

**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



A questão dos vazios urbanos no planejamento de Curitiba

Fernanda Pereira de Souza
PPU-Universidade Federal do Paraná

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

Resumo. Tanto o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 quanto sua regulamentação, através do Estatuto da Cidade, não foram suficientes para combater os vazios urbanos e garantir a função social do imóvel urbano. No debate da reforma urbana, o combate aos vazios é uma forma de promover a democratização do acesso à terra urbanizada e à cidade, porém essa perspectiva não é a única. Assim, um ponto importante a ser analisado é a compreensão por parte dos planejadores e gestores públicos sobre a questão do vazio urbano. Logo, o presente artigo volta-se para o planejamento de Curitiba para compreender como é tratada a questão do vazio urbano no planejamento e nas políticas urbanas visto que cidade é conhecida pelo seu planejamento urbano. Em alguns momentos o combate ao vazio urbano esteve presente em leis e planos, com variado destaque. Entretanto, esses instrumentos e leis ficaram muitas vezes restritos à formalidade da lei. Na análise do período de 1950 a 2019, o vazio urbano não se apresenta como uma questão de destaque no processo de planejamento da cidade, mesmo quando o tema estava em maior destaque, evidenciando uma falta de interesse por parte da prefeitura e gestores.

Palavras-chave. Vazios urbanos; Plano Diretor de Curitiba; Instrumentos do Estatuto da Cidade.

The issue of urban voids in the urban planning of Curitiba

Abstract. The urban policy chapter of the Federal Constitution of 1988 and its regulation through the City Statute was not enough to combat urban voids and guarantee the social function of urban property. In the urban reform debate, the fight against voids is a way to promote the democratization of access to urbanized land and the city, but this perspective is not the only one. Thus, an important point to be analyzed is the understanding of the planners and public managers about the issue of urban emptiness. Therefore, this article focuses on the planning of Curitiba to understand how the issue of urban voids is addressed in urban planning and policies. The city is known for its urban planning. At times, the fight against urban emptiness was present in laws and plans, with varying emphases. However, these instruments and laws are often restricted to the formality of the law. In the analysis of the period from 1950 to 2019, the urban void is not presented as a prominent issue in the city planning process, even when the theme was in greater prominence, evidencing a lack of interest on the part of the city hall and public managers.

Keywords: Urban voids; Master Plan of Curitiba; Instruments of the City Statute.

La cuestión de los vacíos urbanos em la planificación de Curitiba

Resumen. Tanto el capítulo de política urbana de la Constitución Federal de 1988 como su reglamentación, através del Estatuto de la Ciudad, no fueron suficientes para combatir los vacíos urbanos y garantizar la función social de la propiedad urbana. En el debate de la reforma urbana, la lucha contra los vacíos es una forma de promover la democratización del acceso al suelo urbanizado ya la ciudad, pero esta perspectiva no es la única. Así, un punto importante a analizar es la comprensión por parte de planificadores y gestores públicos sobre el tema del vacío urbano.

Por lo tanto, este artículo se centra en la planificación de Curitiba para comprender cómo se aborda la cuestión del vacío urbano en la planificación y las políticas urbanas. La ciudad es conocida por su planificación urbana. En ocasiones, la lucha contra el vacío urbano estuvo presente en leyes y planes, sin embargo, estos instrumentos y leyes a menudo se restringieron a la formalidad de la ley. En el análisis del período de 1950 a 2019, el vacío urbano no se presenta como un tema destacado en el proceso de planificación de la ciudad, evidenciando una falta de interés por parte del ayuntamiento y gestores públicos

Palabras clave: Vacíos urbanos; Plan Maestro de Curitiba; Instrumentos del Estatuto de la Ciudad.

1. Introdução

A urbanização brasileira foi um processo bastante intenso, apesar de ser considerado recente, e atrelado ao processo de industrialização do país. Para muitos autores, a relação entre urbanização e industrialização é fundamental, sendo este último o elemento “indutor” e o problema decorrente da urbanização o “induzido” no processo de criação das cidades (LEFEBVRE, 2011 p. 11). No Brasil a produção do espaço urbano também é marcada pela coexistência e interação entre o arcaico e o moderno dentro do processo de industrialização, de forma que a urbanização apresenta algumas características na produção do espaço: essa ambiguidade produziu um espaço urbano também arcaico e moderno, além de segregado e desigual:

Ferreira (2005) aponta que uma das condições para nossa industrialização foi a adoção de baixos salários, onde o cálculo da moradia não foi considerado, o que, por sua vez, promoveu um modelo de urbanização com baixos salários (OLIVEIRA, 2003, MARICATO, 1980, FERREIRA, 2005). Kowarick (2000) ressaltava também o papel do Estado dentro dessa dinâmica que investiu (e investe) em infraestrutura e serviços necessários ao crescimento do capital, ao mesmo tempo que os trabalhadores e a população de renda mais baixa passam por um processo de deterioração dos seus padrões de vida. Dessa maneira, por meio dos investimentos públicos criaram-se áreas valorizadas e privilegiadas na cidade, as quais não estão acessíveis, pelo seu valor, para grande parte dos trabalhadores. Consequentemente, a parcela da população que não pode pagar o elevado preço da terra nas áreas densamente urbanizadas e estruturadas tem ocupado áreas mais distantes e desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, gerando assim um padrão periférico de ocupação do solo urbano no Brasil. Neste sentido, o vazio urbano, terrenos não ocupados à espera de valorização, é central na discussão sobre a democratização do acesso à terra e problemas urbanos decorrentes desse processo de urbanização.

Com a intensificação da urbanização e o agravamento dos problemas urbanos ao longo das décadas, especialmente 1960 e 1970, surgiram diversos debates e movimentos no sentido de tratar a questão urbana e repensar a forma de produção das cidades brasileiras. Como resultado de um longo embate e disputas políticas foi incluído o capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988. Anos mais tarde, a regulamentação desses capítulos se deu através da aprovação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual ficou conhecida como Estatuto da Cidade (EC). O Estatuto da Cidade regulamenta o previsto pela Constituição Federal (CF) e outros instrumentos urbanísticos, entre estes alguns com o intuito de promover a democratização do acesso à terra urbana, atuando sobre os vazios urbanos e áreas subutilizadas, combatendo a especulação imobiliária.

A partir de então as cidades, através dos Planos Diretores e/ou legislação complementar, são responsáveis pela regulamentação e implantação de tais

instrumentos em nível municipal de acordo com sua realidade. Dentro do conjunto de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, dois deles agem diretamente sobre o cumprimento da função social da terra, são eles: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória e o IPTU Progressivo no Tempo. De acordo com Denaldi e Brajato (2017), esses instrumentos são importantes por agirem sobre áreas urbanas vazias e subutilizadas a fim de evitar a sua retenção para fins especulativos. Todavia, apesar da importância desses instrumentos, apenas oito municípios tiveram alguma regulamentação e aplicação desses instrumentos, mesmo que por um período. A cidade de Curitiba é um dos poucos municípios que regulamentou esses instrumentos, porém foi determinada uma área bastante restrita para aplicação e com finalidade diferente da proposta original dos instrumentos (Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico, 2013).

No período da última revisão do Plano Diretor, durante a consulta pública houve um debate acerca dos vazios urbanos e áreas subutilizadas com diversas proposições por parte da população e de movimentos sociais (O que Curitiba tem a aprender com os terrenos vazios e prédios desocupados, 2016). Porém, apesar do PDC contemplar os instrumentos PEUC e IPTU progressivo no tempo desde 2004, os instrumentos têm pouca aplicabilidade devido ao baixo detalhamento e falta de definição específica das áreas de aplicação (FROTA, 2014). O IPTU progressivo no tempo, por exemplo, teve a sua regulamentação definida por lei complementar de 2009 (Lei 74/2009), no entanto, o mesmo delimitou a área de aplicação bastante reduzida, limitando-se à região entorno do Paço Municipal, área alvo de um projeto de revalorização da área central, o que, de acordo com Faria (2013), além de não estar de acordo com o objetivo de combate à especulação, “a utilização do IPTU Progressivo em Curitiba tem finalidade contrária: desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas” (Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico, 2013 p. 12).

Assim, o presente artigo tem como objetivo principal compreender como é tratada a questão dos vazios urbanos nos instrumentos de planejamento de Curitiba, buscando identificar qual definição de vazio urbano é aplicada nesses instrumentos. A pesquisa desenvolvida se concentrou nos instrumentos e legislações publicados a partir da década de 1950, período que surge a questão dos vazios urbanos no cenário e do aumento da urbanização de Curitiba. A hipótese é que a questão dos vazios urbanos no planejamento de Curitiba não considera a retenção dessas áreas necessariamente como um problema a ser combatido por meio dos instrumentos urbanísticos e das políticas públicas, ao contrário do entendimento e conceituação utilizada por vários autores que discutem os vazios urbanos. Para tanto, foram analisadas as legislações, Planos Diretores, Planos Setoriais, zoneamento e instrumentos que tratassem sobre o tema ao longo das décadas. A leitura do material foi relacionada ao desenvolvimento urbano e debates no cenário local e nacional durante o período investigado (1950 a 2019).

