

A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA EM GESTÃO TERRITORIAL PROATIVA¹

Alberto Maia da Rocha Paranhos²

1 INTRODUÇÃO

Ao recebermos da arquiteta Diana Meirelles da Motta o honroso convite para expor a experiência de Curitiba quanto ao processo de gestão de seu território para alcançar os objetivos propostos no plano diretor e suas revisões periódicas, abriu-se igualmente uma oportunidade para fazer algumas avaliações críticas desse processo e deixar apontamentos para a revisão do plano, que deverá ocorrer em 2023-2024, de modo a substituir a legislação aprovada em 2015. Também comentaremos as peculiaridades do processo de planejamento urbano em Curitiba, bem como o relacionamento técnico-político entre a equipe do órgão municipal de planejamento (IPPUC) e os gestores políticos eleitos. Entendemos que é preciso ter essas dimensões bem descritas e avaliadas para poder compreender aquilo que é considerado uma referência de continuidade no planejamento urbano, fato pouco comum em nossas cidades.

2 A INOVAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE 1966 E SUA EVOLUÇÃO

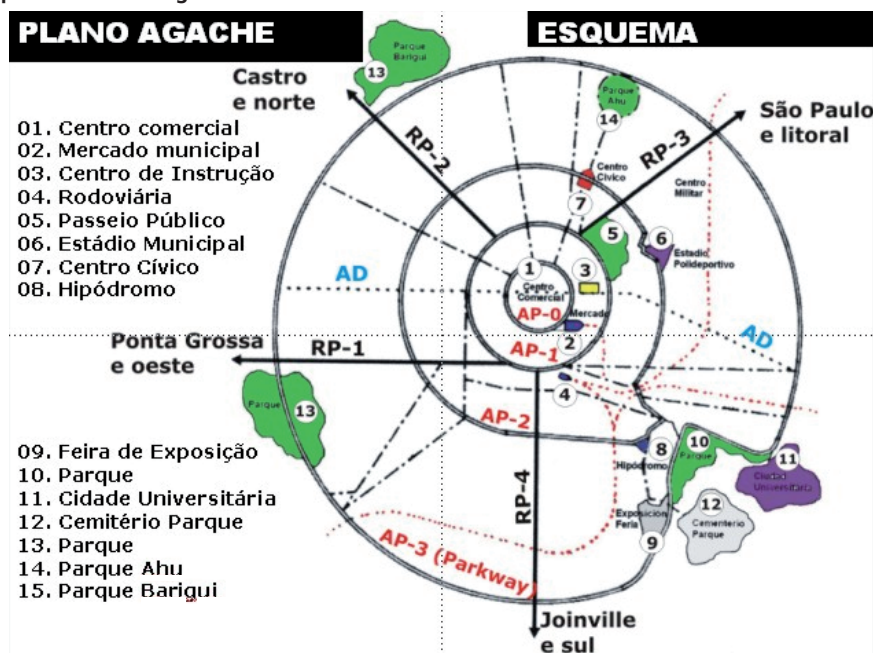
Já é bastante sabido que o plano diretor de Curitiba propôs o que hoje seria considerada uma visão disruptiva do planejamento tradicional: em vez de continuar seguindo um desenho de expansão radioconcêntrica – tal como estava previsto no Plano Agache de 1943 –, a proposta vislumbrava um desenho de orientação linearizada, começando com um extenso eixo nordeste-sudoeste, em esquema multifaixas de vias, sendo uma via central para acomodar um corredor troncal de transporte público massivo, ladeada por duas vias de tráfego rápido de passagem. As figuras nas páginas seguintes apresentam os mapas referentes ao Plano Agache de 1943 e o Plano Básico de Urbanismo de 1965.

Cabe mencionar desde já que a adoção do plano de 1965 ocorreu em conjunto com a criação do órgão municipal de planejamento (IPPUC), cuja equipe deveria preparar o detalhamento desse plano básico. Para isso, foram fusionadas todas as atividades e equipes de planejamento das diversas unidades orgânicas da prefeitura municipal de modo a se ter uma única instância de planejamento, com visão geral sobre todos os setores e ações do mandato municipal.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art10>

2. Economista com especialização em gestão do desenvolvimento urbano; e consultor independente com diversas passagens pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) entre 1974 e 2021.

FIGURA 1
Esquema do Plano Agache



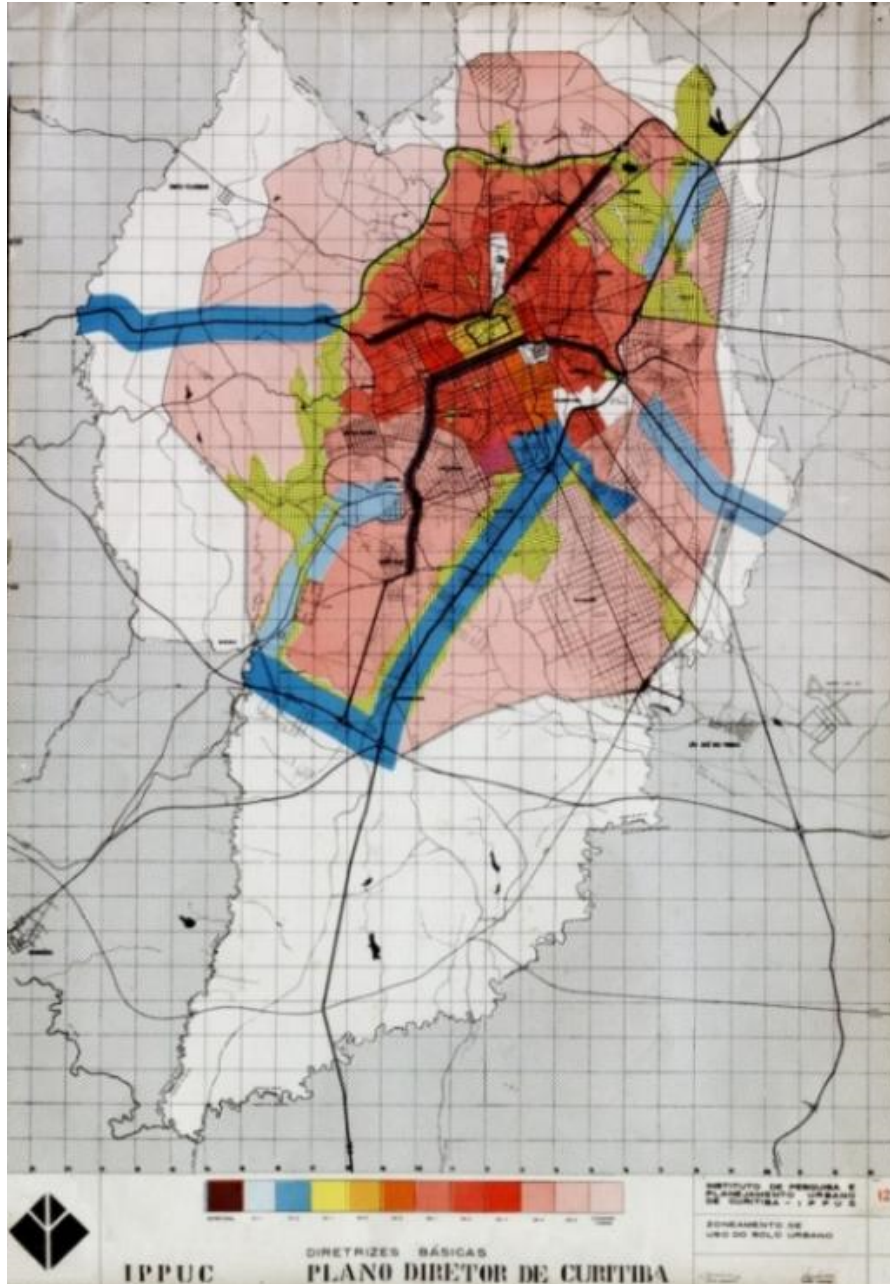
Fonte: Dados do IPPUC e Secretaria Municipal de Finanças.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O primeiro desafio operacional da nova proposta é que o desenho desse eixo troncal indicava uma largura muito grande, implicando desapropriações extensivas. Assim, a equipe do IPPUC decidiu aproveitar todo o sistema viário existente: em vez de criar essa via multifaixas, optou-se por um sistema viário trinário, envolvendo uma quadra de cada lado do eixo central. Essa já foi uma ação estratégica de gestão territorial porque evitou um processo extensivo e caríssimo de desapropriação, ao mesmo tempo que propiciou uma possível valorização imediata nas quadras adjacentes à via central. Dita valorização viria da intenção de se criar, nessas áreas, uma tipologia de zoneamento de alta densidade, com diversificação de usos, de modo a induzir sua ocupação e gerar maior demanda onde se ofertava um melhor transporte público.

