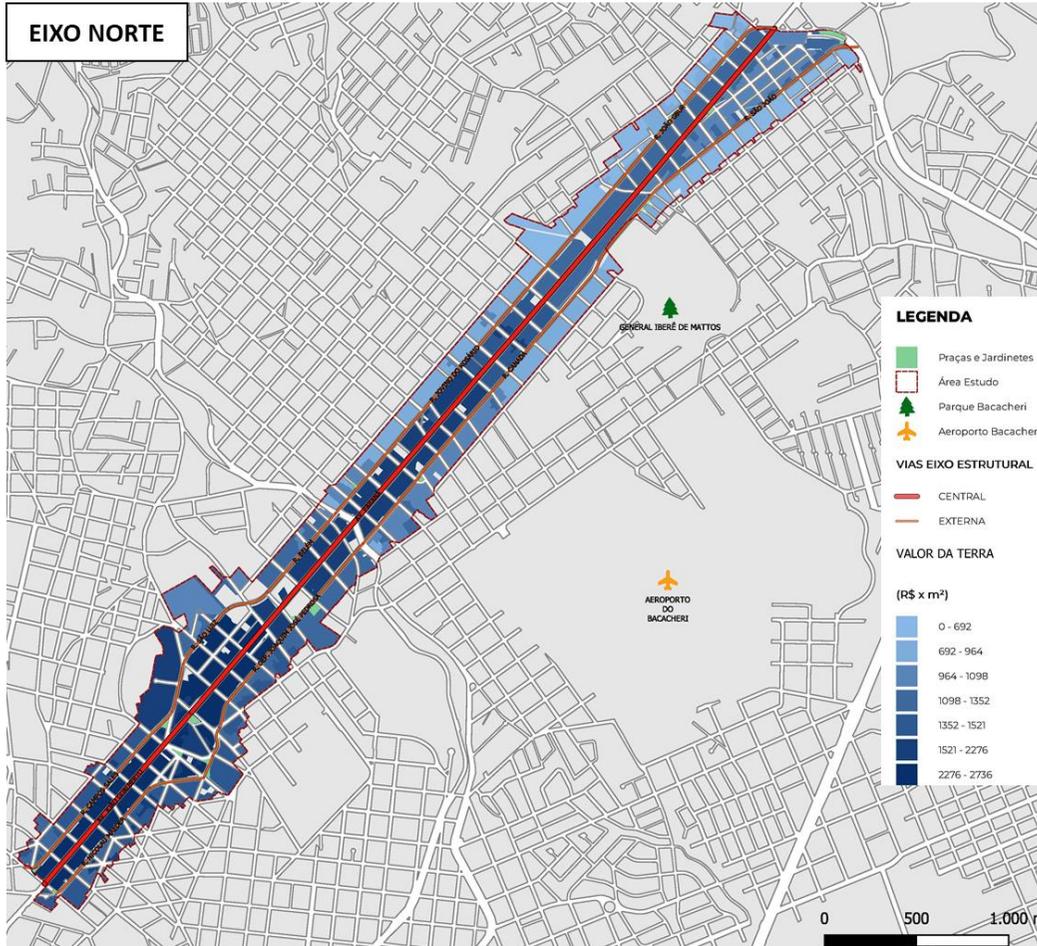
Outro ponto importante, amplamente discutido por Oliveira (2000), é o fato da intensa especulação imobiliária que se originou com a criação dos Setores Estruturais. Neste processo, houve uma:

(...) imediata valorização das suas terras e das que lhe eram adjacentes. Uma vez que o potencial de aproveitamento dos terrenos era ali o mais elevado – e ficou maior ainda em 1980, como vimos – e tais áreas seriam mais cedo ou mais tarde beneficiadas com toda a infraestrutura urbana, assistiu-se a um intenso processo de especulação imobiliária, com grandes construtores e incorporadores correndo para adquiri-las. Dessa forma, essas terras foram retidas para especulação, à espera de um nível de valorização que justificasse o lançamento de empreendimentos imobiliários de alto nível. (p.182)

Este fato pode ser percebido pela análise do Mapa de Valor Venal (Mapa 9) que demonstra claramente o aumento significativo do valor venal da terra nas quadras imediatas às vias centrais dos Eixos Estruturais. Observa-se, então, que os valores de terra mais elevados correspondem aos trechos com maior mobilidade, infraestrutura e acessibilidade, garantindo, a partir do transporte coletivo, uma redução no tempo de deslocamento até a região central (COMEC, 2006). No caso dos Setores Estruturais Norte e Sul, após dez anos, desde o lançamento do PPU até a construção das estruturais, houve uma valorização de mais de 500% no valor das terras do Setor Norte e mais de 600% no Setor Sul (ZAMBERLAN, 2006).

Contudo, tal conjuntura gera uma situação oposta ao que se acredita ser adequada, visto que o alto valor dos lotes e, por consequência, imóveis incentiva a ocupação da população de alta renda nestes setores favorecendo determinados grupos em detrimento da população que, de fato, utiliza o transporte público e demais infraestruturas de mobilidade disponíveis nos Eixos. Moura (2001, p.212) esclarece que houve um favorecimento e “aprimoramento da circulação do transporte individual das classes médias residentes em seu trajeto e, ao mesmo tempo, o transbordo das massas nos terminais de ligação com as periferias.” Assim, conforme argumenta Souza (2001), o sucesso do sistema de transporte curitibano amplamente divulgado e celebrado pelo poder público e pela mídia, consiste na “eficiência em viabilizar um distanciamento cada vez maior das classes populares, porém sem as isolar completamente (*ibid.*, p. 119).”

Mapa 9 - Mapa Do Valor Venal Eixos Norte e Sul



Fonte: a autora, 2021.

Constata-se, sessenta anos depois da idealização desse desenho urbano, que muitas das áreas localizadas ao longo dos eixos estruturais de Curitiba, principalmente aquelas mais distantes do centro, não se consolidaram como haviam sido planejadas. Se destaca, particularmente, a baixa consolidação efetiva do que se denominou de Plano Massa – menos de 20% dos lotes de fato alcançam um patamar de utilização do solo que minimamente se aproxima do esperado, ou seja, CA >2. Isto se dá essencialmente no que concerne às propostas de adensamento e verticalização dos imóveis, como é o caso, por exemplo, da maior parte dos lotes lindeiros que ocupam o eixo Estrutural Norte, formado pelas avenidas João Gualberto e Paraná.

#### 4.2 PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO CURITIBANO: VALORES, IDEIAS E PODER

Como resultado do estudo dos referenciais utilizados para o embasamento teórico desta dissertação e, após a exploração do espaço construído desenvolvida e apresentada na seção anterior, constata-se a necessidade de investigar com maior atenção os discursos dos atores que participaram do processo de planejamento curitibano.

Sendo assim, dos três modos de restrição dos quais as instituições se operacionalizam - regras, práticas e narrativas – parte-se, neste momento, para a investigação das narrativas que acabaram por moldar as visões de mundo compartilhadas sobre Curitiba e seu ordenamento territorial. Tais análises, consubstanciadas às regras e práticas, já tratadas anteriormente, tornam possível compreender as relações de poder encontradas no processo de institucionalização do instrumento primordial do planejamento urbano de Curitiba: o zoneamento.

Desta maneira, conforme já minuciado anteriormente, a metodologia utilizada consiste na análise de conteúdo a partir dos ciclos de codificação. O método parte de uma codificação inicial nas Mensagens de Encaminhamento dos Prefeitos Municipais para à Câmara de Vereadores Municipal dos projetos de Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo nos anos de 1966, 1972, 1975, 1999, 2016 e 2018.

Ao todo, foram analisados e codificados 06 documentos que originaram um total de 179 códigos no primeiro ciclo de codificação. Nota-se, no quadro abaixo, um resumo das mensagens de encaminhamento com as quantidades de códigos identificados em cada uma. O Quadro 9 ainda demonstra o local em que são apresentados os códigos e citações relativos ao primeiro ciclo de codificação.

Quadro 9 - Resumo Primeiro Ciclo de Codificação

Identificação	Ano	Nº códigos	Apêndice
M022	1966	68	06
M3	1972	7	07
M46	1975	15	08
M032	1999	113	09
M033	2016	70	10
M034	2018	70	11

Fonte: a autora, 2022.

O processo de codificação permitiu, ainda, gerar uma rede de relações entre os códigos encontrados (ver apêndice 12). A rede ilustra as conexões entre os códigos e permite a verificação de diferentes *clusters* formados entre códigos analisados, bem como alguns pontos centrais que se destacam e, com os quais, inúmeros códigos se relacionam. A partir desta rede e de seus códigos que se desenvolve este capítulo da dissertação.

Após esta primeira etapa de codificação, partiu-se para o segundo ciclo de codificação que se debruçou em encontrar as bases de legitimação utilizadas nas narrativas e discursos para justificar as ações/decisões tomadas no processo de elaboração das Leis de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo. Nesta etapa, os 179 códigos inicialmente encontrados foram subdivididos em três grandes categorias ou padrões: legitimação técnica, legitimação coletiva e legitimação da ação política.

Ao longo da análise, foi possível perceber que o discurso encontrado nas mensagens de encaminhamento estava mais concentrado na legitimação técnica e legitimação da ação política do que propriamente com a legitimação coletiva. Isso é reforçado pelo que afirma Moura e Kleinke (1999):

Essa ênfase na ação dos urbanistas no planejamento urbano de Curitiba despolitiza as decisões e dá-lhes um grau de racionalidade inquestionável, compatível as exigências do modelo político-institucional da época de sua elaboração. Os principais valores dos projetos são os resultantes dos traços singelos da atividade na

prancheta que desenha soluções precisas e personalizadas para as demandas da cidade circunscrita (p.3).

No entanto, no caso da Mensagem de Encaminhamento nº 022 de 1966, há uma grande preocupação em justificar as ações políticas, principalmente como resposta às crises enfrentadas pelas cidades, conectadas majoritariamente ao crescimento desregulado e à falta de planejamento metropolitano. O documento apresenta diversos “sinais de degeneração” (ver Quadro 10) que são utilizados na narrativa para justificar a necessidade de um ordenamento territorial que contemple e traga soluções à estas questões.

O uso de narrativa similar também foi adotado, posteriormente, pelo IPPUC (1975), para justificar as novas intervenções na cidade como soluções encontradas a fim de reduzir “o agravamento das doenças urbanas mais conhecidas, como favelas, engarrafamentos de trânsito e, ultimamente, a poluição” (s.p.). É possível perceber tanto na M022 (1966) quanto no livreto desenvolvido pelo IPPUC (1975) que a narrativa da urgência frente ao caos é fortemente utilizada, sendo assim, as ações adotadas são justificadas e legitimadas a partir das problematizações apresentadas. No quadro abaixo, são demonstrados alguns trechos que corroboram com a afirmação acima:

Quadro 10 - Legitimação da Ação Política por meio da narrativa de urgência e problematização

<b>“Depois do problema de manter a paz - no mundo, o Planejamento Metropolitano é provavelmente o mais sério enfrentado pelo homem na Segunda metade do Século XX (M022, 1966, p. 03 e 04)”.</b>
“esse fato é vulgarmente conhecido como um fenômeno de EXPLOÇÃO DE MOGRÁFICA, e está sendo mais temido pelos estadistas mundiais, do que as próprias EXPLOSÕES NUCLEARES; (M022, 1966, p. 05)”.
<b>“Era o momento de enfrentar a Renovação Urbana, ou de pecar por omissão criminosa (M022, 1966, p. 06)”.</b>
“Somente quando esses problemas se tornassem suficientemente graves e praticamente insolúveis, a cidade ingressaria no rol dos grandes centros e adquiriria o "status" de metrópole. Por isso, paradoxalmente, e por uma distorção de ótica, ao invés de evidenciarem a improvisação, os grandes problemas passaram a ser os sinais sensíveis de progresso. E progresso, todos desejavam. Apesar do preço. (IPPUC, 1975, s.p.)”

Fonte: a autora, 2022, grifo nosso.

Nesta mesma direção, conforme depoimento do então prefeito Ivo Arzua Pereira (1989) o plano Agache se demonstrava ultrapassado, isto posto, “foi com essas ideias na cabeça que pensamos não só em revisar o Plano de Curitiba, mas em criar um instrumento de acompanhamento da evolução” (ARZUA PEREIRA, 1989, p. 5). Surge, assim, a figura do IPPUC como uma autarquia que, por possuir autonomia, permite “a efetivação a curto prazo, de uma série de

medidas, indispensáveis e urgentes da elaboração do Plano de Urbanismo de Curitiba” (M022, 1966, p. 13).

Destarte, o IPPUC já nasce com um senso de urgência que acaba por permitir que decisões sejam tomadas a curto prazo e, desta forma, sem que possam ser realizadas consultas prévias ao cidadão. Conforme é defendido por Lubow (2007), o início do processo de planejamento urbano de Curitiba não é considerado democrático pois a mobilização popular era respeitada apenas no período de implantação do que fora planejado dentro dos gabinetes da administração (FREY, 1996).

Em contrapartida, Arzua Pereira (1989) e Forte Netto (1991) defendem que o Plano Diretor de 1966 “foi democraticamente apresentado em vários locais, discutido exaustivamente”, portanto, o Plano contou com “o apoio popular na hora de aprovação pela Câmara Municipal de Curitiba” (*ibid.*, p. 57). Contudo, apesar da realização do Seminário Curitiba do Amanhã e deste se caracterizar como importante elemento de legitimação coletiva, tal identificação pode ser considerada “mais formal do que real” (COELHO, 1975). Assim, a população assume um papel de mero expectador. Situação reforçada pela declaração de Abrão Assad (2016): “a população deslumbra-se com o privilégio de viver em uma cidade planejada. **Em uma atitude reverenciadora, assiste ao espetáculo e aplaude de pé**” (s.p. grifo nosso).

É possível constatar ainda com os depoimentos que, para legitimar as ações e decisões tomadas, mesmo que sem a participação popular, a administração pública tomava proveito do discurso ensinando e convencendo o cidadão de que sua participação era importante para “fazer a solução dar certo”. No discurso de posse do seu primeiro mandato, Jaime Lerner (1971) declara:

(...) as **narrativas justificavam as intervenções** e faziam as vezes de manual de utilização da cidade. Esse modo de planejar estava alinhado com o objetivo colocado pelo grupo no início da primeira gestão: é preciso que o cidadão curitibano viva integralmente a vida de sua cidade (*ibid.*, s.p., grifo nosso).

Como exemplo desta prática pode ser observada a nota oficial divulgada pela Prefeitura sobre a inauguração do ônibus expresso:

DOMINGO, 22 DE SETEMBRO DE 1974.  
ENTRA EM OPERAÇÃO O ÔNIBUS EXPRESSO.  
Os veículos partirão da Praça Generoso Marques às 10 horas, entrando, gradativamente, no seu desempenho normal.

Trata-se não apenas da entrada em circulação de um novo tipo de ônibus, mas da implantação de um novo sistema de transporte de massa, que compreende:

- pistas exclusivas;
- estações de embarque e desembarque definidas;
- comunicação visual;
- um sistema de alimentação através de linhas convencionais.

Assim, este teste que corresponde ao início das operações tem por finalidade, em suas duas primeiras semanas, uma adequação do sistema a seus componentes (sinalização, paradas nas estações, adaptação dos motoristas, cobradores e fiscais), bem como habituar a população com o novo meio de transporte.

Nessas primeiras semanas poderão ocorrer falhas ou omissões, normais em empreendimentos dessa magnitude, que serão sanadas no decorrer do tempo (CAMARGO, 2004).

Ou o anúncio realizado na imprensa sobre a nova rua XV:

Sábado, dia 20 de maio de 1972.

A nova Rua XV vai ficar linda de viver.

(...)

Alegre, colorida, tranquila.

É a nova Rua XV que está nascendo.

Com suas flores, suas árvores, com suas mesas na calçada, sua iluminação diferente.

E ainda torres de informações, onde você pode escolher o filme, o teatro, a conferência a que você quer assistir.

Uma Rua XV bem mais humana.

Sem congestionamento, ruído de automóvel, poluição.

Você estaciona o seu carro no Proparq.

E fica pertinho do lugar ideal para um bom papo, para se informar, para fazer compras, tomar um lanche, descontar um cheque.

É o ponto de encontro da cidade. E o centro comercial mais agradável e completo de Curitiba, em plena selva urbana.