Por meio da análise do material foi possível identificar que, no caso de Curitiba, o entendimento do vazio urbano por parte dos gestores e planejadores varia a depender dos interesses do Poder Público e grupos hegemônicos ligados ao capital imobiliário.

2. Metodologia

Para desenvolver a investigação proposta pelo presente trabalho foi utilizado o método de Análise de Conteúdo proposto por Bardin (2016), mais especificamente a análise categorial, a qual consiste em uma divisão do texto em unidades de análise menores como: unidade de registro, unidade de contexto e unidade significado. Para o desenvolvimento da Análise de Conteúdo, é importante a análise também do contexto histórico do documento, ou seja, considerando análise do “conteúdo latente” (TRIVIÑOS, 1987 p. 162). Outro ponto importante para esse tipo de análise é a base teórica e perguntas para fazer as inferências e interpretações (BARDIN, 2016). Assim, de maneira complementar, para realizar as inferências e interpretações foi utilizado como orientação os parâmetros propostos por Freitas, Steinberger e Fernandes (2013).

Freitas, Steinberger e Fernandes (2013) propõem alguns parâmetros analíticos baseados no modelo de análise política denominado “ciclo da política pública”. Esse modelo de análise é composto por cinco estágios: i) montagem da agenda (fase de reconhecimento dos problemas como problema público); ii) formulação da política (elaboração de estratégias para solucionar os problemas identificados); iii) tomada de decisão; iv) implementação da política (definição de regras, alocação de fundos e demais ações); e v) avaliação do funcionamento da política.

O objetivo do presente trabalho não é o de avaliar as políticas públicas em si, mas verificar se a questão dos vazios urbanos se constitui ou não um problema público efetivamente, ao longo dos anos de planejamento da cidade, através dos documentos produzidos pelo Poder Público, planejadores e vereadores. Dessa maneira, as análises são feitas com atenção especial nas três primeiras fases do “ciclo da política pública”: montagem da agenda, formulação da política e tomada de decisão.

Com base nas fases do ciclo da política, os autores propuseram três conjuntos de parâmetros para desenvolver a análise dos documentos, dentre os quais o que se refere ao conteúdo formal foram utilizados no presente trabalho. O conteúdo formal aborda: problemática; articulação com políticas anteriores; objetivos, diretrizes e estratégias; temporalidade e indicação de instrumentos e programas. Dessa maneira, as questões propostas pelos autores sobre esses parâmetros serviram como orientação para analisar o material selecionado.

Em suma, considerando as referências utilizadas, foram seguidas as etapas definidas de acordo com o diagrama **Error! Reference source not found.****Error! Reference source not found..**

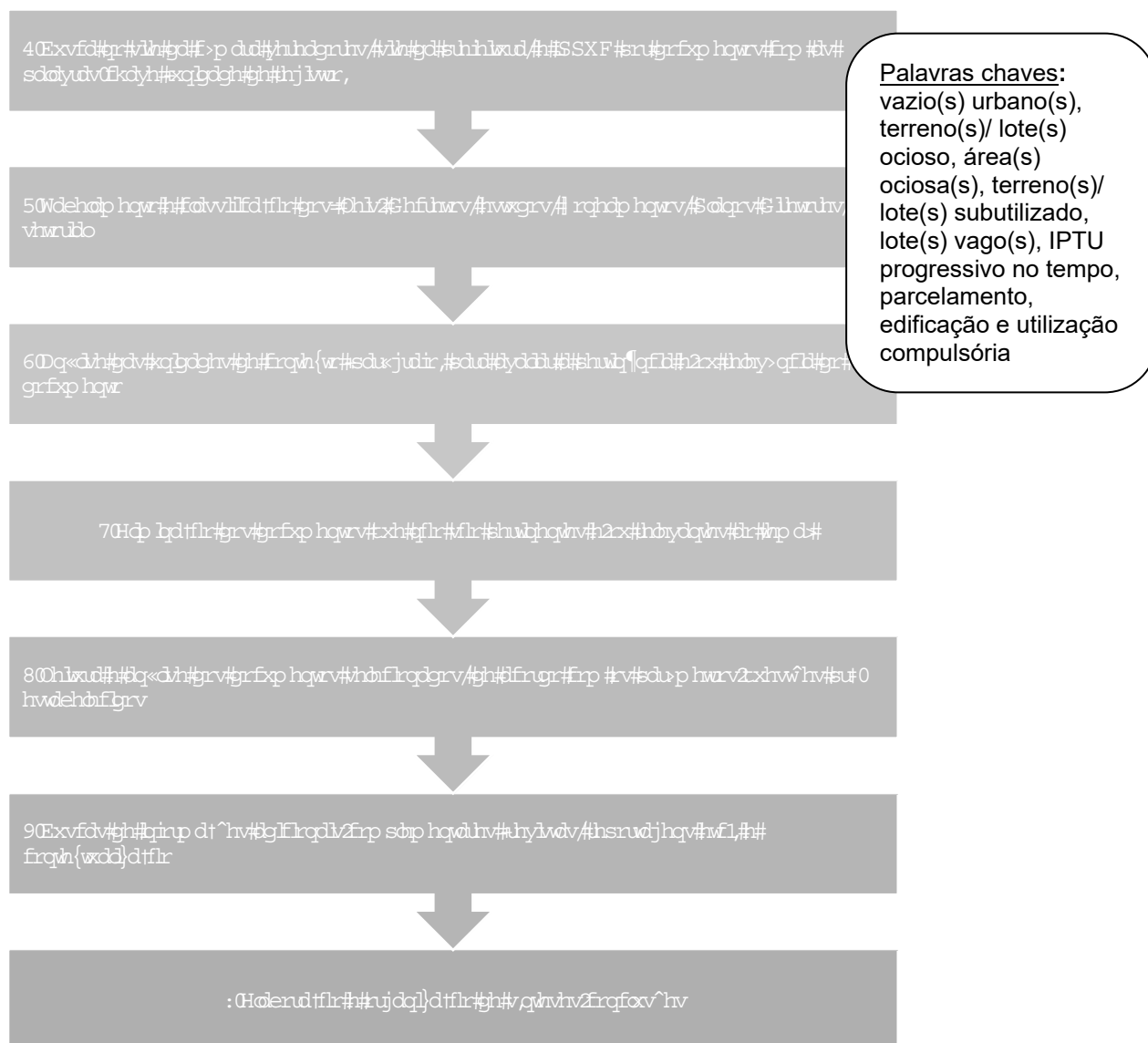


Figura 1: Etapas metodológicas. (fonte: elaborada pela autora)

3. Desenvolvimento da urbanização e os vazios urbanos: Curitiba e o contexto nacional

Apesar da urbanização brasileira ter início ainda no século XVIII, o processo de urbanização do país é relativamente recente, pois somente no século XX adquire a intensidade e as características atuais (SANTOS, 1993). De acordo com Maricato (2001), no final do século XIX e primeiras décadas do século XX, o processo de urbanização começa a se intensificar, em grande parte devido ao surgimento do trabalhador livre e do início da atividade industrial. São também desse período as primeiras obras de higienização e embelezamento de algumas capitais brasileiras, a partir das quais, sob a justificativa de eliminar epidemias, parte da população mais pobre foi excluída das áreas centrais e deslocadas para “os morros e franjas das cidades” (MARICATO, 2001 p. 17). Contudo, é após a década de 1930 que o espaço urbano se expande e se consolida pela passagem do modelo agroexportador para o urbano-industrial, que se realiza pela implantação da política de “substituição de importações” (MARICATO, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Compreender o processo de industrialização e seus desdobramentos, especialmente no caso da industrialização tardia brasileira, é imprescindível para se expor e discutir a problemática da urbanização contemporânea, sobretudo porque o processo de urbanização está atrelado ao processo de industrialização e ao sistema capitalista. Oliveira (2003) destaca como a transição da economia agroexportadora para urbano-industrial favoreceu a acumulação capitalista industrial através da redução dos custos de reprodução da força de trabalho e formação de um exército de reserva de trabalhadores no processo de industrialização brasileira através da relação do “arcaico” do campo, e o “moderno” representado pela indústria e meio urbano.

Dessa maneira, como aponta Oliveira (2003), as condições dessa industrialização e sua lógica de acumulação, inseridos em um cenário capitalista global, ajudaram a conformar o espaço das cidades brasileiras baseado numa superexploração do trabalhador por meio do pagamento de baixos salários. Soma-se a isso a atuação do Estado e a orientação dos investimentos em determinadas áreas em detrimento do trabalhador e da população de renda mais baixa. Ou seja, o Estado age ativamente promovendo a reprodução do capital e ao mesmo tempo se omite sobre as condições de vida dos trabalhadores. Esta lógica deu origem a um modelo de urbanização que produziu o que Kowarick (1983) denomina “espoliação urbana”.

Além das questões relacionadas ao processo de industrialização, outros fatores também são apontados como fundamentais na estruturação do espaço urbano, como a aprovação da Lei de Terras, em 1850. De acordo com diversos autores (MARICATO, 2001; FERREIRA, 2005), a Lei de Terras tem grande importância na configuração das cidades brasileiras e da sociedade de forma geral. Esta lei estabeleceu um marco, pois a partir dessa data a terra passa a ser privada no Brasil e, foi nesse processo de demarcação da terra privada que foi favorecida a concentração de terras com grandes latifundiários, “pois o processo político de aprovação da Lei de Terras tem a ver com o fim do tráfico de escravos” (A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil, 2005 p. 2).

