



Novas agências, velhos discursos? Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos.

Autores:

Mariana Galacini Bonadio - UFPR - mari.bonadio@gmail.com

Mônica Máximo da Silva - USP - monicamsilva@usp.br

Resumo:

O presente artigo examina o processo atual de revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo em Curitiba à luz do contexto de barganha na conformação de regimes urbanos, apropriando-se das ideias de agência política e de estratégia discursiva dos distintos agentes sociais na formulação da política urbana. No processo revisório em questão, é possível identificar a centralização da disputa em dois grupos sociais: o setor produtivo, identificado como “G10”, e outro conformado por organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, com um desfecho favorável ao primeiro, pelo acolhimento da maioria de suas demandas junto ao poder executivo. Embora a interveniência do empresariado na condução da política urbana em Curitiba não seja nova, o que nos aparenta “novo” é o deslocamento estratégico-discursivo do “conhecimento técnico”: da mística tecnocrática do planejamento urbano liderada pelo poder público ao setor produtivo, materializado na figura do G10.



NOVAS AGÊNCIAS, VELHOS DISCURSOS?

Notas sobre o processo de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz do contexto de barganha dos regimes urbanos

INTRODUÇÃO

O presente artigo examina o processo atual de revisão da regulação do solo urbano em Curitiba à luz da perspectiva de disputa e distribuição de vantagens de barganha na conformação de regimes urbanos, apropriando-se das ideias de agência política e de estratégia discursiva dos distintos agentes sociais na formulação da política urbana.

Desde os anos 1990, teóricos dos regimes urbanos agregam esforços para a compreensão das transformações urbanas através do alcance da *agência política*, ou seja, da consideração da complexidade das relações de poder presente nas estratégias dos agentes sociais, demonstrando que escolhas políticas locais e coalizões governamentais e público-privadas importam na produção socioespacial (STOKER, 1995). Não obstante, críticas a estas perspectivas também procedem em avaliar que o foco na dinâmica interna de tomada de decisão como explicação para o desenvolvimento urbano pode exagerar a dimensão da agência se negligenciar a importância das estruturas institucionais e econômicas na formação dos próprios regimes.

Destarte, adota-se no presente artigo a perspectiva dos regimes urbanos como agentes de barganha, inspirada nas colocações de Kantor e Savitch (1993) e Kantor *et al* (1997). Trata-se de compreender os regimes como os agentes governamentais que funcionam para barganhar os termos da cooperação entre os setores públicos, privados e civis, em uma economia política liberal-democrática. A partir desta perspectiva, o elemento crucial para entender a política urbana torna-se as disputas na distribuição de vantagens de barganha. À medida que os distintos agentes competem para determinar os termos da cooperação e coalização possíveis - utilizando os recursos e oportunidades de barganha proporcionados por suas circunstâncias -, limita-se a própria composição do regime urbano: quem é incluído e excluído, o modo de relação público-privado e a prevalência de certas agendas de desenvolvimento urbano (principalmente quanto aos benefícios alocativos e distributivos). Assume-se que esta perspectiva dificilmente explica todos os tipos possíveis de regimes, mas defende-se que através desta é possível sinalizar as circunstâncias que singularizam os regimes a partir de forças gerais,

mediadas pelas particularidades das cidades. Nesta direção, permite-nos uma aproximação dos regimes urbanos como um processo contingente, contestado e de constante luta política e institucional; abordagem teórico-interpretativa apresentada no primeiro tópico do presente artigo, na sequência desta introdução.

A potencialidade desta abordagem para a análise aqui proposta está, sobretudo, em problematizar a construção da política urbana atual de Curitiba como um jogo de barganha por prevalecer certos interesses na agenda urbana contemporânea. Exemplificando o contexto em disputa no atual regime urbano de Curitiba, o tópico que segue é destinado à apreciação do processo de revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, iniciado em 2016 e ainda em curso. O método de análise é baseado em registros documentais e bibliográficos - imprensa escrita, sítios digitais das entidades envolvidas e atas de reuniões oficiais do Conselho da Cidade de Curitiba -, observação direta nos eventos oficiais do processo revisório, e de entrevistas semiestruturadas levadas a cabo com os diversos agentes envolvidos¹. Para o presente artigo, foram analisados os testemunhos de nove dos vinte atores entrevistados, mantidos em anonimato e identificados por pseudônimos, vínculos institucionais e segmentos à qual pertencem ao longo do texto.

Embora o planejamento urbano de Curitiba seja reconhecido nacional e internacionalmente como um caso de sucesso, não se deve reduzir o propagandeado êxito à capacidade técnica municipal, desacreditando o papel desempenhado pelos demais agentes na definição da política urbana local. A título de conclusão, o tópico final examina continuidades e discontinuidades presentes nos contextos de barganha pretérito e atual, sinalizadoras das transformações contemporâneas na composição do regime urbano curitibano.

FORÇAS INDUTORAS DOS REGIMES URBANOS À LUZ DO CONTEXTO DE BARGANHA

As distintas e singulares trajetórias urbanas são indicativas da relacionalidade processual entre diferentes forças sociopolíticas e econômicas - de seus atores e instituições - indutoras da dinâmica constitutiva própria de um regime urbano, assim como de suas formas de regulação urbana. Apropriando-nos de considerações em Abramo (1995), Kantor *et all* (1997), Terhorst e Ven (2001) e Kesteloot (2008), poderíamos sintetizar essas forças em três “arranjos” de influências relativas na conformação dos contextos de barganha dos regimes urbanos: (1)

1 As entrevistas compõem um escopo maior pertencente à pesquisa de mestrado de uma das autoras, em andamento no âmbito da pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. As considerações aqui efetuadas tratam de uma análise parcial dos resultados.

estrutura do Estado; (2) ambiente de mercado e (3) condições democráticas.

Assumindo distintas configurações geográficas e sócio-históricas, a **estrutura do Estado** é decisiva dos arranjos político-territoriais que propiciam a formação dos regimes urbanos, ao constituir as *regras institucionais, territoriais e fiscais* que regulam as decisões pertinentes às políticas públicas (TERHORST e VEN, 2001). Para a política urbana, um fator de relevância do processo de estruturação do Estado liberal-democrático é a medida entre formas públicas e privadas na produção da espacialidade; o que, por sua vez, dependerá de como os *direitos de propriedade* serão definidos no interior das relações jurídico-normativas do Estado. Uma vez que a definição desses direitos envolve interesses conflitantes com relação às vantagens econômicas alocativas e a realização de uma provisão distributiva de bens públicos, o modo de regulação da forma territorial-proprietária será social e politicamente disputada no espaço e no tempo.

A relação estabelecida entre a estrutura básica do Estado e o planejamento urbano precisa o direito de propriedade privada através de uma diversidade de *direitos públicos* como pré-condições políticas de regulação da forma territorial-proprietária. Nesse sentido, o Direito (de forma abrangente) é entendido como um fenômeno histórico e socialmente situado, que, sob a finalidade de regular as relações sociais, é a partir destas mesmas relações criado, fruto de oposições e conflitos (LYRA FILHO, 1982). Logo, as reivindicações quanto aos destinos da propriedade estão intimamente interligadas à disputa estratégica-discursiva entre distintos agentes na normatização das próprias regras do Estado.