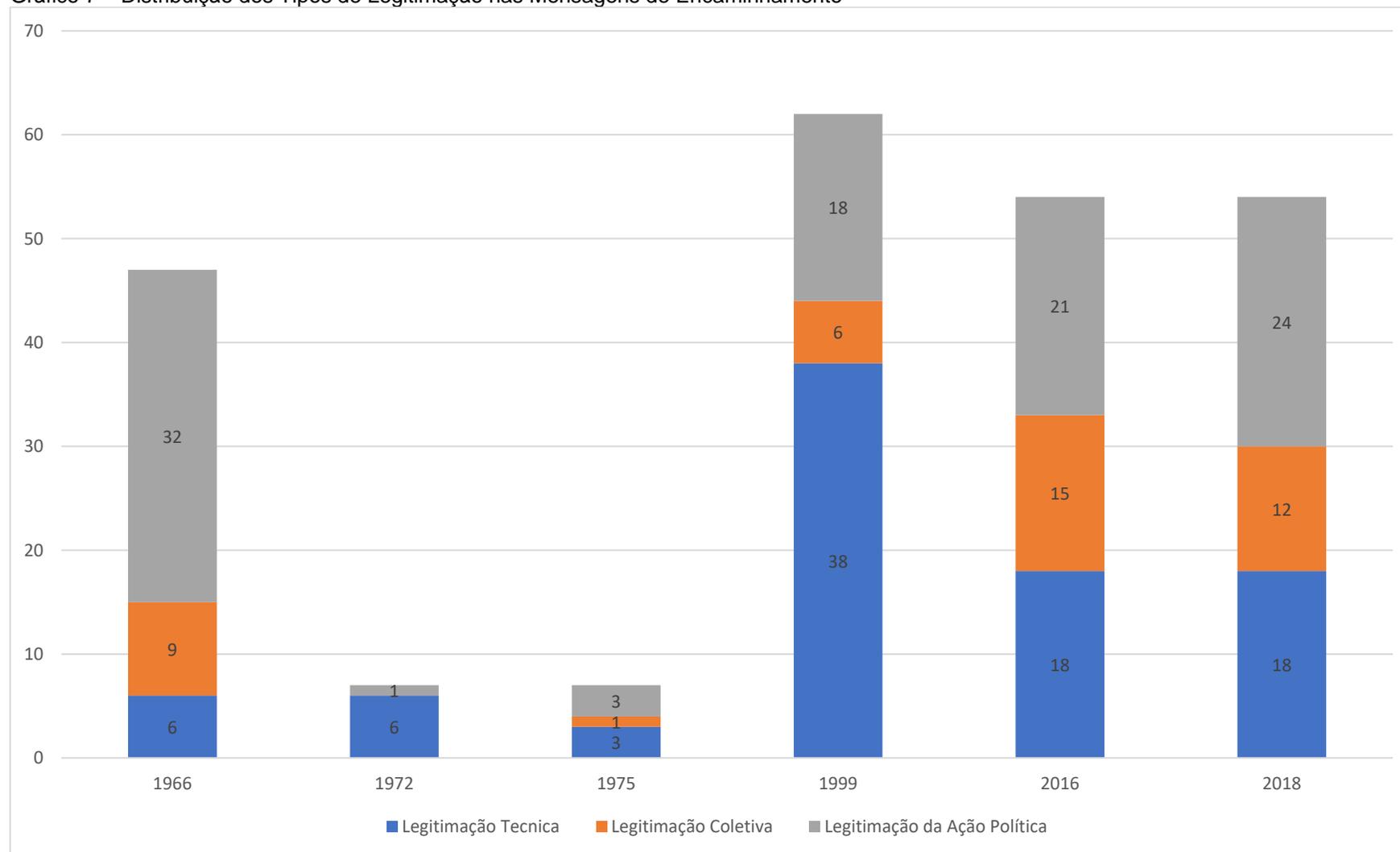
Afinal nenhum outro oferece tanto: bancos, restaurantes, lanchonetes, livrarias, joalherias, as mais variadas lojas a seu dispor.

Vamos amigo, a Rua XV agora é toda sua.

Tome conta dela (URBAN, 1992).

Portanto, infere-se que, já que o processo de planejamento urbano de Curitiba (principalmente em seu início) não foi um processo democrático, narrativas e discursos eram amplamente utilizados como legitimadores das ações políticas de modo a “ganhar” a aceitação da população. Tal qual é demonstrado no Gráfico 7, no ano de 1966, que evidencia a expressividade da base de legitimação da ação política sobre os demais. O gráfico ainda demonstra que essa prática continuou sendo utilizada, porém em menor grau, nos planos seguintes, nos quais houve um aumento substancial na utilização do discurso técnico como legitimador.

Gráfico 7 – Distribuição dos Tipos de Legitimação nas Mensagens de Encaminhamento



Fonte: a autora, 2022.

Apesar de ganhar maior destaque posteriormente, a valorização do conhecimento técnico é reconhecida desde o início da história do planejamento de Curitiba, quando da contratação de Alfred Agache para a elaboração do plano em 1943, bem como da realização de concorrência para a concepção de um novo Plano na década de 1960. Conforme destaca Lerner (2020, p. 55) “era uma concorrência de currículo, não era um concurso de ideias”.

No caso de Curitiba, além de valorizar o conhecimento técnico, o conhecimento e vivência local também foram altamente estimados. Sendo assim, para dar amparo ao escritório vencedor, que não era de Curitiba, “surgiu a ideia de organizar-se um grupo de acompanhamento composto por elementos da Prefeitura e profissionais atuantes na área de planejamento da cidade” (FORTE NETTO, 1991, p. 55).

A preocupação com o reconhecimento e opinião externa também estava presente na Mensagem de Encaminhamento nº 022 de 1966 e foi categorizada como uma base de legitimação da ação política. O documento apresenta diversas publicações divulgadas em veículos de imprensa nacional que falavam sobre o plano, dentre eles destacam-se:

Quadro 11 - Legitimação da Ação Política por meio da Opinião Externa

“No Paraná, A CAPITAL REEXAMINOU SEU ANTIGO PLANO URBANISTICO E EXIGIU UM OUTRO CALCADO EM CONCEPÇÕES MAIS ATUALIZADAS. CURITIBA PRETENDE ENFRENTAR O SEU MILHÃO DE HABITANTES, SEM A MAIORIA DOS GRAVES PROBLEMAS DE TRÂNSITO OU DE ZONEAMENTO QUE HOJE COMPROMETEM NOSSOS MAIORES CENTROS URBANOS” (Editorial de 110 Dirigente Construtor" - agosto de 1965: PLANO DIRETOR NÃO É TABU) - M022, 1966, p. 09
--

"A notícia da realização do Plano Preliminar de Urbanismo para a Cidade de Curitiba, resultante de um concurso privado promovido pela Prefeitura Municipal em fins do ano passado, SOBRESSAI COMO UM FATO - AUSPICIOSO." - M022, 1966, p. 10
--

Também a Revista FATOS & FOTOS de 26/3/66, publica uma bela fotografia colorida da Cidade de Curitiba, em mais de meia página, dizendo o seguinte:
--

"A CIDADE DO FUTURO: CURITIBA É UM EXEMPLO COM SEU PLANO DIRETOR EM PLENA EXECUÇÃO"
---

Na legenda da bela fotografia diz:
------------------------------------

"CURITIBA 1966. Perto dos 500 mil habitantes, 65 carros por 1.000 pessoas, UM PLANO SALVADOR". - M022, 1966, p. 10
--

Fonte: a autora, 2022.

Outro ponto de destaque observado é a construção, desde o início, de um senso de continuidade das soluções adotadas no ordenamento territorial curitibano. De acordo com o documento encaminhado à Câmara de Vereadores por Ivo Arzua Pereira, a participação popular e da “elite governante” (M022, 1966, p. 12) bem como a figura do IPPUC confere “ao Plano uma tal

autenticidade, e uma tal pureza, **que o tornarão indestrutível**” (*ibid.*, grifo nosso).

Nota-se que a preocupação com a continuidade das soluções lançadas pelo plano de 1966 permeia todos os documentos analisados e está presente igualmente no discurso dos inúmeros atores envolvidos no processo. A Mensagem de Encaminhamento de 1975 redigida por Saul Raiz evidencia essa questão ao afirmar que a revisão do Zoneamento realizada “introduz poucos critérios novos, sem modificar substancialmente a filosofia do zoneamento ora em vigor” (M046, 1975, s.p.). Ainda sobre o assunto, Greca de Macedo (2021) declara que o IPPUC possui papel fundamental para a manutenção dos ideais originais ao planejamento de Curitiba. Para o engenheiro “esse é o diferencial de Curitiba, que tem na missão do IPPUC, de permanentemente **dar um futuro para o nosso passado**” (*ibid.*, 2021, s.p., grifo nosso).

No documento de 2018, encaminhado à aprovação da Câmara por Greca de Macedo, destaca-se essa valorização pelas soluções de ordenamento territorial “que sempre caracterizaram Curitiba”:

Ainda, deve servir de mecanismo apto a orientar a melhor distribuição possível das atividades de moradia, trabalho e lazer no conjunto do território municipal, **atendendo os critérios de preservação do desenho urbano da cidade, continuação das políticas urbanísticas que sempre caracterizaram Curitiba**, maior oferta de estilos e tipologias de ocupação do espaço urbano e menor incidência de mobilidade obrigatória para as necessidades cotidianas da população (M034, 2018, s.p., grifo nosso).

Ainda sobre esta questão e em conjunto com o que foi demonstrado na seção anterior e no referencial teórico da pesquisa, Curitiba mantém essencialmente as práticas de ordenamento, apenas adotando uma política incremental de atualizações, independente de terem se demonstrado pouco consolidadas após quase sessenta anos do Plano Preliminar de Urbanismo. O ponto crucial desta discussão se debruça sobre os Eixos Estruturais de Transporte, apresentados pela Mensagem de Encaminhamento nº 3 de 1972, assinada pelo então prefeito Jaime Lerner.

O documento expõe a pretensão de adensamento populacional para estas vias tidas como “**futuros grandes eixos do transporte de massa**” e afirma que alcançar esse adensamento só seria possível com legislação coerente. Os eixos estruturais consistem, então, em uma tentativa de conduzir o

crescimento da cidade e, ainda, de adensamento do uso misto nestas vias de modo que a infraestrutura ali implantada fosse amplamente utilizada pela população. Neste sentido, os planejadores curitibanos buscaram criar a demanda a partir da proposição e incentivo do adensamento nestes setores (PARANHOS, 2021). Conforme expõe Rafael Dely:

**A filosofia geral que se tentou imprimir em Curitiba foi a de dirigir o crescimento da cidade.** Enquanto outras cidades vão a reboque do que acontece, de onde a iniciativa privada constrói, [...] aqui tentamos inverter a situação. Procuramos fazer com que o planejamento andasse na frente. **A partir disso, foi possível fazer com que as forças da sociedade, empresariado, investidores etc., soubessem onde a cidade aceita esse ou aquele empreendimento.** (DELY, 1990, p.16-17, grifo nosso).

Retomando o que foi discutido no embasamento teórico desta dissertação, sobre a iniciativa de “desenhar” altas densidades, Bertaud (2015) argumenta que, em contextos de economias de mercado, é ilusório projetar alta densidade. Para o autor, a alta densidade acontece somente quando há demanda do consumir por determinados locais da cidade não podendo ser conduzida. Ao analisar o caso das estruturais de Curitiba, este fato é corroborado visto que houve um interesse, sem sucesso, do corpo técnico de urbanistas em se adensar as estruturais norte e sul. Porém, apenas nos trechos de preferência da população ou do mercado imobiliário, este fato foi consolidado, com grande destaque para os trechos inseridos no anel central.

Essa constatação é reforçada por Alberto Paranhos em entrevista realizada para apresentar a nova Lei de Zoneamento de 2018. O economista afirma que a revisão do Plano Diretor de 2004 e 2014 insistiram em priorizar os corredores de transporte de alta densidade, por serem “eficientes para o dinheiro público”. Todavia Paranhos pontua que essa eficiência só é alcançada “desde que consigam densidades que apoiem esse transporte”.

Paranhos ainda pontua que:

Primeiro foi feita uma avaliação e a avaliação mostra que os setores estruturais, por exemplo, aí querem dizer de Santa Cândida até o Pinheirinho - a área em volta das canaletas - começada em 74 com uma proposta de densidade que ela diz até 600 habitantes por hectare na base de, é, digamos três pessoas por domicílios seria 200 habitações por hectare (...) isso não acontece. **Você tem quantidades dentro do Setor Estrutural que não tem nenhuma ocupação.** (...) Em 2014, por ocasião do Plano Diretor, (...) eu peguei o ônibus expresso e fotografei todo o Setor Estrutural, de Santa Cândida ao Pinheirinho, quadra por quadra, e comparei com o Google. **Um terço,**

**grandes números, um terço dessa área está vazia, não tem nada. O outro terço tem outra coisa, tem só um térreo, dois pavimentos e tal. O terceiro terço está construído corretamente. Quer dizer, você pega, por exemplo, a área da Sete de Setembro, envolta do Portão, Água Verde, Cabral, Juvevê, algumas áreas, tudo bem, está certo (NOVO, 2020, s.p., grifo nosso).**

Ao cruzarmos as informações apresentadas na análise exploratória apresentada na seção anterior com a declaração de Paranhos, percebe-se que há certo alinhamento. A análise realizada nesta dissertação constata apenas que não se trata de 1/3, mas que mais de 70% dos lotes analisados possuem coeficiente de aproveitamento abaixo de 1. Ainda, o mapa 3 corrobora com a afirmação de Paranhos quando menciona os trechos (bairros) em que a consolidação do setor estrutural estaria “certa”.

Por outro lado, mesmo após a avaliação dos Setores Estruturais e a verificação de que “se o mercado imobiliário (...) concentrasse todas as suas operações imobiliárias no setor estrutural” seriam necessários aproximadamente 18 anos para sua total consolidação (NOVO, 2020), a Lei de Zoneamento datada de 2020 mantém essencialmente o texto da Lei de 2000 e da Lei de 1976, em concordância com o que foi apresentado anteriormente pelo Quadro 7.

Ainda sobre este aspecto, é válido ressaltar que a revisão do Plano Diretor e do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo realizada no início da década de 2000 se deu devido à necessidade de adequação destes instrumentos ao Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001. Ricardo Bindo, coordenador do plano de 2004, destaca que, ao mesmo tempo que Curitiba recebe as sugestões do Estatuto, faz um alinhamento às políticas urbanas que já estavam sendo aplicadas no município. Deste modo, as políticas de Curitiba foram **alavancadas** “a partir da grande revisão da legislação de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo concluída em 2000 e **consolidando a estruturação física da Cidade** (BINDO, 2021, grifo nosso)”.

A Mensagem de Encaminhamento nº 032 de 1999 deixa clara a preocupação em adequar a densidade com a infraestrutura, como é demonstrado a seguir:

Dentre essas ações, uma delas diz respeito ao Zoneamento e Uso do Solo, **que através dos parâmetros de uso e ocupação procura orientar e ordenar o crescimento da cidade, garantir uma densidade populacional adequada à infraestrutura existente**, distribuir equitativamente as atividades visando a geração de emprego

e renda, e compatibilizar as intervenções do sistema viário e transporte coletivo (M032, 1999, s.p., grifo nosso).

Igualmente ao encontro do que foi apresentado na seção anterior, a criação da demanda sobre os lotes localizados nestes setores também acabou por gerar um intenso processo de especulação imobiliária no qual terrenos foram adquiridos e retidos com a expectativa de valorização dos lotes devido à alta infraestrutura instalada (OLIVEIRA, 2000). Essa conjuntura gerou um aumento nos valores dos terrenos nestas vias, afastando a população com menor poder aquisitivo. Sobre a previsão de habitação popular nos Eixos Estruturais, Ficinski (1990) explana:

Em habitação popular, posso dizer que funcionou assim: o Jaime [Lerner] não gostava de lidar nesta área; o Saul [Raiz] via o problema como mínimo; o Rafael Dely o encarava no sentido de qualidade. **O Plano Serete previa torres habitacionais ao longo das estruturais e isto há, mas não para habitação popular – graças a Deus, porque seria uma tragédia.** (*ibid.*, p.24, grifo nosso).

Identifica-se, a partir do exposto, que a presença de habitações populares nos eixos estruturais de fato não foi incentivada e vista como prioridade para os agentes envolvidos no processo de idealização destas Zonas Estruturais. O depoimento acima inclusive expõe certa informalidade na maneira que as decisões eram tomadas e discutidas internamente pelo grupo quando cita visões ou gostos individuais dos atores envolvidos. Dudeque (2010), ao dissertar sobre a primeira gestão de Jaime Lerner, reforça essa informalidade ao contar como se deu a formação do corpo técnico do planejamento municipal. O autor descreve que Lerner “convocou os ex-colegas do IPPUC, montou uma equipe de trabalho, lembrou-lhes das gavetas e arquivos forrados com projetos e completou: - **O plano é esse. Agora é aplicar!** - ”.

