



**XVIII ENANPUR**  
NATAL2019  
27 a 31 maio

## **PARA ONDE CAMINHA A FLEXIBILIZAÇÃO CURITIBANA: Uma análise das alterações do planejamento urbano de Curitiba**

### **Autores:**

Matheus Mafra - UFPR - [mathemafra7@gmail.com](mailto:mathemafra7@gmail.com)

### **Resumo:**

Envolta em um discurso de que seu planejamento se trata de um modelo a ser seguido pelas demais capitais brasileiras, Curitiba não se afasta do restante dos municípios brasileiros quando detentora de uma legislação urbanística aplicada de maneira desigual e muitas vezes envolta de relações de poder que levam a sua aplicação ocorrer de maneira distinta para cada grupo social, de modo que se torne flexível para alguns, rígida para outros. Tal característica é evidenciada quando observado a maneira como a legislação urbanística é alterada para a garantia de implantação de grandes empreendimentos, principalmente shopping centers. Com tal objetivo em mente, o presente artigo se debruça sobre os processos de liberação de alvará para a construção de quatro shopping centers de Curitiba, planejados nas décadas de 1990 a 2000. Adotando metodologia documental de análise, observou-se como muitas obras são aceitas pela administração pública sob uma argumentação de que as mesmas garantiriam uma maior arrecadação fiscal ao município e geração de empregos para a cidade, além de que o argumento de que a implantação de medidas compensatórias afastariam qualquer impacto das obras sob o planejamento posto. Porém tal postura não é adotada para obras menores, que devem seguir de maneira rígida a legislação estabelecida. Conclui-se acerca da necessidade de que tanto a aprovação de obras de grande impacto, quanto a adoção de medida compensatórias, devem sofrer um maior índice de fiscalização, garantindo uma efetiva distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

# **PARA ONDE CAMINHA A FLEXIBILIZAÇÃO CURITIBANA**

Uma análise das alterações do planejamento urbano de Curitiba

## **1. INTRODUÇÃO**

O planejamento urbano sempre se mostrou como um dos principais méritos de Curitiba. Exposta como uma cidade onde a organização urbana se consolidou para além dos tratados, mas sim na sua prática, a capital curitibana se posicionou como um mito a ser admirado pelas demais cidades do território brasileiro e, quiçá, do mundo.

Ocorre que análises críticas da realidade vivida (e não planejada) da cidade demonstram que seu planejamento não foge das regras dos demais planejamentos propostos para as cidades brasileiras. O que já se reconhece é que a peculiaridade de Curitiba somente ocorre no que se refere ao consenso entre os diversos atores que formularam seus planejamentos (que em parte são refletidos até os momentos atuais), porém, os demais aspectos do planejamento urbano característicos da realidade social e política brasileira permanecem latentes: ignorância quanto às graves desigualdades sociais do município, falta de uma devida participação da sociedade civil e a aplicação desigual da mesma legislação. E é sobre a aplicação diferenciada da legislação urbanística que o presente artigo visa abordar.

Trata-se de um fenômeno recorrente no que se refere às decisões emitidas pela administração pública, que movimenta a legislação urbanística de maneira flexível para apenas um dos setores das sociedades, principalmente quando se trata de influências econômicas (ROLNICK, 2003, p.199).

Desse modo, o presente artigo investiga como ocorrem as flexibilizações das normas de planejamento urbano no território de Curitiba, identificando quais são os principais

órgãos por onde ocorre essa flexibilização e quais os sujeitos que mais demandam a respectiva flexibilização.

Para tal empreitada foram realizados dois blocos distintos de análise: o primeiro, discorre acerca do desenho institucional da política urbana Curitiba, apontando seus principais órgãos; enquanto o segundo analisa como os mesmos órgãos promoveram verdadeiras flexibilizações da legislação urbanística ao implantar obras de grande porte, como shoppings centers, no território.

## 2. DESCREVENDO A BUROCRACIA CURITIBANA

Inicialmente, é necessário destacar que o reconhecimento de Curitiba pelo sucesso de seu planejamento urbano (iniciado principalmente na década de 60) não se deve por alguma distinção de sua legislação (tendo em vista que o planejamento do município em muito se relaciona com as mesmas propostas de planejamento apresentadas em São Paulo e Rio de Janeiro), mas devido a uma correlação de forças entre os diversos órgãos da prefeitura de Curitiba e as elites industriais e comerciais locais que lograram no êxito da implantação do planejamento da cidade (OLIVEIRA, 2000, p.16).