Paradigmaticamente, é o que pode ser apreendido quando observado o estatuto da propriedade privada no Brasil. Não bastasse as lutas sociais investidas pela reforma urbana, signos das **condições democráticas** presentes na disputa de significação das normas, e embora reconhecidos os avanços legais alçados a partir dos princípios de função social da propriedade e da cidade, não se pode desprezar os entraves sócio-históricos investidos contra essas prerrogativas. Seja em função da dependência de outra lei que lhe dessem eficácia – subordinada à aprovação federal do Estatuto da Cidade e posteriormente de definições estabelecidas pelo Plano Diretor e regulamentação mediante leis municipais –, ou pela descontinuação de qualquer processo legal que caminhasse para sua transformação em norma programática (ROYER, 2002), o trâmite burocrático impelido à aplicação e entendimento da “função social” é exemplar das disputas simbólicas e materiais dos direitos de propriedade através dos direitos públicos.

Ainda que reconhecido o aparato legal progressista disponível no Brasil para a regulação urbana e embora a prática do planejamento urbano abranja muito mais do que os direitos de propriedade, estes permanecem nucleares na definição das normas de produção, acesso e

uso da materialidade urbana, definidos pelo instrumental de gestão e ordenamento territorial do Estado. Ademais, se os efeitos alocativos e distributivos da forma territorial-proprietária confluem na estruturação socioespacial da cidade através do direito urbanístico, este, por sua vez, encontra no regime fiscal tributário as suas expressões de efetividade, ao considerarmos a lógica do financiamento da política urbana à luz do vínculo entre equalização fiscal e discriminação territorial de competências jurídico-administrativas do Estado.

A geografia político-administrativa brasileira desenhada pela descentralização constitucional de 1988, significou um direcionamento da gestão, planejamento e financiamento da política urbana à jurisdição municipal, celebrada como uma conquista democrática para a tomada de decisões locais quanto ao futuro das cidades. Não obstante, o sistema constitucional de divisão de competências, no que aqui tange o direito urbanístico, seriam discriminadas de forma concorrente entre as esferas da União, estados e municípios (ver MARTINS, 2005), além de impactar a recém-adquirida autonomia do poder público local em virtude das necessárias articulações interfederativas para efeito de transferências, repasses e subvenções de recursos públicos para o desenvolvimento urbano (MAC DOWELL, 2007).

Significativamente, ao considerarmos o impacto da estrutura federativa à brasileira² nas contabilidades eleitorais, os rácios de distribuição de subvenções gerais e específicas provam-se, constantemente, intrincados ao alcance e articulação das agências políticas dos agentes públicos em distintos entes federados. A distribuição das vantagens de barganha local é, assim, influenciada pelo grau de assistência intergovernamental relativo à posição das cidades e dos agentes no *mercado político das subvenções*. Efeitos deletérios na área de interesse comum regional, em virtude de dependências e entraves na coordenação interinstitucional, pode ser exemplificada em Curitiba beirando ao “trágico-cômico” das disputas políticas entre agentes do Estado: o desmonte da Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba (RIT), em 2015, pela suspensão nos repasses estaduais para cobrir a chamada tarifa técnica, deu-se em virtude do desacordo entre o então governador do Estado do Paraná (Carlos Alberto Richa - PSDB) e o prefeito de Curitiba do partido de oposição àquele e que se recandidataria a reeleição em 2016 (Gustavo Fruet - PDT). Com a gestão municipal assumida por Rafael Greca, candidato da coligação do governo do Estado, em 2017, os convênios de repasse foram renovados, possibilitando a retomada da integração metropolitana de transporte público.

Ou seja, fatores como a posicionalidade competitiva no mercado político de subvenções e a prevalência de uma cultura política

2 A “anomalia” federativa brasileira é apontada pela particularidade que a difere do conceito técnico de federação, em que inclui o Município como entidade federativa porém este ente não possui representatividade no poder legislativo central (FIGUEIREDO, 1994).

dificultadora da cooperação intergovernamental, são, em parte, responsáveis por fragilizar a capacidade de barganha do poder público local em relação aos interesses do setor privado. A estes fatores, soma-se a racionalidade que sustenta a administração fiscal regulatória municipal, visto que a distribuição de carga tributária sobre o uso do solo prova-se também de natureza política³, ao contrário de resultar da cobrança efetiva do IPTU ou estar substanciada na gestão social da valorização da terra - por exemplo, através de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir e a contribuição de melhoria (LEVY *et al*, 2004; MAC DOWELL, 2007).

Não obstante, interessa notar que outra faceta da vulnerabilidade dos poderes públicos locais em relação aos interesses privados é o fato de que a descentralização fiscal e territorial pós 1988 coincidiu com alterações das relações socioeconômicas de estruturação espacial urbana, consubstanciadas às transformações macroestruturais na geografia econômica global a partir dos anos 1980/90 (ver MASSEY, 1994; SASSEN, 1998). O processo de flexibilização do regime de acumulação capitalista - comumente denominado globalização -, teve como uma das formas de manifestação a *concorrência urbana* por recursos advindos dos mercados de capitais privados para inteirar receitas fiscais (HARVEY, 1996; ABRAMO, 1995).

Largamente debatido na literatura, a concorrência urbana associa-se à transição de políticas priorizantes da organização espacial (o Estado *urbanista* ou *gerencialista*) para políticas subordinadas à lógica do crescimento econômico (o Estado *empreendedorista*), ensejada por processos de desregulamentação e desengajamento do Estado de suas políticas gerais de infraestrutura e serviços urbanos (HARVEY, 1996; SANTOS, 2007). Estas transformações alteraram significativamente o ambiente de barganha dos regimes urbanos do século XXI, visto que fomentaram “uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades (...) sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias.” (ROLNIK, 2006, p. 203). Nesta direção, o *contexto regional* e a *posição de mercado* das cidades na economia nacional e internacional passaram a exercer maior influência no contexto de barganha dos regimes urbanos, ao considerarmos as diferenciações locais na capacidade de indução de investimentos de capital (ver SASSEN, 1998).

A concorrência urbana evidencia o entrelaçamento contemporâneo da estrutura do Estado ao **ambiente de mercado**. Este último, sob a lente regulacionista, é contextual e relativo às particularidades dos regimes de acumulação ao longo da historicidade capitalista, que implicam de distintas maneiras os modos de regulação da forma territorial-proprietária à valorização do capital (ABRAMO, 1995). E neste sentido não se sustenta qualquer oposição simplista entre "mercado

3 Nas análises de Mac Dowell (2007) é possível constatar que em alguns municípios, por exemplo, o arbítrio do valor dos imóveis para cobrança do IPTU é realizada por comissões integradas por agentes políticos ao invés de um corpo técnico da prefeitura.

versus Estado", visto que os setores produtivos em geral, e o setor imobiliário em particular, dependem das regras institucionais, territoriais e fiscais, assim como dos direitos de propriedade, como pré-condições políticas para seu funcionamento.

Sinteticamente, cada regime de acumulação acompanha uma divisão espacial do trabalho produtivo e da reprodução social, inscritas na estrutura urbana de formas distintas no espaço e no tempo (ver MASSEY, 1994). Visto que um determinante na produção da espacialidade urbana seria a implicação entre mudanças dos padrões de produção às mudanças nos modos de vida e consumo das distintas classes no tecido social, a *relação salarial* é tida como uma mediadora das condições socioespaciais de existência (ABRAMO, 1995). A estrutura do Estado prova-se, mais uma vez, peça fundamental do ambiente de mercado pois, além dos direitos trabalhistas, a relação salarial é assentada em contribuições fiscais e previdenciárias e sua redistribuição sob a forma de salário indireto e consumo coletivo (TERHORST e VEN, 2001), como a realização da moradia e a provisão de infraestrutura social; ambas dependentes desde amplas políticas (inter)governamentais às normativas municipais de uso e ocupação do solo. O processo de flexibilização do regime de acumulação engendrou mudanças significativas nos modos de vida e trabalho das classes sociais e suas relativas inscrições socioespaciais.