A falta de amparo legal pode, igualmente, ser considerada como um elemento relevante para essa informalidade. Ao tratar sobre a experimentação de ideias e soluções na cidade, Paranhos (2016) declara que, em muitos casos “não havia nenhuma lei dizendo que [dizia que] eu poderia fazer. Mas também nenhuma lei dizia que era proibido. Como ninguém estava se sentindo prejudicado, a gente fez. **Ninguém nunca reclamou**” (*ibid.*, s.p., grifo nosso). Apesar desta falta de legislações que embasassem o processo de tomada de decisão, o economista afirma que

havia, por toda a Prefeitura, respeito pelo planejamento que estava sendo feito - em especial das finanças e da Procuradoria. Eles diziam: **"o pessoal do IPPUC sabe o que está fazendo"**. O IPPUC tinha uma reputação (*ibid.*, s.p., grifo nosso).

A “boa reputação” do grupo envolvido bem como das soluções empregadas para o ordenamento territorial também é destaca por Hayakawa (2001), presidente do IPPUC de 1999 a 2004 (IPPUC, 2022). O arquiteto e urbanista salienta que algumas práticas adotadas no planejamento urbano curitibano serviram de base para a elaboração do próprio Estatuto da Cidade, principalmente no que diz respeito às possibilidades de transferência de potencial construtivo e os procedimentos legais necessários para esse processo.

Outro ponto de atenção já mencionado no início desta seção e que deve ser retomado é o senso de urgência detectado nos primórdios do processo de planejamento urbano de Curitiba. A conjuntura da ditadura militar gerava certa incerteza nos políticos nomeados. O depoimento de Lerner (1996) evidencia tal contexto:

Eu era prefeito nomeado. Toda semana queriam o meu cargo, toda semana. Depois que saiu o governador Haroldo [Leon Peres] que havia me nomeado, o Professor Parigot de Souza [que assumiu o cargo depois da cassação de Leon Peres] me chamou e disse:

"eu gostaria que você continuasse, mas vejo que não há a menor possibilidade, porque estou vendo todo mundo querendo a tua cabeça". Mesmo assim ele me confirmou no cargo.

**Então nós trabalhávamos - a nossa equipe -, praticamente sabíamos que tínhamos a perspectiva de uma semana.** Nós não sabíamos se iríamos continuar na semana seguinte. **Foi a época em que aprendemos a decidir rápido. Decidir rápido e realizar rápido** (*ibid.*, s.p., grifo nosso).

Para os planejadores curitibanos o grande diferencial das políticas praticadas era a sua simplicidade. Em mensagem lida na Assembleia Legislativa do Paraná, Lerner (2009) declara que “Curitiba chegou à referência para o mundo (...) porque teve a coragem de assumir a simplicidade (s.p.)” Essa visão também se observa na entrevista dada por Lubomir Ficinski à Odon Pereira em 1977. Segundo Ficinski, o êxito do IPPUC e, por consequência, de Curitiba, se dá pela implantação de “coisas viáveis, que levem à transformação por sua capacidade indutora e não por sua novidade ou grandiosidade (PEREIRA, 1977, s.p.)”.

Esse tipo de projeto simples e viável era visto positivamente pelo grupo de planejadores por conquistarem o cidadão de curitibano. Conforme explica Ficinski (2016)

A gente tinha um repertório de projetos pontuais, que eram menores, mas mexiam com a imaginação das pessoas. Projetos como o do Teatro Paiol, as pracinhas de bairro, o xadrez na Praça Generoso Marques. Tinham o dom de conquistar o público, encantavam as pessoas (s.p.).

Desta forma, não somente discursos e narrativas eram utilizados com meios para legitimar as ações e decisões políticas, mas os próprios projetos implantados, mais simples e de menor escala, porém “encantadores” também eram empregados para conseguir o apoio da população. Além disso, a maior rapidez de execução e implementação proporcionada por estes projetos considerados “mais simples” vai de encontro com os valores dos planejadores que utilizavam da velocidade como importante artifício de legitimação do poder político.

foi difícil porque eu era um prefeito muito fraco politicamente, então **só a realização é que poderia me dar legitimidade** (LERNER, 2020, p. 67, grifo nosso).

A construção de uma reputação não somente nacional, mas também internacional passou, do mesmo modo, a ser um legitimador das ações políticas, fazendo com que a cidade passasse a ser reconhecida e premiada por seus feitos. Para Liana Vallicelli (2021), integrante do IPPUC, a visibilidade obtida com as premiações introduz Curitiba ao ambiente internacional “legitimando a imagem da Cidade em diferentes contextos (s.p.)”. Nesta mesma linha, a Mensagem de Encaminhamento nº034 de 2018 reforça a imagem de “modelo” que Curitiba possui perante outras cidades e, até mesmo, países, em consoante com o demonstra o Quadro 12.

Quadro 12 - Legitimação da Ação Política por meio do Reconhecimento Externo

Veja-se que o desenho urbano da cidade, simbolizado pelo desenvolvimento linear em alta densidade pautado pelos eixos de transporte massivo de passageiros, **já demonstrou sua excelência, tendo sido copiado em diversas cidades em todo o mundo.** - M034, 2018, s.p.

Ademais, o conjunto de temas aprendidos na evolução recente do urbanismo, planejamento urbano e gestão de cidades, **alguns deles inspirados pelo próprio processo de planejamento de Curitiba** - M034, 2018, s.p.

Fonte: a autora, 2022.

Assim, a imagem da cidade foi sendo edificada e, ao mesmo tempo, fortificada por todo este movimento de legitimação que passou a tornar as ações inquestionáveis e, o desenho da cidade “indestrutível” como preconizou Arzua Pereira na Mensagem de Encaminhamento nº 022 de 1966. Neste sentido, havia uma visão, do grupo decisor de, de fato, institucionalizar as coisas a fim de que elas pudessem se manter apesar das trocas de governantes e, por consequência, de interesses políticos.

Quanto ao presente e ao futuro, hoje, acho que a grande missão desta e das próximas administrações é a de **institucionalizar as coisas**. Houve o primeiro momento do Jaime, a implantação toda e, agora, acho que é a hora de a cidade ter instituições que resistam até a prefeitos de rapina. Para preparar este momento, nós devíamos **fortalecer as instituições** (Ficinski, 1990, s.p.)

O que se percebe, então, em Curitiba é um movimento institucionalizado que objetivou a criação de uma identidade, ou “curitibanidade” (MENEZES, 1996) que fizesse com que a população aceitasse a implementação de políticas urbanas legitimadas pela “boa reputação” das práticas já executadas (sem participação popular no processo decisório) e pelo conhecimento técnico dos atores envolvidos no processo.

Entretanto, como é defendido por alguns autores, a tecnicidade, propriamente dita, não é o grande diferencial do planejamento urbano curitibano. Coelho (1975, p. 2) destaca que “a originalidade do experimento curitibano está em sua dimensão político-institucional. Não é a técnica do planejamento, mas a **política do planejamento** o fator mais relevante”. Seguindo a mesma linha, Cordeiro (1991) destaca que “em **Curitiba o que se faz não é planejamento, é "fazejamento"** (s.p. grifo nosso).

Portanto, nota-se que, a despeito do que é demonstrado pelo Gráfico 7, o discurso técnico é apenas mais um artifício adotado em Curitiba para legitimar as ações políticas e a visão do grupo de planejadores dominante desde a década de 60. Em síntese,

o que deva ser considerado em Curitiba não seja propriamente a teoria do planejamento urbano, mas antes a exposição de um **esquema de desenvolvimento baseado numa visão particular, e consistente, do que seja desenvolvimento urbano** (SCHWARTZ, 2004, p. 31, grifo nosso).

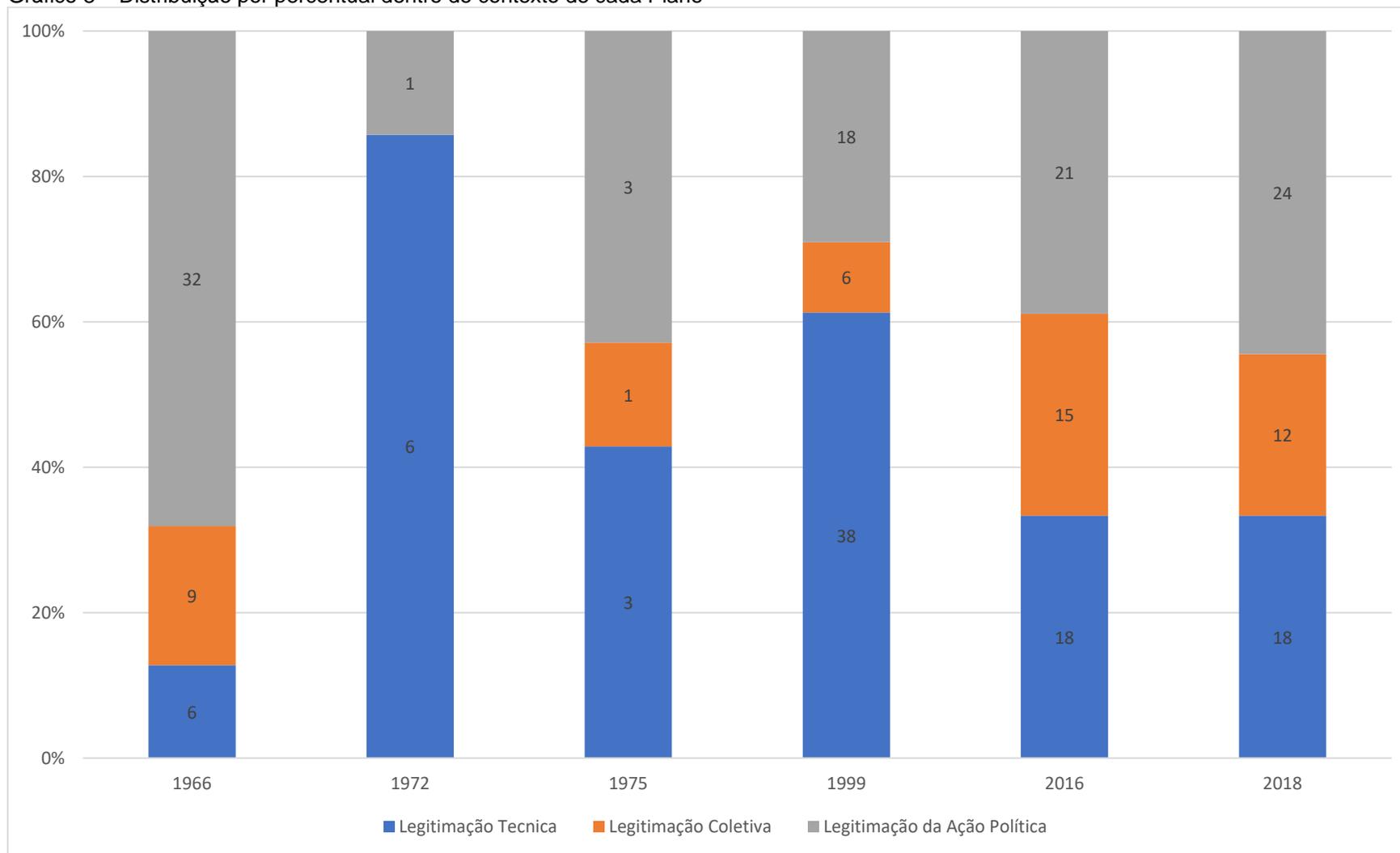
Infere-se que a consistência mencionada por Schwartz (2004) se dá devido a permanência dos mesmos atores no poder político (conforme já evidenciado pelo Quadro 6). Tal conjuntura foi de extrema importância para que o zoneamento idealizado em 1966 passasse somente por breves adequações nos planos seguintes. Sobre o assunto, indo ao encontro ao que já foi exposto, Paranhos (2021) afirma:

em Curitiba, de 1971, da primeira vez que Jaime Lerner foi prefeito até 2021, são 50 anos, à grosso modo **são 12 ou 13 mandatos municipais, em que 3 mandatos do arquiteto Jaime Lerner vieram de um prefeito que foi presidente do IPPUC. Mais dois mandatos vieram do engenheiro Cassio Taniguchi, ex-presidente do IPPUC, mais 3 mandatos do Engenheiro Rafael Greca, que não foi presidente do IPPUC, mas foi muito importante dentro do IPPUC, mais 1 mandato do Engenheiro Saul Raiz que foi membro do grupo que discutiu e detalhou o Plano Diretor de Curitiba.** Estamos falando de 9 mandatos, de um total de 12 ou 13 (s.p., grifo nosso).

O Gráfico 8 permite a visualização, em termos percentuais, do papel que as diferentes legitimações tiveram ao longo do tempo dentro do contexto de cada plano. Um aspecto interessante a se observar é o aumento da legitimação coletiva em 2016 em relação ao ano de 1999. Neste período, há uma mudança política de governo, com a eleição de Gustavo Freut em 2013, podendo representar maior abertura em relação à participação popular no processo decisório. Outro aspecto importante que pode ser verificado pelo Gráfico 8 é que a legitimação coletiva tem um papel sempre coadjuvante, mesmo nos planos posteriores ao Estatuto da Cidade, reforçando críticas ao modelo de Curitiba como tecnocrático e pouco participativo.

Apesar de significativa enquanto discurso, se a tecnicidade, de fato, não é o principal elemento para o planejamento urbano de Curitiba, mas sim quem estava no poder, a técnica foi apenas um recurso usado como narrativa/discurso para legitimar as ações deste grupo que dominava (e ainda domina) as ideias, valores e, por consequência, detém o poder da máquina burocrática local. Ou seja, não é sobre “o que”, isto é, o plano, o zoneamento ou o processo de planejamento urbano em si, mas é sobre “o como” (política do planejamento) e, principalmente, sobre “quem”.

Gráfico 8 – Distribuição por percentual dentro do contexto de cada Plano



Fonte: a autora, 2022.

Tal constatação vai ao encontro do que defende Villaça (2009):

Particularmente o zoneamento (controle do uso e ocupação do solo) é muito identificado com Plano Diretor. Por exemplo: fala-se que Porto Alegre tem plano diretor desde os anos 50. Não é verdade: o que Porto Alegre tem desde os anos 50 é, na melhor das hipóteses, algum controle do uso do solo urbano. Também é altamente discutível que Curitiba jamais tenha tido algo que sequer se aproxime de um Plano Diretor [...]. (s.p.).

Demonstra-se, pois, que o zoneamento ultrapassa a mera dimensão de instrumento do Plano Diretor. De fato, o que se confirma é sua existência como uma instituição *per se*, em certa medida desconectada do próprio Plano Diretor que o origina e ao espaço construído cuja ocupação por ele é regado. Neste caso, o Plano Diretor se configuraria apenas como um meio de legitimação do zoneamento.

#### 4.3 SÍNTESE DO ESTUDO DE CASO

O estudo de caso parte do objetivo de investigar o zoneamento, tradicionalmente interpretado como mero instrumento, como uma instituição. A partir dos resultados obtidos, se observa que, de fato, o mesmo vai muito além de sua dimensão instrumental. Para explorar essa questão, serão retomadas as quatro características de uma instituição, tal como defendem Lowndes e Roberts (2013): a) contexto; b) reconhecimento; c) eleito coletivo; e d) demonstração.

Em relação ao contexto, dois fatores podem ser destacados: o rápido crescimento das cidades e o momento político brasileiro quando do lançamento do Plano Preliminar de Urbanismo em 1964. A partir do demonstrado na seção anterior, a Mensagem de Encaminhamento nº 022 de 1966 expõem repetidamente as problemáticas já enfrentadas por outras cidades nacionais e internacionais. O documento manifesta, inclusive, a necessidade de aprender com os “erros que se cometeram em Londres, Paris, Chicago, Nova York, Tokio, São Paulo, Buenos Aires, e outras grandes e confusas aglomerações humanas, que se formaram na face da Terra (M022, 1966, p. 5)”. Posto isto, a necessidade de um novo zoneamento é legitimada a partir da apresentação destes fatores.

Já o contexto ditatorial ganha destaque nos depoimentos dos atores envolvidos, adicionando um sentimento e uma necessidade de urgência na realização e implementação dos projetos desenvolvidos. Isso fica evidenciado

pela fala de Lerner (1996) anteriormente citada, na qual declara que a equipe tinha “a perspectiva de uma semana” para aplicar as ações enquanto Prefeito Municipal, devido à instabilidade política enfrentada naquele período, o que é corroborado pela declaração de Lechincki (2016) de que “o método era a urgência, sempre foi. – “Pensar o ideal, fazer o possível já” - era a ordem, a meta, por trás da notável coesão da equipe (s.p.)”.

Em relação ao reconhecimento, Curitiba é inquestionavelmente referência nacional e internacionalmente por suas práticas de planejamento urbano. A cidade acumula prêmios como *Hermès de l’Innovation* de 2014, na categoria Qualidade de Vida das Cidades, 1º lugar em Governança e em Urbanismo no *Connected Smart Cities* de 2016 e 1º lugar, pelo terceiro ano consecutivo, na categoria Urbanismo do *Ranking Connect Smarted Cities* em 2021, por conta da atualização do zoneamento (CURITIBA, 2022). Ainda, Curitiba possui um histórico de parcerias com órgãos de financiamento internacionais como o Banco Mundial (CAMARGO, 2004). Sobre este aspecto, não restam dúvidas do papel de destaque que o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo curitibano possui nas esferas nacional e internacional.