Como ainda não se sabia exatamente quanta área seria necessária para propiciar os principais transbordos entre a linha troncal norte-sul e as linhas alimentadoras mais importantes, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo definiu *a priori* algumas quadras em torno do cruzamento da via troncal com as vias por onde circulariam as principais linhas alimentadoras e as excluiu do potencial de alta densidade, até que os projetos dos terminais definissem melhor a área a ser utilizada para esse importante equipamento urbano. Essa estratégia também contribuiu para reduzir o custo das desapropriações quando ocorreram.

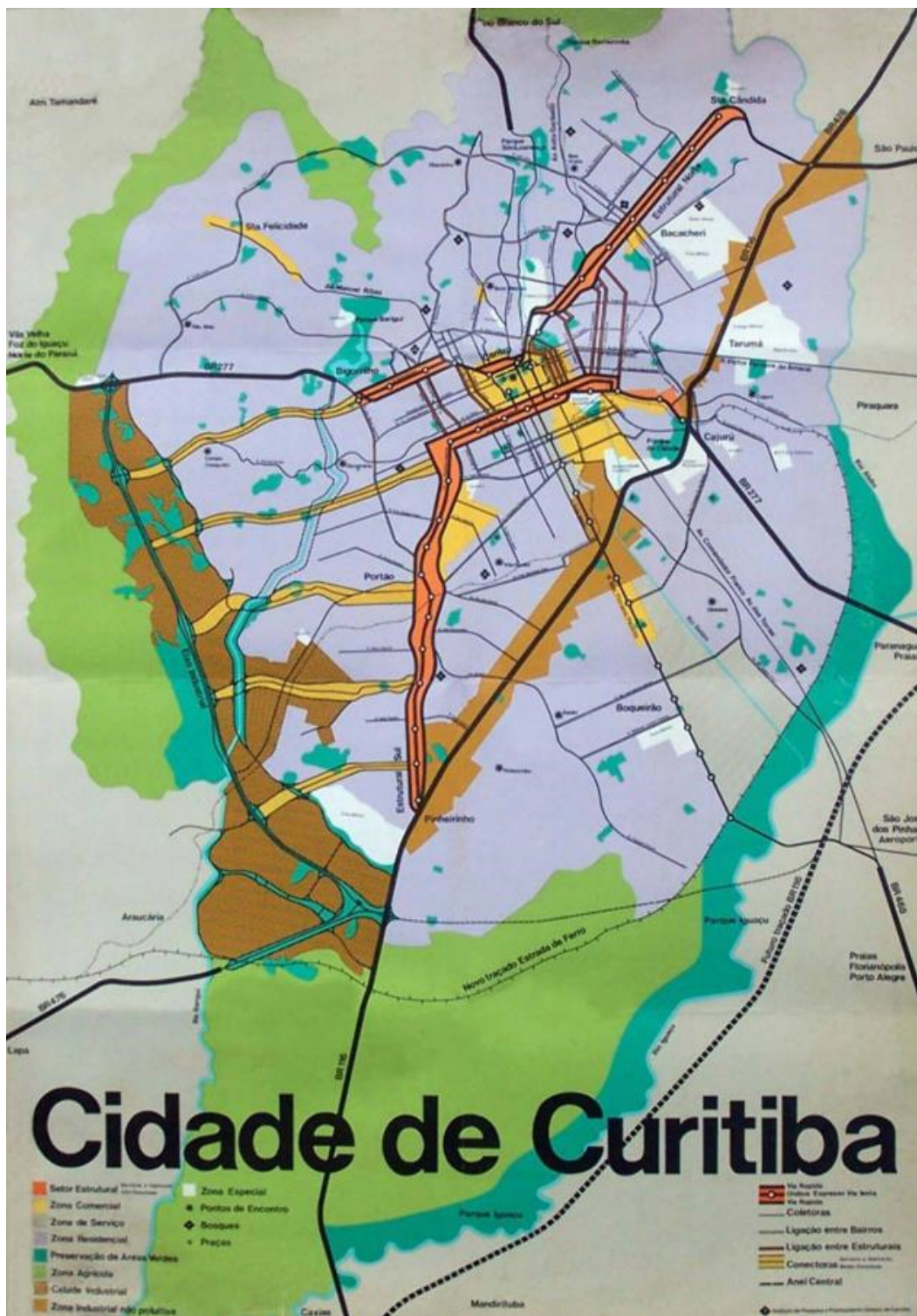
A figura 3 mostra o mapa que acompanhou a primeira lei mais completa sobre o zoneamento de Curitiba, já indicando as principais orientações derivadas do detalhamento do plano diretor. Trata-se da Lei nº 5.234, de 1975, cuja representação gráfica teve uma versão simplificada para maior divulgação pública, denominada mapa-pôster, porque era fácil de ser manejado, consultado e entendido.

FIGURA 2
Plano diretor de Curitiba



Fonte: Dados do IPPUC e Secretaria Municipal de Finanças.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3
Cidade de Curitiba



Fonte: Dados do IPPUC e Secretaria Municipal de Finanças.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Uma inovação dessa lei foi a classificação dos usos não habitacionais segundo sua natureza e porte, de modo a avaliar sua adequação a cada tipologia de zoneamento. Assim, foram definidas as categorias de porte vicinal, para usos que ocupavam até 60 m² de área construída, progredindo em escala para usos de bairro, setoriais e gerais. Os usos vicinais eram admitidos no miolo das zonas residenciais (ZRs) de baixa densidade, enquanto os usos de bairro ficavam restritos às vias coletoras (por onde passaria o transporte público), sendo permissíveis, conforme sua natureza, no miolo das tipologias de zona residenciais de média densidade – e assim sucessivamente, com cada porte acompanhando a classificação viária e a densidade prevista para cada tipologia. Os usos denominados gerais, devido à natureza menos compatível com o entorno residencial, ficavam restritos às zonas de serviço (ZS), áreas lindeiras às rodovias e outras (poucas) zonas de destinação específica. O objetivo central aqui era conciliar uso do solo, sistema viário, circulação em geral, densidades, distribuição de infraestrutura e equipamentos públicos, sempre tratando de preservar a qualidade do entorno residencial nas zonas onde esse uso deveria ser predominante.

Essa classificação teve por inspiração o conceito de que *O Negócio é Ser Pequeno*,³ título de livro do economista germano-britânico Ernst Friedrich Schumacher, publicado em 1973. A equipe de planejamento definiu que seria preferível estimular grande quantidade de pequenas atividades econômicas, espalhadas em toda a cidade, em vez de privilegiar os grandes equipamentos, que também seriam aceitáveis, mas apenas nos eixos estruturantes e de adensamento, além das zonas de serviços.