Neste sentido, a concorrência urbana exacerbou também a competição por atração do poder da classe média, que, em contraste com a classe trabalhadora empobrecida pelas modificações da relação salarial, passou a ser vista como o mandado de uma base econômica e orçamental sólida pelos governos locais. A reconfiguração contemporânea do papel da produção da espacialidade urbana para a acumulação capitalista acentuou a passividade e/ou cumplicidade das elites dirigentes locais em favorecerem as iniciativas privadas na medida urbana público-privada construída (HARVEY, 1996; KESTELOOT, 2008). Se não é possível generalizar esse aspecto para a realidade diversa dos municípios no Brasil, este é, contudo, exemplar na produção da espacialidade urbana de Curitiba desde os anos 1980/90.

A modificação nas formas de produção das materialidades urbanas e de novos critérios locacionais das últimas décadas do séc. XX conduziram não apenas à configuração de novas espacialidades na Curitiba do século XXI, mas de novas estratégias discursivas de regulação que direcionam as decisões dos agentes sociais, como será debatido a partir da atuação do denominado "G10" no atual processo de revisão da regulação do solo urbano. Neste processo interessa notar a abertura de um papel mais relevante, do que até então, para o setor imobiliário como instituição e agente do regime urbano. Isto é, o setor imobiliário demonstra uma ampliação em suas vantagens de barganha, até mesmo em relação a outros agentes do empresariado, seja na definição de estratégias e critérios de alocação e distribuição de recursos, como em sua

expressividade discursiva na significação dos princípios condutores da gestão e definição do instrumental regulatório do ordenamento territorial.

Antes de adentrar as especificidades de Curitiba, interessa notar que os vínculos até aqui expostos entre estrutura do Estado, ambiente de mercado e o planejamento urbano não são relações unidirecionais, como se uma estrutura “pré dada” possibilitasse ou restringisse os regimes urbanos apenas como subprodutos da dinâmica econômica e política. É relevante ter em consideração a relacionalidade com que atuam essas forças: as regras institucionais, territoriais e fiscais, bem como os direitos públicos e de propriedade, estão intimamente entrelaçadas aos regimes urbanos, que por sua vez alterarão estas regras no espaço e no tempo (KANTOR *et al*, 1997; TERHORST e VEN, 2001). Questão crucial, então, torna-se quem está incluído ou excluído do processo de significação das mesmas e da tomada de decisões quanto à produção, acesso e uso das materialidades urbanas, assim como de que maneira é “decidido” quem será incluído ou excluído.

A literatura brasileira é bastante convergente ao evidenciar o quanto o planejamento e a gestão do solo urbano contribuem para o modelo de exclusão territorial brasileiro. A prevalência de uma política urbana voltada para a cidade formal - regulada pelo vasto sistema de normas que tem a forma territorial-proprietária como reguladora das condições de acesso à cidade e à cidadania - colocam em evidência as coalizões público-privadas dos regimes urbanos na produção da espacialidade. No entanto, estas coalizões também serão historicamente específicas com relação à questão crescimento econômico *versus* equidade socioespacial.

Em um sistema liberal-democrático, conceituar os regimes urbanos como ambientes de barganha implica não apenas em assumir que o poder público negocia as condições de indução do investimento de capital do setor privado para alcançar objetivos políticos dominantes, mas também que essa mesma esfera negocia por apoio dentro do controle popular, nos quais os mecanismos democráticos (eleições, conselhos, audiências públicas etc.) sinalizam a aprovação dos programas governamentais e garantem a continuidade de planos e projetos, assim como de mandatos e da ordem político-partidária.

Assim, da perspectiva de barganha, cidades com sistemas democráticos fortalecidos aumentam o custo da legitimação pública de uma cooperação governamental com o setor privado, tornando acordos fechados entre elites governamentais e empresariais mais incertos, sendo o vigor da participação popular e das instituições democráticas um fator-chave na distribuição das vantagens de barganha (KANTOR e SAVITCH, 1993; KANTOR *et al*, 1997). Além da estrutura do Estado e do ambiente de mercado, as **condições democráticas locais** e a contestação social nos processos de normatização das regras institucionais, fiscais e territoriais, avançados por organizações não governamentais, movimentos populares, entidades sindicais, entre outros, são forças relevantes na composição dos regimes urbanos.

A relacionalidade dessas forças - estrutura básica do Estado, ambiente de mercado e condições democráticas - que, por uma questão de simplicidade, podem ser consideradas fatores espaço-temporais de indução do contexto de barganha local, singularizam cada cidade quanto à configuração de seus regimes urbanos, em sua composição particular e contextual em termos de coalizões, cooperação público-privada e agendas políticas dominantes. Para, enfim, adentrarmos no caso de Curitiba, resta-nos sustentar que a interação desses fatores reflete-se nas mudanças socioespaciais da estruturação urbana que comandam não apenas a medida público-privada construída, mas também as pressões no e do setor imobiliário para tal. Passamos, então, a interpelar como se dá a conformação do contexto de barganha atual, através das disputas entre os distintos agentes presentes na revisão da regulação de solo urbano em Curitiba.

O PLANEJAMENTO URBANO EMPRESARIALMENTE ORIENTADO: NOVAS AGÊNCIAS

Identificados a estrutura básica do Estado, o ambiente de mercado e as condições democráticas como as três forças que impactam na conformação dos contextos de barganha, segue-se uma análise sobre a forma particular com que se dá a interação entre essas forças no caso da Curitiba contemporânea, lançando, ao final deste artigo, hipóteses sobre o rebatimento dessas condicionantes na conformação do regime urbano vigente. Para tanto, selecionou-se como objeto de análise o processo de revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo iniciado em 2016 e ainda em curso. Conforme previamente identificado, a disputa em torno do modo de regulação da forma territorial-proprietária consiste em um bom exemplar no que diz respeito à conformação de contextos de barganha, por envolver interesses conflitantes com relação às vantagens econômicas alocativas e a realização de uma provisão distributiva de bens públicos.

Se não é verdade que o zoneamento consiste no instrumento que define o direito de propriedade no Brasil, é ele que lhe confere valor econômico, a partir das expectativas de ganho que gera quando da definição do potencial de uso e ocupação de cada propriedade imobiliária. Sendo assim, resulta notório presumir as implicações dos parâmetros urbanísticos estabelecidos naquela normativa no custo da terra urbana, e, em última instância, no acesso das diversas camadas sociais à cidade. Por consequência, as reivindicações em torno das condições de regulação do solo urbano resultam palco de disputa estratégica-discursiva entre os diferentes segmentos sociais envolvidos nesse processo.

No caso do processo revisório da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo de Curitiba, essa disputa esteve centralizada especialmente em

dois grupos sociais, um representante do setor produtivo⁴, identificado como “G10”⁵, e outro conformado por organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais⁶. Embora ambos tenham apresentando descontentamentos em relação ao processo inicial, o desfecho, conforme se verificará na sequência, tem se mostrado positivo apenas para o primeiro, que alcançou junto ao poder executivo o acolhimento da maioria de suas demandas (ASBEA, 2018; CURITIBA, 2018).