Tal fato, por si só, já aponta como, apesar de suas especificidades, Curitiba é marcada pelas relações de poder vinculadas ao poderio econômico, mesmo que em tal cidade tais relações tenham angariado uma consequência distinta dos demais municípios brasileiros.

Atualmente, duas legislações são as principais fundamentadoras do planejamento urbano e suas respectivas limitações ao direito de construir: o Plano Diretor (instituído através da Lei 2.828/1966) e a Lei de Zoneamento (Lei 9.800/2000).

Esse conjunto de normas é 'posto em movimento' através de uma ampla estrutura administrativa especializada, principalmente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e seu Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), além do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA).

Essa tendência de criação de órgãos especializados da prefeitura para a elaboração e fiscalização das normas de planejamento urbano remonta aos anos 40, momento quando se passa a adotar uma abordagem integrada dos problemas urbanos vivenciados pelos municípios os problemas urbanos das cidades passam a ser tratados de maneira integrada pelos órgãos responsáveis pela política urbana do município, movimentação que também ocorre em outras cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, onde os referidos órgãos passam a ter o papel de fiscalização e ampliação da legislação urbanística (OLIVEIRA, 2000, p.83).

Considerando que tais órgãos são os principais influenciadores para os caminhos da aplicação da legislação urbanística, analisar como os mesmos são compostos e quais as influências que estes recebem (sejam internas ou externas) se mostra essencial para uma compreensão profunda de como a legislação urbanística pode vir a ser flexibilizada, objetivo central do presente artigo.

## 2.1. O INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC)

O IPPUC é uma autarquia da Prefeitura Municipal existente desde o primeiro Plano Diretor (Lei nº 2.660/1965). Tem como competência o planejamento da cidade em sentido estrito, sendo responsável pela elaboração de projetos de lei pertinentes ao desenvolvimento da cidade, promoção de estudos técnicos para o desenvolvimento integrado do Município, criar condições para uma adaptação constante da legislação urbana local (principalmente em relação às normativas nacionais e estaduais). Seus projetos de lei são tradicionalmente enviados à Prefeitura, que em seguida os submete junto ao legislativo, para aprovação.

Até o ano de 2007 o IPPUC possuía regulamentada em sua instituição a participação de entidades privadas de cunho patronal para a formulação de sugestões para o

planejamento urbano da cidade. Isso porque, através do Decreto Lei nº 339 do ano 2000, aprovou a criação CONSECON (Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), previu a participação das associações FIEP, ACP, ASBEA, IEP, SINDUSCON, SECOVI e IAB para a apresentação de propostas aos rumos do urbanismo de Curitiba (CURITIBA, 2003, sem numeração).

Destaca-se que por mais que tal regulação teve clara intenção de abrir a possibilidade de que entidades de cunho privado, as organizações que tinham seu lugar garantido, as mesmas que sempre incidiram direta ou indiretamente nos rumos do planejamento da cidade, conforme já aqui citado, ainda demandaram uma ampliação de participações de associações de classe, conforme consulta em documento postulado pelo SINDUSCON em uma das reuniões do referido conselho (BRAGA, 2015, p.80).

A incidência de tais organizações ainda se mantém dentro dos quadros institucionais do IPPUC, principalmente quando o referido órgão tende a criar instâncias não regulamentadas, tidas por seus próprios agentes como espaços informais, onde a participação das mesmas entidades de classe tende a ser privilegiada. É o que se nota em recente episódio onde o IPPUC, no momento da discussão da revisão do zoneamento da cidade, criou o denominado Grupo de Trabalho da Outorga Onerosa, onde se visaria apresentar propostas para o modo de funcionamento de tal instrumento urbanístico. Representantes da sociedade civil organizada e academia questionaram, logo ao terem garantida a participação nesse espaço (ainda que limitada a três participantes), o porquê de membros das associações de classe terem sua participação garantida desde as primeiras reuniões do GT, enquanto a sociedade civil teria sua participação garantida somente quando aproximadamente dez encontros já haviam sido realizados (FRENTE MOBILIZA, 2018, sem numeração).