Ao mesmo tempo, foi implantado um esquema de monitoramento para o acompanhamento sistemático do licenciamento dos usos não habitacionais, de modo a entender a lógica do setor privado e suas necessidades de escala para atendimento aos consumidores. Da mesma maneira, foi regulamentado o uso de estacionamentos no interior das edificações e nas vias públicas, dentro de um conceito algo idealista, mas correto, de que toda atividade deveria absorver internamente o tráfego que gerasse. Tudo isso levou à criação de indicadores de desempenho que passaram a ser monitorados periodicamente. Sua avaliação levaria a propostas de ajustes nas regulamentações de zoneamento.

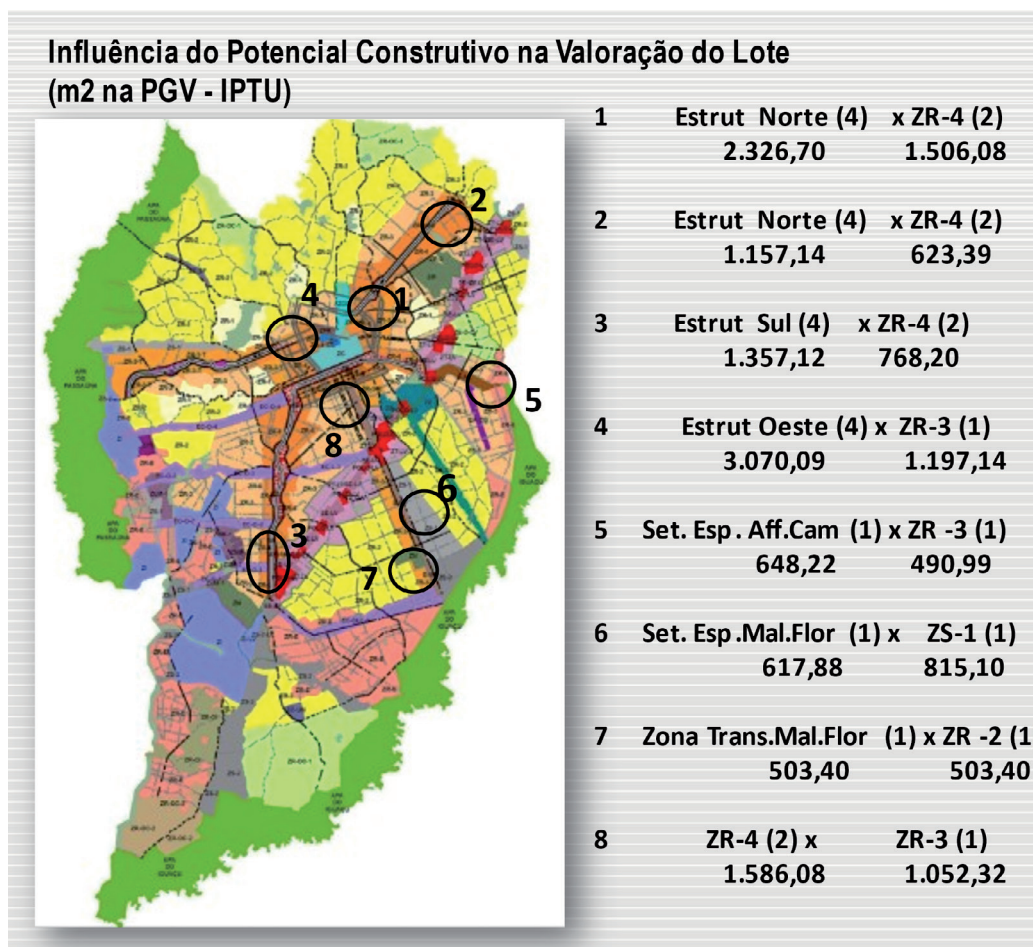
Outra consequência dessa legislação em termos de gestão territorial é que a planta genérica de valores (PGV) passou a incluir o potencial construtivo entre as variáveis para a determinação do valor venal do lote, prática que se manteve em todos os momentos de atualização da planta genérica para fins de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Isso criou uma cultura local de que o lote com maior potencial construtivo sempre vale mais que outro com potencial menor, ainda que sejam próximos. Essa situação fica fácil de ser entendida com a ilustração do mapa e valores decorrentes da atualização do zoneamento em 2019, aprovada pela Lei nº 15.511.

3. Schumacher, E. F. *O negócio é ser pequeno*. 2. ed. Trad. Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: J. Zahar Editores, 1979. O título do original desta obra, em inglês, é *Small is Beautiful: a study of economics as if people mattered*.

FIGURA 4

Influência do potencial construtivo na valoração do lote (PGV-IPTU)

(Em m²)



Fonte: Dados do IPPUC e Secretaria Municipal de Finanças.

Obs.: 1. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. Os exemplos 5, 6 e 7 da figura correspondem, respectivamente, a Setor Especial Afonso Camargo, Setor Especial Marechal Floriano e Zona de Transição Marechal Floriano.

Na figura 4, o exemplo 1 indica uma situação em que a tipologia à esquerda é o eixo estrutural norte, onde o coeficiente de aproveitamento básico é 4, comparado com a tipologia à direita, que é uma ZR-4, onde o coeficiente de aproveitamento básico é 2. Essa diferença em potencial construtivo não significa que o terreno no eixo estrutural tenha um valor duas vezes maior do que seu vizinho na ZR-4, mas com certeza vale mais. Daí decorre a principal razão para a diferenciação no cálculo do metro quadrado para fins de IPTU. Os valores do coeficiente de aproveitamento básico encontram-se entre parênteses. Além disso, há casos em que o coeficiente é o mesmo (exemplos 5 a 7), mas existe uma diferença na natureza e no porte dos usos permitidos para essa tipologia.

Quando ocorreram os estudos para a possível mudança de tecnologia de veículo para a linha troncal, passando do então ônibus articulado para um bonde moderno (hoje denominado de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT ou Veículo Leve sobre Pneus – VLP), aquelas áreas reservadas no eixo norte-sul foram reestudadas e reduzidas sempre que possível, visto que não se tinha ainda nenhuma certeza das condições operacionais de raio de giro e outras variáveis dessa nova tecnologia. Ao mesmo tempo, já se estudava a implantação de outros eixos troncais, associados à mesma tipologia de zoneamento de alta (ou média)

densidade, assim como a estratégia de linhas circulares interbairros, evitando a passagem pela área central. Essas linhas interbairros se conectariam com o eixo norte-sul nos mesmos terminais principais que já vinham sendo implantados, o que criava o embrião de novas centralidades, desconcentrando um pouco a importância absoluta do centro tradicional.

Essa revisão da possível mudança de tecnologia deu-se com o apoio da cooperação técnica francesa, cujas equipes permaneceram algumas semanas em Curitiba e levaram essa mesma ideia de volta à França. No início dos anos 1980, um grupo de técnicos municipais e federais (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes – Geipot etc.) continuou esse intercâmbio de ideias indo à França para dois meses de estágios. Alguns anos depois, esses estudos resultaram na implantação de VLTs em Grénoble, Nantes e outras cidades francesas. Em Curitiba, por razões de custo, essa evolução do veículo levou aos ônibus articulados e biarticulados em vez de VLTs.