Quando observada a trajetória do processo em questão é possível identificar que o primeiro grupo a apresentar questionamentos foi aquele composto pelas organizações não governamentais, movimentos populares e entidades sindicais, diante da definição pelo poder executivo do prazo de quatro meses para a revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, o que coincidiria com as eleições municipais (MOBILIZA CURITIBA, 2018). Evidenciando as condições democráticas locais e materializada através de uma ação civil pública, protocolada junto ao Ministério Público do Paraná em maio de 2016, a moção tinha como reivindicações maior tempo para o debate e a disponibilização pública e transparente das informações necessárias para uma discussão qualificada (SCHRAMM, 2016).

Independentemente dos eventuais reflexos desse movimento, a proposta da referida lei encaminhada para a apreciação do poder legislativo sofreria arquivamento, motivada, conforme consta no site da Câmara Municipal de Curitiba, pelo fim da legislatura (MARTINS, 2018). Como desdobramento, o processo seria retomado na gestão seguinte, mediante o retorno do projeto ao executivo e conseqüente revisão.

Se por um lado o retorno do projeto ao legislativo implicou no apaziguamento do grupo contrário ao formato de participação até então conduzido, diante da expectativa de uma maior abertura para a escuta da sociedade, por outro, implicou na possibilidade de entidades ligadas ao setor produtivo efetuarem suas reivindicações quanto ao conteúdo da proposta arquivada. Foi o que se efetivou em junho de 2017, quando da entrega de um estudo aprofundado dos impactos da proposta pela gestão anterior da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo pelas dez entidades ligadas ao setor produtivo ao chefe máximo do poder executivo (ACP, 2017).

4 Compõem o grupo: Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná (Asbea/PR); 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).

5 Essa denominação partiu do próprio poder público executivo que assim denominou esse grupo em função deste ser conformado por dez entidades ligadas ao setor produtivo.

6 Compõem o núcleo desse grupo a ONG Terra de Direitos, a Frente Mobiliza Curitiba, o Sindicato dos Arquitetos do Paraná (SINDARQ-PR) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil no Paraná (IAB-PR).

Contando com uma equipe técnica formada por advogados, arquitetos, engenheiros e economistas, esse grupo de entidades apontava para distorções e incoerências no projeto de lei anterior (ACP, 2017). Como críticas àquela proposta, além do formato de condução, que não estava aberto à discussão, o grupo apontava, entre outros, para a cobrança excessiva de outorga onerosa – implicando, segundo as entidades, em um aumento no valor final dos imóveis –, a redução de prêmios e incentivos – com a redução das áreas consideradas não computáveis para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento – e a limitação de uma vaga de garagem por unidade residencial – com o acréscimo de vagas alcançado somente mediante a compra de potencial construtivo adicional (ACP, 2017).

Diante de tal posicionamento, em meio ao processo consultivo de audiências públicas ocorridas entre o final de setembro e o início de outubro de 2017, o poder executivo promoveu um *workshop* direcionado ao G10, no qual ficou firmada uma agenda de reuniões conjuntas entre essas entidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), responsável pela condução da revisão (CURITIBA, 2017). Essa decisão, entretanto, seria posteriormente criticada por membros do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), que identificavam um sombreamento em relação às atribuições do conselho, a criação de um espaço externo aos circuitos formais de participação e a falta de transparência e de fiscalização das discussões ocorridas naquela esfera (TERRA DE DIREITOS, 2018a).

Conforme defendido pelos conselheiros insatisfeitos com a prática, a discussão poderia ter se dado no âmbito das câmaras técnicas do Concitiba, uma das quais conformadas especificamente para o debate da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (TERRA DE DIREITOS, 2018b). Como reação, o conselho reivindicou a sua participação nas reuniões conduzidas com o G10 e a publicização do conteúdo das discussões ocorridas no âmbito daqueles encontros. Ainda que com suas reivindicações parcialmente acatadas, com a permissão da participação de dois membros do conselho nas referidas reuniões⁷, as entidades contrárias à agenda de reuniões conduzidas com o setor produtivo voltaram a se manifestar. Dentre as críticas efetuadas estavam o limitado tempo concedido à participação do conselho, uma vez que as reuniões ocorriam desde março e a inclusão de novos membros havia se dado apenas em julho, e ao seu papel nesse processo, identificado pelos conselheiros como meramente legitimador desse espaço de participação (TERRA DE DIREITOS, 2018b).

Em resposta, o Ippuc justificou a necessidade de apoio técnico das entidades envolvidas, em função de informações prestadas exclusivamente pelo setor produtivo e do desconhecimento das condições do mercado (TERRA DE DIREITOS, 2018b). Independentemente da

7 O Conselho da Cidade de Curitiba tem em seu mandato 2017-2019 32 conselheiros titulares e 32 suplentes.

assertividade do poder executivo em estabelecer essa esfera de participação, fato é que um número divulgado por ambas as partes que asseverava o sucesso nessa condução é o consenso em 98% dos aspectos levantados entre ambos; resultando os 2% restantes como objeto de debate no âmbito do legislativo (CURITIBA, 2018).

A tensão entre a condução do processo pelo executivo e o Concitiba, entretanto, viria apenas a se acentuar, quando do envio da minuta de lei ao legislativo sem a apreciação pelo conselho. Embora o sítio oficial da Prefeitura Municipal de Curitiba noticiasse a previsão da apresentação da proposta de lei ao conselho em momento anterior ao encaminhamento à Câmara Municipal (CURITIBA, 2018), a verdade é que os conselheiros só tomaram o conhecimento de que a minuta já tramitava no legislativo quinze dias após à sua protocolização (TERRA DE DIREITOS, 2018c). Quebrado o rito legal previsto - dado que tanto a normativa que dispõe sobre a criação do Concitiba (lei municipal nº 12.579 de 2007), quanto a lei que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor (lei municipal nº 14.771 de 2015) previam a apreciação da proposta pelo conselho -, a alternativa oferecida pela procuradoria do município foi a apresentação da minuta através de reuniões extraordinárias (TERRA DE DIREITOS, 2018b).

Ainda que dúvidas quanto à legitimidade da alternativa adotada permanecesse entre alguns conselheiros, as reuniões extraordinárias foram levadas a cabo, suscitando indagações quanto à forma e ao conteúdo da proposta. Nesse sentido, talvez o questionamento mais sensível tenha se dado em relação ao desmembramento da normativa e a condução individual das partes em diferentes tempos⁸ (CONCITIBA, 2018). Embora essa também fosse uma preocupação do setor produtivo, em função da insegurança jurídica que provoca e da indefinição quanto à possibilidade de participação no restante do processo (FREY, 2017), o pronunciamento veio por parte do Ministério Público do Paraná, que apontou para a inviabilidade de uma discussão qualificada quando do conhecimento apenas parcial da proposta (CONCITIBA, 2018).

Debatidas as críticas e sugestões, o encaminhamento adotado pelo conselho foi pela deliberação quanto à aprovação ou rejeição da proposta como um todo, por meio de votação simbólica de maioria simples (CONCITIBA, 2018). Caso houvesse a rejeição parcial da proposta, ou eventuais sugestões pontuais ao projeto de lei, a instrução foi para que a reivindicação se desse por cada entidade em separado - e não no âmbito do conselho - diretamente à Câmara Municipal de Curitiba. Colocada em regime de votação, a minuta de lei foi aprovada pela maioria, não havendo, portanto, qualquer alteração no trâmite legal em andamento (CONCITIBA, 2018).

⁸ Na proposta anterior, os regramentos dos parâmetros básicos e máximos e dos prêmios e incentivos construtivos compunham um mesmo projeto de lei. Quando do retorno ao executivo, e conseqüente revisão, os regramentos foram subdivididos em diferentes propostas normativas, a serem encaminhadas ao legislativo em diferentes momentos.