O que se nota do desenho institucional do IPPUC, por sua vez, não é uma possível abertura legal para a incidência dos sujeitos aqui citados. Isso é notado, por exemplo, pela regulamentação de dois de seus principais conselhos: o Conselho Administrativo e o Conselho Deliberativo onde ambos conselhos são compostos apenas por órgãos vinculados a prefeitura e responsáveis pela temática urbana.

Porém, conforme já exposto aqui, é na criação de espaços informais, sob o pretexto de auxílio técnico, que o IPPUC acabe abrindo diversas possibilidades de incidência de associações de classe muito marcado pelo caráter patrimonialista de seus poderes, tendo em vista que somente os sujeitos que comandam o capital imobiliário são legitimadas para decidir sobre o rumo do planejamento urbano da cidade, ainda que tal órgão tenha sido criado, desde seus primórdios, justamente para se configurar como um espaço composto por especialistas da arquitetura, engenharia, economia e demais áreas do conhecimento urbano, sendo recorrente na legislação responsável por sua organização a necessidade de composição de funcionários com “notável conhecimento técnico”, o que dispensaria a necessidade de tantas ajudas recorrentes das associações aqui citadas, auxílios que marcam a trajetória de tal autarquia desde o seu início.

## 2.2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO (SMU) E O CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO (CMU)

Ainda no âmbito do poder Executivo, dois são os órgãos responsáveis por fiscalizar e até mesmo implantar o planejamento anteriormente criado pelo IPPUC: a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e o conselho à ela vinculado, o Conselho Municipal de Urbanismo.

Por si só, pouco contribui uma análise isolada do desenho institucional do SMU isoladamente. Isso porque, após análise das principais legislações relacionadas à temática urbana em Curitiba (como Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Código de Postura de Obras) se nota que a responsabilidade conferida à tal secretaria se trata da gestão da burocracia urbana, como as avaliações iniciais de licenciamento, compra e venda de potencial construtivo, dentre outras funções. Porém, após análise das legislações aqui citadas, é notável que o CMU, conselho vinculado ao SMU, detêm um papel central nos rumos da política urbana local.

Tal Conselho (instituído inicialmente através do artigo 5º da Lei nº 1.875/1960), por sua vez, atua no sentido de expedir alvarás de construção e utilização do solo, além de participar na formulação de resoluções acerca do planejamento urbano da cidade. Sua atuação, conforme já citado, é ampla e todas as legislações relacionadas à política urbana atribuem alguma competência exclusiva à tal Conselho (o que não se nota em relação ao SMU, por exemplo). O CMU se torna o órgão responsável tanto para apontar medidas compensatórias de obras que não atendam ao planejamento urbano, à resposta final dos casos omissos presentes na legislação do zoneamento, sendo também o responsável pela decisão final acerca da emissão de licenças para construção e utilização comercial.

Seu funcionamento adota modelo de gestão inspirado nos moldes norte-americanos e implantada no solo brasileiro desde anos 30. Neste modelo, cabe a um órgão vinculado ao Poder Executivo analisar os possíveis caminhos para a flexibilização do zoneamento de uma cidade, alegando-se que apenas com a garantia de elasticidade esse instrumento urbanístico pode se perpetuar em um território. Trata-se de uma estratégia aplicada desde anos 20 em Nova York, como um caminho para evitar que proprietários recorressem à justiça, mas se utilizem de um espaço administrativo para negociar os parâmetros construtivos já estabelecidos em lei (FELDMAN, 2005, p.251).

A trajetória do CMU, como de qualquer órgão de relevância política, demonstra como o desenho de sua estrutura acaba refletindo a distribuição de poder entre os grupos inseridos em uma determinada organização de poder (GUADALINI JR, CODATO, 2017, p.486). É devido a tais fins que a estrutura do CMU é alterado em um curto período de tempo, primeiro na gestão de Gustavo Fruet (2012 a 2016) e, logo em seguida, na gestão de Rafael Greca (2017 até o presente momento).

No ano de 2015, durante a gestão Fruet, através do Decreto nº 337/2015, o referido Conselho passa a ter sua composição e seus funcionamentos ampliados (CURITIBA, 2015, sem paginação). Ao contrário de apenas decidir sobre os casos permissíveis e interpretar a aplicação da legislação urbana municipal, o artigo 2º aponta que será de competência do CMU julgar questões referentes à matéria urbanística, tomar deliberações acerca da política urbana municipal, analisar questões relativas ao Plano Diretor, propor diretrizes para áreas públicas, propor resoluções e debater projetos de lei de interesse urbanístico.