Ferreira (2005) ainda destaca que o fim da escravidão no Brasil é atrelado aos interesses mercantis ingleses, que visavam expandir seu mercado e para isso necessitavam de um regime de assalariamento. Efetivamente, a relação desses dois fatores, propriedade privada da terra e mão de obra assalariada, são elementos fundamentais na reprodução do capitalismo e, conseqüentemente, na formação das cidades e do espaço urbano. Assim, a sobreposição dessas questões tem reflexo na estrutura fundiária do país, tanto rural quanto urbana.

Também é importante o papel do Estado na configuração do espaço da cidade, pois, ao contribuir com a implantação da infraestrutura, serviços e inclusive legislações necessárias à reprodução do capital, assume um papel ativo no processo de exclusão e injustiça socioespacial a que a população trabalhadora e de renda mais baixa. Embora diversos elementos determinem o valor do solo urbano, os quais são discutidos por outros autores, Ferreira destaca dois deles: a localização e a atuação do Estado. A atuação estatal produziu uma “diferenciação espacial desejada pelas elites” e a apropriação desses investimentos caracteriza até hoje a “atuação das classes dominantes no ramo imobiliário” (A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil, 2005 p. 6).

Dessa forma, considerando as condições e baixos salários dos trabalhadores, a atuação dos agentes imobiliários e do próprio Estado, parte da população que

não pode pagar pelo preço da terra em áreas urbanizadas ocupa áreas mais distantes e com urbanização precária, criando um padrão periférico de ocupação das cidades brasileiras. As terras com infraestrutura e bem localizadas são mais valorizadas e, portanto, ocupadas pela população de renda mais alta ou retidas por agentes imobiliários/proprietários para especulação. Essa dinâmica gerou uma urbanização periférica e aos saltos, com vazios urbanos no meio da malha urbanizada (BORDE, 2012).

Dentro dessa racionalidade apresentada, além de lotes vazios, atualmente existem também diversas construções e prédios inteiros abandonados em áreas centrais à espera de uma (re)valorização. Essas áreas vazias, subutilizadas e até mesmo abandonadas geram um ônus ao poder público (municípios, estados) e à sociedade tanto pelo custo da infraestrutura subutilizada nas áreas que sofrem a especulação, como pela necessidade de prover nova infraestrutura em áreas distantes. Também entram nessa soma a inadimplência dos tributos dos imóveis abandonados junto ao município e a pressão e risco de contaminação ambiental causada pelo processo de ocupação em áreas de proteção.

Essa lógica da produção do espaço urbano também se apresenta em Curitiba. A cidade teve um grande aumento populacional a partir de 1950 decorrente da industrialização e modernização agrícola do estado (Planejamento urbano, saber e poder. O governo do espaço e da população em Curitiba., 2001) mas planejamento da cidade teve início já na década de 1940, com o Plano Agache. Importante destacar que, apesar da tradição e do reconhecimento do planejamento urbano, este não anulou os efeitos da produção do espaço urbano acima descrito. Isso porque, conforme será apresentado, o vazio urbano não foi tratado como uma questão a ser combatida efetivamente através do planejamento.

4. Os anos de 1940 a 1950: 1 início da urbanização

De forma geral a urbanização brasileira aumentou e se consolidou a partir de 1930, com a mudança do modelo agroexportador para o urbano-industrial (MARICATO, 2001; OLIVEIRA, 2003) e, juntamente com a expansão das cidades surgem os primeiros problemas urbanos e a necessidade de ordenar seu crescimento através do planejamento. De acordo com Costa (2015), no Brasil, a corrente de maior influência para o planejamento urbano brasileiro foi a “progressista/racionalista”, e que se pretendia técnica e despolitizada. No entanto, cabe ressaltar que esse grupo de profissionais era tradicionalmente ligado a uma classe dominante, inseridos dentro de uma cultura de valores e hierarquias que “ratificam a dominação ideológica” (MONTE-MÓR, 2008 p. 33).

Para Polucha (2010) em Curitiba a hegemonia do modelo técnico e racional do planejamento está presente até hoje. A legitimação desse modelo ocorre através da ideia de que as decisões são baseadas em questões técnicas e, “portanto, isentas e racionais”. Consequentemente, o modelo de planejamento urbano de Curitiba é um tema bastante pesquisado e debatido, tanto para compreender seu funcionamento como seus efeitos na estruturação da cidade.

O planejamento urbano em Curitiba tem início em 1943, com o Plano Agache: “Tipicamente funcionalista, esse plano organizava a cidade (...) priorizando o sistema viário e a setorização das funções urbanas” (POLUCHA, 2010 p. 25), o qual não foi totalmente implementado e, com o crescimento da cidade ficou desatualizado. Durante a década de 1960 foi elaborado um novo estudo, o Plano

Preliminar de Urbanismo de 1965 e posteriormente foi aprovado o Plano Diretor em 1966 (Polli, 2006), para ordenar e acompanhar o aumento da urbanização.

Sobre o crescimento urbano de Curitiba, Pilotto (2010) divide em quatro fases: 1900 a 1950, 1950 a 1970, 1970 a 1990 e 1990 a 2008. Apesar do crescimento populacional no final do século XIX e início do XX, apontado pela autora, não houve grandes mudanças no espaço da cidade na primeira metade do século XX. Ademais, nesse período (primeira metade do século XX) as indústrias da época começaram a se instalar no bairro Rebouças. Nos anos de 1950, a verticalização começa a se intensificar e continua ao longo das próximas décadas.

Até 1940, o ordenamento urbano era feito através do Código de Posturas que continha as orientações gerais para as construções e determinava desde a limpeza das ruas até setorização das atividades e construção (IPPUC, 2021). A preocupação com o vazio urbano nesse momento consistia na adequada limpeza, cercamento e manutenção dos terrenos sem edificações. Efetivamente, até então, não era utilizado o termo vazio urbano mas sim termos como: terrenos baldios/terrenos não edificados, como consta no Código de Posturas e Obras do município de 1953ⁱ (Lei 699/1953).

Ao longo da década de 1950 outras leis foram publicadas com a mesma intenção de regulamentar e punir lotes não edificados que não cumpriam o disposto no Código de Posturas. Em 1959, o Código Tributário (Lei 1.821/1959) apresenta uma proposição de redução da taxa de IPTU (Imposto Territorial Urbano) sobre terrenos em construção, o que traduz bem o momento de aumento de novas construções e verticalização do município ocorridos nesse período. Soma-se ao processo de verticalização do centro, a implantação do Centro Cívico em 1955 que gerou uma intensa e rápida valorização imobiliária da região e, conseqüentemente um crescimento acelerado. Esse crescimento fomentou a discussão sobre planejamento e contratação de uma empresa para elaboração de um plano de urbanismo em 1965.

5. Os anos de 1960: Os problemas urbanos e o planejamento

Os problemas decorrentes desse padrão de urbanização periférica e segregacionista foram acentuados à medida que a urbanização brasileira se intensificou, assim, a partir da década de 1960 tem início um debate sobre os problemas urbanos e propostas para seu enfrentamento: tem início o movimento pela reforma urbana, a partir do qual “segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária” (SAULE JR, et al., 2010). Em 1963, o Seminário de Quitandinha foi um movimento importante na construção desse debate (BASSUL, 2004). O relatório desse seminário apontava para questões como: limitação da propriedade, ideia de habitação como direito fundamental e controle da especulação imobiliária, entre outros para o combate dos problemas urbanos. Porém, com o início do governo militar em 1964, o enfrentamento aos problemas urbanos muda novamente de foco.

No cenário local, Curitiba tem seu espaço urbano alterado pela continua verticalização do Centro, expansão a sudoeste e pela construção da BR-116 que marcou a divisão da cidade (PILOTTO, 2010). Diante das mudanças na paisagem urbana, o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba, PPU (SERETE, et al., 1965) e o Plano Diretor de Curitiba (IPPUC, 1966) representaram momentos importantes no debate sobre desenvolvimento e planejamento da cidade. No documento do PPU foi encontrado o termo “terreno baldio”, utilizado

no capítulo específico de análise da paisagem e, dentro desse contexto, se referia a terreno sem construção ou equipamento, contabilizado como áreas verdesⁱⁱ. Já o Plano Diretor de 1966 apresenta apenas o termo “terrenos não aproveitados” sobre “Renovação Urbana” que prevê a promoção da “utilização de terrenos não aproveitados em correspondência com as necessidades sociais da comunidade” (Lei 2.828/1966). O objetivo deste capítulo era de evitar a decadência e promover a revitalização de áreas urbanas consideradas em declínio, portanto, tem uma área de atuação limitada e predefinida dentro da cidade.