Segmentos envolvidos e a análise crítica do processo

Quando questionados sobre esse processo, representantes do setor produtivo explanaram sobre como se deu a organização do G10, seus princípios e objetivos, sua forma de atuação e sua relação com as esferas governamentais. Segundo a Representante 1 do Setor Produtivo (2018, informação verbal)⁹, a mobilização teria iniciado durante o processo de revisão do Plano Diretor e da necessidade de uma melhor compreensão dos impactos ao mercado da normativa proposta. Através da consultoria em legislação urbana do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (Sinduscon-PR), foi criado um grupo técnico, formado por arquitetos com múltiplas linhas de atuação e por profissionais especializados, quando da necessidade de aprofundamento em alguma temática específica.

Tal grupo viria a se mobilizar novamente diante do encaminhamento pelo executivo de uma nova proposta de lei de regulação do solo urbano, desdobramento daquele Plano Diretor. Segundo os Representantes 1, 5 e 6 do Setor Produtivo (2018, informação verbal)¹⁰, esse encaminhamento teria se dado de forma inesperada e sem a efetiva escuta da sociedade. Ademais dos questionamentos quanto à forma, a proposta encaminhada àquela época ao legislativo gerou a apreensão do setor produtivo, considerada por este demasiada ideológica, que se aprovada em sua concepção original, comprometeria a dinâmica imobiliária e inibiria o empreendedorismo.

Já em relação à posterior adesão de outras entidades ao núcleo original de arquitetos, a descrição sobre a forma como isso teria se dado não foi uniforme entre os entrevistados. Enquanto os representantes 1 e 5 (2018, informação verbal) alegaram que essa incorporação teria ocorrido de forma espontânea, representantes como o 2 e 3 (2018, informação verbal)¹¹ ponderaram que houve a articulação deliberada para a inclusão

9 SETOR PRODUTIVO, Representante 1. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná, no dia 25 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (73 min.).

10 SETOR PRODUTIVO, Representante 5. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante da Federação do Comércio do Estado do Paraná, no dia 19 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (95 min.).

SETOR PRODUTIVO, Representante 6. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná, no dia 21 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (90 min.).

11 SETOR PRODUTIVO, Representante 2. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná, no dia 17 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 3 do setor produtivo).

SETOR PRODUTIVO, Representante 3. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná, no dia 17 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min., compartilhado com o representante 2 do setor produtivo).

de entidades que fortalecessem politicamente o grupo. Apesar da forma, as entidades identificadas pelos entrevistados como âncoras nessa discussão foram a Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio PR), por sua identificação como o motor da economia do município, e a Câmara de Valores Imobiliários do Paraná (CVI-PR), em razão da sua experiência na valoração do preço da terra e do preço do imóvel acabado.

Quanto aos princípios estabelecidos pelo grupo, todos os entrevistados asseveraram que qualquer interesse individual ou corporativo fora banido das discussões. Isso porque, segundo os representantes 2, 3 e 5 desse grupo, o objetivo sempre fora contribuir com uma cidade melhor, com a produção de emprego e renda e com o aumento da arrecadação do município e o consequente retorno em investimentos – este último facultado à coerência do legislador e do executor. Por fim, quanto à forma, também fora unânime entre os entrevistados o reconhecimento da dedicação incansável e voluntária do núcleo técnico desse grupo, que se reuniam por extensos períodos de tempo e fora do expediente de trabalho.

Talvez por essa razão, as críticas levantadas por conselheiros do Concitiba tenham sido rebatidas por esse grupo com tanto ímpeto. Quando questionados sobre a desaprovação das reuniões conduzidas pelo executivo junto ao G10, os representantes 2, 3 e 5 alegaram haver um preconceito em relação ao setor produtivo, que, além dos impactos econômicos e sociais que constantemente promove à sociedade, para esse caso específico, gerou valor agregado à proposta normativa. Tal alegação baseia-se na percepção do representante 5 do setor produtivo que acredita haver conhecimento técnico por parte dos propositores da lei no que tange ao planejamento urbano, mas que lhes falta o conhecimento e a visão de mercado. Por essa mesma razão, outras esferas de participação foram criticadas, embora não de forma unânime, sob o argumento da falta de conhecimento em relação a um conteúdo tão técnico como é a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

Embora reconheçam que inicialmente a desconfiança em relação aos reais interesses do setor produtivo partisse também do poder executivo, todos os entrevistados afirmaram que o processo foi bastante colaborativo, nada impositivo, alcançando como resultado o consenso na maioria dos aspectos. Como avaliação geral, a iniciativa, tanto de formação do G10, quanto da conformação de uma agenda junto ao executivo, foi identificada pelos entrevistados do setor produtivo como enriquecedora para ambos os lados; uma alternativa às esferas tradicionais de participação, ineficientes e desacreditadas; uma abertura da gestão para uma participação histórica deste setor. Abertura essa que também foi feita aos demais segmentos, na visão dos entrevistados, mas que não foi devidamente aproveitada, segundo eles, e que agora é criticada de forma infundada.

Complementar às informações prestadas pelo setor produtivo, o Representante do Poder Executivo (2018, informação verbal)¹² trouxe alguns esclarecimentos, principalmente no que diz respeito às motivações que levaram à criação desse espaço de discussão. Segundo o entrevistado, a primeira proposta de revisão da lei em questão, apesar de resultar de um intenso trabalho conduzido pelos técnicos do poder executivo, foi atravessada pela descontinuidade do mandato político municipal, sendo o projeto de lei arquivado pelo fim da legislatura. Se por um lado havia a intensão em não se desprezar os esforços empreendidos pela equipe anterior, por outro, a proposta de lei havia suscitado a reação não apenas do setor privado, mas da sociedade civil como um todo. Assim, na visão do entrevistado, a retomada do projeto de lei pelo poder executivo foi a melhor alternativa a ser adotada, por possibilitar a conciliação entre os diferentes interesses envolvidos.

Diante da necessidade de um maior tempo para discussão e de uma avaliação conjunta das propostas, dado o conteúdo considerado demasiado técnico e denso, optou-se pela abertura de um espaço de discussão entre o poder executivo e o setor produtivo. Pela parte do executivo, havia a necessidade em se reafirmar as diretrizes básicas do planejamento urbano de Curitiba, das quais o poder público não estava disposto a abrir mão. Já em relação ao setor produtivo, a sua presença era demandada, segundo o entrevistado, em função do desconhecimento por parte do executivo das diretrizes e dos insumos básicos do mercado imobiliário; é dizer, em razão da necessidade em entender melhor a perspectiva desse segmento social e em ter acesso às estatísticas do mercado imobiliário que o poder executivo não domina.

Tratava-se, portanto, na visão do entrevistado, de reuniões técnicas, com um grupo efetivamente representativo de seu segmento social. Do contrário, embora o poder executivo possua a prerrogativa para tomar as decisões que lhe convir, a não interlocução com esse segmento poderia resultar em situações assimétricas, inviabilizando ou favorecendo demasiadamente a atuação do mercado imobiliário. Como resultado, o compartilhamento de informações e de diretrizes propiciou, conforme o entrevistado, uma relação de corresponsabilidade sobre esse fato comum, que é a cidade de Curitiba.