Ainda, através do mesmo decreto, através de seu artigo 3º, a composição de membros do conselho é alterado, garantindo-se participação e voto de alguns setores da sociedade civil, que contabilizam em 16 ao todo, composta exclusivamente por entidades de classes profissionais relacionadas ao comércio ou ao mercado imobiliário, como a Associação Comercial do Paraná (ACP) ou Instituto de Engenharia do Paraná (IEP). Esse trabalho de liberação de alvarás, bem como os membros da sociedade civil, será dividido entre duas comissões: a Comissão de Usos Comerciais e a Comissão de Edificação e Utilização do Solo.

A Comissão de Usos Comerciais possui em sua composição, enquanto participantes representando órgãos governamentais: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Trânsito (SETRAN) e Procuradoria Geral do Município. No que se refere às entidades de classe, ela é composta por: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI-PR); Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR); Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA); Associação Comercial do Paraná (ACP); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-PR); Federação do Comércio do Estado do Paraná (FECOMÉRCIO); Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (SECOVI-PR) e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR).

A Comissão de Edificações e Uso do Solo, por sua vez, tem como participantes representando órgãos do Estado: Secretaria do Meio Ambiente (SSMMA), Secretaria de Obras Públicas (SMOP), Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD) e Procuradoria Geral do Município. No que se refere às entidades de classe, ela é composta por: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (CREA-PR), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (SINDARQ-PR); Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (SENGE-PR); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (SINDUSCON-PR).

Já em 2017, sob nova gestão comandada por Rafael Greca, através do Decreto nº 678/2017, o CMU passa por mais mudanças, com suas competências sendo alteradas, mas ainda garantindo a participação de entidades da sociedade civil: insere-se através do artigo 2º (Decreto nº 678/2017) que o CMU terá natureza consultiva, deliberativa e de julgamento,



retirando-se a antiga competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico (prevista anteriormente através do inciso VI do artigo 2º do Decreto nº 337/2015)90.

Também se estabelece, através do inciso III do artigo 3º da Lei nº 678/2017 que a Procuradoria Geral do Município participará de modo a prestar assessoramento jurídico, porém sem direito a voto, o que não ocorria durante a gestão Fruet e seu Decreto nº 337/2015.

Houve também mudanças em relação ao seu desenho interno, quando o Decreto 678/2017 não prevê a existência do Conselho Deliberativo, nem o Conselho Superior, que anteriormente eram previstos através do artigo 5º do Decreto nº 337/2015. As comissões de usos comerciais e de edificação, uso e ocupação do solo continuam a existir, previstas respectivamente através das alíneas 1 e 2 do artigo 3º.

Consequentemente essa mudança trouxe alterações na composição dos membros do Conselho: secretarias do município, como de Meio Ambiente (SMMA), de Trânsito (SETRAN) e de obras públicas (SMOP), que antes integravam os órgãos extintos, agora passam a contar com apenas duas vagas para titular e duas vagas para suplente, distribuídas para as comissões de julgamento. A Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD), por sua vez, foi retirada do conselho, perdendo seu cargo na Comissão de Edificação, Uso e Ocupação do Solo, previsto através da alínea d do Inciso II do artigo 11º do Decreto 337/2015.

Aqui, o desenho institucional do SMU e do CMU se altera em comparação ao IPPUC: as entidades de classe até aqui citadas tem lugares garantidos em um dos órgãos que maiores competências para interferir no planejamento urbano local, principalmente considerando que muitas vezes as decisões de sua competência são relacionadas a limitações do exercício de propriedade, considerando que a emissão de licenças e alvarás sempre levam em consideração os limites de construção, como altura e densidade, impostos na legislação local, para sua emissão. Mais uma vez, os sujeitos da sociedade civil que são marcados pela detenção de maior patrimônio, são os que mais conseguem influenciar na máquina burocrática da prefeitura.