Também no início dos anos 1980, deu-se a situação de que proprietários de imóveis com importância histórica e paisagística para a cidade viram-se no dilema de ter que preservar esses imóveis, renunciando, em muitos casos, do usufruto de um maior potencial construtivo autorizado, dado que esses imóveis costumavam estar situados em tipologias de zoneamento com maior potencial. Os órgãos municipais de planejamento e de promoção cultural consideravam essa situação muito injusta e arriscada, porque aquelas famílias que ficaram anos conservando seus imóveis de repente se viam na condição de guardiães da cultura local, sem nenhuma vantagem por esse serviço prestado à coletividade. Assim, foi debatido intensamente um programa de proteção do patrimônio cultural, pelo qual o potencial construtivo do lote, se não fosse aproveitado dentro do próprio lote, poderia ser transferido a terceiros que o utilizassem para aumentar o potencial de seus terrenos situados em tipologias de zoneamento mais generosas quanto ao potencial total recebível (áreas de altura livre). A Lei nº 6.337, de 1982, criou esse incentivo e deu início a um bem-sucedido programa de conservação de prédios ditos históricos. Então, em vez de o município correr para desapropriar esses imóveis antes que fossem derrubados, eram os proprietários que corriam ao município pedindo sua conservação, gerando mais uma grande economia em gastos públicos para a constituição do acervo patrimonial cultural da cidade. Quase vinte anos depois, em 2001, o Estatuto da Cidade instituiu no Brasil o instrumento urbanístico da transferência do direito de construir (TDC), abrindo essa oportunidade para todos os municípios.

Outro tema da maior importância para a lógica da gestão territorial foram os fundos de vale, considerando que o território municipal de Curitiba é atravessado por quatro rios principais de norte a sul, e que na ponta leste nasce o rio Iguaçu, limite municipal a sudeste e sul. Era fundamental encontrar uma solução que impedisse a ocupação desses fundos de vale, especialmente tendo em vista a experiência brasileira de áreas ribeirinhas ocupadas de modo irregular, inundadas pelo extravasamento dos rios em momentos de muita chuva. Inicialmente, ocorreram projetos de desapropriação, mas logo ficou claro que esse método seria extremamente custoso. Assim, o caminho adotado a partir de 1989 foi incluir os fundos de vale e as áreas com bosques nativos relevantes dentro do mesmo esquema de TDC – muitas vezes apenas alterando alguns parâmetros construtivos de modo a permitir que os grandes lotes absorvessem o seu próprio potencial construtivo nas partes ambientalmente seguras. Entregavam-se, assim, ao município, as áreas potencialmente inundáveis para a constituição de parques lineares ao longo dos rios, prática que continua até hoje, associando a proteção do verde ao saneamento básico.

Também nos anos 1980 muito se discutiu no Brasil a respeito de se explorar a venda de potencial construtivo além do piso básico garantido ao proprietário. Esse movimento ficou conhecido pelo nome de solo criado e teve diversas interpretações. Em Curitiba, a experiência começou pela possibilidade de se aumentar em 1,0 o coeficiente de aproveitamento básico nas ZR-4, permitindo que a altura máxima também aumentasse de seis para oito pavimentos. Estudos confirmaram que, do ponto de vista do pedestre caminhando na calçada, seis ou oito pavimentos não faziam diferença visualmente. Assim, foi entendido que esse coeficiente de aproveitamento adicional equivaleria a um terreno virtual que seria somado ao terreno existente. Essa autorização teria como contrapartida o pagamento de uma quantia equivalente ao valor desse solo criado ou à entrega de terreno de mesmo valor à Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab), para a formação de estoque e consequente produção de habitação de interesse social. Esse procedimento foi adotado pela Lei nº 7.420, de 1990, alterada depois para acompanhar o dinamismo imobiliário até chegar à atual Lei nº 15.661, de 2020. Aquele procedimento foi muito bem recebido pelo mercado imobiliário que, ao adensar as ZR-4 e outras tipologias de zoneamento que já contavam com infraestrutura adequada, também contribuiu para a promoção de extensos programas de habitação popular na região sul da cidade, denominada Bairro Novo, hoje totalmente incorporada à malha urbana e de serviços da cidade.

3 AS ATUALIZAÇÕES E OS AJUSTES NAS REVISÕES SUBSEQUENTES (2000, 2004 E 2015)

Em 2000, acordou-se fazer uma atualização e consolidação de regras do zoneamento de uso e ocupação do solo, para acompanhar a expansão horizontal e vertical da cidade e, em 2004, o município adotou formalmente o Estatuto da Cidade, dando maior amparo legal aos instrumentos que já vinham sendo utilizados. Assim, tanto a Lei nº 9.800, de 2000, e seus regulamentos, como a Lei nº 11.266, de 2004, formaram um novo alicerce para a gestão territorial que viria em seguida, mesmo sabendo-se que essa evolução seria mais lenta em função do menor crescimento demográfico.

Outro elemento que motivou uma nova revisão no marco de gestão territorial foi a criação de uma rodovia de contorno conectando as rodovias federais que atravessavam a cidade, liberando assim o trecho urbano da BR-116. Depois de alguns estudos, o processo de planejamento propôs uma operação urbana consorciada para a recuperação desse trecho de cerca de 20 km, como mais um eixo linear de desenvolvimento da cidade e integração metropolitana, denominado Linha Verde. A Lei nº 13.909, de 2011, e os ajustes introduzidos pela Lei nº 14.773, de 2013, definiram os parâmetros e atributos dessa operação, cujos potenciais adicionais de construção seriam autorizados mediante o leilão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), conforme os termos previstos no Estatuto da Cidade. É claro que, com menor crescimento demográfico e com outros eixos estruturantes com áreas ainda vazias ou subocupadas, a entrada em vigor da Linha Verde como mais um eixo estruturante veio concorrer, em termos de preferência do setor imobiliário, com os demais eixos vigentes.

Em 2013-2014, o IPPUC deu início aos estudos para a revisão periódica do plano diretor, que culminou na aprovação da Lei nº 14.771, de 2015, que incluía uma visão de futuro (figuras 5, 6, 7, 8 e 9). Nota-se a coerência na continuação do desenho da cidade, sendo replicado na medida da expansão física da ocupação urbana, de modo a se obter, a médio e longo prazo, uma rede de eixos estruturantes que acolhem corredores de

transporte massivo. Entendemos que as atividades de planejamento urbano se pautam em dois pilares: um projeto e um processo. O projeto é a proposta de plano diretor, a ser revista a cada dez anos, no máximo, como dispõe o Estatuto da Cidade; o processo, por sua vez, é uma atividade contínua, a ser realizada em consonância com as prioridades quadrienais de cada gestor eleito.

4 A REGULAMENTAÇÃO CORRENTE (2019-2020) E A FUTURA REVISÃO DECENAL (2025)

O primeiro elemento levado em conta por ocasião dessa última atualização das leis de zoneamento de uso e ocupação do solo (Lei nº 15.511, de 2019) e aquisição de potencial construtivo adicional (Lei nº 15.661, de 2020) foi a redução muito expressiva da taxa de crescimento demográfico da cidade nas últimas décadas. Curitiba já teve taxa anual média de quase 6% nos anos 1970, com redução paulatina, mas constante, desde então. Atualmente, acredita-se em uma taxa que ronda 0,9% a 1,0% ao ano (a.a.), a ser confirmada exatamente com os dados do censo de 2022.

As taxas mais altas de crescimento demográfico representam um desafio para a complementação quantitativa da rede de infraestrutura e equipamentos urbanos, de modo a acompanhar esse crescimento. Com a redução dessa taxa anual, a gestão pública pode priorizar a qualidade dos serviços, a partir do momento em que a rede existente seja suficiente para atender a demanda quantitativa.