Importante destacar que o PPU descreve a dinâmica de especulação da terra e demonstra uma preocupação em conter e combater a produção dos vazios no processo de desenvolvimento de Curitiba. Os autores relatam uma mudança no padrão de desenvolvimento da cidade a partir da década de 1930:

Comparece então, com maior vigor o mecanismo do loteamento, oferecendo a crescente demanda, lotes urbanos espalhados por vasta região. (...) grande parte desses parcelamentos se expandiram exageradamente e obviamente sem controle do poder público. Tal fenômeno ocorreu especialmente no setor sul, mais plano e de menor valor comercial, em virtude das frequentes inundações da baixada. (SERETE, et al., 1965 p. 81)

Os autores destacam que, mesmo com o aumento da demanda, muitos desses loteamentos não foram ocupados, gerando uma ocupação descontínua do solo, extensiva, com baixa densidade e alto custo de infraestrutura urbana.

O PPU ainda propunha um zoneamento com criação um Distrito Industrial (DI), onde haveria uma integração das atividades industriais, comércio e habitação, criando um núcleo urbano. No entanto, os autores salientam que não era conveniente “a criação desse DI antes de consideravelmente ocupado o solo contíguo, a fim de não criar vazios urbanos ou densidades ínfimas.” (SERETE, et al., 1965 p. 166). Já o Plano Diretor, de 1966, manteve a previsão de criação do Distrito Industrial, mas sem ressalvas sobre quando deve ser implantada. Efetivamente, em 1973 foi criada a Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e sua implantação ocorreu ao longo da década de 1970. Sua instalação se deu em uma região “praticamente desabitada da cidade” e “impulsionou a urbanização” dessa área, tornando-se um eixo de expansão, o que deveria acontecer somente a partir da década de 1990, exatamente para evitar a expansão dos vazios (POLUCHA, 2010). A ocupação do entorno próximo à CIC começa efetivamente a partir de 1986, como é possível perceber na Figura 1/Figura 2.

BAIROS

- 01-CENTRO
- 02-SÃO FRANCISCO
- 03-CENTRO CÍVICO
- 04-ALTO DA GLÓRIA
- 05-ALTO DA RUA XV
- 06-CRISTO REI
- 07-JARDIM BOTÂNICO
- 08-REBOUÇAS
- 09-ÁGUA VERDE
- 10-BATEL
- 11-BIGORRILHO
- 12-MERCÊS
- 13-BOM RETIRO
- 14-AHU
- 15-JUVEVÉ
- 16-CABRAL
- 17-HUGO LANGE
- 18-JARDIM SOCIAL
- 19-TARUMÁ
- 20-CAPÃO DA IMBUÍA
- 21-CAJURU
- 22-JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23-GUABIROTUBA
- 24-PRADO VELHO
- 25-PAROLIN
- 26-GUAÍRA
- 27-PORTÃO
- 28-VILA IZABEL
- 29-SEMINÁRIO
- 30-CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31-VISTA ALEGRE
- 32-PILARZINHO
- 33-SÃO LOURENÇO
- 34-BOA VISTA
- 35-BACACHERI
- 36-BAIRRO ALTO
- 37-UBERABA
- 38-HAUER
- 39-FANNY
- 40-LINDÓIA
- 41-NOVO MUNDO
- 42-FAZENDINHA
- 43-SANTA QUITÉRIA
- 44-CAMPO COMPRIDO
- 45-MOSSUNGUÊ
- 46-SANTO INÁCIO
- 47-CASCATINHA
- 48-SÃO JOÃO
- 49-TABOÃO
- 50-ABRANCHES
- 51-CACHOEIRA
- 52-BARREIRINHA
- 53-SANTA CÂNDIDA
- 54-TINGUI
- 55-ATUBA
- 56-BOQUEIRÃO
- 57-XAXIM
- 58-CAPÃO RASO
- 59-ORLEANS
- 60-SÃO BRAZ
- 61-BUTIATUVINHA
- 62-LAMENHA PEQUENA
- 63-SANTA FELICIDADE
- 64-ALTO BOQUEIRÃO
- 65-SÍTIO CERCADO
- 66-PINHEIRINHO
- 67-SÃO MIGUEL
- 68-AUGUSTA
- 69-RIVIERA
- 70-CAXIMBA
- 71-CAMPO DE SANTANA
- 72-GANCHINHO
- 73-UMBARÁ
- 74-TATUQUARA
- 75-CIDADE INDUSTRIAL

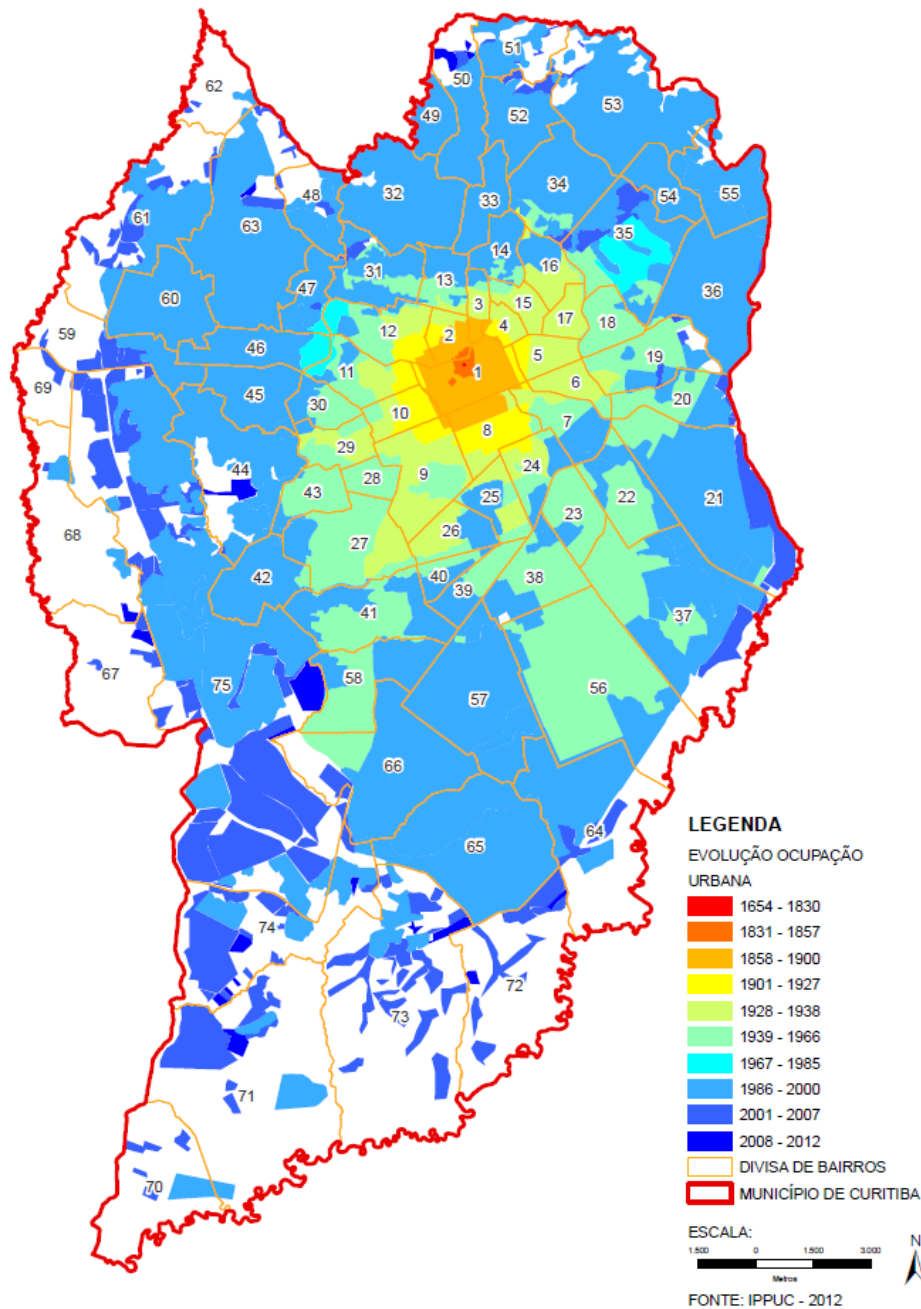


Figura 2: Evolução da ocupação Urbana (fonte:IPPUC 2012)

Outra proposição de Serete e Wilhelm (1965) no mesmo sentido foi taxaçoão zoneada para incentivar loteamento de áreas próximas à malha urbana consolidada para otimizar custos e evitar espraiamento e baixa densidade da ocupação. No entanto, essa diretriz não foi mantida na elaboração e aprovação do PD, no ano seguinte. Outra diferença entre os documentos foi o mapa de zoneamento propostos: o PPU propunha uma ocupação do território mais contida, enquanto o Plano Diretor previa uma área mais extensa e áreas de expansão urbana (Figura 3).