No quesito efeito coletivo, a participação popular embora de alcance e efetividade questionável durante o processo de tomada de decisão dos parâmetros de ordenamento, possui papel primordial para a legitimação das práticas e políticas urbanas bem como para a construção da identidade coletiva de Curitiba enquanto cidade modelo. Sobre este assunto, uma frase que resume com louvor a visão sobre a participação popular durante o processo de planejamento urbano curitibano é exposta a seguir:

Fazer acontecer é propor uma ideia, um projeto, **que todos ou a grande maioria entendam que é desejável**. Se entenderem que é desejável, vão ajudar a fazer acontecer. As coisas só acontecem se se mostra como vai ser, se a população entende qual é a finalidade (LERNER, 2003, s.p., grifo nosso).

Logo, a participação popular era de fundamental importância no momento de legitimar as ações e garantir a implementação eficaz dos projetos. Por outro lado, era vista como um empecilho durante a etapa de planejamento (FREY, 1996). De qualquer maneira, as ações realizadas para instruir a população sobre as intervenções na cidade causaram um efeito coletivo importante e crucial para

a legitimação de tais projetos. O depoimento de Paciornik (1990) corrobora com essa análise ao afirmar que

em qualquer lugar que você fosse, qualquer reunião familiar, social ou festa, se discutia Curitiba acaloradamente. Totalmente pró ou totalmente contra, mas todo mundo tinha opinião sobre a cidade. **E daquela época para frente não se fez mais nada na cidade sem a interferência maciça da população** (s.p.).

O Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo curitibano, enquanto instituição, é evidenciado pelas diferentes esferas de influência seja ela legal, territorial ou coletiva. Legal e teoricamente, o zoneamento possui o seu papel original de instrumento do Plano Diretor. Territorialmente, o zoneamento é responsável por ordenar a cidade, apresenta os parâmetros e requisitos básicos de ocupação a serem adotados por cada zona por ele definida, sendo responsável por “ordenar a cidade” – carregando as contradições dos valores intrínsecos ao que se legitima socialmente como uma cidade ordenada. Todavia, coletivamente, o zoneamento ultrapassa o conceito tradicional de instrumento de ordenamento territorial urbano e passa a ser reconhecido como instituição tão fortalecida a ponto de permanecer quase que imutável ao longo do tempo, mesmo com uma consolidação questionável.

Deste modo, as pesquisas mostram que o crescimento e adensamento linear esperado não ocorreu e seu simbolismo ao longo dos eixos, conforme evidenciado pela análise exploratória, tem aplicabilidade restrita, evidenciando uma apropriação discursiva e não propriamente uma realidade concretamente presente na cidade. Destarte, embora não seja possível traçar conclusões concretas, pode-se verificar que o “discurso bem-sucedido” de Curitiba apresenta falhas substanciais que são percebidas no espaço construído.

Em vista disso, percebe-se que há forte aderência da discussão teórica com o processo de análise do estudo de caso empírico desenvolvido nesta dissertação. Ainda, a análise das Mensagens de Encaminhamento bem como os depoimentos utilizados corroboram para a confirmação de que o zoneamento de Curitiba ultrapassou o seu caráter de instrumento. Demonstra-se que estes quatro princípios são atendidos e verificados forte e significativamente explicitando o papel do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo como instituição e não apenas como um instrumento de ordenamento territorial. Ou

seja, o zoneamento não é um instrumento de fortalecimento de uma instituição, mas ele, por si próprio, já se configura como uma instituição.

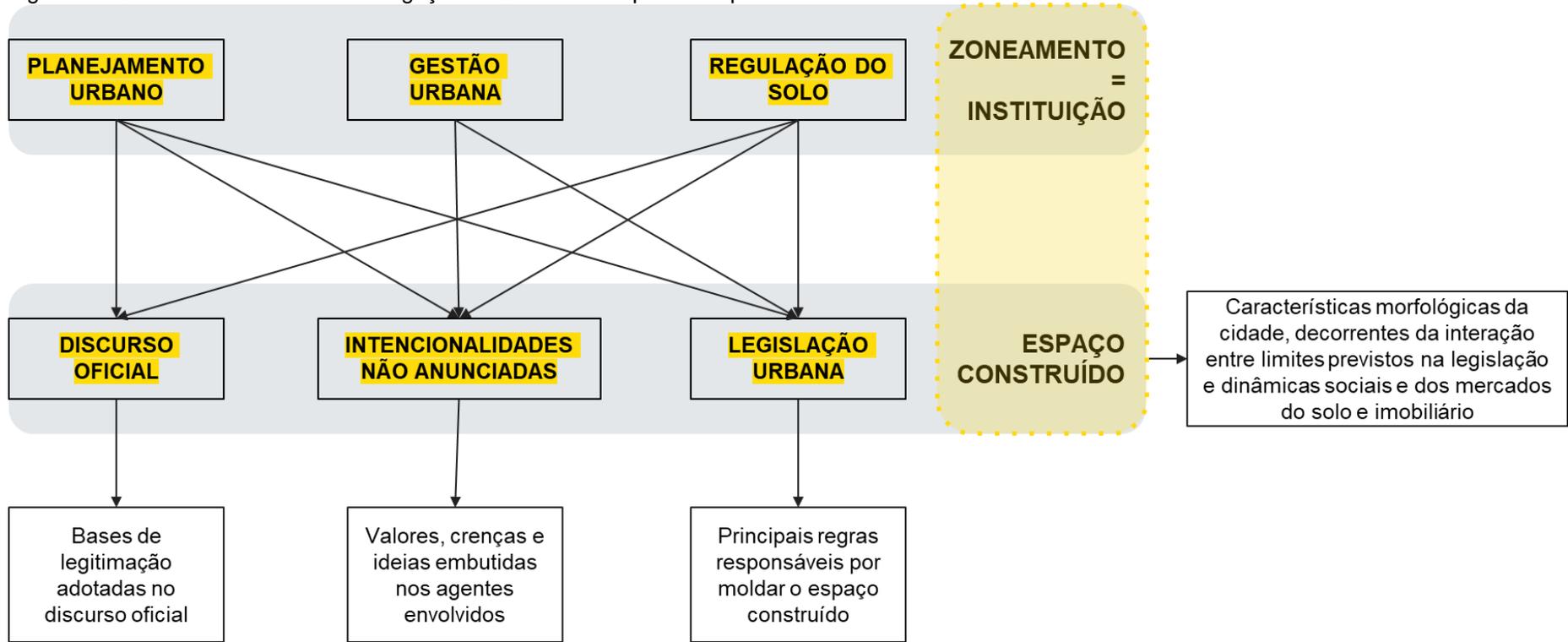
A partir da produção deste estudo foi possível o desenvolvimento de uma estrutura analítica de investigação do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo para pesquisas futuras (ver figura 8). O esquema parte de três grandes dimensões que se caracterizaram como plano de fundo ao longo de todo o debate: planejamento urbano, gestão urbana e regulação do solo. Dentro desta conjuntura, percebeu-se que o zoneamento, apenas como um mero instrumento de ordenamento territorial, estaria diretamente inserido no campo da regulação urbana. Contudo, a pesquisa aponta que o zoneamento transcende o papel de instrumento caracterizando-se como instituição, estando, portanto, transversal à essas três grandes dimensões.

Como parte e conectadas às grandes diretrizes, encontram-se a legislação urbana, o discurso oficial e as intencionalidades não anunciadas. Analisar e compreender estes elementos permite construir as bases necessárias para o reconhecimento do zoneamento enquanto instituição responsável por moldar a ação, mas também, o que é passível de se imaginar. Sendo assim, analisar o zoneamento para além de sua dimensão instrumental permitiu identificar os elementos significantes para a construção da legitimidade.

No caso do estudo de caso de Curitiba, o discurso oficial permitiu identificar as justificativas utilizadas oficialmente para legitimar tais ações políticas. Por outro lado, a confrontação com o discurso não oficial permitiu averiguar as justificativas “reais” que levaram aos agentes tomarem esta ou aquela ação. Neste sentido, a pesquisa evidencia que o racionalismo e tecnicidade consistem em artifícios adotados pelo grupo dominante para legitimar as ações e decisões tomadas durante o processo de planejamento urbano, além de serem significativos para a manutenção e permanência destes atores no poder ao longo dos anos.

Ao olhar a contra narrativa do sucesso do planejamento urbano de Curitiba, representando pelo seu elemento principal – o Zoneamento, constantes questionamentos e confrontamentos foram produzidos. Tais questionamentos constituem pontos de partidas para avanços e aprofundamentos de futuras pesquisas a partir deste estudo.

Figura 8 – Estrutura Analítica de Investigação do Zoneamento para Pesquisas Futuras



Fonte: a autora, 2022.

Ao endereçar tais elementos e questionamentos a pesquisa sugere que o sucesso do planejamento urbano de Curitiba se deu mais por uma organização de produção de legitimidade a partir, principalmente, de um discurso técnico e menos pelo real sucesso das ações de políticas públicas urbanas. Tamanha é a significância deste processo que o corpo técnico responsável pelas decisões voltadas ao ordenamento territorial municipal ganhou força política suficiente para permanecer no poder por diversos mandatos.

## 5. CONCLUSÃO

Esta dissertação surgiu da necessidade de extrapolar a dimensão instrumental do zoneamento para interpretá-lo como uma das instituições fundamentais do campo do planejamento urbano brasileiro. Definiu-se, pois, como objetivo geral investigar o processo de institucionalização do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo enquanto símbolo do ideário do ordenamento territorial do solo urbano. Para responder a este objetivo, bem como os objetivos específicos delineados no primeiro capítulo deste documento, foi realizado estudo de caso no município de Curitiba (PR).

Para embasar e aprofundar a compreensão dos conceitos e temas essenciais para o desenvolvimento da pesquisa, a discussão teórica empreendida se organizou em dois grandes blocos, quais sejam: (i) compreensão da Teoria Neo Institucional e suas vertentes, com ênfase especial ao Institucionalismo Histórico e suas contribuições aos Estudos Urbanos; (ii) construção de um debate abrangente sobre o campo da Gestão Urbana e do Zoneamento enquanto instituição de valor emblemático para a Gestão Urbana.

Ainda como parte da fase exploratória da pesquisa, buscou-se com a análise do espaço construído a identificação do grau de consolidação e aderência dos Eixos Estruturais (símbolos do Planejamento Urbano de Curitiba) ao instrumento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo. Esta fase serviu como um importante fator de suporte na compreensão do contexto e na preparação para a fase seguinte, desta vez mais analítica, que se preocupou em reconhecer os valores, ideias e bases de legitimação anunciados nos Documentos Oficiais e não oficiais vinculados ao tema.

Por último, a partir da triangulação dos dados, a síntese do estudo de caso apresenta os resultados e questionamentos gerados com o desenvolvimento da pesquisa a partir da qual é proposta uma estrutura analítica de investigação do zoneamento, com vistas a embasar pesquisas futuras relacionadas ao tema. Tal proposição é importante pois permite que outros estudos sejam fomentados a partir das bases e temáticas delimitadas nesta dissertação.

Dentre as discussões sobre a teoria institucional, verificou-se que as quatro características destacadas por Lowndes e Roberts (2013) evidenciam que, de fato, o instrumento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo

curitibano se comporta como uma instituição. Deste modo, três fatores foram considerados na construção da metodologia de pesquisa: regras, práticas e narrativas.

A pesquisa demonstrou que o planejamento urbano de Curitiba manteve, desde seu início, essencialmente as mesmas políticas, apenas com pequenas revisões fortemente pautadas em narrativas responsáveis por legitimar as decisões tomadas sem a participação popular. Evidenciou-se ainda que, apesar de um discurso oficial marcado pela continuidade e efetividade, o que se verifica no espaço construído contradiz tal argumentação.

Em relação ao espaço construído, a análise exploratória aponta a falta de aderência aos parâmetros definidos pela legislação. Neste sentido, alguns questionamentos podem ser realizados: a) qual é o tempo ideal para uma política de ordenamento territorial ser consolidada? b) após quanto tempo uma política deve ser alterada/modificada se comprovada a sua ineficácia? c) será que a forma criada na década de 60 é/foi a mais adequada para alcançar as prioridades definidas pelos planos posteriores? d) será que o desenho idealizado para Curitiba na década de 60 ainda é adequado para as necessidades atuais da cidade?

Apesar do que é amplamente divulgado e argumentado nos estudos a respeito do caso de Curitiba, a análise de conteúdo das mensagens de encaminhamento sugere que a dimensão tecnocrática se configura muito mais como um artifício adotado para legitimar as vontades e ações políticas de um grupo específico (confundindo-se com as próprias origens de justificação de tal grupo) do que, propriamente, o que deu origem às políticas públicas urbanas no município. Conforme já mencionado anteriormente e corroborando o que defende Coelho (1975) o sucesso de Curitiba se encontra em sua dimensão político-institucional.

Percebe-se que a instituição do zoneamento se torna um “legado de processos históricos concretos” (STEINMO et al. 1992) inquestionável e imutável, como se esperava pelos planejadores da década de 1960. Isto pode ser julgado como positivo à medida que as políticas tiveram tempo para serem implantadas e consolidadas sem que fossem abandonadas por interesses políticos divergentes. Por outro lado, criou-se uma rigidez que acabou prejudicando posteriores revisões necessárias a partir da comprovada ineficácia

de determinados parâmetros, como é o caso do Plano Massa nos trechos das estruturais Norte e Sul afastados do anel central.

Portanto, percebe-se que da mesma forma que houve um aumento, ao longo dos planos, no discurso técnico como base de legitimação, o processo de análise crítica, necessário para a revisão das políticas urbanas, ficou em segundo plano. Uma possível explicação desta falta de revisão seria a dominação dos mesmos atores no processo de decisão de tais políticas de planejamento. É possível, então, questionar-se se, ao contrário do que amplamente se acredita, o sucesso de Curitiba não se daria mais pela permanência dos mesmos atores no poder e menos pelas próprias soluções de planejamento urbano implantadas.

A dissertação se fundamenta na compreensão do zoneamento para além de sua dimensão técnica e instrumental, figurando como uma instituição para o campo de planejamento urbano. Constata-se, pois que esta configuração não é apenas possível, mas que o zoneamento é efetivamente mobilizado desta forma, produzindo, inclusive, legitimidade de modo a manter determinado grupo político no poder ao longo de décadas. Desta forma, sugere-se que o caso de Curitiba se trata de um sucesso de produção de legitimidade e não necessariamente de planejamento urbano.

Entende-se que este estudo cria uma série de questionamentos e reflexões obtidos a partir da análise do espaço construído, das legislações de Zoneamento e das narrativas e discursos dos atores envolvidos no processo de planejamento urbano de Curitiba. A análise desmitifica a eficiência do planejamento urbano de Curitiba, revelando pontos contraditórios do processo. O estudo revela, ainda, a figura dogmática do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo curitibano e convida à discussão mais alargada do elemento símbolo do (suposto) desenvolvimento linear urbano local – os Eixos Estruturais.

Por fim, esta pesquisa contribui para a desconstrução dos mitos concebidos sobre o processo de planejamento urbano de Curitiba. Pode, também, fornecer e fomentar novos insights sobre a percepção do zoneamento como instituição. Espera-se que este estudo possa instigar futuras investigações sobre a temática, servindo de base para a produção de novos e incrementados estudos.

## REFERÊNCIAS

ASSAD, Abrão. Depoimento concedido a Geraldo Pougy em março de 2016. **Curitiba: Urbanismo Essencial**. Curitiba: Insight, 2021.

AGACHE, Alfred Hunbert Donat. La Remodelation d'une capitale. Aménagement, extension, embelissement. v. 1. Paris: Societé cooperative d'architectes, 1932, p. XVIII apud CARMO, Julio C. Botega do. Alfred Agache e seu plano para Curitiba: técnica, institucionalização e o início do discurso da cidade planejada. **URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 4, n. 04, p. 29-51, dezembro 2012. DOI: 10.20396/urbana.v4i1.8635149. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635149>. Acesso em 12 de julho de 2020.

ARZUA PEREIRA, Ivo. Depoimento Ivo Arzua in: **Memória da Curitiba Urbana**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, vol. 1, p. 3 a 14, 1989.

BERGER, Peter. L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BERTAUD, Alain. Densidade não se desenha. In: **Caos Planejado**. 5 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/densidade-nao-se-desenha-2/>> Acesso em: 24 jul. 2019.

BINDO, Ricardo Antônio de Almeida. Entrevista concedida à Gisele Rosário Medeiros em 16/07/2021. **Idealização de Cidades e Circulação de Ideias: O Ambiente Local e o Internacional**, 2021. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

BRENNER, Neil. **Espaço de Urbanização: o Urbano a partir da Teoria Crítica**, Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2018.