A atualização do zoneamento fez pequenos ajustes nos coeficientes de aproveitamento básico, vinculando-os aos usos prioritários em cada tipologia, de modo a se conseguir uma melhor distribuição desses usos. Por exemplo: a zona central da cidade, que já dispõe de todos os equipamentos e amenidades, precisa atrair mais residentes; assim, o coeficiente de aproveitamento básico para edificações de uso não habitacional foi reduzido, de modo a destacar a prioridade dos usos habitacionais, que se manteve no montante anterior. Da mesma forma, o custo de aquisição de potencial construtivo adicional para mais usos habitacionais é menor do que o custo para aumentar o potencial para outros usos.

Inversamente, as porções mais distantes dos eixos estruturais da cidade, por onde circula o transporte público massivo troncal, já oferecem muitos usos habitacionais, carecendo de mais empregos e serviços. Então, o mesmo raciocínio de incentivo foi repetido nessas tipologias de zoneamento para os usos não habitacionais. Nas conversas com o setor imobiliário e outros agentes econômicos, esse raciocínio foi bem compreendido, como também nas sessões do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), uma instância fundamental na gestão democrática da cidade. Entretanto, ainda é cedo para se fazer alguma avaliação quantitativa dessas alterações, dado o menor dinamismo imobiliário, embora as primeiras estatísticas deem conta de que houve certo aumento relativo da oferta desejada.

Algumas tipologias de zoneamento em áreas próximas à zona central e ainda subutilizadas também receberam incentivos especiais, já considerando a conveniência de miscigenação de usos no mesmo empreendimento. Adicionalmente, não se descarta a adoção do instrumento urbanístico de edificação e utilização compulsórias, caso esses incentivos iniciais não sejam suficientes, fazendo correr em paralelo o incentivo e a sanção.

Outro elemento associado a esse conceito de ocupação adequada é a definição de incentivos e ações práticas para evitar a proliferação de prédios abandonados ou em ruínas, seja pela falência da construtora ao longo do processo de edificação; seja por desentendimentos entre

herdeiros por ocasião do falecimento do investidor principal; seja por dificuldades registrares sobre a propriedade do imóvel – ou qualquer outra razão. Há casos em que o instrumento urbanístico da utilização compulsória não é suficiente, ensejando o uso combinado de outros incentivos e sanções. Esse ponto já está em estudo nas equipes municipais para adoção em horizonte próximo, aperfeiçoando a gestão territorial proativa.

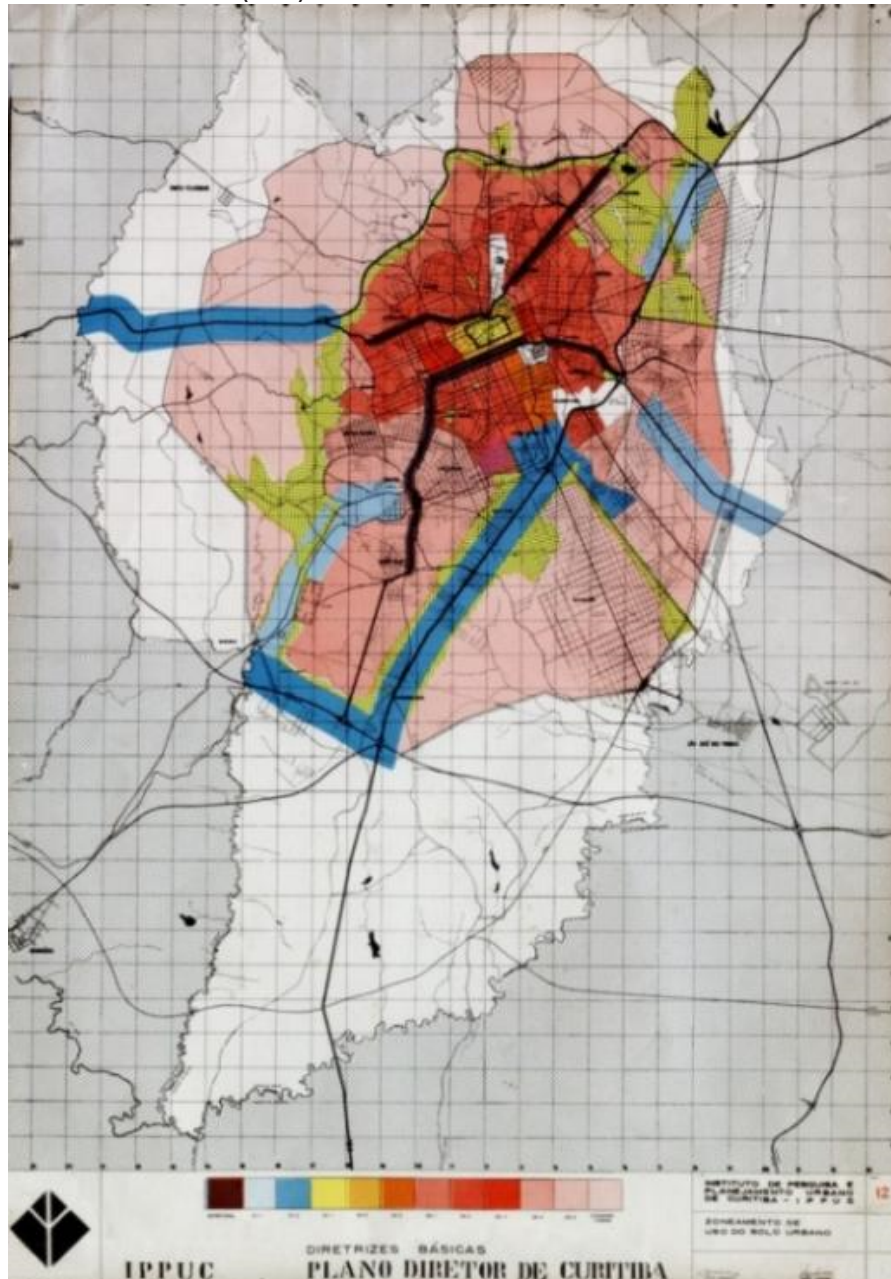
Para a próxima revisão de atualização e ajuste do plano diretor, será necessário levar em conta os efeitos da pandemia com respeito às modalidades de convivência entre moradia e trabalho, o chamado trabalho remoto. Por um lado, o setor imobiliário já se ajustou para oferecer novos desenhos internos das unidades habitacionais, acomodando espaços mais bem organizados para o trabalho remoto e o lazer da família; por outro lado, já não faz tanto sentido estar separando de modo tão radical os usos habitacionais de alguns usos de comércio e serviços, especialmente estes últimos, pois estão cada vez mais integrados à residência de quem os oferece, especialmente profissionais liberais que prestam serviços ou abriram empresas virtuais. Assim, aqueles incentivos físicos aqui mencionados deverão passar por uma reflexão mais cautelosa. O mais provável é que se consiga reforçar uma das diretrizes que vêm marcando as zonas residenciais e de uso misto, qual seja, a diversificação de usos, tal como proposto pela Nova Agenda Urbana adotada ao final da Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016.

Estamos conscientes de que esse processo de reequilíbrio é bastante mais desafiador quando o crescimento demográfico é muito reduzido, pois a demanda da indústria imobiliária é menor. Por isso, é fundamental deixar bem claro quais são as prioridades pretendidas pelo processo de planejamento urbano de modo a orientar a ação dos investidores imobiliários e propor uma redução de custos para os investimentos que se alinharem a essas prioridades. Porém, esse processo de ajuste não pode ocorrer de modo abrupto: as alterações na legislação urbanística se dão com absoluta coerência e parcimônia, como se pode ver nas figuras 5, 6, 7, 8 e 9 que ilustram essas atualizações.

Há dois desafios pendentes: i) rever a pressão sobre o instrumento da transferência como ferramenta para a proteção do patrimônio ambiental; e ii) reforçar os incentivos para trazer a habitação de interesse social para dentro de Curitiba.