Ainda, questões práticas do funcionamento do CMU podem facilitar na existência de relações de poder até aqui citadas, principalmente no que se refere ao clientelismo. Conforme destaca Hoshino (2017,p.110), o CMU possui um funcionamento de difícil compreensão por sujeitos externos à ele, emitindo decisões de difícil acesso e contestação por terceiros, agravado pela ausência de participação e fiscalização pública em suas instâncias, agravado ainda por uma ausência de regimento interno, o CMU é um campo fértil para o estabelecimento de clientelismos para a liberação de alvarás, hipóteses confirmadas pelos já citados casos de alvarás suspensos após a constatação de infringências a lei de planejamento urbano após o pagamento de propinas para autorizações de obras de grande impacto no município. Por fim, o Conselho não possui uma sistematização de suas decisões<sup>1</sup>, o que torna as mesmas ainda mais imprevisíveis e abertas as práticas de clientelismo.

### 2.3. O CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA (CONCITIBA)

Paralelamente ao CMU, outro Conselho é fundamental para a compreensão do funcionamento da política urbana curitibana: o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Criado após a promulgação da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, o CONCITIBA é um órgão vinculado ao IPPUC e criado pela Lei Municipal nº 12.579, tendo funções fiscalizadoras, consultivas e deliberativas<sup>2</sup> sob a política urbana de Curitiba, sendo composto por membros da administração pública e por membros da sociedade civil (como movimentos sociais, entidades de classe, academia e pesquisadores).

É notável que o CONCITIBA acaba tendo, a partir de suas funções, uma sobreposição de competências, considerando que muitas de suas responsabilidades, estabelecidas legalmente, vão de encontro às responsabilidades também conferidas ao CMU. Porém, já se

---

<sup>1</sup>Tal constatação adveio após acompanhamento do autor do presente artigo de reuniões do Conselho, tendo tal afirmação reafirmada pelo próprio Secretário Municipal de Urbanismo.

<sup>2</sup>Função inserida após a 5ª Conferência Municipal das Cidades, ainda pendente de regulamentação.

notando como o poder acaba sendo propositalmente dividido entre os órgãos municipais, o CONCITIBA acaba tendo um papel reduzido

Mais uma vez, nesse sentido, é notado um forte traço de patrimonialismo na gestão da política urbana de Curitiba, dessa vez por uma comparação entre os dois conselhos relacionados à temática urbana: aquele composto por associações de classe detém um amplo poder de decisão, legitimada pela própria legislação, enquanto o órgão que tem em sua composição movimentos sociais, academia e outros sujeitos não relacionados a uma forma de poder baseada no patrimonialismo, estes inclusive eleitos pela sociedade durante as Conferências Municipais das Cidades, acaba tendo seu papel reduzido pela própria administração pública (COELHO, 2015, p.75).

Assim, um espaço que poderia se tornar o mais democrático da gestão urbana curitibana, principalmente se comparado com os outros aqui expostos, acaba se tornando um órgão de competência reduzida, não conseguindo efetivar os princípios da gestão democrática conferidos pelo próprio Estatuto das Cidades.

Essa realidade também é notada durante as Conferências Municipais da Cidade de Curitiba, momento onde são eleitos os novos conselheiros do CONCITIBA (que exercerão o cargo até a ocorrência da Conferência posterior em dois anos), além de ser o espaço oficial para a sociedade apresentar resoluções para o funcionamento do planejamento urbano municipal, inclusive referente ao meio de funcionamento dos órgãos aqui expostos. Isso porque, todas as 5 conferências municipais de Curitiba se resumiram à necessidade da sociedade civil questionar a necessidade de criação de espaços democráticos de gestão da política urbana, inclusive com a terceira conferência sendo anulada justamente pela postura do poder público em impedir a participação de movimentos sociais no evento (BRAGA, 2015, p.200).

### **3. APONTAMENTOS E COMPARAÇÕES DAS FLEXIBILIZAÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO**

Historicamente a legislação urbana de Curitiba se encontra sob alvo de uma série de interesses e disputas, muitas advindas de setores empresariais como os já aqui descritos, que inclusive contam com postos legalmente garantidos em órgãos deliberativos do município. Tais interesses acabam, por vezes, a promover uma flexibilização da legislação posta.

Um exemplo de tal postura é quando ACP era uma entidade de grande representatividade na influência de liberação de alvarás para instalação de comércios em regiões não autorizadas pelo zoneamento atua. Nesse sentido, destaca-se como a atuação da ACP tendeu a ser caracterizada como uma intermediária entre os comerciantes e o poder público, a fim de requerer que este realizasse ‘flexibilizações’ da Lei de Zoneamento do município.