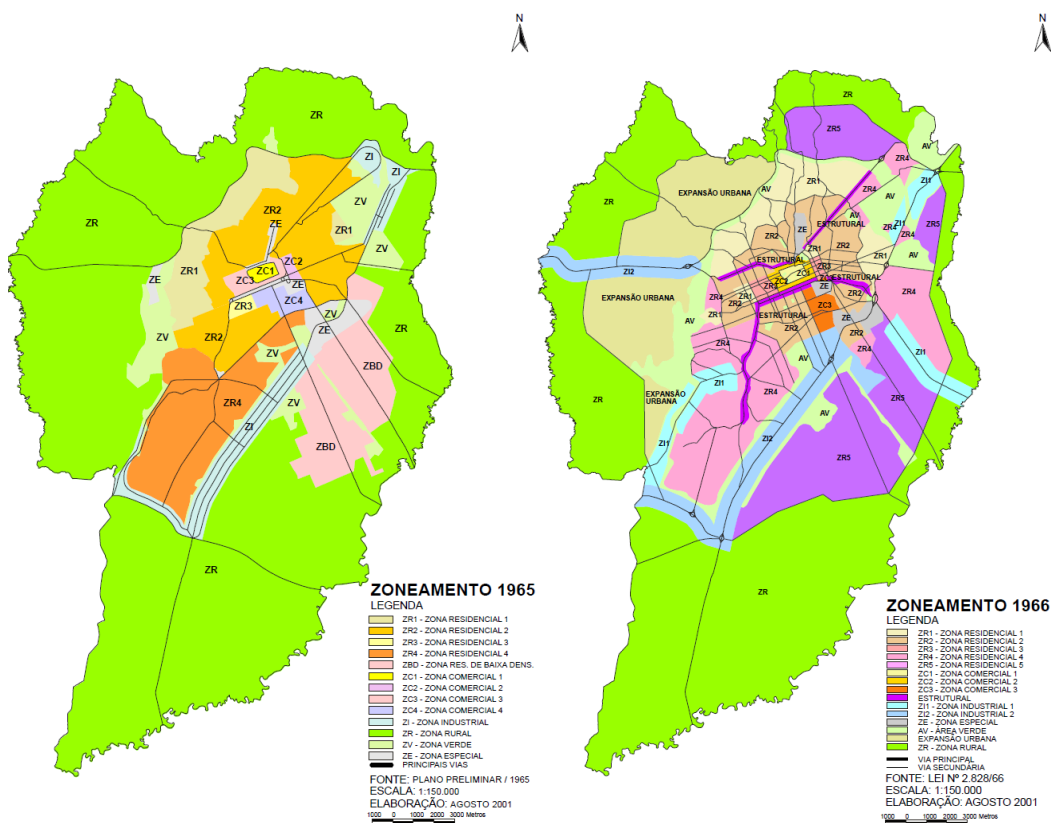


Figura 3: Zoneamento 1965 – PPU e Zoneamento 1966 – Plano Diretor (fonte: IPPUC)

Assim, o Plano Diretor de 1966 reproduziu algumas notas sobre a ocupação do solo de forma descontínua, baixa densidade e alto custo da infraestrutura urbana, todavia, o Plano elaborado pelos técnicos do IPPUC não tinha foco coibir a produção dos vazios urbanos.

6. Década de 1970: intensificação dos problemas urbanos

A década de 1970 ocorreu uma intensa modificação na paisagem e no planejamento urbano tanto por questões econômicas que contribuíram para o crescimento e adensamento da cidade, como pela nomeação de Jaime Lerner para prefeito da cidade. Lerner foi presidente do IPPUC, e colocou em prática um modelo de desenvolvimento baseado no planejamento urbano (POLUCHA, 2010). Outro ponto importante para essas mudanças foi a conjuntura política no cenário, como aponta Souza:

A modernização urbana de Curitiba se fez num contexto nacional de ascensão das forças burocrático-militares e de fortalecimento da ideologia do planejamento racional e, especialmente, da crença no poder da Arquitetura e do Urbanismo no ordenamento do espaço e na (trans)formação do comportamento das camadas mais pobres da população. (Planejamento urbano, saber e poder. O governo do espaço e da população em Curitiba., 2001 p. 107)

Outra importante influência nacional no desenvolvimento da cidade foi a criação das Regiões Metropolitanas, como a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), especialmente dentro um processo de espraiamento da população de Curitiba, em uma dinâmica de periferação e segregação. A implantação dos eixos estruturais, o sistema trinário e a previsão e adensamento dessa região trouxe uma mudança significativa para Curitiba a partir de 1971 (Figura 4).

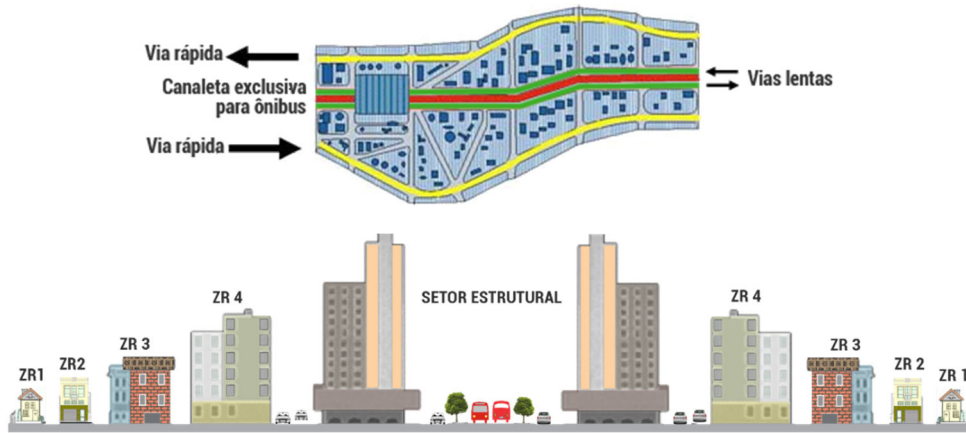


Figura 4: Esquema do sistema trinário (fonte: IPPUC)

Esse modelo de desenvolvimento urbano visa unir três questões da urbanização: uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte coletivo (IPPUC). Assim, a lei de zoneamento tem um impacto importante no desenvolvimento urbano. Como parte das transformações, o zoneamento foi alterado promovendo um maior adensamento em algumas áreas e, ao mesmo tempo, uma expansão urbana horizontal, ao contrário da proposta mais compacta apresentada pelo PPU.

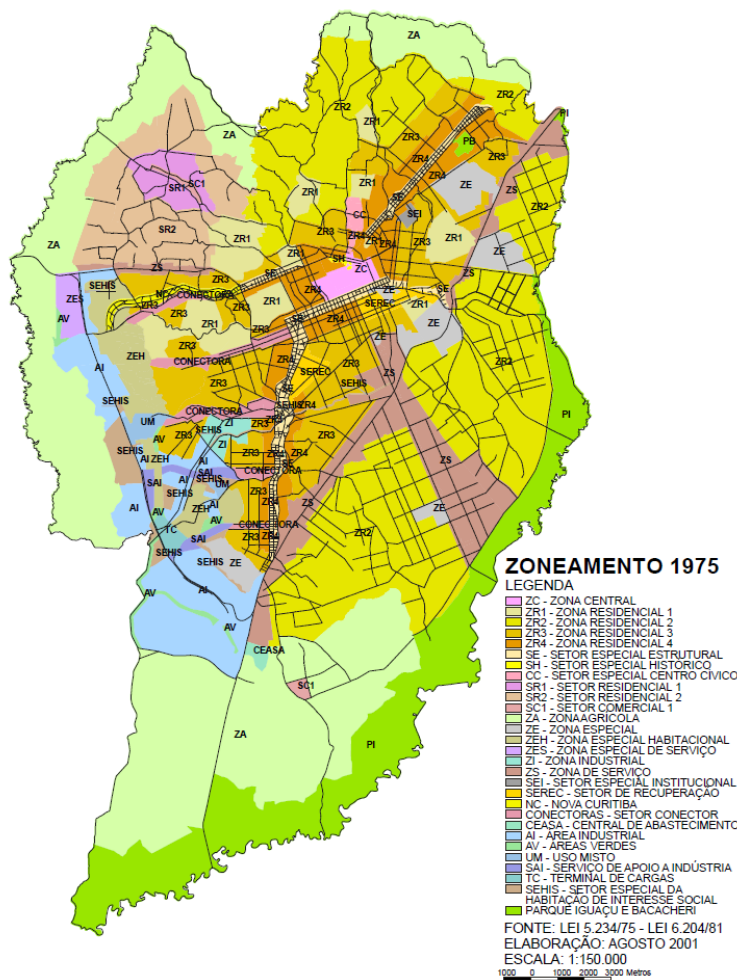


Figura 5: Mapa Zoneamento 1975 (fonte: IPPUC)

Com relação aos vazios urbanos propriamente, em 1975 a legislação tributária foi modificada (Lei 5.231/75) e foi incluído a aplicação de alíquota progressiva anual relacionado ao IPTU de terrenos não edificadasⁱⁱⁱ mas, essa alteração não foi regulamentada pelo Poder Público como previsto. Outros dois documentos que tratam sobre os vazios urbanos foram publicados no final da década de 1970: caderno sobre Política Habitacional de Curitiba (IPPUC, 1978) e a Lei 1.2820/79. Ambos os documentos tratam sobre os vazios urbanos associados às políticas de Habitação de Interesse Social (HIS).