No primeiro caso, a abundância do estoque existente, combinada com a redução da demanda de potencial construtivo adicional por parte do setor imobiliário, pode criar um desequilíbrio ainda maior nesse mercado de compra e venda de potencial construtivo, levando ao apodrecimento dessa moeda e descrédito do instrumento. Cabe destacar que em nenhuma hipótese será descontinuada a obrigação de conservação dos bosques nativos relevantes e áreas verdes em geral: essa é uma necessidade premente dos programas de mitigação das mudanças climáticas, vigente em Curitiba muitas décadas antes da aprovação do PlanClima. Entretanto, é preciso priorizar a utilização total do potencial construtivo dos lotes que abrigam áreas verdes dentro do próprio lote, flexibilizando outros parâmetros construtivos como a taxa de impermeabilização e a altura máximas. Ou, ainda, desenvolvendo novas ferramentas de incentivo à conservação, como o pagamento por serviços ambientais, entre outras possibilidades.

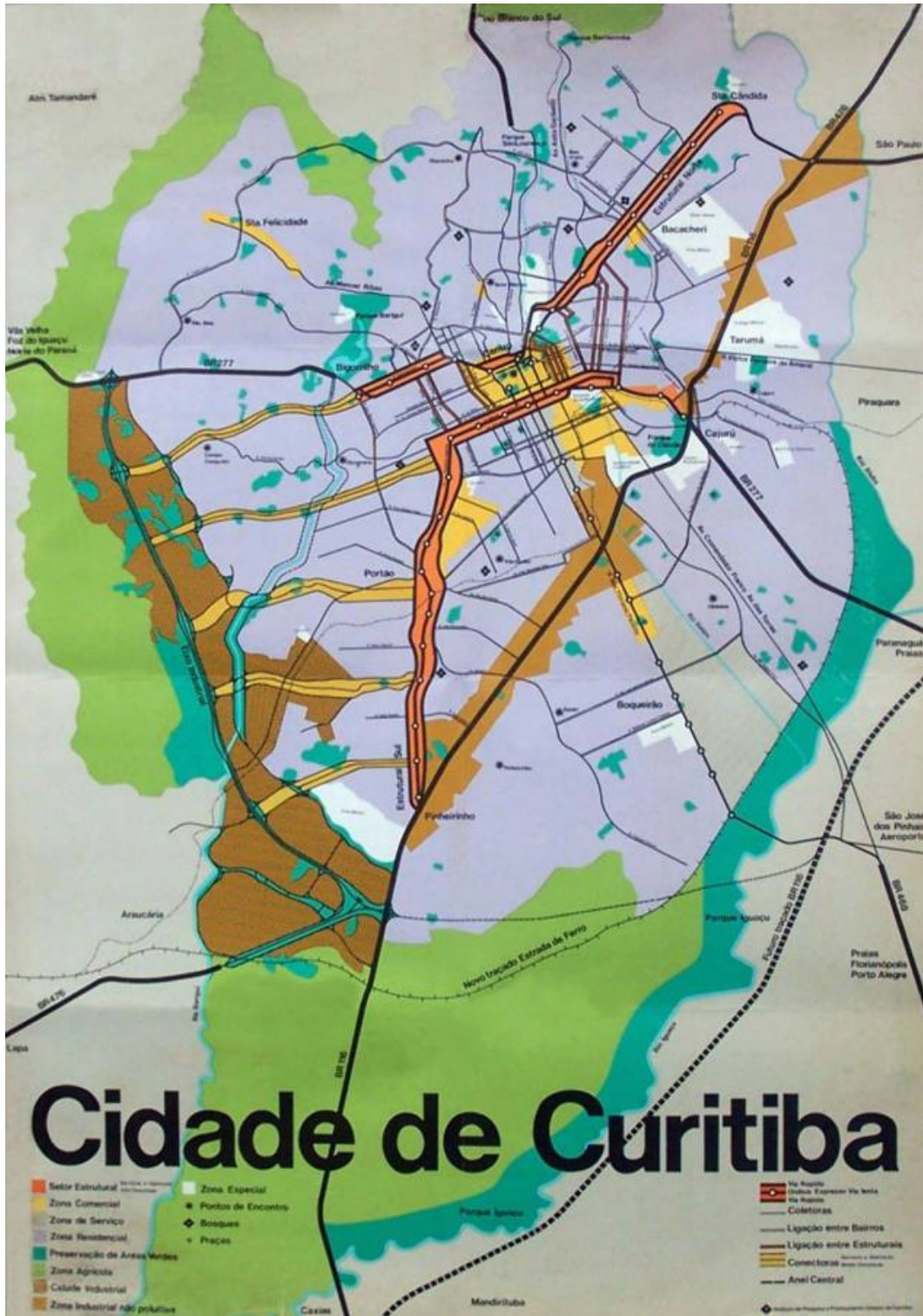
FIGURA 5
Plano diretor de Curitiba (1966)



Fonte: Acervo do IPPUC, disponível em: <www.ippuc.org.br>.

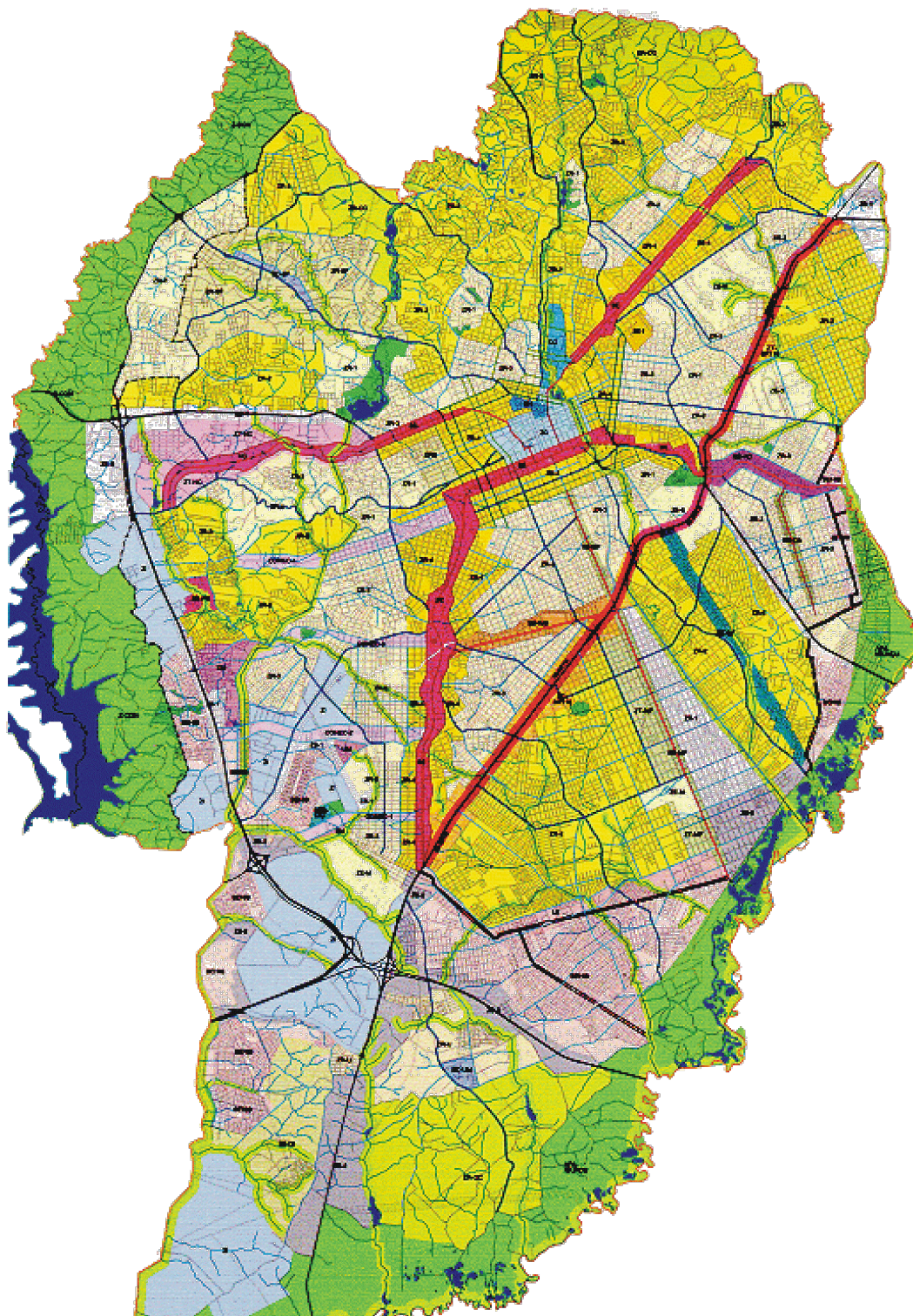
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 6
 Zoneamento da cidade de Curitiba (1975)