Em relação às críticas efetuadas a essa iniciativa, o entrevistado pondera que a mesma abertura e convite foram oportunizados para os outros segmentos sociais, mas que não foram por estes aproveitados. Pelo contrário, quando solicitados aos outros segmentos que estes contribuíssem com algum insumo ou alguma sugestão, o retorno foi muito aquém do esperado, emergindo propostas defasadas e pouco pragmáticas, que acabaram por desmobilizar o grupo de discussão. Ainda, segundo o entrevistado, tanto é verdade que as reuniões consistiam muito

12 PODER EXECUTIVO, Representante [out. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, no dia 09 de outubro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (156 min.).

mais em um debate técnico de propostas que a simples subserviência aos interesses do setor privado que algumas das medidas adotadas foram de encontro com aqueles interesses, como quando da redução do coeficiente de aproveitamento para determinados usos em algumas zonas.

Portando uma visão diferente desse processo, a Representante das Organizações Não Governamentais (2018, informação verbal)¹³ reconheceu ter havido uma expectativa diante do retorno do projeto de lei ao executivo e da conseqüente possibilidade de retomar o processo participativo na elaboração da legislação. A perspectiva de uma maior escuta da sociedade, entretanto, foi sendo aos poucos desacreditada, diante da forma de condução do processo levado a cabo pelo executivo. Na percepção da entrevistada, aos poucos foi se revelando o real motivo para a retomada da revisão das normativas de regulação do uso e ocupação do solo urbano, qual seja, o descontentamento do setor produtivo em relação àquela proposta e o alinhamento do executivo aos interesses destes, que não se viram refletidos no projeto de lei.

Por essa razão, o convite à participação não teria se dado da mesma forma a todos os segmentos da sociedade, o que passou a ficar explícito inicialmente com a posição privilegiada do G10 em algumas esferas de participação¹⁴ e, em última instância, na criação de um espaço paralelo de discussão. É dizer, na percepção da Representante das Organizações Não Governamentais, a partir da retomada do processo de revisão, diminuiu o pudor do setor produtivo e, porque não dizer, do próprio executivo, ao expor que reuniões paralelas estavam acontecendo e que os pontos para os quais não se conseguia consenso do grupo, seriam exaustivamente enfrentados, até que se chegasse a um denominador comum

Para a entrevistada, a participação de membros do Concitiba nessas reuniões só fora consentida em função da incapacidade do executivo de, isoladamente, fazer frente a determinados interesses econômicos, reclamando a presença de outros agentes que apresentassem demandas contrapostas e possibilitassem a redução da voz do setor produtivo. É por essa razão que o executivo é situado por esse segmento como a fronteira entre o interesse público e privado, mas que, sob a pressão do grupo do setor produtivo, apresenta dificuldades quando à superação do status quo e a fixação de um novo regime.

O Representante do Poder Legislativo (2018, informação verbal)¹⁵, por sua vez, demonstrou preocupação quanto ao processo de revisão da

13 ONGs, Representante. [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante da ONG Terra de Direitos, no dia 20 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

14 Como exemplo, o entrevistado cita uma das audiências públicas sobre a revisão da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo, em que um dos assentos na mesa fora destinado a um integrante do G10.

15 PODER LEGISLATIVO, Representante [set. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante da Câmara Municipal de Curitiba, no dia 28 de setembro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (46 min.).

normativa, por identificar um descompasso entre conhecimento técnico e a disponibilidade de informações de vereadores, assessores e demais servidores daquela casa e as entidades representativas do setor produtivo. O que precede, somado à condição do legislativo estar atuando como mera instância de validação das vontades do executivo, tem gerado uma circunstância favorável à subserviência da Câmara Municipal de Curitiba em relação àqueles interesses. Condição essa também ocorrida em outras esferas, diante do acesso privilegiado do G10 junto ao Ippuc e da forma de condução desse diálogo, orientado ao alcance de um consenso entre as partes.

Na visão do vereador, a iniciativa em si, de organização de entidades com interesses afins e a reivindicação pela sua escuta, é legítima e importante. A crítica está na desproporção entre o poder e a capacidade de articulação e atuação das entidades do setor produtivo e dos outros segmentos sociais, como é o caso dos movimentos populares. Por um lado, falta a esse último grupo a disponibilidade de recursos e a instrumentalização que detém o setor produtivo, caindo na dependência exclusiva do trabalho voluntariado. Por outro, as esferas formais de participação são desvalorizadas pelo poder público e desacreditadas pela população, emergindo como alternativa outras instâncias informais de acesso privilegiado aos interesses econômicos estabelecidos.

Quanto ao retorno do projeto de lei ao executivo, o vereador avalia que a iniciativa é legítima, porém questiona os fundamentos que justificaram essa solicitação. Segundo o entrevistado, à época, a justificativa oficial era de que o projeto de lei apresentado à casa do legislativo atendia mais a interesses escusos que aos interesses da cidade. Todavia, o que se viu na sequência foi a criação de um espaço privilegiado de interação entre poder executivo e o setor produtivo, para “consensualizarem” seus interesses, o que aponta mais para um alinhamento da prefeitura com os grandes poderes econômicos da cidade do que com as demandas sociais, em total desconsideração à condição de extrema injustiça e desigualdade social em que se encontra o município.

Por fim, o Representante do Órgão de Controle Externo (2018, informação verbal)¹⁶ mostrou-se bastante reticente com o processo de revisão, principalmente no que diz respeito ao desenho da participação social e ao rito legal adotado. Em relação ao processo participativo, embora se faça um discurso quanto à quantidade de eventos, a avaliação do entrevistado é de que estes foram pouco qualificados. Conforme pontua, o processo pecou quanto à transparência e não houve didática no repasse das informações, realizado apenas de forma expositiva e genérica, dificultando a apropriação do conteúdo pela população.

Em relação à formação do G10 e à escuta desse grupo por parte do executivo, o entrevistado identificou a iniciativa como importante, mas

16 ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO, Representante. [out. 2018]. Informação verbal concedida em entrevista por representante do Ministério Público do Paraná, no dia 03 de outubro de 2018. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (41 min.).

ressalvou que esse espaço deveria ter sido aberto e fomentado também a segmentos que não objetivam o lucro. Na visão do representante do Ministério Público, não é válido o argumento utilizado pelo executivo, de que o espaço foi aberto, porém não aproveitado, porque faltou fomento a essa participação, de responsabilidade de todas as instâncias do poder público local.

Como situação, o entrevistado avalia que enquanto alguns segmentos tiveram suas demandas diretamente atendidas e incorporadas ao texto da lei, outros, mesmo que tendo o espaço do Concitiba para tanto, tiveram suas reivindicações postergadas e direcionadas para o legislativo; resultante, conforme avalia, das irregularidades no rito legal adotado, uma falha temporal, dado que anteriormente ao repasse do projeto de lei ao legislativo, este merecia a apreciação do conselho. Irregularidade reconhecida pelo executivo, tanto na fala do coordenador técnico do processo de revisão, quanto na alternativa adotada, de apresentação do projeto de lei ao conselho mediante reuniões extraordinárias. Ainda assim, o entrevistado reconhece que, se atendido o rito legal devido, o resultado provavelmente teria sido o mesmo, embora ressalve que haveria um menor descompasso entre o tempo de conhecimento do conteúdo da lei pelo conselho e pelo grupo do setor produtivo.

O PLANEJAMENTO URBANO EMPRESARIALMENTE ORIENTADO: VELHOS DISCURSOS

Ainda que o poder de atuação do setor imobiliário como parte do setor produtivo desponte com maior relevância na disputa de vantagens de barganha na configuração contemporânea do regime urbano - exemplificada no tópico anterior -, convém examinar que a interferência do empresariado sobre a definição e condução da política urbana no município não é nova. O que nos aparenta “novo” é o deslocamento da estratégia discursiva do “conhecimento técnico”: da mística tecnocrática do planejamento urbano curitibano liderada pelo poder público para o setor produtivo, materializado na figura do G10.