Os interesses privados em relação à liberação de alvarás foi tamanho, que a alta liberalização de alvarás da segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1974) acabou repercutindo em conflitos na gestão de Requião (1986-1989) em relação à ilegalidade dos alvarás já emitidos, que acabaram por inflar muitas das setoriais existentes. Posteriormente na retomada de Lerner ao poder, se inicia uma ação conjunta entre ADEMI e SINDUSCON a fim de que requerer a prorrogação dos alvarás já emitidos, bem como que os projetos pudessem ser alterados sem terem seus alvarás de construção caçados.

Nacionalmente esse fenômeno é comum e passível de comparação. Em São Paulo, por exemplo, diversos sujeitos do mercado privado influenciaram diretamente na política urbana do município, através de diversos espaços estatais, dentre eles, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que possui uma atuação que em muito se assemelha com o CMU, como análise de liberação de alvarás de obras de grande porte. O SECOVI (que também atua no município de Curitiba), manteve um forte vínculo com tal órgão paulistano, conseguindo decisões privilegiadas ao mercado imobiliário (HOYLER, 2014, p.71).

Nesse mesmo sentido, outros dois casos marcam a história da urbanização curitibana, ambos com semelhanças entre si. O primeiro deles é o caso da liberação da construção do Shopping Mueller, ainda em 1983, quando se constatou que dirigentes do

IPPUC concederam alvará para a construção do shopping, mesmo que tal construção desrespeitasse todas as leis de utilização do solo então vigentes.

O segundo, mais recente, se tratou de investigação promovida pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), denominada de Operação Al-Barã, e a posterior auditoria interna no CMU. Ambos os procedimentos ocorreram após constatação de atuação de supostos lobistas buscando, mediante pagamento de propina, a facilitação na emissão de alvarás, licenciamentos e transferências de imóveis. A auditoria em questão, promovida pelo prefeito Rafael Greca, acarretou na suspensão de, até semanas após sua abertura, 27 inquéritos. Destaca-se que tal operação constatou a liberação de alvarás para obras até treze vezes maior do que o permitido pela legislação (ANIBAL, 2017, sem paginação).

Quando não apresentado de uma maneira ilegal, como as acima expostas, a flexibilização para grandes empreendimentos ocorre também pelas supostamente vias legítimas da administração pública. Isso foi devidamente observado após análise documental de processos administrativos solicitando a liberação de alvarás de construção para shoppings centers na cidade. Considerando a quantidade de aspectos a serem analisados, bem como a quantidade de empreendimentos que marcam o território de Curitiba, selecionou-se os seguintes empreendimentos: shopping Barigui, Shopping Palladium, Shopping, Shopping Pátio Batel e Shopping Jockey Plaza.

Todas as obras apresentam características em comum: se tratam de grandes empreendimentos, com conseqüente impacto no planejamento urbano da cidade, muitas vezes envoltos de polêmicas quanto a sua inserção no território (já que se encontrariam fora das zonas destinadas ao comércio da cidade, por exemplo, tal como no ocorrido no Shopping Mueller, um dos primeiros da cidade).

Outro aspecto que merece ser destacado é que em todos os processos houve alguma espécie de negociação com o município acerca das medidas compensatórias para a inserção da obra. Em todas, sob o argumento de que a obra não se enquadrava ao planejamento previsto, mas que seus impactos fiscais e de empreendimentos seriam superiores aos impactos gerados.

É o que ocorre, nesse sentido, quando da liberação de alvará de construção referente ao Shopping Barigui: os órgãos municipais já aqui descritos, no decorrer de seus pareceres (que basearam a decisão final), alegam que ainda que a área a ceder o empreendimento não preveja a inserção de obras de tal índole, sua autorização seria viável pela geração de empregos advindos do shopping, aumento da arrecadação fiscal, bem como de que as obras de infraestrutura oferecidas pelos empreendedores para a construção da obra seriam de importância considerável para o meio ambiente e para a própria urbanização da cidade, tendo em vista que caberia aos empreendedores a realização de obras viárias e até mesmo convênio com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB) para a realocação de famílias que antes se encontravam assentadas na região, em região supostamente de preservação ambiental, considerando que às margens do Rio Barigui.