No documento elaborado pelo IPPUC os técnicos concluíram que o custo da terra somado à legislação urbanística (lote mínimo, áreas de lazer etc.) tornavam inacessível a produção da moradia para população de baixa renda em áreas de vazios urbanos, aqui definidos como áreas vazias já com infraestrutura, por conta do custo da terra. Apesar de apontar as desvantagens de se instalar conjuntos habitacionais em áreas sem infraestrutura, o documento atribui dificuldade de aquisição das áreas não ocupadas à imprevisibilidade do preço da terra que “não segue qualquer regra ou princípio quanto ao seu valor” e seus preços “se comportam de modo inteiramente imprevisível” (IPPUC, 1978 p. sn). Dessa forma, para solucionar tal questão, o documento propõe ações para a formação de “um grande estoque de terras” para evitar o processo de especulação e conseguir implantar uma política habitacional. Porém, a proposta apresentada foca na criação de um fundo municipal, composto pelo acréscimo de 5% do IPTU para cidades de grande porte, para aquisição das terras e não no combate à especulação imobiliária dos vazios urbanos exatamente.

Seguindo a idéia de “formação de um banco de terras”, em 1979 é publicado o Decreto nº 1.280/79, assinado pelo prefeito Jaime Lerner, e declara que os imóveis vazios inseridos dentro do perímetro descrito pelo documento eram de interesse público para desapropriação em benefício da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT). Segundo Bertol (2013), no final da década de 1970 a aquisição de terra começa a ser apontada como entrave para a produção da COHAB e a localização torna-se importante na implantação dos conjuntos habitacionais para racionalizar e reduzir os custos com instalação de infraestrutura. Dessa maneira, os vazios urbanos tornam-se alvo para criar um estoque de terrenos (BERTOL, 2013).

7. Anos 1980 e 1990: crise econômica, movimentos sociais, Constituição e outras visões de planejamento

No início da década de 1980 o país apresenta um cenário de crise econômica, política e social: processo transição política redemocratização, esgotamento do modelo econômico e agravamento dos problemas urbanos que foram intensificados como modelo de desenvolvimento adotado. Nesse contexto, tem-se a organização de movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, associações de bairros em torno dos problemas das cidades e propondo uma reforma urbana. O movimento pela reforma urbana ganhou força e resultou no capítulo destinado à Política Urbana, na Constituição de 1988: função social da terra, instrumentos de combate à ociosidade do solo urbano e os Planos Diretores Participativos foram alguns dos pontos incluídos e que tiveram desdobramentos no planejamento e discussão das cidades ao longo dos próximos anos.

Em paralelo ao desenvolvimento dos novos planos diretores, desde o final da década de 1980 e ao longo da década de 1990, um outro tipo de planejamento também ganhava força com o discurso político “neoliberal” e economia globalizada e disputava para ocupar o vazio deixado “pela derrocada do

tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário” de planejamento: o planejamento estratégico. As questões e problemáticas urbanas também passam por diferentes análises e perspectivas que envolve o discurso e o ideário de quem as analisa: o vazio urbano, por exemplo, é compreendido e tratado de formas diferentes pelo planejamento racionalista, politizado ou estratégico.

O planejamento de Curitiba no início da década 1980 continuou com ações voltadas para os problemas econômicos e sociais do período, seguindo o cenário nacional. Porém, a partir do final da década, com a eleição de Jaime Lerner para prefeitura, em seu terceiro mandato, o discurso e ações mudaram: troca do discurso planejador “pela política estética, destinada ao meio ambiente.” De acordo com Borges:

O discurso na eleição foi calcado na concepção pós-moderna de planejamento urbano, em que o espaço é visto como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo princípios estéticos, sem relação com a sociedade, dessa maneira guardando um perfeito alinhamento dos interesses locais e internacionais com relação à agenda do Estado neoliberal. (BORGES, 2009 p. 70)

Logo, a década de 1990 foi marcada por obras e intervenções icônicas, como pela pegada ambiental e de coleta seletiva de lixo. Com Jaime, seguido pelos mandatos de Rafael Greca e Cassio Taniguchi, os quais faziam parte do “staff”, seguiu-se “as linhas gerais da política urbana neoliberal do espetáculo ambiental” (BORGES, 2009 p. 71). Sobre o planejamento da cidade nesse período, Polucha salienta:

É importante destacar que houve a partir da década de 1990 a adoção de uma estratégia de marketing. Todas as intervenções realizadas nesse período, somadas ao resgate daquelas realizadas na década de 1970 foram mobilizadas para construir determinadas imagens-sínteses com o objetivo de transmitir a ideia de que a prática do planejamento urbano de Curitiba era responsável pela construção de um espaço urbano qualificado. (POLUCHA, 2010 p. 32)

Ainda de acordo com o autor, foi através desse marketing que a ideia de planejamento urbano de Curitiba “como uma experiência exitosa” ganhou ampla aceitação e repercussão entre os técnicos, acadêmicos e a população. A imagem de neutralidade das decisões técnicas encobria as decisões políticas, decisões estas que apresentavam também os arranjos com os interesses de grupos empresariais, os quais foram determinantes nas decisões das intervenções urbanas. Os grupos empresariais mais envolvidos com o planejamento em Curitiba foram o da indústria, transporte público, de execução de obras públicas e o imobiliário (POLUCHA, 2010). Ainda de acordo com o autor, um dos grupos mais influentes no planejamento urbano de Curitiba é o associado ao setor imobiliário. O autor aponta esse vínculo, contrariando a ideia de uma suposta isenção de interesses nas decisões do Estado e evidenciando determinadas orientações.

Assim, o planejamento da cidade se faz jogando luz sobre determinadas ações e áreas da cidade, ao mesmo tempo que oculta outras questões e debates que não faziam parte do discurso alinhado à política urbana neoliberal e/ou aos interesses hegemônicos. No caso de Curitiba, o vazio urbano não teve o destaque que outras questões apresentaram.

Conforme já mencionado, os vazios urbanos seguiram com certa visibilidade no início da década de 1980 e início de 1990, sobretudo por causa da periferização da cidade. Em documento elaborado pelo IPPUC, essa periferização é resultado

do processo de valorização imobiliária dos terrenos com infraestrutura, da especulação imobiliária, do aumento da população e da perda do poder aquisitivo da população, ocasionado pela crise econômica (IPPUC, 1984). Nesse período, há uma anunciada intenção de ocupar as áreas ociosas visando uma “racionalização dos investimentos públicos e democratização de acesso ao lote”.

No mesmo período também foi elaborado um amplo estudo sobre as áreas ociosas do município, onde os técnicos apontam a falta de acesso da população mais carente aos lotes urbanizados, a utilização não racional dos investimentos públicos em infraestrutura e a especulação imobiliária como consequências da ociosidade das áreas urbanas. De acordo com os dados levantados nessa pesquisa, aproximadamente 50% (cinquenta por cento) das áreas, tanto particulares como públicas, dentro do perímetro urbano estavam ociosas.

Com 431 quilômetros quadrados de extensão, Curitiba, ao longo de sucessivas administrações, vem cada vez mais sofrendo com os problemas pertinentes às áreas ociosas, ou vazios urbanos. Ocupando, hoje, cerca de 50 por cento da área do município, em sua maioria nas regiões periféricas, acarretam um desequilíbrio na estrutura física e socioeconômica da cidade. A atual administração, para se contrapor a isso, julgou necessária uma política específica que exige abordagens diferenciadas quanto à classificação das áreas ociosas segundo sua localização, dimensão e especificidade (IPPUC, 1983 p. sn).

Importante destacar que nesse documento áreas ociosas/vazios urbanos são definidos como: “glebas não parceladas e loteamentos não ocupados” dentro do perímetro urbano e, sendo assim, nem todas as áreas têm infraestrutura instalada. Outro ponto importante é que para a elaboração das propostas e mapas apresentados no documento foram consideradas apenas as glebas não parceladas, utilizando a classificação de dimensionamento descrita no

QUADRO 1.

QUADRO 1: Áreas consideradas ociosas por zoneamento (Fonte: IPPUC, 1983.)

| Zonas ou Setores | Coefficiente de Aproveitamento | Áreas Consideradas Ociosas |
|---|--------------------------------|-------------------------------|
| Zona Central e Setor Estrutural | 6 | Acima de 1.600m ² |
| Conectoras, ZR-REC, ZR-4 e Zona Nova Curitiba | 2 | Acima de 5.000m ² |
| ZR-1, ZR-2, ZR-3, e demais zonas | 1 | Acima de 10.000m ² |

Em sua parte final, o relatório cita a criação de equipe interdisciplinar para elaboração de um anteprojeto de lei e demais projetos necessários para implantação desse estudo de ocupação das áreas ociosas.

Também foram publicados nos anos seguintes (1984 e 1985) o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano e Planos de Ação onde a ideia de utilização dos vazios urbanos é reiterada tanto para habitação, inclusive para famílias com baixa renda (de 0 a 3 salários-mínimos), como para a criação de hortas comunitárias para a população carente.

Os documentos incentivam a ocupação dos vazios urbanos e a democratização do acesso ao lote urbano, especialmente para a população de baixa renda que é expulsa de áreas com mais infraestrutura. Porém, a questão da valorização da

terra e da especulação é dada como “natural” e permeia as propostas de ocupação dos vazios, associando sempre o valor da terra à faixa de renda da população a qual deverá ser destinada os lotes:

O espaço urbano é uma mercadoria cujo acesso é regulado pelas leis de mercado. As normas urbanísticas, que legalmente orientam a ocupação urbana, fixam padrões “adequados” às condições de mercado, portanto subordinam-se a ele (...). Assim, o poder aquisitivo de uma população é fator determinante de seleção e padrão de ocupação de áreas específicas em um processo de expansão urbana. (IPPUC, 1984 p. 75)

Outra preocupação levantada quanto à ocupação das áreas consideradas ociosas é sobre a adequação às condições ambientais e do espaço e da paisagem urbana, como a manutenção da lógica do ordenamento da paisagem urbana e do mercado que sempre é levantada.