CAMARGO, Denise de (Coord.). **A História do Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba (1887/2000)**. Curitiba: Travessa dos Editores, 2004.

CAPPOCIA, Giovanni., KELEMEN, Daniel R., The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**. v. 59, n. 3, p. 341 e 369, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>. Acesso em 13 de maio de 2021.

CARVALHO, André S. **Curitiba: Imagem do Planejamento ou Planejamento da Imagem?** Monografia (Bacharelado em História). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

CARVALHO, Nelson R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/405>. Acesso em 10 de abril de 2021.

CLARK, Eric. **Making rent gap theory Not true.** In *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond* (pp. 74-84). Routledge. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315307510>. 2017. Acesso em: 01 de maio de 2022.

CLARK, Eric; LARSEN, Henrik Gutzon; HANSEN, Anders Lund. Financialisation of built environments: A literature review. *FESSUD Working Paper Series*, v. 114, n. 266800, p. 1–38, 2015. Disponível em: <<http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/03/Financilisation-of-the-built-environment-A-literature-review-working-paper-114.pdf>>. Acesso em: 1 de maio de 2022.

COELHO, Edmundo C. (Coord.). **Dimensões do planejamento urbano: o caso de Curitiba.** Rio de Janeiro: MINTER/IUPERJ, 1975.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional.** Curitiba: COMEC, 2006. Disponível em: [https://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-11/pdi\\_2006.pdf](https://www.comec.pr.gov.br/sites/comec/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/pdi_2006.pdf). Acesso em: 5 de maio de 2021.

CORDEIRO, Kanitar A. S.. Depoimento. In: IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Memória da Curitiba Urbana.** Curitiba, v. 6, 1991.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.** 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUENYA, Beatriz; CORRAL, Manuela. Entrepreneurship, economics of soil and large urban projects: the model of puerto Madero in Buenos Aires. *EURE (Santiago) - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 37, n. 111, p. 25–45, 2011. Disponível em: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/135>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

DAVIES, Jonathan S.; TROUNSTINE, Jessica. Urban politics and the new institutionalism. In: Clarke, Susan; John, Peter; Mossberger, Karen, (eds.) **The Oxford handbook of urban politics.** Oxford Handbooks in Politics & International Relations . Oxford; UK: Oxford University Press. ISBN 9780195367867, 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/28247>. Acesso em 19 de junho de 2021.

DEEPHOUSE, David L. *et al.* Organizational Legitimacy: Six Key Questions. In: GREENWOOD, ROYSTON *et al.* (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism.** 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2017. p. 1–42. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2849636>>. Acesso em 19 de junho de 2021.

DING, Chengri. Building height restrictions, land development and economic costs. *Land Use Policy*, v. 30, n. 1, p. 485–495, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.04.016>>. Acesso em: 1 maio 2022.

DUANY, Andrés; TALEN, Emily. Transect Planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 68, n. 3, p. 245-266, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944360208976271>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

EDELMAN, Lauren B. **Working Law: Legal Endogeneity and the Managerialization of Civil Rights**. In *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 213, 2016.

FICINSKI, Lubomir. Depoimento. In: IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Memória da Curitiba Urbana**. Curitiba, v. 3, 1990.

\_\_\_\_\_. Depoimento concedido a Geraldo Pougy em março de 2016. **Curitiba: Urbanismo Essencial**. Curitiba: Insight, 2021.

FORTE NETTO, Luiz. Depoimento Luiz Forte Netto in: **Memória da Curitiba Urbana**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, vol. 7, p. 53 a 66, 1991.

FREY, Klaus. **Crise do Estado e estilos de gestão municipal**. Lua Nova, São Paulo, v. 37, p. 107-138, 1996.

FOLLADOR, Débora; DUARTE, Fábio; CARRIER, Mario. Institutional Arrangements and Political Shifts in Curitiba, Brazil: A Comparative Analysis of the 2004 and 2014 Master Plans. **Journal of Planning History**, v. 19, n. 2, p. 112–128, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F1538513218762327>. Acesso em 30 de junho de 2021.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. **Bringing society back: symbols, practices, and institutional contradictions**. *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 232–263, 1991.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 2003.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, 2002.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

GRECA DE MACEDO, Rafael. Entrevista concedida à Gisele Rosário Medeiros em 17/08/2021. **Idealização de Cidades e Circulação de Ideias: O Ambiente Local e o Internacional**, 2021. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. **Porto Alegre**, 2004. Disponível em <https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em 30 de junho de 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193–223, 2003.

HYBELS, Ralph C. On Legitimacy, Legitimation, And Organizations: A Critical Review And Integrative Theoretical Model. **Academy of Management**

**Proceedings**. [S.l.]: Academy of Management, 1995. p. 241–245. Disponível em: <<https://doi.org/10.5465/ambpp.1995.17536509>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Circulação: Sistema Viário Básico**. Curitiba: IPPUC, 1975.

\_\_\_\_\_. **Nossa Curitiba: Perfil físico-territorial e socioeconômico da cidade de Curitiba, 2015**. Curitiba: IPPUC, 2015. Disponível em [https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D347/D347\\_001\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D347/D347_001_BR.pdf) Acesso em 19 de junho de 2021.

\_\_\_\_\_. **História do IPPUC**. Disponível em: < <https://ippuc.org.br/>> Acesso em: 17 de julho de 2020.

\_\_\_\_\_. **IPPUC hoje**. Disponível em: < <https://ippuc.org.br/>> Acesso em: 17 de julho de 2020.

JARAMILLO, Samuel. **Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”**, p. 1–60, 2003.

JIMÉNEZ, Sara G. **Apunte sobre el enfoque neo-clásico espacial y el mercado de suelo de la organización**, p. 1–5, 2005.

KAN, Karita. The transformation of the village collective in urbanising China: A historical institutional analysis. **Journal of Rural Studies**, v. 47, p. 588–600, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.016>>. Acesso em: 4 de junho de 2021.

KATZNELSON, Ira. **Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science**. In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press: 270–301, 2003. Disponível em: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam031/2002024453.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2021.

KONTOKOSTA, Constantine E. Mixed-Income Housing and Neighborhood Integration: Evidence from Inclusionary Zoning Programs, **Journal of Urban Affairs**, v. 36, n. 4, p. 716-741, DOI: 10.1111/juaf.12068, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/juaf.12068>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

LANDIS, John D. Imagining Land Use Futures: Applying the California Urban Futures Model. **Journal of the American Planning Association**, v. 61, n. 4, p. 438 – 457, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944369508975656>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

LECHINSKI, Jaime. Depoimento concedido a Geraldo Pougy em julho de 2016. **Curitiba: Urbanismo Essencial**. Curitiba: Insight, 2021.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação imobiliária: Uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **Eure**, v. 40, n. 120, p. 29–47, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200002>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.

LENS, Michael. C; MONKKONEN, Paavo. Do Strict Land Use Regulations Make Metropolitan Areas More Segregated by Income?, **Journal of the American Planning Association**, v. 82, n. 1, p. 6-21, DOI: 10.1080/01944363.2015.1111163, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944363.2015.1111163>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

LERNER, Jaime. Discurso de posse em 24 de março de 1971. Documento não publicado. **Acervo Biblioteca do IPPUC**, Curitiba.

\_\_\_\_\_. Depoimento Jaime Lerner in: **Traços de Curitiba: 50 anos de planejamento urbano** / Iuri Fukuda Hayakawa e Daniela Tahira Munhoz da Rocha – Curitiba-PR, 2020.

\_\_\_\_\_. Mensagem lida na Assembleia Legislativa do Paraná em 28 de março de 2009. **Blog Fabio Campana**. Disponível em: <https://www.fabiocampana.com.br/2009/03/mensagem-de-jaime-lerner-nos-316-anos-de-curitiba/>. Acesso em 15 de julho de 2021.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. **GEOgraphia**, ano 1, nº 1, p. 71-91. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i1.a13364>. Acesso em: 15 de julho de 2021.

LINDAU, Luis A.; HIDALGO, Dario; FACCHINI, Daniela. Bus rapid transit in Curitiba, Brazil: A look at the outcome after 35 years of bus-oriented development. **Transportation Research Record**, n. 2193, p. 17–27, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.3141%2F2193-03>. Acesso em: 18 de abril de 2021.

LOGAN, T. H. The Americanization of German Zoning. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 42, n. 4, p. 377 – 385, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944367608977742>. Acesso em 17 de junho de 2021.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953–1971, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/00420980120080871>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. **Public Administration**, v. 74, n. 2, p. 181–197, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>>. Acesso em: 7 de maio de 2021.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science**. [S.l.]: PALGRAVE MACMILLAN, 2013.

LUBOW, Arthur. The road to Curitiba. **The New York Times**, New York, 20 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/05/20/magazine/20Curitiba-t.html>. Acesso em 22 de julho de 2022.

MACEDO, Joseli. Curitiba. **Cities**, v. 21, n. 6, p. 537–549, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2004.08.008>. Acesso em 03 de julho de 2021.

MACEDO, Joseli; HADDAD, Mônica A. Equitable distribution of open space: Using spatial analysis to evaluate urban parks in Curitiba, Brazil. ***Environment and Planning B: Planning and Design***, v. 43, n. 6, p. 1096–1117, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F0265813515603369>. Acesso em: 28 de abril de 2021.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. da; CRUBELLATE, João M. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. ***Brazilian Administration Review – BAR***, v. 2, n. 1, p. 77–107, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-6552010000600005>>. Acesso em: 13 de maio de 2021.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, JAMES; THELEN, KATHLEEN (Org.). ***Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power***. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1–37. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/explaining-institutional-change/A5B2439A1AA6BF1A327C5FB4300EB150>. Acesso em 22 de maio de 2021.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTÍNEZ, Joyde G. *et al.* Revealing Curitiba's flawed sustainability: How discourse can prevent institutional change. ***Habitat International***, v. 53, p. 350–359, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.12.007>>. Acesso em 21 de junho de 2021.

MASSEY, Douglas S.; ROTHWELL, Jonathan.; DOMINA, Thurston. The Changing Bases of Segregation in the United States. ***The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science***, v. 626, n. 1, p. 74–90, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0002716209343558>. Acesso em 27 de junho de 2021.

MCLAUGHLIN, Ralph B. Land use regulation: Where have we been, where are we going? ***Cities***, v. 29, n. SUPPL. 1, p. S50–S55, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2011.12.002>>. Acesso em: 1 de maio de 2022.

MCCLURE, Kirk. Deconcentrating Poverty With Housing Programs. ***Journal of the American Planning Association***, v. 74, n. 1, p. 90-99, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944360701730165>. Acesso em 21 de junho de 2021.

MENEZES, Claudino L. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba**. Campinas: Papirus, 1996.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. ***American Journal of Sociology***, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/226550>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

MINAYO, Maria C. de S. Introdução. In: MINAYO, Maria C. de S.; ASSIS, Simone G. de; SOUZA, Edinilsa R. de (Org.). **Avaliação por triangulação métodos abordagem programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 19–51, 2006.

MOE, Terry M. Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 2, p. 215–233, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>>. Acesso em: 8 de maio de 2021.

MOURA, Rosa; KLEINKE, Maria de L. U. Modelo Curitiba: os riscos de uma cidade insustentável. In: **Encontro Nacional da Anpur**, 1999, Porto Alegre, (Anais). Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999.

MUKHIJA, Vinit *et al.* Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties, **Journal of Urban Affairs**, v. 32, n. 2, p. 229-252, DOI: 10.1111/j.1467-9906.2010.00495.x, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2010.00495.x>. Acesso em 02 de maio de 2021.

NASCIMENTO NETO, PAULO. Brazilian-style financialization: CEPACs and the desire to be prime. **VIRUS**, v. 13, p. 1-11, 2021. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus23/?sec=4&item=1&lang=en>. Acesso em 15 de agosto de 2022.

NIERI, Lucas. Socioeconomic Characteristics of Curitiba: Planning for Change through the Integration of Land Use and Transportation. **Curitiba: American Society of Civil Engineers (ASCE)**, p. 171–182, 1999. Disponível em: <<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-0033487946&partnerID=40&md5=91f4299eee25f1ada0025c329406a056>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

**NOVO Zoneamento de Curitiba - o que muda na cidade?**. [S. l.: s. n.], 05 de abril de 2019. 1 vídeo (1h, 32min e 32s). Publicado pelo canal Câmara Municipal de Curitiba. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rw332jfpgeU>. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

OLIVEIRA, Dayana A. M. Discurso e Planejamento Urbano no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**. Costa Rica, pp 1-15, 2011. Disponível em [www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/download/2213/2109](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/download/2213/2109). Acesso em 21 de junho de 2021.

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

OLIVEIRA, Margarete R. N. A renda da terra e suas cambalhotas: uma discussão sobre renda fundiária urbana, solo como mercadoria e a centralidade do Iguatemi. **GeoTextos**, v. 1, n. 1, p. 29–50, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v1i1.3029>>. Acesso em: 1 de maio de 2022.

PARANHOS, Alberto M. da R. Entrevista concedida à Gisele Rosário Medeiros em 22/07/2021. **Idealização de Cidades e Circulação de Ideias: O Ambiente**

**Local e o Internacional**, 2021. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

PACIORNIK, Maria E. F. **Memória da Curitiba Urbana**, v. 7. Curitiba: IPPUC, 1990.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism Redux? ***International Journal of Urban and Regional Research***, v. 37, n. 3, p. 1091–1099, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12066>>. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

PENDALL, Rolf. Local Land Use Regulation and the Chain of Exclusion. ***Journal of the American Planning Association***, v. 66, n. 2, p. 125-142, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944360008976094>. Acesso em 02 de maio de 2021.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. ***Am. Polit. Sci. Rev.*** 94 (2), 251 e 267, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2586011>. Acesso em 12 de junho de 2021.

\_\_\_\_\_. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton University Press, Princeton, 2004.

PILLOTO, Angela S. **Área metropolitana de Curitiba: Um estudo a partir do espaço intra-urbano**. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Mensagem nº 22, de 20 de maio de 1966**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1966.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 3, de 23 de março de 1972**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1972.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 46, de 2 de dezembro de 1975**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1975.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 32, de 12 de novembro de 1999**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 1999.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 033, de 26 de outubro de 2016**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2016.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 034, de 1 de agosto de 2018**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2018.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 008, de 7 de abril de 2020**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2020.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 15511**. Disponível em: <<http://ippuc.org.br/leizoneamento/LEI%2015511-2019/LEI%2015511%202019.pdf>> Acesso em 23 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Curitiba acumula distinções em 35 prêmios de relevância nacional e internacional desde 2014**. Disponível em <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-acumula-distincoes-em-35->

premios-de-relevancia-nacional-e-internacional-desde-2014/38186>. Acesso em 10 de março de 2022.

POLUCHA, R. S. Ecoville: construindo uma cidade para poucos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1, p. 41-56, 2009. Acesso em 30 de junho de 2021.

RAST, Joel. Annexation policy in milwaukee: An historical institutionalist approach. **Polity**, v. 39, n. 1, p. 55–78, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4500264>. Acesso em 01 de maio de 2021.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov 2009. Disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203> Acesso em 30 de junho de 2021.

ROTHWELL, Jonathan T.; MASSEY, Douglas S. Density Zoning and Class Segregation in U.S. Metropolitan Areas. **Social Science Quarterly**, v. 91, p. 1123-1143, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00724.x>. Acesso em 12 de junho de 2021.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Curitiba imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. 4 ed. São Paulo: Editora Hucitec em Co-edição com a ANPUR, 1998.

SCHILLING, Joseph; LOGAN, Jonathan. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. **Journal of the American Planning Association**, v. 74, p. 451-466, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944360802354956>. Acesso em 10 de maio de 2021.

SCHMIDT Stephan; PAULSEN Kurt. Is Open-Space Preservation a Form of Exclusionary Zoning?: The Evolution of Municipal Open-Space Policies in New Jersey. **Urban Affairs Review**. v. 45, n. 1, p. 92-118, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F1078087408331122>. Acesso em 11 de julho de 2021.

SCOTT, Richard W. Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. **Theory and Society**, 37: 427–442, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007%2Fs11186-008-9067-z>. Acesso em 10 de maio de 2021.

SCOTT, Richard W.; MEYER, John W. The organization of societal sectors. In **Organizational Environments: Ritual and Rationality**, ed. John W. Meyer and W. Richard Scott (pp. 129–153), 1983.

SILVA, Edna L; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 2001.

SILVER, Christopher. The racial origins of zoning: Southern cities from 1910–40. **Planning Perspectives**, v. 6, n. 2, p. 189-205, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02665439108725726>. Acesso em 03 de maio de 2021.