A evidência histórica sobre o papel dos arquitetos e urbanistas como portadores do “discurso competente”, pretensão científica e apolítico, tem sido extensamente analisada no planejamento urbano em Curitiba (ver SANCHEZ, 1997; 2001). Trata-se essencialmente do uso do “discurso competente”, estratégia que sob o véu da ciência, constitui na verdade em “meras conveniências de classe ou grupo encarapitados em posição de privilégio” (LYRA FILHO, 1982, p. 13).

A estratégia discursiva de *conhecimento técnico de mercado* do G10, na atual revisão da regulação do solo urbano de Curitiba, é também

significativa da justificativa de coalizão entre o poder público e empresariado urbano. A interferência do setor produtivo na definição da política urbana é evidenciada desde a busca de um consenso propositivo entre o executivo e o G10 na estruturação da lei à própria legitimação das reuniões ocorridas entre ambos pelo posterior “convite” aos conselheiros do Concitiba a participarem das mesmas. Fato é que, mediante tal coalizão, “as reivindicações dos empresários deixam de ser vistas como de interesse particular de seu setor e passam a ser encaradas como de interesse geral” (OLIVEIRA, 2000, p. 46).

Se a mística da tecnocracia se reproduz no contexto de Curitiba, ainda que, agora, discursivamente vinculada aos agentes do setor privado - e não menos simbolicamente relevante, capitaneada por arquitetos, através do núcleo técnico fomentado no interior do Sinduscon-PR -, é em função da compatibilidade que o planejamento da cidade sempre teve com os interesses empresariais. Se podemos identificar uma transformação na configuração do contexto de barganha do regime urbano em Curitiba, esta parece ocorrer mais pela liderança e agência política de determinados agentes do setor produtivo em relação aos seus pares dos períodos anteriores, do que propriamente de uma mudança na capacidade de barganha dos interesses de mercado. Ou seja, mais significativo da relevância atual do papel da medida público-privada da espacialidade urbana construída no regime (em flexibilização) de acumulação capitalista.

Se o estreito alinhamento com as demandas dos setores produtivos não era tão explícita como a exposta pela figura do G10, a articulação entre as elites dirigentes locais e o empresariado curitibano remontam os meados dos anos 1960, quando da adoção estratégica de uma política para a atração de investimentos industriais, materializada em 1973 pela Cidade Industrial de Curitiba¹⁷ (OLIVEIRA, 2000). A partir dos anos 1990, as demandas dos setores privados na condução da política urbana já despontava pelas forças de agência política do setor imobiliário e de terras, indicativas da investida público-privada de atração da classe média através do planejamento urbano, notavelmente debatidas através do *marketing* urbano do período e da criação de uma imagem de cidade vendável e atrativa (SANCHEZ, 1999).

Nesta direção, sob o contexto inicial do acirramento da competição urbana, acompanhando Oliveira (2000), destaca-se a interferência do ramo empresarial na formulação do Código de Obras e na proposição de uma nova lei de zoneamento em 1988, na elaboração da Lei do Solo Criado de 1992, no protesto contra a tributação diferenciada de terras

17 Para tanto, atuaram os governos do estado e do município através de uma série de intervenções custeadas pela coletividade e sem a recuperação dos investimentos realizados; caso da comercialização de terras para a implantação das indústrias, cujos custos da urbanização e das desapropriações foram assumidas pela prefeitura, gerando uma dívida que liquidou com a capacidade de endividamento do município. Quanto aos investimentos pelo estado, parte foi repassada aos consumidores paranaenses através de acréscimo tarifário nos serviços de água, luz e telefone (OLIVEIRA, 2000).

ociosas proposta na gestão do prefeito Maurício Fruet (1983-1985), na forma de concessão do transporte público coletivo e na definição de parâmetros de uso e ocupação do solo no Setor Estrutural¹⁸. A esse contexto, somam-se outras práticas informais, como a permanente pressão de entidades de classe e profissionais para a flexibilização dos padrões legais e normas urbanísticas em vigor¹⁹. Com relação a estas últimas, a atuação das empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras em Curitiba é descrita também por Oliveira (2000, p. 153) como:

“(...) um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses (...) [e em] suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo”.

Não é de surpreender a força atual deste segmento, materializado pelo G10, considerado o histórico envolvimento de entidades como a Associação Comercial do Paraná (ACP), a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), o Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), entre outras, no processo de elaboração da normativa de uso e ocupação do solo em Curitiba. Na visão de Oliveira (2000, p. 106), a institucionalização de um padrão de relacionamento do empresariado com as elites dirigentes locais constitui o “traço mais importante do desenho da estrutura do poder contemporâneo no Paraná”. E, no que poderíamos acrescentar, como traço definidor dos regimes urbanos, pretérito e atual, e modos de regulação urbana no município.

Revestido por novas agências está o velho discurso do enaltecimento da figura dos arquitetos que, agora, “entendem” o mercado: funcional à aceitação do ponto de vista dos segmentos aos quais participam como sendo comum à cidade, preconizando a universalidade dos interesses em questão. Assim, a reprodução social do discurso dominante e a defesa acrítica das soluções urbanísticas adotadas, funcionam a inibir a emergência de diferentes projetos de cidade (SANCHEZ, 1997). E, portanto, mais difícil é para o eleitorado local se opor

18 Enquanto a concessão do transporte propiciou a formação de um oligopólio em privilégio das empresas de ônibus, a alteração do padrão de ocupação das estruturais, permitindo um maior adensamento, deu-se em prol do atendimento de interesses particulares (OLIVEIRA, 2000).

19 A título de exemplo tem-se a investigação instaurada denominada “CPI IPPUC”, jamais concluída, que apresentava denúncias quanto ao vazamento de informações relativas as mudanças na lei de zoneamento e a consolidação de um novo eixo de adensamento, a Conectora Cinco, inicialmente idealizada para habitações de interesse social e posteriormente redirecionada para edificações de alto padrão. Para a consolidação do eixo, o município interviu através da provisão de toda infraestrutura urbana, sem qualquer recuperação da valorização imobiliária auferida.

aos discursos hegemônicos, em que os interesses da elite dirigente e dos setores produtivos aparecem como interesses da cidade como um todo.

Interessa notar que a figura do G10 parece contradizer, em parte, a tendência discursiva do liberalismo urbano, que insiste em decretar a morte do planejamento urbano institucional. Sua presença e disputa por influência, ao contrário, parece enfatizar a sua dependência quanto aos mecanismos de funcionamento do mercado pela ação coordenadora do Estado, na criação de regras institucionais, territoriais e fiscais que lhe garantam vantagens e reduzam os riscos de investimentos incertos de legitimidade pública da medida privada da espacialidade construída. Ou seja, o contínuo 'abocanhamento' dos bônus da urbanização, sem jamais assumir o ônus decorrente; e a disputa discursiva consequente para garantir essa "prerrogativa" do funcionamento do mercado, evidenciada notadamente na rejeição à aplicação da outorga onerosa do direito de construir na revisão da regulação do solo municipal.

Ainda que seja extensa a agência política em rede do empresariado urbano do G10 nas arenas decisórias do executivo, em função da sua disponibilidade de recursos financeiros e de articulação da estrutura necessária para garantir seus interesses - e, conseqüentemente, das vantagens de barganha adicionais em relação a outros segmentos sociais - não se deve desprezar as condições democráticas que marcam o período atual. Os questionamentos a partir dos representantes do Ministério Público do Paraná e do legislativo nos parece significativo, inclusive da heterogeneidade de posicionamento entre os agentes públicos. A atuação dos agentes da sociedade civil e de membros do conselho também demonstra o custo da legitimação pública em vista do contexto de incerteza que paira entre acordos fechados de cooperação público-privada, além de criarem uma fronteira de contestação à predominância dos interesses do setor produtivo.