Fonte: Acervo do IPPUC, disponível em: <www.ippuc.org.br>.
 Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

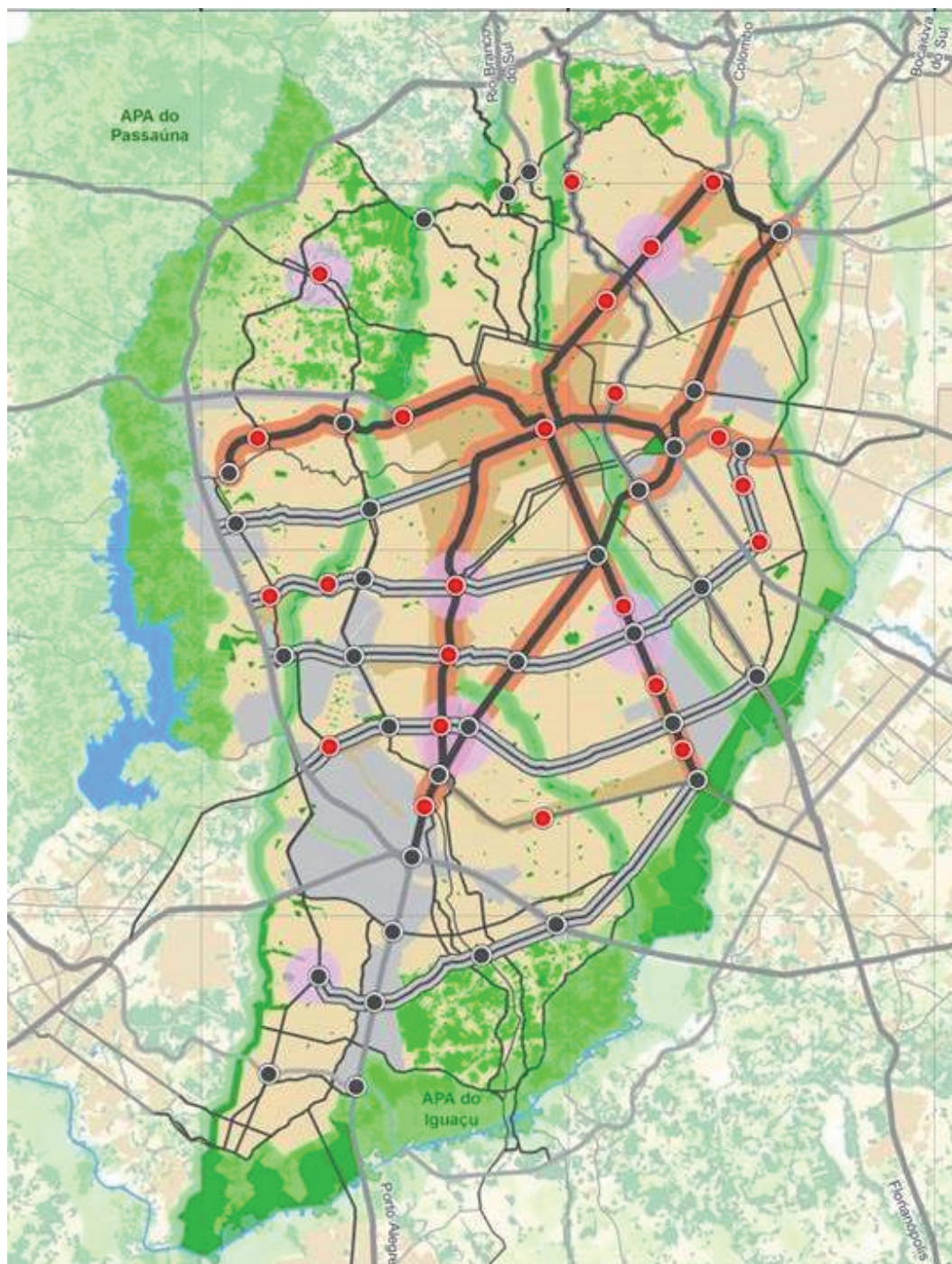
FIGURA 7
Zonamento (2000)



Fonte: Acervo do IPPUC, disponível em: <www.ippuc.org.br>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

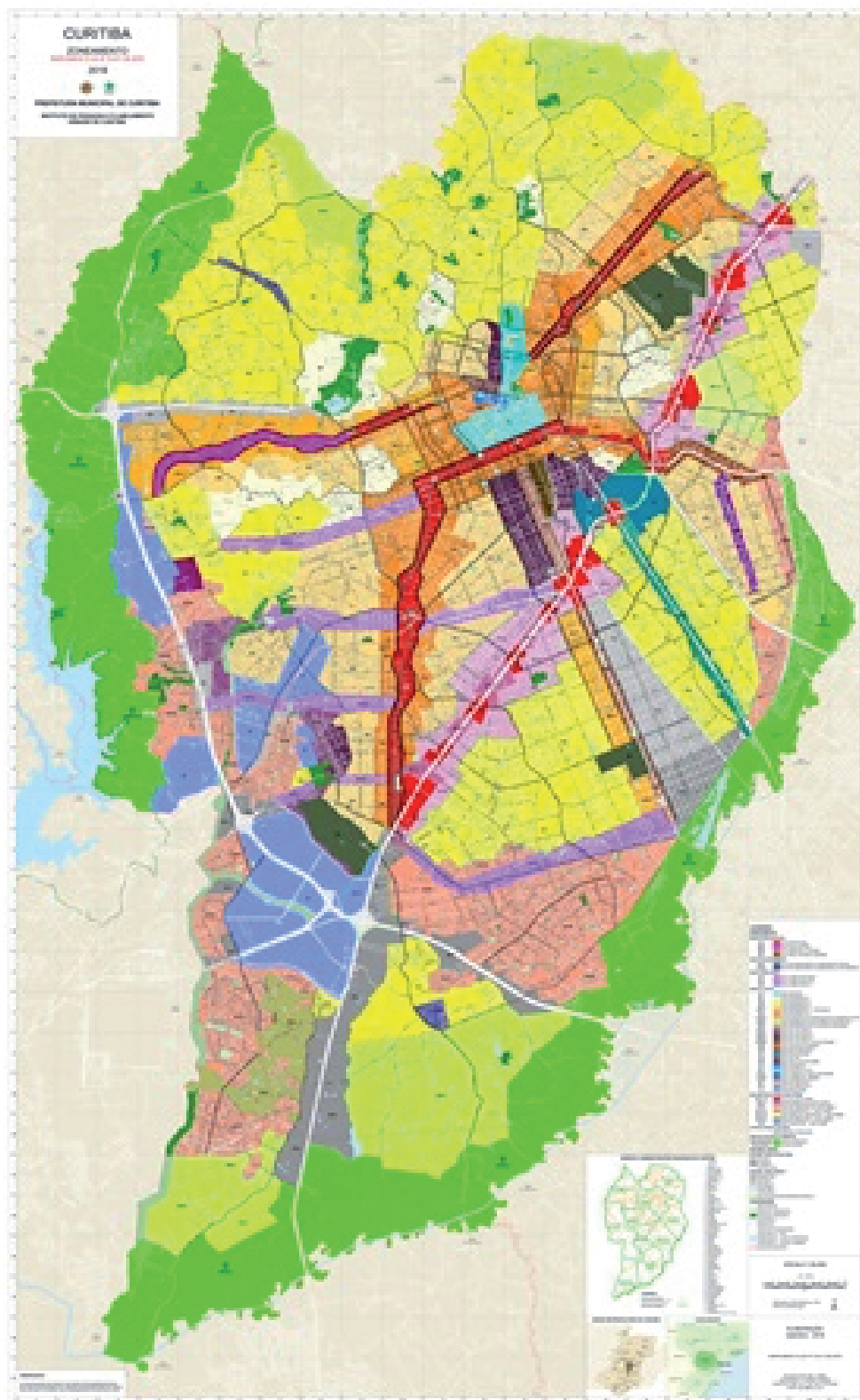
FIGURA 8
Plano diretor (2015)