SMOLKA, Martim O; MULLAHY, Laura. **Políticas de suelo urbano: Perspectivas internacionales para América Latina**. [S.I.]: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SORENSEN, André. Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. **Planning Theory and Practice**, v. 19, n. 1, p. 21–38, 2018. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408136>>. Acesso em 22 de junho de 2021.

SORENSEN, André. New Institutionalism and Planning Theory. In: MADANIPOUR, MICHAEL GUNDER; WATSON, ALI VANESSA (Org.). . **The Routledge Handbook of Planning Theory**. [S.I.]: Routledge, 2017. p. 250–263. Disponível em: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch20>>. Acesso em 22 de junho de 2021.

SOUZA, Marcelo. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Nelson R. de. **Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade**. In: Simpósio Cidade e poder, Curitiba, PR, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000100008>. Acesso em 15 de maio de 2021.

STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, p. 108-132, 2005.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STRYKER, Robin. Rules, Resources, and Legitimacy Processes: Some Implications for Social Conflict, Order, and Change. **American Journal of Sociology**, v. 99, n. 4, p. 847–910, 1994. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2781734%0A>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.108.2768&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 13 de abril de 2021.

TALLEN, Emily; KNAAP, Gerrit. Legalizing Smart Growth: An Empirical Study of Land Use Regulation in Illinois. **Journal of Planning Education and Research**, v. 22, n. 4, p. 345–359, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0739456X03022004002>. Acesso em 15 de abril de 2021.

TERRA DE DIREITOS. **Proposta de Zoneamento de Curitiba chega à Câmara**

**enquanto IPPUC realiza reuniões paralelas com empresários.** Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/proposta-de-zoneamento-de-curitiba-chega-a-camara-enquanto-ippuc-realiza-reunioes-paralelas-com-empresarios/22875>>. Acesso em 08 de agosto de 2022.

TSCHA, F. B.; NASCIMENTO NETO, P. Zoneamento como dogma: dependências do fetichismo tecnocrático. 2021. [artigo em avaliação no periódico Mercator].

URBAN, Raul G. **Calçadão, vinte anos depois. Boletim Informativo da Casa Romário Martins**, Curitiba, v.19, n. 98, julho de 1992.

VALLICELLI, Liana. Entrevista concedida à Gisele Rosário Medeiros em 26/07/2021. **Idealização de Cidades e Circulação de Ideias: O Ambiente Local e o Internacional**, 2021. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

VALLVÉ, Marta L-T; HIRT, Sonia. La Compatibilidad De Usos Por Defecto O Por Qué Los Europeos No Zonificamos. **Revista de DERECHO URBANISTICO y medio ambiente URBANISMO**, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Plano Diretor: modernismo x pós-modernismo**, São Paulo, FAUUSP, 1993.

\_\_\_\_\_. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, M. (orgs.). **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. 1a ed. São Paulo, 2005.

WILLIAMS, Peter. Inclusionary zoning and affordable housing in Sydney. *Urban Policy and Research*, v. 18, n. 3, p. 291-310, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08111140008727840>. Acesso em 10 de maio de 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICES**

APÊNDICE 1. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M022 DE 1966

<b>M022 - 1966</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Atores - Câmara de Vereadores	“nobres representantes nesta Casa”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - Elite Dominante	“para ir buscar não só junto às bases populares, mas também junto à elite governante”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - IPPUC	“Escritório do Plano, o qual amanhã será criado no nível de Assessoria.” “a Prefeitura criou pelo Decreto nº 1.144, de 31 de julho de 1.965, a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba” “Dos estudos realizados, pelos próprios assessores da APPUC optou-se pela criação de uma Autarquia, denominada de Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba”	Legitimação Técnica
CI - Atores - Serete	“Apontada como vencedora a Serete, firma paulista especializada no assunto”	Legitimação Técnica
CI - Atores - Sociedade Civil	“se essa for a decisão do Povo” “para ir buscar não só junto às bases populares, mas também junto à elite governante”	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Debate	“apresentação e debate do Plano”	Legitimação Coletiva
CI - IPPUC - Autonomia	“O projeto em exame dá ao Instituto condições para o seu pleno funcionamento, possibilitando sua organização, sem os percalços de uma burocracia excessiva que emperra e atrasa os serviços técnicos administrativos.” “gozando de autonomia”	Legitimação da Ação Política
CI - IPPUC - Finalidade	“finalidade precípua de dar contornos definitivos ao Plano”	Legitimação Técnica
CI - IPPUC - Origem	“Assim criado o IPPUC, através da Lei 2.660 de 12/12/65” “transformação da atual Assessoria de Pesquisa e Planejamento - APPUC, em Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba”	Legitimação Técnica

CI - Objetivo da Mensagem	“Tenho a elevada honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência e do seus dignos pares, o incluso anteprojeto de Lei que institui o Novo Plano Diretor da cidade de Curitiba.”	Legitimação da Ação Política
CI - Pilares de Participação do Cidadão	“sem que tivéssemos o consentimento direto daqueles a quem o Plano está destinado: os habitantes de Curitiba.”	Legitimação Coletiva
CI - Problematização - Crescimento	<p>“A migração da população rural para as zonas urbanas nos países em desenvolvimento pode alcançar dimensões catastróficas nos próximos 20 anos, em termos de Saúde, Saneamento e baixos padrões nas condições de vida”</p> <p>“a gravidade dos problemas de comunidade sofre o tremendo impacto do vertiginoso crescimento demográfico”</p> <p>“fenômeno de EXPLOÇÃO DEMOGRÁFICA, e está sendo mais temido pelos estadistas mundiais, do que as próprias EXPLOÇÕES NUCLEARES;”</p> <p>“enquanto a população do mundo CRESCE MENOS DE 2% AO ANO, AS CIDADES, especialmente as dos países em desenvolvimento, ESTÃO AUMENTANDO NO RITMO DE 3,5 A 4,5 POR CENTO. EM ALGUMAS METRÓPOLES, ESSE CRESCIMENTO CHEGA A 8 POR CENTO AO ANO”</p> <p>“em Curitiba, a TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO VEM ALCANÇANDO NÍVEIS DE 7,2%, DOS MAIS ELEVADOS DO MUNDO.”</p> <p>“Dentro de 10 (dez) anos teremos aqui 1.000;000 (um milhão) de Curitibaanos”</p>	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Crise nas Cidades	“Esta declaração oriunda de um Relatório da Organização de Saúde da ONU, é um chocante sumário da crise das Cidades e a grande urgência de ação”	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Erros de Cidades de Referência	“Aprendamos, pois, desde já a evitar os erros que se cometeram em Londres, Paris, Chicago, Nova York, Tokio, São Paulo, Buenos Aires, e outras grandes e confusas aglomerações humanas”	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Planejamento Metropolitano	“o Planejamento Metropolitano é provavelmente o mais sério enfrentado pelo homem na Segunda metade do Século XX.”	Legitimação da Ação Política
CI - Processo de Divisão em Quadriênios	“A tarefa do primeiro quadriênio deverá ser a de planejar, preparar o caminho e iniciar as obras a serem concluídas no segundo.”	Legitimação Técnica
CI - Sinais de Degeneração - Alastramento das	“e as favelas invadindo e avançando ao longo das margens dos rios, das margens das ferrovias, e se espalhando pelos terrenos	Legitimação da Ação Política

Favelas	baldios.”	
CI - Sinais de Degeneração - Aumento de Veículos	“o número de veículos aumentando continuamente”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Aumento do Ruído	“o ruído - de máquinas, veículos e fábricas invadindo tudo”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Centro da Cidade Precário	“o centro da cidade com ruas estreitas, atulhadas de prédios velhíssimos e mal conservados”	Legitimação da Ação Política
Sinais de Degeneração - Construções Clandestinas	“mais de 60% das construções clandestinas”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Inundações	“inundações cada vez maiores e mais frequentes”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Loteamentos Clandestinos	“mais de mil loteamentos clandestinos;”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Poluição dos Rios	“os detritos gasosos, líquidos e sólidos tomando conta da atmosfera e do leito dos rios”	Legitimação da Ação Política
CI - Sinais de Degeneração - Tráfego Pesado	“tráfego pesado de longa distância, danificando os pavimentos, e encarecendo o custo de sua construção e conservação”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Apoio	“com o apoio entusiástico de S. Excia. o Sr. Governador Ney Braga e do Sr. Presidente da Codepar, pleiteamos junto à Codepar um financiamento para execução dos estudos.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Autenticidade	“Com isto estamos conferindo ao Plano uma tal autenticidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Bem-estar social	“assegurando o bem-estar dos seus integrantes” “bem-estar físico e social dos nossos descendentes”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Civismo	“aprofundar o senso do dever cívico do público” “A sessão de hoje é, pois, o coroamento de uma jornada cívica e democrática”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Comunidade	“propiciar o desenvolvimento integrado da nossa Comunidade”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Continuidade	“Com isto estamos conferindo ao Plano uma tal autenticidade, e uma tal pureza, que o	Legitimação da Ação Política

	tornarão indestrutível”	
CI - Valores Coragem	- “por nenhum ato de desonestidade ou covardia”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Democracia	- “A sessão de hoje é, pois, o coroamento de uma jornada cívica e democrática” “Mas, vivendo em uma Democracia, não poderíamos encaminhar esse Plano à Egrégia Câmara dos Vereadores, sem que tivéssemos o consentimento direto daqueles a quem o Plano está destinado: os habitantes de Curitiba.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Futuro	“disciplinação da vida da Cidade durante as próximas décadas” “pelo zelo, o devotamento, e o carinho extremado com que cuidamos do futuro da nossa Cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Honestidade	- “por nenhum ato de desonestidade ou covardia”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Luta pelos Ideais	“Lutaremos, sós ou acompanhados, pelos ideais e pelas causas sagradas desta Cidade.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Modernidade	- “Era o momento de enfrentar a Renovação Urbana”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Movimento	- “eliminar a inércia” “pôr em movimento o plano”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Nobreza	- “Acreditamos que quando a causa é nobre, basta invocar as razões da simples verdade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Obediência às Leis	- “Reverenciaremos e obedeceremos às leis da Cidade”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Opinião Externa	“Sobre este Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba, transcrevemos algumas insuspeitas opiniões de publicações nacionais” “CURITIBA PRETENDE ENFRENTAR O SEU MILHÃO DE HABITANTES, SEM A MAIORIA DOS GRAVES PROBLEMAS DE TRÂNSITO OU DE ZONEAMENTO QUE HOJE COMPROMETEM NOSSOS MAIORES CENTROS URBANOS” “O exame das atuais e futuras condições de vida em Curitiba, foi a preocupação central dos planejadores” “A notícia da realização do Plano Preliminar de Urbanismo para a Cidade de Curitiba, resultante de um concurso privado promovido pela Prefeitura Municipal em fins do ano passado, SOBRESSAI COMO UM FATO AUSPICIOSO” “A CIDADE DO FUTURO: CURITIBA É UM EXEMPLO COM SEU PLANO DIRETOR EM	Legitimação Coletiva

	PLENA EXECUÇÃO” “CURITIBA 1966. Perto dos 500 mil habitantes, 65 carros por 1.000 pessoas, UM PLANO SALVADOR”	
CI - Valores - Perspectiva Humana	“Pelo menos como cidade humana”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Povo	“nem jamais abandonaremos nossos companheiros do povo, sofredores”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Pureza	“Com isto estamos conferindo ao Plano uma tal autenticidade, e uma tal pureza, que o tornarão indestrutível”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Quebrar Resistências	“O primeiro, pois, suportará o Ônus de quebrar as resistências, de eliminar a inércia e de pôr em movimento o plano.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Respeito	“faremos o possível para induzir a um respeito igual aqueles acima de nós que estejam inclinados a destruí-las ou escarnecê-las”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Valorização do Clássico	“juramento Ateniense, que adaptamos para ser também o Juramento Curitibano”	Legitimação da Ação Política

Fonte: a autora, 2022

APÊNDICE 2. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M3 DE 1972

<b>M3 - 1972</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Atores - IPPUC	“Desde sua criação, o IPPUC vem desenvolvendo o processo de planejamento integrado do Município, estabelecendo condições de implementação e continuidade que permitam uma adaptação constante dos planos setoriais ou globais às realidades dinâmicas do desenvolvimento Municipal.”	Legitimação Técnica
CI - Eixos Estruturais - Adensamento	“o adensamento populacional que se pretende ao longo das grandes vias estruturais, futuros grandes eixos do transporte de massa, só pode ser obtido através de uma legislação coerente”	Legitimação Técnica
CI - Importância do Zoneamento	“A simples dinâmica de uma cidade sem planejamento exigiria uma revisão periódica das normas de uso e ocupação do solo.”	Legitimação Técnica
CI - IPPUC - Função	“Desde sua criação, o IPPUC vem desenvolvendo o processo de planejamento integrado do Município, estabelecendo condições de implementação e continuidade que permitam uma adaptação constante dos planos setoriais ou globais às realidades dinâmicas do desenvolvimento Municipal.”	Legitimação Técnica
CI - Objetivo Zoneamento - Compatibilizar Sistema Viário e Transporte	“O desenvolvimento do projeto do Sistema Viário Básico trouxe novas perspectivas para a conceituação do esquema de ocupação e uso ao solo.”	Legitimação Técnica
CI - Valores Modernismo (Funções do Urbanismo)	“No caso de Curitiba, em que existe, em caráter permanente, a preocupação de harmonizar todas as funções urbanas”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Planejamento Integrado	“Não se podem conceber planos setoriais divorciados, quando se procura o planejamento integrado”	Legitimação Técnica

Fonte: a autora, 2022

APÊNDICE 3. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M46 DE 1975

<b>M46 - 1975</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Objetivo Zoneamento - Compatibilizar Sistema Viário e Transporte Coletivo	<p>“A ênfase dada pelo Governo Federal à solução do problema dos transportes urbanos salientou a importância de vincular ainda mais o zoneamento ao esquema viário”</p> <p>“o equacionamento dos transportes urbanos depende basicamente da intensidade e distribuição das viagens casa-trabalho, que por sua vez depende da localização da população e dos empregos”</p> <p>“Apenas é dada uma importância ainda maior à vinculação entre sistema de circulação e uso do solo, criando-se novos setores”</p>	Legitimação Técnica
CI - Objetivo Zoneamento Ordenar o Crescimento	<p>“dirigir esse crescimento e ajustar os planos as demandas de uma crescente expansão urbana”</p> <p>“melhor disciplinar o crescimento de Curitiba”</p> <p>“A diretriz é a da disciplina do crescimento das metrópoles regionais de maior densidade econômica”</p> <p>“conduzir o crescimento dessas regiões com base em planejamento rigoroso do uso do solo, dos eixos e núcleos periféricos de localização da atividade industrial, de sistemas de transporte coletivo adequados às necessidades atuais e que permitam a evolução fácil para novo estágio”</p> <p>“apenas a complementa e ordena melhor o desenvolvimento de nossa cidade”</p>	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Ajuste de Zoneamento	<p>“Com a implantação do sistema viário básico sentiu-se a necessidade de um remanejamento das normas de uso e ocupação do solo”</p>	Legitimação Técnica
Problematização - Crise nas Cidades	<p>“a evitar-se que suas atuais deficiências na estrutura urbana venham a assumir proporções indesejáveis”</p>	Legitimação da Ação Política
CI - Valores de Continuidade	<p>“introduz poucos critérios novos, sem modificar substancialmente a filosofia do zoneamento ora em vigor”</p> <p>“Permanecem basicamente sem modificações as zonas comerciais, residenciais, de serviços e industriais”</p> <p>“embora não modifique substancialmente a</p>	Legitimação da Ação Política

	legislação ora em vigor”	
CI - Valores Qualidade de vida	- “garantir aos seus habitantes melhores condições de vida”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Racionalismo	- “sempre alicerçado, em princípios de um urbanismo racional”	Legitimação da Ação Política

Fonte: a autora, 2022

APÊNDICE 4. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M032 DE 1999

<b>M032 - 1999</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Atores - Administração Regional	“através de reuniões públicas levadas a efeito em todas as Administrações Regionais de Curitiba”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - Associações de Classes CI - Atores - Câmara de Vereadores CI - Atores - Sociedade Civil CI - Atores - Universidade	“foi novamente colocado à discussão, envolvendo os Senhores Vereadores, técnicos da área, professores e alunos universitários, associações de classe e a população em geral”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - Câmara de Vereadores CI - Atores - Profissionais CI - Atores - Construção Civil CI - Atores - Universidade	“Na primeira fase do trabalho foi elaborado um diagnóstico, que foi apresentado há um ano a essa Câmara de Vereadores e às entidades de classe, como engenheiros, arquitetos e construtores, além de universidades”	Legitimação Técnica
CI - Atores - Servidores Públicos	“Um grupo de técnicos da estrutura municipal, por mim designado, realizou estudos”	Legitimação Técnica
CI - Diretrizes - Crescimento Linear	“direcionamento do crescimento de forma linear”	Legitimação Técnica
CI - Diretrizes - Novos Eixos de Adensamento	“criação de novos eixos de adensamento”	Legitimação Técnica
CI - Diretrizes - Questões Ambientais	“introdução das questões ambientais, com a criação de parques e a proteção dos bosques, fundos de vale e áreas de mananciais.” “criação de novas unidades de conservação e de novos parques, praças e espaços públicos” “ampliação do mecanismo do solo criado para arrecadação de recursos objetivando o financiamento de habitações de interesse	Legitimação Técnica