O Shopping Palladium segue linha semelhante. O que se constata no decorrer do seu processo de liberação de alvará se refere a problemas relacionados aos impactos da mobilidade de sua inauguração, bem como o manejo de árvores que se encontravam no terreno em questão. De início, alega-se que os empreendedores deveriam se responsabilizar pela implementação de ciclovias, valoradas no mesmo montante que seria destinado para a construção das vagas faltantes para o empreendimento, bem como a doação de árvores nativas para o município. Ocorre que, após a interposição de recursos administrativos interpostos pelos empreendedores do shopping em questão, as medidas compensatórias se converteram de construção de canchas esportivas em escolas municipais, até a doação de equipamentos eletrônicos (como computadores e um servidor) à Secretaria Municipal de Urbanismo – medidas que pouco se relacionam com os impactos gerados pela obra.

O Shopping Pátio Batel também demandou uma série de medidas compensatórias. De início, os diversos órgãos da prefeitura solicitaram a realização de reformas de mobilidade urbana no perímetro de onde o shopping foi instalado. Ainda, também foi pleiteado a realização de reformas em uma praça nas redondezas. Porém, ainda assim a obra esteve envolta em polêmicas, tendo em vista que as reformas viárias reduziram área pública do Parque Gomm, o que motivou a criação do movimento por parte da sociedade civil do “Salve o Parque Gomm”, visando impedir que as medidas compensatórias em questão interferissem no desenho da região.

Por fim, no que se refere ao empreendimento do Shopping Jockey Plaza, o mesmo ficou condicionado à execução de obras de infraestrutura viária, considerando impactos de mobilidade no local. As maiores medidas compensatórias adquiridas pelo Jockey Plaza se referem à aquisição de potencial construtivo de prédios históricos da capital Paranaense, como a Casa do Estudante Universitário do Paraná.

Tais flexibilizações do planejamento urbano, bem como as medidas compensatórias que possibilitam sua concessão, entram em contradição com a rigidez imposta a outros setores da sociedade, como os moradores da região do Boqueirão.

Na região em questão, moradores se encontram em constante estado de irregularidade sob a argumentação de se encontrarem em área não destinada para a moradia, mas para comércio e pequenas indústrias. Tal constante estado de irregularidade sempre deixou os moradores diante da possibilidade de despejo ou demolição de suas moradias – sendo que atualmente, ainda que os conflitos judiciais em relação a região tenham cessado, os moradores persistem em estado de irregularidade (CARVALHO, 2012, sem paginação).

Ainda, a exigência de medidas compensatórias devem ser constantemente fiscalizadas, tendo em vista que vem se notando tendência em que as mesmas não sejam devidamente implantadas no município, tal como se aponta em relação à construção do Templo Salomão (FREY, 2017, sem paginação).

#### **4. A FLEXIBILIZAÇÃO TENDE PARA UM LADO? BREVES CONCLUSÕES**

É evidente, a partir dos apontamentos realizados no presente artigo, que para além dos conflitos que se mostram latentes no momento de elaboração das legislações urbanísticas, disputas em relação à aplicação das mesmas normas permanecem latentes nos espaços administrativos.

Isso porque, a maneira como a legislação urbanística curitibana e seus respectivos órgãos se estabelecem, favorecem a existência de uma série de lacunas, muitas vezes aproveitadas pelos empreendedores no momento de instalação de grandes empreendimentos. Para além das lacunas, a própria administração pública se mostra interessada em promover a instalação de empreendimentos como os aqui narrados, mesmo quando discordantes do planejamento posto, considerando que as mesmas demonstram garantir aumento de arrecadações financeiras para o município e promover a geração de empregos à população.

Não é o que ocorre em relação à irregularidades de obras advindas de setores menos favorecidos da cidade. À esses, ao que tudo indica, a legislação é aplicada de maneira rígida e sem a oferta de qualquer medida que venha a solucionar os impactos de obras não correspondentes ao planejamento local.

Tais lacunas legais e institucionais, aliadas à uma visão econômica do próprio município, levam à um tratamento desigual entre diversos setores, orientando o crescimento urbano para apenas um sentido favorável a grandes empreendimentos de cunho comercial e distante de pautas habitacionais e ambientais, principalmente em suas questões de mobilidade. Ademais, as medidas compensatórias se mostram como transferências de ônus da administração pública para os empreendedores, por vezes de pautas totalmente distintas aos impactos gerados pelos empreendimentos, como as já citadas instalações de computadores e construção de canchas esportivas em áreas distintas das instalações abordadas.