Já em 1990, o IPPUC realizou um levantamento dos lotes/áreas não ocupados localizados em áreas centrais e estruturais (**Figura 6**).



Figura 6: Área da pesquisa sobre vazios urbanos (Fonte: IPPUC, 1990)

Os lotes foram classificados quanto à sua ocupação ou não, tipo de ocupação e áreas verdes^{iv}. Aproximadamente 47% (quarenta e sete por cento) da área pesquisada estava vazio/baldio. A pesquisa foi feita na escala do lote e, portanto, o título do documento se refere ao levantamento dos terrenos baldios (terrenos sem construção), mas a pesquisa se refere aos “vazios urbanos”, sem maiores especificações sobre tamanho e localização. Nessa pesquisa, o vazio urbano parece estar mais associado à questão da paisagem urbana, da percepção, o vazio produzido por inúmeros lotes menores não ocupados, independentemente do tamanho de cada lote e/ou propriedade do mesmo, e não como grandes glebas não ocupadas, como nas pesquisas anteriores.

No campo legislativo, a Lei 6.202/80, que trata sobre os tributos municipais, prevê uma alíquota de IPTU maior para imóveis não edificadas, variando de acordo com o zoneamento. Define alíquotas maiores para imóveis ociosos somados a uma progressividade, na fração de um quinto, por um período de 2 (dois) anos. Os imóveis ociosos são definidos em função da localização, Lei de Zoneamento e número de módulos^v possíveis.

Na mesma linha, em 1990 é aprovada a Lei 7.508/90, que define imóveis ociosos e estabelece um incremento progressivo para o IPTU dos imóveis que se mantiverem ociosos. De acordo com essa lei, os imóveis ociosos são definidos como imóveis que não tenham atividade produtiva, não se destinem à residência familiar ou outra função definida em lei e que possuam as seguintes áreas mínimas:

- 1.600m² - Setor Estrutural;
- 5.000m² - ZR-4, ZR-REC, e conectoras 1, 2, 3, 4 e Nova Curitiba;
- 10.000m² para demais zonas;

As alíquotas podiam chegar até a 7,5% a partir do terceiro ano, de acordo com a região.

Todavia, a lei foi revogada no ano seguinte pela Lei 7.832/91, a qual redefiniu as alíquotas e progressão, reduzindo os mesmos. Ambas as leis que previam a progressividade de taxas para imóveis ociosos foram revogadas pela Lei Complementar 40/2001, que não prevê diferenciação e nem progressão das alíquotas para esses imóveis.

Apesar das leis e estudos desenvolvidos, o combate aos vazios urbanos durante as décadas de 1980 e 1990 não foi o foco do planejamento efetivamente, sobretudo durante a década de 1990.

8. Década 2000: Estatuto da Cidade e planos diretores

Na década de 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade e os instrumentos urbanísticos previstos apresentavam um grande potencial para promover a função social da terra, o direito a cidade e a participação democrática na gestão da cidade (Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implantação de uma agenda de reforma urbana no Brasil, 2009). Soma-se a isso, a criação do Ministério da Cidade com a divulgação e promoção do Estatuto da Cidade e elaboração dos Planos Diretores o que gerou uma produção de planos pelo país e discussão sobre o planejamento e gestão da cidade.

Apesar do aumento do número de Planos Diretores elaborados no período de 2001 a 2009, em uma pesquisa avaliativa da implementação dos Planos pode-se verificar que a incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade se deu de forma superficial, apenas transcrevendo o texto do próprio Estatuto, ou de maneira descolada da realidade ou fragmentada e desarticulada. Em suma, de acordo com os autores o planejamento urbano participativo “ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana” (SANTOS JUNIOR, et al., 2011 p. 49).

Em Curitiba, a questão do vazio urbano retorna a pauta com a revisão do Plano Diretor de Curitiba, em 2004, para a adequação às orientações do Estatuto da Cidade. Seguindo o previsto pelo EC, dentro dos objetivos gerais o Plano Diretor cita a “regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da Cidade” (Curitiba, 2004 pp. 3-4). Destaca ainda que são objetivos das diretrizes de Curitiba, complementares ao Estatuto da Cidade, “evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade” (*ibidem* p5).

Assim, o Plano Diretor de Curitiba prevê a aplicação de instrumentos para induzir a ocupação do solo urbano como o Parcelamento e Edificação Compulsório (PEUC) e IPTU progressivo no tempo. Todavia, o Plano Diretor não determina

áreas ou regulamenta a aplicação destes e tampouco define e diferencia os imóveis alvos dos instrumentos.

Nesse período, o entendimento de vazios urbanos é mais amplo que o entendimento anterior, de grandes áreas não parceladas. Também entram os imóveis abandonados, não utilizados e subutilizados e edificações que não apresentam condição de uso (paralisadas ou em ruínas).

Entre a aprovação do Estatuto da Cidade e adequação do Plano Diretor de Curitiba, foram promovidos debates sobre as adequações do Plano. Em 2003, o IPPUC publicou uma edição da sua revista com um artigo sobre as proposições do Estatuto da Cidade comparando com o planejamento urbano e ações implantadas em Curitiba até aquele momento. Na questão sobre as áreas ociosas, o artigo traz que a cidade já possui uma distribuição equitativa em função das diretrizes básicas do Plano da cidade:

A política de Uso e Ocupação do Solo aplicada de modo a maximizar a utilização da Infraestrutura Viária e do Transporte Coletivo está vinculada às Diretrizes Básicas do Plano Diretor. A aplicação de uma política tributária compatível, a obrigatoriedade sobre os proprietários de imóveis vagos de murar, calçar e manter limpo, bem como a fiscalização sobre posturas municipais levaram a uma distribuição espacial dos imóveis equitativa, promovendo baixos índices de áreas ociosas. (URBAN, et al., 2003 p. 36)

A afirmação acima sobre os baixos índices de áreas ociosas contradiz documentos produzidos pelo próprio IPPUC em momentos anteriores, onde foi apontado que aproximadamente 50% (cinquenta por cento) da área urbana era ociosa. Ainda sobre os vazios urbanos e os instrumentos para induzir a sua ocupação, as autoras afirmam que houve estudos e tentativas de instituir o IPTU progressivo durante década de 1980, porém este não foi implantado “por ter sido considerado inconstitucional” (URBAN, et al., 2003 p. 36)^{vi}.

Em 2009 é aprovada a Lei complementar 74/2009 que aborda brevemente a PEUC e a aplicação do IPTU progressivo como forma de ajudar a dinamizar a área entorno do Paço Municipal, ou seja, com intenções diferentes daquelas propostas pelo instrumento, como coloca Faria (2013). A matéria é discutida de forma bastante reduzida e apresenta como pano de fundo a revitalização de uma área no Centro, o Eixo Barão Riachuelo (Figura 7).

COHAB-CURITIBA ou a indução da ocupação do território evitando os vazios urbanos. (Ibidem p. 17)

De fato, conforme já mostrado, durante a década de 1980 houve uma preocupação com a questão dos vazios urbanos e intenção de promover a ocupação. Polucha (2010) e Bertol (2013) relatam que nesse período houve uma atenção para utilização das áreas ociosas e a racionalização da infraestrutura urbana por parte da prefeitura, IPPUC e COHAB-CT. No entanto, eles assinalam que nem todas as ações de controle e ocupação dos vazios urbanos foram efetivamente implantadas: a taxa progressiva do IPTU das áreas vazias é um exemplo. Os mapas produzidos ao longo do tempo mostram uma mudança da configuração e definição de vazios urbanos. A Figura 8 mostra os vazios urbanos mapeados em 1984, publicado no PMDU: áreas loteadas e não ocupadas (rosa) e áreas não loteadas e não ocupadas (azul).



Figura 8: Mapa vazios urbanos em Curitiba – 1984 (fonte: IPPUC, 1984)

Os mapas com os vazios urbanos produzidos têm como padrão lotes urbanos com área superior a 5.000m², sem edificações ou com área construída de até 70m² posteriormente (**Error! Reference source not found.**).