	<p>social e projetos ambientais”</p> <p>“criação de novas unidades de conservação, parques, praças e espaços públicos”</p> <p>“criação do sistema de unidades de conservação”</p> <p>“instituição do código florestal”</p>	
CI - Diretrizes - Rede de Equipamentos Sociais	“criação e implantação de uma rede de equipamentos sociais”	Legitimação Técnica
CI - Diretrizes - Suporte Econômico	“dotação de suporte econômico”	Legitimação Técnica
CI - Diretrizes - Tripé do Urbanismo Curitibano	“integração entre o sistema viário, transporte coletivo e uso do solo”	Legitimação Técnica
CI - Eixos Estruturais - Novos Eixos	<p>“estimular outros usos ao longo da BR - inclusive o habitacional - e diversificar as atividades, criando um novo eixo metropolitano de desenvolvimento”</p> <p>“Estas vias são consideradas, na proposta de zoneamento, novos eixos de adensamento e devem receber estímulo para diversificar suas atividades”</p>	Legitimação Técnica
CI - Evento - Audiência Pública	“através de reuniões públicas”	Legitimação Coletiva
CI - Novo Instrumento - Solo Criado Ambiental	<p>“a proposta cria uma nova modalidade ligada à área ambiental e a instituição de um Fundo Municipal de Áreas Verdes.”</p> <p>“ampliação do mecanismo do solo criado”</p>	Legitimação Técnica
CI - Objetivo da Mensagem	“Segue à apreciação dessa Colenda Câmara Municipal projeto de lei que "Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências".”	Legitimação Técnica
CI - Objetivo Zoneamento - Compatibilizar Sistema Viário e Transporte Coletivo	“compatibilizar as intervenções do sistema viário e transporte coletivo”	Legitimação Técnica
CI - Objetivo Zoneamento - Distribuição Equitativa de Atividades	“distribuir equitativamente as atividades visando a geração de emprego e renda”	Legitimação Técnica

CI - Zoneamento - Garantir Densidade Adequada à Infraestrutura	Objetivo - “garantir uma densidade populacional adequada à infra- estrutura existente” “o objetivo é aproveitar a infraestrutura já instalada e incentivar o adensamento” “melhor aproveitamento da infraestrutura já instalada”	Legitimação Técnica
CI - Zoneamento - Ordenar o Crescimento	Objetivo - “através dos parâmetros de uso e ocupação procura orientar e ordenar o crescimento da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Zoneamento - Verticalização	Objetivo - “áreas que, na avaliação dos técnicos, comportam maior verticalização (construção de prédios)”	Legitimação Técnica
CI - Transferência do Potencial Construtivo	Prioridades - “incentivos aos programas habitacionais de interesse social e a transferência do potencial construtivo” “transferência de potencial construtivo que atualmente é usada para incentivar os proprietários de imóveis históricos a preservarem suas edificações, também poderá ser estendido para as áreas verdes.” “ampliação do mecanismo de transferência de potencial construtivo” “instituição de regras para transferência de potencial construtivo”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Afastamento de Divisas	- “o afastamento das divisas proporcional à altura das edificações, que além de garantir uma melhor qualidade de vida, pode vir a contribuir para a redução do consumo de energia elétrica” “maior área de afastamento para as edificações, evitando a formação de áreas de sombra e melhorando as condições de insolação e ventilação”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Ajuste de Zoneamento	- “ajuste de zoneamento em alguns bairros próximos à área central”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Anel de Conservação Sanitário-Ambiental	- “criação de um anel de conservação sanitário-ambiental” “criação de um Anel de Conservação Sanitário Ambiental” “criação do anel de conservação sanitário ambiental”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Diversidade de Usos	- “estímulo para diversificar suas atividades, conjugando moradia, comércio e serviços” “diversificação de usos - moradia, comércio e	Legitimação Técnica

	serviços” “estímulo à instalação de atividades geradoras de emprego e renda em regiões da cidade onde hoje está presente apenas a função habitação”	
CI - Prioridades - Fundo Municipal de Áreas Verdes	“instituição de um Fundo Municipal de Áreas Verdes”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Habitação de Interesse Social	“a ampliação do rol de atividades que poderão ser licenciadas nas áreas para habitação e interesse social” “incentivos aos programas habitacionais de interesse social” “arrecadação de recursos objetivando o financiamento de habitações de interesse social” “instituição de incentivos aos programas habitacionais de interesse social”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Integração Metropolitana	“criação de um eixo de desenvolvimento e integração metropolitana, na BR-116”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Nova Classificação Sistema Viário	“nova classificação de vias do sistema viário”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Nova Classificação de Atividades	“nova classificação das atividades habitacionais, comerciais, de serviços e industriais” “nova classificação de atividades”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Novos Instrumentos	“implementar novos instrumentos de planejamento que contemplem as parcerias da iniciativa privada em ações conjuntas com o poder público” “houve a necessidade de elaboração de outras proposições legislativas que contemplem novos instrumentos de política urbana” “estabelecimento de novos instrumentos de política urbana”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Ocupação Diferenciada Linha Verde	“As mudanças mais visíveis devem ocorrer nos bairros que são cortados pela BR-116” “estimular outros usos ao longo da BR - inclusive o habitacional - e diversificar as atividades”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades -	“amenizar possíveis conflitos entre o	Legitimação Técnica

Segregação Seletiva de Usos	adensamento proposto e zonas residenciais de média-baixa densidade adjacentes” “adequação de parâmetros em áreas vizinhas a algumas vias estruturais”	
CI - Prioridades de Taxa de Permeabilidade	“com vistas a minimizar os problemas de drenagem que tanto afetam a nossa população, foi estabelecido o parâmetro de taxa de permeabilidade para os lotes”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Zona de Serviços e Industriais	“criação de zonas de serviços e industriais” “criação de novas zonas de serviço e novas áreas industriais”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Zonas de Transição	“estabelecidas zonas de transição”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades de Zonas Residenciais de Baixa Densidade	“propostas novas áreas residenciais de baixa densidade”	Legitimação Técnica
CI - Problemática de Evolução Tecnológica	“evolução tecnológica alcançada nas últimas décadas ocasiona uma série de transformações nos sistemas construtivo e produtivo” “a evolução social e tecnológica, bem como dos sistemas produtivos e construtivos”	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Crescimento	“tem apresentado crescimento significativo nos últimos anos” “Este crescimento acentuado causa impacto à qualidade de vida e aos espaços urbanos”	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Impactos à Qualidade de Vida	“Este crescimento acentuado causa impacto à qualidade de vida e aos espaços urbanos”	Legitimação da Ação Política
CI - Problematização - Impactos aos Espaços Urbanos	“Este crescimento acentuado causa impacto à qualidade de vida e aos espaços urbanos”	Legitimação da Ação Política
CI - Processo Primeira Fase	“Na primeira fase do trabalho foi elaborado um diagnóstico”	Legitimação Técnica
CI - Processo Segunda Fase	“A etapa seguinte foi a de elaboração das propostas”	Legitimação Técnica
CI - Processo Terceira Fase	“na última e mais recente etapa, o trabalho, já na forma de anteprojeto de lei, foi novamente colocado à discussão”	Legitimação Técnica
CI - Valores dos Processos	“proporcionar uma agilização maior”	Legitimação da Ação Política

CI - Valores Comunidade	- “assegurar a participação da comunidade na gestão urbana”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Conforto Ambiental	- “garantir melhor iluminação, ventilação e insolação” - “evitando a formação de áreas de sombra e melhorando as condições de insolação e ventilação”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Consolidação da Ocupação	- “consolidar a proposta de ocupação da cidade utilizando a infraestrutura existente, direcionando os incentivos de forma a propiciar as intervenções de maneira equilibrada em toda a cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Diversidade de Usos	- “possibilidade do uso misto nos novos eixos”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Economia	- “redução do consumo de energia elétrica”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Emprego e Renda	- “estimular a geração de emprego e renda” - “geração de empregos e renda” - “estímulo à instalação de atividades geradoras de emprego e renda”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Futuro	- “preparando-o, adequadamente, para enfrentar os desafios do próximo milênio”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Gestão Democrática	- “forma mais democrática possível”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Integração Metropolitana	- “Não é mais possível pensar Curitiba isolada dos municípios vizinhos e as intervenções devem ser realizadas dentro da perspectiva metropolitana” - “promover o planejamento eficaz e integrado às políticas de desenvolvimento dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba” - “valorizada a sua vocação de elemento de integração metropolitana” - “eixo metropolitano de desenvolvimento” - “fazem parte de um projeto metropolitano, já que a manutenção das condições ambientais destas áreas interessa a toda a Região Metropolitana”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Modernidade	- “agregar ações que respondam a questões atuais”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Participação popular	- “assegurar a participação da comunidade na gestão urbana”	Legitimação Coletiva

	“Sugestões foram colhidas e muitas delas incorporadas ao anteprojeto original”	
CI - Valores - Preservação do Desenho Urbano e Identidade Territorial	“manter as conquistas que Curitiba já alcançou no processo de planejamento urbano”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Preservação do Patrimônio	“garantir a preservação dos patrimônios cultural, natural e ambiental do município” “preservação do patrimônio histórico”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Qualidade Ambiental	“Como complemento à qualidade ambiental” “frente as características de ocupação, suporte natural” “assegurar as condições ambientais adequadas à proteção e preservação dos mananciais” “beneficiar quem tem propriedade com vegetação” “proteger regiões que são consideradas frágeis do ponto de vista ambiental” “do ponto de vista ambiental, evitar a ocupação inadequada e garantir a sua preservação” “preservação de áreas verdes” “proteger as bacias dos rios e as áreas de preservação”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Qualidade de vida	“garantir a qualidade de vida” “garantir uma melhor qualidade de vida”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Tecnicidade	“na avaliação dos técnicos, comportam maior verticalização”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Valorização dos Profissionais	“resultado de um trabalho de fôlego que muito exigiu dos dedicados e esforçados componentes do grupo”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Vocação da Área	“vocação de algumas zonas residenciais existentes”	Legitimação da Ação Política

Fonte: a autora, 2022

APÊNDICE 5. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M033 DE 2016

<b>M033 - 2016</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Atores – COHAB CI - Atores – SETRAN CI - Atores – SMMA CI - Atores - SMU	“estudos específicos elaborados com a colaboração de órgãos e entidades municipais que operam no espaço urbano, notadamente a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB), a Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU), a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) e a Secretaria Municipal de Trânsito (SETRAN).”	Legitimação Técnica
CI - Atores – ComCuritiba CI - Atores – CONCITIBA	“participação de grupos organizados da sociedade civil, especialmente através do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) e da Conferência da Cidade de Curitiba (6ª ComCuritiba);”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - IPPUC	“elaboração de estudos técnicos pelo IPPUC”	Legitimação Técnica
CI - Atores - Organizações da sociedade Civil	“Com a finalidade de conferir ao projeto de lei elevado conteúdo técnico e, ao mesmo tempo, prestigiar a transparência e a publicidade, assim como a participação popular e de organizações da sociedade civil que militam na área urbanística, os trabalhos desenvolvidos foram focados em três pilares básico”	Legitimação Coletiva
CI - Atores - Profissionais em Geral	“trazendo, com isso, maior segurança jurídica para todos que trabalham com este tema, sejam eles servidores públicos ou profissionais em geral.”	Legitimação Técnica
CI - Atores - Servidores Públicos	“trazendo, com isso, maior segurança jurídica para todos que trabalham com este tema, sejam eles servidores públicos ou profissionais em geral.” “foram envolvidos cerca de 50 profissionais da Administração Municipal”	Legitimação Técnica
CI - Benefícios - Aprimoramento do Espaço Urbano	“aprimorar o planejamento e a ocupação do espaço urbano”	Legitimação da Ação Política
CI - Evento - Audiência Pública	“participação do cidadão individualmente, através da realização de audiência pública” “Audiência Pública no dia 17/03/2016”	Legitimação Coletiva

CI - Evento - CONCITIBA	- "40ª Reunião Ordinária do Conselho da Cidade de Curitiba no dia 31/03/2016"	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Conferência das Cidades	- "Conferência das Cidades, realizada em junho de 2016"	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Consulta Pública	- "coleta de sugestões através de sitio na internet" "consulta pública no sítio <a href="http://www.curitiba.pr.gov.br/rleidezoneamento">http://www.curitiba.pr.gov.br/rleidezoneamento</a> a partir do dia 17/03/2016"	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Debate	- "Debate - "Qual Curitiba Queremos?", realizado em 06/04/2016"	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Oficinas	- "Oficinas em todas as 10 (dez)s Administrações Regionais" "Oficinas devolutivas nas 10 (dez) sedes de Administrações Regionais, realizadas em junho de 2016"	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Workshop	- "Dois Workshops do CONCITIBA, realizados, respectivamente, nos dias 14/04/2016 e 28/04/2016, das 14h00 às 17h30, nas dependências da PUC-PR"	Legitimação Coletiva
CI - Eventos - Seminários	- "participação do cidadão individualmente, através da realização de audiência pública, seminários e coleta de sugestões através de sitio na internet criado para este fim."	Legitimação Coletiva
CI - Institucionalização de Instrumentos	- "a nova lei de Zoneamento inaugura um novo momento na ocupação do espaço urbano de Curitiba, já que institucionaliza a forma como serão buscados os objetivos inseridos no Plano Diretor de Curitiba"	Legitimação da Ação Política
CI - Lei Base - Estatuto da Cidade	- "atende ao que prescreve a Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade"	Legitimação Técnica
CI - Lei Base - Lei Complementar Federal nº 95/1998	- "buscou-se dar cumprimento às disposições da Lei Complementar Federal nº 95/1998"	Legitimação Técnica
CI - Marco	- "a nova lei de Zoneamento inaugura um novo momento na ocupação do espaço urbano de Curitiba"	Legitimação da Ação Política
CI - Novo Instrumento - Estudo de Impacto de Vizinhança	- "regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança"	Legitimação Técnica
CI - Novo Instrumento - Fachada Ativa	- "implantação de fachada ativa e fruição pública de lotes privados"	Legitimação Técnica
CI - Novo Instrumento - Plano de Desenvolvimento	- "elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional"	Legitimação Técnica

Regional		
CI - Novo Instrumento - Polos de Desenvolvimento Integrado	“criação de polos de desenvolvimento integrado, comercial e cultural”	Legitimação Técnica
CI - Objetivo da Mensagem	“Segue à apreciação dessa Casa Legislativa projeto de lei que "Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências””	Legitimação da Ação Política
CI - Objetivos - Organização do Espaço Urbano	“busca-se com esta nova legislação um instrumento de organização do uso e da ocupação do espaço urbano”	Legitimação da Ação Política
CI - Pilares - Estudos Técnicos	“elaboração de estudos técnicos pelo IPPUC”	Legitimação Técnica
CI - Pilares - Participação de Grupos Sociedade Civil	“participação de grupos organizados da sociedade civil”	Legitimação Coletiva
CI - Pilares - Participação do Cidadão	“participação do cidadão individualmente”	Legitimação Coletiva
CI - Prioridades - Extensão dos Setores Conectores	“a extensão dos Setores Conectores para leste”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Habitação de Interesse Social	“viabilização da implantação de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Novos Instrumentos	“A nova lei de Zoneamento também traz em seu bojo a regulamentação de novos instrumentos de política urbana criados pelo Plano Diretor”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Setor Especial de Saneamento Ambiental	“criação do setor especial de saneamento ambiental, com instrumentos que viabilizam a ocupação controlada destas áreas, ampliando a resiliência da cidade às mudanças climáticas”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Acessibilidade	“é uma legislação moderna e acessível ao cidadão comum e aos profissionais que militam na área urbanística”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Aprovação do Poder Legislativo	“qualquer alteração nestas políticas dependerá de amplo debate com a sociedade e passará, necessariamente, pelo crivo do Poder Legislativo Municipal.”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Clareza	“com o objetivo de conferir clareza, coerência e sistematização da matéria legislada.” “possibilitando uma maior clareza e	Legitimação da Ação Política

	compreensão da matéria.”	
CI - Valores Coerência	- “com o objetivo de conferir clareza, coerência e sistematização da matéria legislada.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Compatibilização de Interesses	- “servir de instrumento viabilizador dos diversos interesses legítimos do cidadão curitibano”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Compreensão	- “possibilitando uma maior clareza e compreensão da matéria.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Desenvolvimento Sustentável	- “instrumento de desenvolvimento sustentável da cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Embasamento Legislativo	- “foram analisadas 30 leis, 79 decretos e 10 Resoluções do Conselho Municipal de Urbanismo”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Gestão Democrática	“gestão democrática da cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Modernidade	- “é uma legislação moderna”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Modernismo (Funções do Urbanismo)	- “diversos interesses legítimos do cidadão curitibano, como morar, trabalhar, locomover-se, divertir-se e empreender.”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Organicidade	- “a consolidação e sistematização da matéria urbanística em um único diploma legal confere clareza e organicidade às disposições legais”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Participação popular	- “participação popular” “visando prestigiar a transparência e a participação popular” “esforço em prestigiar a participação popular” “qualquer alteração nestas políticas dependerá de amplo debate com a sociedade”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Perenidade	- “posto que confere a estes instrumentos a rigidez e a perenidade típicas das matérias que são reguladas por lei”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Perspectiva Humana	- “do ponto de vista do humano”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Publicidade	- “prestigiar a transparência e a publicidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Reconhecimento IPPUC	- “laboração de estudos técnicos pelo IPPUC, aproveitando-se de seu reconhecido e vasto conhecimento em relação às questões urbanas da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Rigidez	“posto que confere a estes instrumentos a	Legitimação da Ação

	rigidez”	Política
CI - Valores Segurança Jurídica	- “trazendo, com isso, maior segurança jurídica para todos que trabalham com este tema”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Sistematização	- “objetivo de conferir clareza, coerência e sistematização da matéria legislada”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Tecnicidade	- “conferir ao projeto de lei elevado conteúdo técnico”	Legitimação Técnica
CI - Valores Transparência	- “prestigiar a transparência” “prestigiar a transparência”	Legitimação da Ação Política