Fonte: Acervo do IPPUC, disponível em: <www.ippuc.org.br>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 9
Zoneamento (2019)



Fonte: Acervo do IPPUC, disponível em: <www.ippuc.org.br>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No segundo caso, é imperioso trazer para dentro de áreas urbanizadas mais centrais as famílias que, por razões de custo da terra ou da solução habitacional, se viram saindo de Curitiba em direção à vizinhança metropolitana, a quem denominamos de curitibanos extramuros, porque ainda estão vinculados a Curitiba em termos de trabalho, saúde ou educação. Sabemos perfeitamente que essa necessidade de movimentação pendular sobrecarrega o sistema de transporte público e encarece o orçamento familiar, além do tempo despendido nesse deslocamento. Por isso, a legislação atual de zoneamento de uso e ocupação do solo permite a outorga sem custo de um coeficiente de aproveitamento adicional para todos os casos de empreendimentos de habitação de interesse social em muitas tipologias de zoneamento, se a clientela destinatária estiver inscrita na fila da Cohab. Apesar desse incentivo, ainda não se nota um aumento expressivo na oferta de soluções habitacionais nas áreas prioritárias indicadas pelo planejamento urbano, o que certamente levará a estudos que proponham outros tipos de incentivo ou subsídio, a ser aprofundados no processo de revisão do plano diretor aqui mencionado.

As equipes técnicas dos órgãos municipais de planejamento, urbanismo e desenvolvimento estão sempre disponíveis para orientar os investidores a obter o melhor retorno econômico-urbanístico de seus imóveis ou investimentos, considerando o processo de reequilíbrio dos bairros e tipologias de zoneamento, por um lado, e as condições de contexto e oportunidades conjunturais, por outro.

Cabe comentar aqui dois aspectos importantes: desenho urbano e decisões políticas no planejamento urbano.

O Plano Diretor de 1966 implicou um desenho urbano, tema que também apareceu nos planos diretores iniciais de outras capitais. A diferença é que em Curitiba (como em Brasília e Palmas) esse conceito ainda persiste, como se vê na evolução dos mapas de zoneamento e revisões do plano diretor (mesmo com a introdução de novos eixos lineares).

Quanto ao aspecto de decisões políticas, cabe recordar que, desde 1966, em cinco mandatos quadrienais o prefeito eleito havia sido presidente do IPPUC⁴ e, em quatro vezes, foi funcionário com responsabilidade programática e estratégica.⁵ Essa interação intensa de confiança entre o gestor político eleito, a equipe de planejamento e os eleitores é, obviamente, uma situação pouco comum em outras cidades. Esse aumento de escala do planejamento urbano desde a instância técnica para a instância política tampouco é comum. Nos demais mandatos, o gestor eleito também respeitou a posição do IPPUC nos aspectos de fundo, mas interveio com mais força no que considerava ser seu legado pessoal.

Entendemos que o planejamento é a ferramenta que permite preparar e avançar no processo de implementação contínua de um projeto sociopolítico acordado pela sociedade civil mediante o plano diretor. Esse processo pode ser desmembrado em dois componentes básicos: a política de Estado, que concentra os grandes valores e conceitos permanentes (ou pelo menos mais estáveis no tempo) sobre como deve ser a cidade objeto dessa política; e a política de governo, que abrange as prioridades quadrienais de cada gestor eleito. Obviamente, enquanto o primeiro componente pretende ser mais contínuo ao longo dos mandatos administrativos, o segundo tem horizonte mais curto e predefinido, pautando-se geralmente pelas necessidades de acomodar as demandas da população residente e dos usuários da cidade,

4. Prefeitos Jaime Lerner e Cássio Taniguchi.

5. Prefeitos Saul Raiz e Rafael Greca.

tanto pessoas como empresas, às características e oportunidades de cada contexto político, econômico, social e ambiental que motivou a proposta do candidato a gestor.

Também entendemos que nenhum processo de planejamento é crível e defensável se não estiver apoiado solidamente em uma base de dados e evidências, em paralelo a um conjunto de situações desejáveis a serem alcançadas ao final do mandato administrativo. É por essa razão que propomos no título deste texto o adjetivo “proativo”, pois não seria aceitável imaginar essa implementação ocorrendo apenas sob a pressão de variáveis de contexto que deixam o gestor refém dessas circunstâncias. Há, realmente, diversos casos em que o gestor e a equipe de planejamento precisam rever suas prioridades e remontar esse processo, tal como aconteceu recentemente por ocasião da crise sanitária que afetou o mundo todo, em diversos graus de gravidade e abrangência. Porém, consideramos que a implementação e a operação são partes integrantes do processo de planejamento. É preciso construir a rede de sustentação desse processo pela convergência de propósitos envolvendo a maioria dos agentes políticos atuando na cidade, senão todos. No planejamento e em sua implementação, essa participação cidadã é também uma oportunidade de educação cívica e explicação sobre os limites desses desejos da cidadania. Como regra geral, a população almeja ter tudo o que falta, ao mesmo tempo, em todos os lugares, e, sem maior ônus por isso, alegando que já paga impostos suficientes. Essa deficiência em educação cívica crônica na maioria de nossas cidades precisa ser superada, seja por focos específicos dentro da educação formal, desde o ensino fundamental, seja por meio de esquemas alternativos ao longo das audiências e consultas públicas.

Finalizando, entendemos que a gestão territorial proativa se pauta pelas seguintes características básicas: i) realizada com foco específico em alcançar a imagem-objetivo proposta no plano diretor; ii) alimentada continuamente pelo processo de monitoramento da ocupação do solo urbanizado; iii) marcada no território pela implantação de equipamentos públicos que valorizam o bom desenho e a boa arquitetura; iv) concebida dentro de um esquema participativo de entendimento das necessidades da população residente; e v) debatida periodicamente com os agentes imobiliários que são, de fato, aqueles que “constroem” a cidade, sendo então uma atividade inerente e indissociável do processo de implementação progressiva do plano diretor, qualquer que seja.