Repensar como a legislação urbanística Curitibana é posta em movimento por seus órgãos e atores sociais se mostra urgente para a efetivação dos princípios urbanísticos que regem as normas de direito urbanístico, principalmente no que se refere à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (FERNANDES, 2010, p.69).

## 4.REFERÊNCIAS



ANÍBAL, Felipe. *Liberação de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”*, diz ex-secretário de Fruet. *Gazeta do Povo*, 28 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/liberacao-de-alvaras-80-do-que-passa-e-contra-a-lei-diz-ex-secretario-de-fruet-arikwle0lkr7qs2kaije95c69>>. Acesso em 10.nov.2017.

ANÍBAL, Felipe. *“Farra dos alvarás” em Curitiba liberou imóvel com área até 13 vezes maior que o permitido*. *Gazeta do Povo*, 24 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/farra-dos-alvaras-em-curitiba-liberou-imovel-com-area-ate-13-vezes-maior-que-o-permitido-ais2tb8v0y3chuh0hx3l5mpj4>>. Acesso em 08.set.2017.

BRAGA, Andrea Luiza Currelino. *Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de vozes e atores sociais*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, 1997, p. 229-250.

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

CURITIBA. *Decreto nº 1910*, de 07 de dezembro de 1965. Aprovando o regulamento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/1965/191/1910/decreto-n19101965-aprovando-regulamento-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba\\_ippuc?q=IPPUC%20REGIMENTO%20INTERNO](https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/1965/191/1910/decreto-n19101965-aprovando-regulamento-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba_ippuc?q=IPPUC%20REGIMENTO%20INTERNO)>. Acesso em: 10.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei Ordinária nº 3.785*, de 30 de setembro de 1970. Dá nova redação ao artigo 3º, da Lei nº 2660, de 1º de dezembro de 1965 e revoga a Lei nº 3566, de 27 de outubro de 1969. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1970/379/3785/lei-ordinaria-n-3785-1970-da-nova-redacao-ao-artigo-3-da-lei-n-2660-65-de-1-de-dezembro-de-1965-e-revoga-a-lei-n-3566-69-de-27-de-outubro-de-1969-2000-12-12-versao-compilada>>. Acesso em:10.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 337*, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: <[https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de\\_urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015](https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de_urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015)>. Acesso em 13 out.2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Ordinária nº 13.715*, de 11 de maio de 2011. Altera o art. 3º da Lei Municipal nº 2.660, de 1º de dezembro de 1965, alterado pelo art. 8º da Lei Municipal nº 12.579, de 18 de

dezembro de 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1371/13715/lei-ordinaria-n-13715-2011-altera-o-art-3-da-lei-municipal-n-2660-de-1-de-dezembro-de-1965-alterado-pelo-art-8-da-lei-municipal-n-12-579-de-18-de-dezembro-de-2007>>. Acesso em : 12.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 339*, de 03 de abril de 2003. Aprova o Regulamento do Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/2003/34/339/decreto-n-339-2003-aprova-o-regulamento-do-conselho-consultivo-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba?q=consecon>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.800*, de 03 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00084664.pdf>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.095*, de 21 de julho de 2004. Dispõe Sobre as Normas que Regulam a Aprovação de Projetos, o Licenciamento de Obras e Atividades, a Execução, a Manutenção e Conservação de Obras no Município e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-curitiba-pr>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.771*, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art.40º, §3º, do Estatuto da Cidade, para a orientação do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-curitiba-pr>>. Acesso em 12.Ago.2018.

FELDMAN, SARAH. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed., São Paulo: Globo, 2001.P.822

FRANZONI, Júlia Ávila. *Política Urbana na Ordem Econômica*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.P.69.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 24 ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. P .121.

GUANDALINI JR, Walter; CODATO, Adriano. *O Código Administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eh/v29n58/0103-2186-eh-29-58-0481.pdf>>. Acesso em: 20.abr.2018. P.486.

SANTOS, Milton. O Meio Ambiente Construído e Flexibilidade Tropical. In: MILTON, Santos. *Técnica, Espaço, Tempo*. 5ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. P.71.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000. P.83.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.