Fonte: a autora, 2022

APÊNDICE 6. ANÁLISE POR MEIO DE CICLOS DE CODIFICAÇÃO  
MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO Nº M034 DE 2018

<b>M034 - 2018</b>		
<b>PRIMEIRO CICLO – CODIFICAÇÃO INICIAL</b>	<b>CITAÇÃO</b>	<b>SEGUNDO CICLO – CODIFICAÇÃO POR PADRÃO - BASES DE LEGITIMAÇÃO</b>
CI - Atores - Mercado imobiliário CI - Atores - Poder Público CI - Atores - Sociedade Civil	“poder público e a sociedade civil - e notadamente o mercado imobiliário lato sensu - somem esforços na mesma direção apontada pelo Plano Diretor”	Legitimação Coletiva
CI - Benefícios - Aprimoramento do Espaço Urbano	“aprimoram o planejamento e a ocupação do espaço urbano”	Legitimação da Ação Política
CI - Curitiba Cidade Modelo	“inspirados pelo próprio processo de planejamento de Curitiba”	Legitimação da Ação Política
CI - Diretrizes - Novo Zoneamento	“ADEQUAR a legislação às diretrizes emanadas da Revisão do Plano Diretor da Cidade, aprovado pela Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015” “ALINHAR as regras de uso e ocupação do solo aos acordos internacionais vigentes” “SIMPLIFICAR o pacote de normas legais, especialmente no tocante à consulta e utilização por quaisquer interessados”	Legitimação Técnica
CI - Eixos Estruturais - Exemplo a ser seguido	“tendo sido copiado em diversas cidades em todo o mundo”	Legitimação da Ação Política
CI - Eixos Estruturais - Novos Eixos	“a proposta de novos eixos para estruturar espaços urbanos em processo de ocupação”	Legitimação Técnica
CI - Eixos Estruturais - Prática de Excelência	“eixos de transporte massivo de passageiros, já demonstrou sua excelência”	Legitimação da Ação Política
CI - Eixos Estruturais - Reconhecimento de Ocupação Inadequada	“reequilibrando a ocupação nesses eixos” “melhor aproveitamento do serviço de transporte expresso ali instalado”	Legitimação da Ação Política
CI - Eixos Estruturais - Símbolo do Desenho da Cidade	“desenho urbano da cidade, simbolizado pelo desenvolvimento linear em alta densidade”	Legitimação da Ação Política

CI - Evento - Audiência Pública	“audiências públicas”	Legitimação Coletiva
CI - Evento - Debate	“foram realizados amplos debates”	Legitimação Coletiva
CI - Importância do Zoneamento	“o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo - ZUOS constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal” “principal instrumento urbanístico apto a conduzir o processo de implementação das diretrizes de desenvolvimento territorial”	Legitimação Técnica
CI - Lei Base - Estatuto da Cidade	“atende ao que prescreve a Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade”	Legitimação Técnica
CI - Objetivo da Mensagem	“Segue à apreciação dessa Colenda Câmara de Vereadores projeto de lei que "Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências".”	Legitimação da Ação Política
CI - Objetivo Geral	“objetivo geral é o de planejar a ocupação dos espaços, conforme suas características e expectativas de desenvolvimento.”	Legitimação da Ação Política
CI - Objetivos de Organização do Espaço Urbano	“instrumento de organização do uso e da ocupação do espaço urbano”	Legitimação da Ação Política
CI - Plano Diretor	“O Plano Diretor foi definido como o meio para, entre outros objetivos, sistematizar as políticas públicas municipais definidas como prioritárias e fornecer as diretrizes básicas do ordenamento do solo.”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Diversidade de Usos	“a variedade e diversidade de usos na maior parte da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Extensão dos Setores Conectores	“a extensão dos Setores Conectores para leste”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Habitação de Interesse Social	“a viabilização da implantação de habitação de interesse social em áreas infraestruturadas da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Implantação Eixo Conector 3	“a promoção da implantação progressiva do Eixo Conector 3, desde a Cidade Industrial até a Linha Verde”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Incentivo ao Uso Não Habitacional Eixos Estruturais	“o incentivo ao uso não habitacional nas porções finais dos Eixos Estruturais Norte e Sul”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Incentivo de Atividades	“o incentivo à instalação de atividades de comércio e serviço vicinal de pequeno porte no miolo das zonas residenciais”	Legitimação Técnica

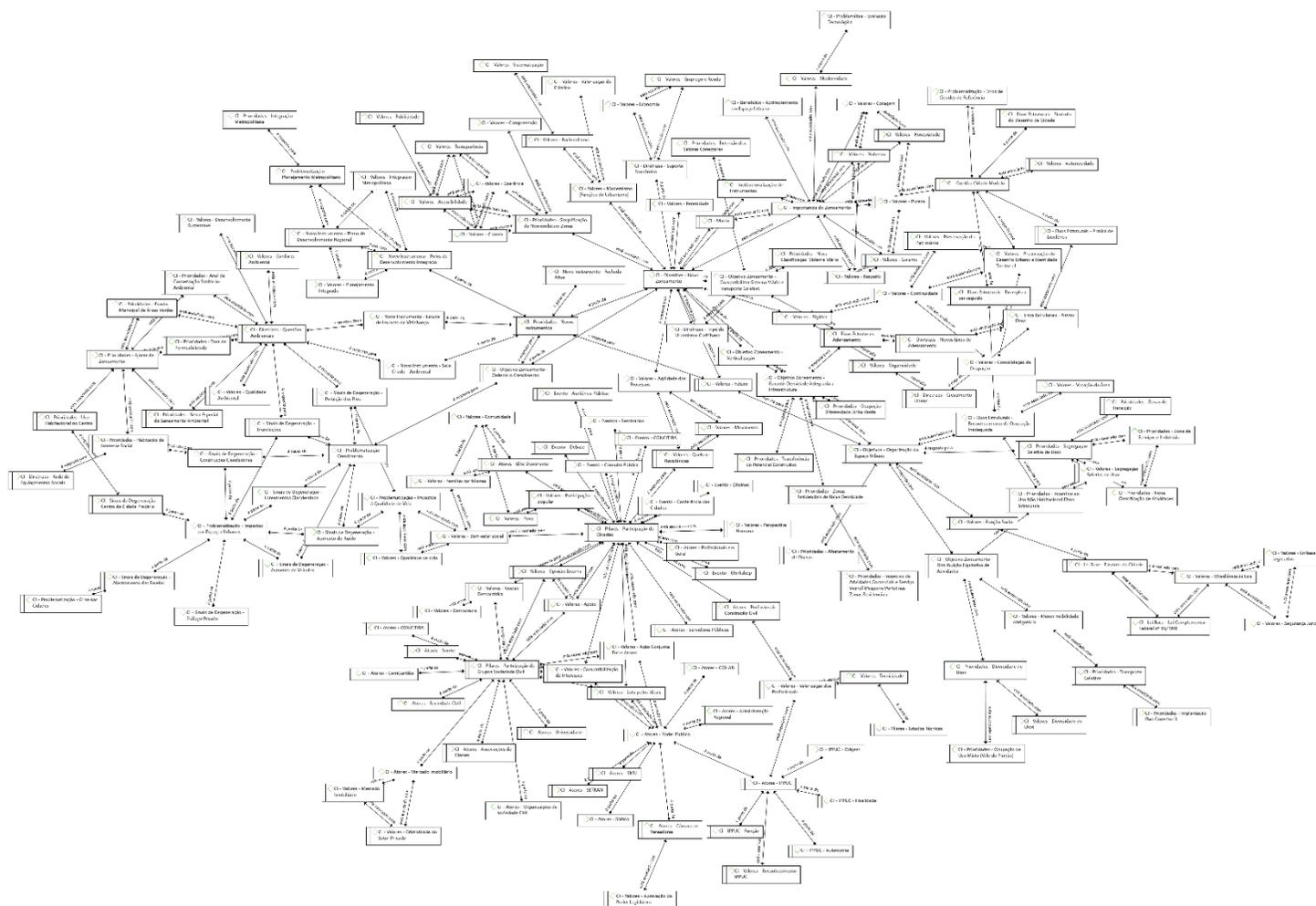
Comerciais e Serviço Vicinal (Pequeno Porte) nas Zonas Residenciais		
CI - Prioridades - Ocupação de Uso Misto (Vale do Pinhão)	“a promoção de uma ocupação diferenciada de uso misto na região denominada Vale do Pinhão”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Ocupação Diferenciada Linha Verde	“a promoção da continuidade da ocupação diferenciada da Linha Verde”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Segregação Seletiva de Usos	“a segregação seletiva de usos que possam prejudicar a qualidade de vida no interior das zonas predominantemente residenciais e miolos de bairro”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Setor Especial de Saneamento Ambiental	“a criação do Setor Especial de Saneamento Ambiental”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Simplificação da Nomenclatura Zonas	“simplificação da nomenclatura das zonas”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Transporte Coletivo	“o transporte coletivo e seu binômio com o pedestre”	Legitimação Técnica
CI - Prioridades - Uso Habitacional no Centro	“o incentivo ao uso habitacional na área central da cidade”	Legitimação Técnica
CI - Valores - Ação Conjunta Entre Atores	“somem esforços na mesma direção”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Acessibilidade	“disponibilizadas as informações necessárias” “acessível ao cidadão comum e aos profissionais que militam na área urbanística”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Bem-estar social	“visar ao atendimento do bem-estar social”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Clareza	“maior clareza”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Compatibilização de Interesses	“compatibilizar os diversos interesses legítimos do cidadão curitibano”	Legitimação Coletiva
CI - Valores - Compreensão	“compreensão da matéria”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores - Comunidade	“devendo abranger toda a comunidade”	Legitimação Coletiva

CI - Valores Continuidade	- “continuação das políticas urbanísticas que sempre caracterizaram Curitiba”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Criatividade do Setor Privado	- “estimular a criatividade do setor privado”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Desenvolvimento Sustentável	- “instrumento de desenvolvimento sustentável da cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Diversidade de Usos	- “oferta de estilos e tipologias de ocupação do espaço urbano” “maior oferta de tipologias habitacionais” “oferecem uma melhor diversificação territorial de usos”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Famílias curitibanas	- “atendendo aos gostos e estilos das famílias curitibanas”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Função Social	- “funções sociais da cidade e da propriedade sejam efetivadas”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Futuro	- “visualiza a Curitiba que se quer ter em 2024”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Gestão Democrática	- “gestão democrática da cidade”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Menor mobilidade obrigatória	- “menor incidência de mobilidade obrigatória” “satisfazer suas necessidades cotidianas mais perto de suas moradias”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Mercado Imobiliário	- “matizados pelas eventuais preferências e modismos do mercado imobiliário”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Modernidade	- “legislação moderna”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Modernismo (Funções do Urbanismo)	- “cumprir, da melhor forma possível, as funções urbanas, entre outras, residencial, comercial, industrial, cultural, política, administrativa e de lazer.” “deve servir de mecanismo apto a orientar a melhor distribuição possível das atividades de moradia, trabalho e lazer no conjunto do território municipal” “compatibilizar os diversos interesses legítimos do cidadão curitibano, como morar, trabalhar, locomover-se, divertir-se e empreender”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Participação popular	- “garantir a participação popular” “prestigiar a participação popular”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Preservação do Desenho Urbano e Identidade Territorial	- “atendendo os critérios de preservação do desenho urbano da cidade” “deve estar acompanhada de ajustes no zoneamento, tal como vem ocorrendo desde o primeiro conjunto, em 1975.”	Legitimação da Ação Política

	<p>“a considerar que as políticas urbanísticas de Curitiba devem ser mantidas e reforçadas”</p> <p>“assegurar o desenho básico da cidade e uma paisagem que lhe confere uma identidade territorial específica”</p>	
CI - Valores Qualidade de vida	- “proporcionar uma melhor qualidade de vida”	Legitimação Coletiva
CI - Valores Segregação Seletiva de Usos	- “atividades com convivência não conflitante”	Legitimação da Ação Política
CI - Valores Transparência	- “prestigiar a transparência”	Legitimação da Ação Política

Fonte: a autora, 2022

# APÊNDICE 7. REDE DE CÓDIGOS



Fonte: a autora, 2022.

## **ANEXOS**

ANEXO 1 - QUADRO I - LEI Nº 15511 DE 2019

QUADRO I  
EIXO ESTRUTURAL - EE / VIA CENTRAL

PARÂMETROS										
USOS		OCUPAÇÃO								
PERMITIDO	PERMISSÍVEL	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO (CA)	ALTURA (pavimentos)	PORTE (m <sup>2</sup> )	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	RECUO (m)	TAXA DE PERMEABILIDADE (%)	AFASTAMENTO DAS DIVISAS (m)	LOTE PADRÃO (testada x área)	
		Básico	Básico	Básico	Máx.	Mín.	Mín.	Mín	Mín.	
USOS HABITACIONAIS	Habitação Unifamiliar (1) (8)	-	1	2	-	50	10	25 (2)	-	15x450
	Habitação Coletiva (3)	-	4 (4) (7)	livre	-	Térreo e 2º pav. = 100%. Demais pav. = 50% (5)	-	-	Para o embasamento comercial atender o Plano Massa. Para os demais pavimentos H/6, contado do embasamento, atendido o mínimo de 2,50 m.	
	Habitação Institucional (3)									
	Habitação Transitória 1 (3)									
USOS NÃO HABITACIONAIS	Comércio e Serviço Vicinal (8)	-	-	2	200	50	10	25 (2)	-	
	Comunitário 1 e 2 (3)	Comunitário 3 (3)	4 (7)	livre	-	Térreo e 2º pav. = 100%. Demais pav. = 50% (5)	-	-	Para o embasamento comercial atender o Plano Massa. Para os demais pavimentos H/6, contados do embasamento, atendido o mínimo de 2,50 m.	
	Comércio e Serviço Vicinal, de Bairro e Setorial (3)									
	Indústria do Tipo 1 (6)	-								-

**Observações:**

- (1) Uma habitação unifamiliar por lote.
- (2) Atender regulamentação específica.
- (3) Deverá ser implantado o Plano Massa conforme regulamentação específica.
- (4) Nos terrenos situados no Eixo Estrutural Norte entre as Ruas dos Funcionários, Mal. Mascarenhas de Moraes, João Gbur e Mariano Gardolinski, e no Eixo Estrutural Sul entre as Ruas Pres. Kennedy, Orlando Padilha dos Santos até o cruzamento da Av. Winston Churchill com a Rua André Ferreira Barbosa, será limitado a 3 (três) o coeficiente de aproveitamento para o uso exclusivamente habitacional.
- (5) Nos terrenos onde houver limitação de altura da edificação, em função do Cone da Aeronáutica, com subutilização do potencial, poderá, a critério do Conselho Municipal do Urbanismo - CMU, ser ampliada a taxa de ocupação, respeitados os afastamentos mínimos das divisas
- (6) Somente alvará de licença para localização em edificação existente.
- (7) Para as edificações de uso misto o coeficiente será igual a 4 (quatro).
- (8) Para edificação de uma habitação unifamiliar e/ou um comércio vicinal até 200 m<sup>2</sup> sem implantação do Plano Massa, a edificação deverá atender no quadro acima.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2019