Uma vez que o esforço em torno do consenso propositivo da normativa em questão parece-nos ter como pano de fundo fazer valer certos interesses, o trabalhoso e dispendioso vínculo entre o poder executivo e o G10, assim como o encaminhamento postergado para deliberação da proposta ao Concitiba por aprovação ou rejeição total, nos sinalizam o árduo custo de construção de uma imagem política de legitimação consensual pública e participativa. Ou seja, o trabalho político dispendido para a omissão deliberada do dissenso, como estratégia funcional à manutenção do *status quo* dentro de mecanismos de controle social (CAMPOS, 2011), em que a aparência de legalidade e de imparcialidade do poder executivo encobre a vantagem de barganha do segmento empresarial sobre os outros.

Este ardil da legitimação consensual é notadamente distinto do regime urbano de período anterior, quando da implementação das diretrizes do plano diretor de 1966. Contexto aquele garantido pela estrutura do Estado centralizado e do autoritarismo do período ditatorial

militar²⁰, proporcionando a continuidade da ordem político-partidária: duas gestões no executivo do arquiteto Jaime Lerner (1971-75, 1979-84) intermediada por seu sucessor Saul Raiz (1975-79). O único mandato de Jaime Lerner por sufrágio popular à frente da prefeitura curitibana deu-se no período de 1989-93, não sequencial às anteriores pois interrompido por Roberto Requião (1985-1989), que ganhou contra o arquiteto a primeira eleição municipal pós-redemocratização. Foram as sucessivas gestões de um mesmo grupo político que permitiram a preservação da estrutura institucional que, ao dar sustentação à política urbana estabelecida, constituiu um relevante instrumento de fortalecimento do poder (SANCHEZ, 1997).

Se há um sucesso pretérito e atual a ser reconhecido no caso de Curitiba, este deve ser atribuído à coalizão público-privada em torno dos projetos propostos, uma vez que permitiu e ainda permite a utilização de certa tradição de planejamento urbano como alicerce para um projeto político bem sucedido. É certo que se alteraram as agências políticas, o contexto e a estrutura do Estado e do mercado, tornando a captura de vantagens de barganha seguramente mais trabalhosa para o setor privado e a cooperação entre elites dirigentes e o empresariado mais incerta. Contudo, reproduzem-se velhos discursos e novas forças de coalizão que pende para as vantagens de barganha do setor produtivo na disputada balança da agenda do desenvolvimento urbano e da política pública.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o Capital. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, (16)2: p. 510-555, 1995. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1790>>. Acesso: 12 ago de 2017.

ACP. Dez entidades unem-se para analisar os impactos da nova Lei de Zoneamento e Uso do solo de Curitiba. *Associação Comercial do Paraná*, Curitiba, 21 jun. 2016. Disponível em: <<https://acpr.com.br/noticias/principais-temas-que-foram-propostos-pelo-projeto-de-lei-e-vaio-impactar-negativamente-no-desenvolvimento-da-cidade/>>. Acesso 29 jul. 2018.

ASBEA-PR. Lei de Zoneamento segue em estudo. *Asbea-PR*, Curitiba, 25 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.asbea-pr.org.br/single-post/2018/07/25/Lei-de-Zoneamento-segue-em-estudo>>. Acesso 29 jul. 2018.

20 O Ato Institucional Número 3 (AI-3) dispensava eleições diretas para prefeito municipal, se não a sua indicação por nomeação pelos Governadores, mediante aprovação prévia da Assembleia Legislativa.

CAMPOS, Walter de Oliveira. Direito e Ideologia. *Revista Argumenta*, Jacarezinho, n. 14, p. 187-204, 2011.

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

CURITIBA (Agência de Notícias da Prefeitura). Ippuc apresenta proposta de Lei de Zoneamento à Comissão da Câmara. *Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba*, Curitiba, 07 jul. 2018. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/ippuc-apresenta-proposta-de-lei-de-zoneamento-a-comissao-da-camara/46395>>. Acesso em 29 jul. 2018.

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios - Licitações. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, p. 24-39, 1994.

FREY, João. Entidades criticam omissões na proposta da Lei de Zoneamento de Curitiba. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 22 out. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/entidades-criticam-omissoes-na-proposta-da-lei-de-zoneamento-de-curitiba-755p7z89em8layebds39572mj/>>. Acesso: 29 jul. 2018.

HARVEY, David. *The urbanization of capital*. Blackwell: Oxford, 1985.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, São Paulo, 39, p. 48-64, 1996.

KANTOR, Paul; SAVITCH, H. V.; HADDOCK, Serena Vicari. The Political Economy of Urban Regimes: a Comparative Perspective. *Urban Affairs Review*, v. 32, n. 3, p. 348-377, 1997.

KANTOR, Paul e SAVITCH, H. V. Can politicians bargain with business: a theoretical and comparative perspective on urban government. *Urban Affairs Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 230-255, 1993.

KESTELOOT, Christian. Urban Socio-Spatial Configurations and the Future of European Cities. Em: KASEPOV, Y (org.). *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, v. 2, p. 123-148, 2008.

LEVY, Mariana; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização

fundiária. Em: SANTORO, P. (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. 11ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. Em: CUNHA, E.M.P.; DE CESARE, C.M. (org/s) *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana* (Seminários Nacionais). Brasília: Ministério das Cidades, p. 21-44, 2007.

MARTINS, João Cândido. Revisão da Lei de Zoneamento começou a ser debatida por Urbanismo em 2017. *Câmara Municipal de Curitiba, Notícias do Legislativo*, Curitiba, 11 jan. 2018. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=29009>. Acesso 29 jul. 2018.

MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de direito urbanístico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 239, p. 66-88, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43857>>. Acesso: 13 out. 2018.

MASSEY, Doreen. Uneven Development: social change and spatial divisions of labour (cap. 4, pp. 86-113). Em: MASSEY, D. *Space, Place and Gender*. Blackwell: UK, 1994.

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

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora Ufpr, 2000.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país - avanços e desafios. *Cadernos IPEA: Políticas sociais – acompanhamento e análise*, v. 12, p. 199- 210, 2006.

ROYER, Luciana de Oliveira. O Estatuto da Cidade e o fetiche da lei. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 01 jun. 2002.

SANCHEZ, Fernanda Ester García. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. Buscando um lugar ao sol para as cidades: o papel das atuais políticas de promoção urbana. *Revista Paranaense de Geografia*, Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 4, 1999.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos CEBRAP*, v.79, pp. 71-94, 2007.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

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

STOKER, Gerry. Regime theory and urban politics. Em: JUDGE, D.; STOOKER, G; WOLMAN, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*. Sage, p. 54-71, 1995.

TERHORST, Pieter; VEN, Jacques van de. Territorialisation of the State and Urban Trajectories: Amsterdam and Brussels Compared. Em: DIJKINK, G; KNIPPENBERG, H (orgs). *The territorial factor: Political Geography in a Globalising World*. Amsterdam University Press, p. 399-428, 2001.

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

_____. Proposta de Zoneamento de Curitiba chega à Câmara enquanto IPPUC realiza reuniões paralelas com empresários. *Assessoria de Comunicação da Terra de Direitos*, Curitiba, 1º ago. 2018b. 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: 30 set. 2018.

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