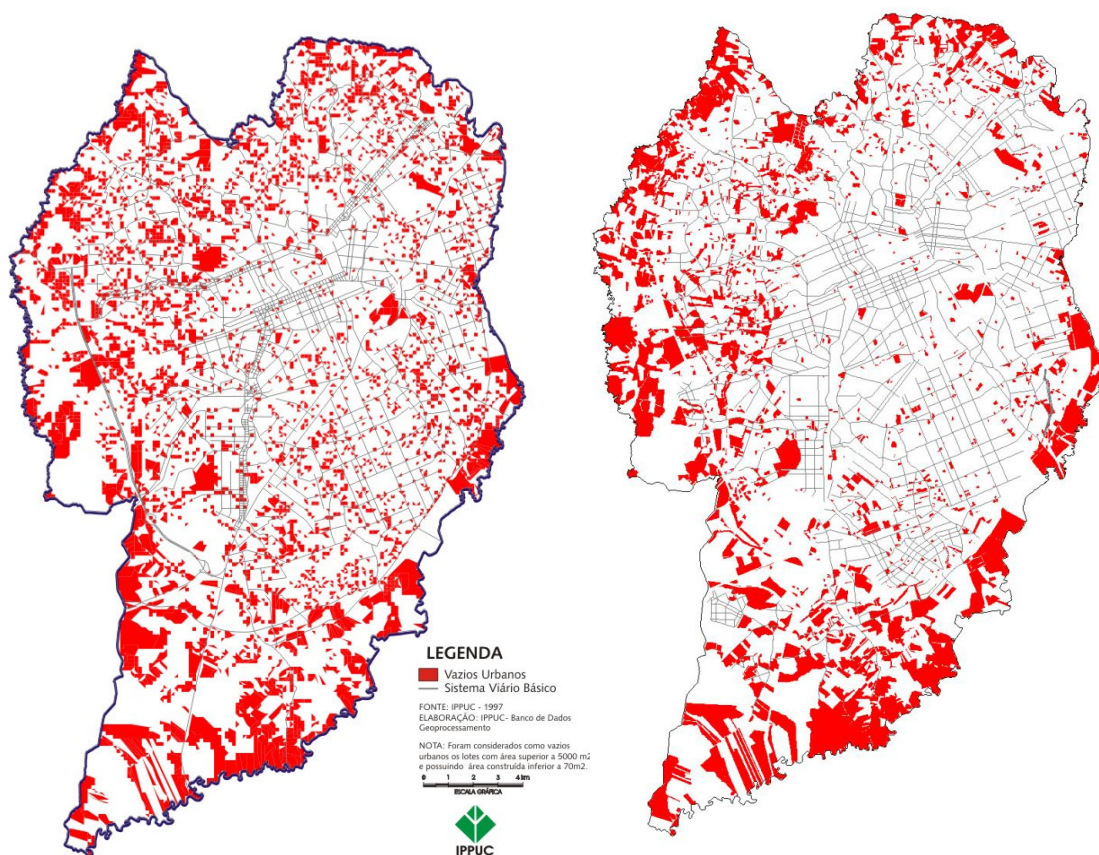


Figura 9: Vazios Urbano 1997 e 2002 (fonte: IPPUC, 2020)

Entre 1997 e 2002, os mapas mostram uma diminuição dos vazios, porém, não foram encontrados dados, relatórios ou estatísticas detalhando esse processo. O mapa mais recente disponível no site do IPPUC é de 2006, mas que também não traz informações ou estatísticas sobre as áreas mapeadas.

De toda maneira, um aspecto importante que o Estatuto da Cidade traz é a ampliação do entendimento de vazio urbano, que passa também a incorporar os imóveis abandonados/não utilizados. Com isso, os edifícios e construções abandonados localizados em áreas centrais consideradas “degradadas” ou desvalorizadas ganham destaque. Esse foco fica evidente nas discussões sobre a revisão do PD em 2014.

9. Os anos de 2010: revisões e considerações do Estatuto da Cidade e reforma urbana

O processo de revisão do PCD teve início em março de 2014 com a abertura para participação popular através de audiências, oficinas, seminários, entre outros eventos (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2015). Durante o processo de discussão e propostas, o tema dos vazios urbanos teve um destaque no debate, inclusive com um entendimento mais abrangente do termo, incluindo os imóveis não utilizados:

Em 2015, durante a revisão do Plano Diretor, ficou claro que tanto a proposta inicial do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC) quanto as sugestões da sociedade civil tinham, ao menos oficialmente, um objetivo em

comum: a ocupação dos vazios urbanos na cidade. (O que Curitiba tem a aprender sobre os terrenos vazios e prédios desocupados, 2016)

Além desta reportagem, algumas outras matérias foram publicadas no mesmo jornal apresentando as propostas de ocupação e adensamentos dos vazios urbanos, utilização de imóveis abandonados etc, especialmente na área central.

O novo Plano Diretor (Lei nº 14.771, 2015), além de manter a aplicação dos instrumentos PEUC e IPTU progressivo, pré-determina áreas e define as tipologias de vazios passíveis de aplicação dos instrumentos. O Plano estabelece o Setor Especial de Habitação de Interesse Especial de Vazio – SEHIS de Vazios, para a demarcação de imóveis públicos e privados, não utilizados ou subutilizados, dotados de infraestrutura urbana, para implantação de habitação de interesse social. Também determina que a identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados é atribuição do IPPUC e que o município deverá publicizar as informações atualizadas anualmente sobre esses imóveis. Apesar dessas diretrizes do PDC para levantar os vazios urbanos e tornar os dados acessíveis, na prática não foi o que aconteceu:

Em 2014, em meio à elaboração das propostas para o novo Plano Diretor, o IPPUC revelou que tinha planos para mapear esses vazios, afinal os dados necessários para isso estão disponíveis na prefeitura de Curitiba – ao menos internamente.

Questionado pela reportagem na última sexta-feira (19), o Instituto disse, via assessoria de imprensa, que o trabalho está em andamento e que ainda deve levar meses para ser finalizado, mas que ninguém do órgão vai se manifestar antes disso. O Ippuc também informou que ainda não sabe, ao certo, quantos terrenos e construções vazias existem em Curitiba. Outras fontes, porém, confirmaram à reportagem que o mapeamento já está pronto e já foi tema de encontros com o mercado e pesquisadores há pelo menos um mês. (O que Curitiba tem a aprender sobre os terrenos vazios e prédios desocupados, 2016)

Apesar disso, no site do IPPUC ou da Prefeitura nenhum levantamento de vazios urbanos atualizado. Outro ponto é que também não foi publicada nenhuma lei regulamentando a implantação da PEUC ou IPTU.

Sobre o Plano de Habitação e Regularização Fundiária, o documento apresenta discurso de acordo com o Plano Diretor e com a orientação de ocupar os vazios urbanos, incluindo utilização de edificações abandonadas para HIS nas áreas destinadas à renovação urbana. Foi elaborado um levantamento dos lotes vagos, disponíveis para produção de HIS, com um quadro com as áreas e um mapa, onde foram considerados vazios urbanos os lotes vagos, sem edificações com área acima de 5.000m², sem edificação ou com edificação de até 70m² (zoneamento residencial ou predominante residencial). Terrenos com reservas ambientais ou impróprios para construção foram excluídos (IPPUC, 2018).

Diferentemente dos documentos elaborados pelo IPPUC na década de 2000, os documentos mais recentes parecem estar mais alinhados com a ideia da democratização do acesso à terra urbana e da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, ao menos no discurso. Ainda faltam estudos e efetiva aplicação de instrumentos que de fato visem combater os vazios urbanos. No entanto, há uma ausência na identificação e mapeamento dos vazios urbanos e na publicização e atualização desses dados (conforme previsto no PD) para servirem de base para as ações de combate aos vazios urbanos, o que indica uma não intenção de ação no sentido de combater esses vazios por parte do Poder Público.

A revisão da lei Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo é indicada pelo Plano Diretor e assinala a necessidade de estimular “o maior uso dos vazios urbanos” em alguns bairros. Nesse sentido, a nova lei (Lei 15.511/2019) inclui a permissão para construção de empreendimentos inclusivos de habitação de interesse social em áreas de ZR-2, zonas residenciais de baixa densidade.

Em suma, a exemplo da revisão do PD, o termo vazio urbano teve o seu entendimento modificado e ampliado com o passar das décadas, assim como a sua importância dentro do planejamento urbano de Curitiba. De fato, a questão nunca apareceu como central nas ações do Poder Público. Essa variação foi acompanhando, grosso modo, a discussão no cenário nacional, no entanto, com menos foco e empenho, em função do momento do planejamento urbano local.

A seguir foi elaborada uma síntese com a variação do tema e uso dos termos ao longo do tempo e um quadro síntese com as principais ideias (QUADRO 2).

QUADRO 2: Quadro síntese (fonte: elaborado pela autora)

| DOCUMENTOS ENCONTRADOS | | CONCEITO/SIGNIFICADO IDENTIFICADO | CENÁRIO LOCAL | CENÁRIO NACIONAL |
|------------------------|---|---|--|---|
| DEC | TIPO | | | |
| 1950 a 1960 | Leis Municipais | Terreno/ lote sem edificação | Aumento da população e crescimento urbano. Verticalização do Centro, construção do Centro Cívico e aplicação de algumas diretrizes do Plano Agache (1943). | Processo de urbanização intenso a partir de 1940 (substituição de importações). |
| 1961 a 1970 | Leis Municipais, Estudo para Plano Diretor | Terrenos sem construção, equipamentos ou aproveitamento | Crescimento urbano acelerado a partir de 1960: Em 1965 é elaborado o PPU, criação do IPPUC e, um ano mais tarde, elaborado e aprovado o PD de Curitiba (elaborado pelo IPPUC): associação das três funções básicas – uso do solo, sistema viário e transporte. Criação da COHAB-CT e URBS. | Aumento da população e urbanização. Debates dos problemas das cidades e cidades mais justas – Quitandinha 1963. Em 1964 tem início o período da Ditadura Militar - redução do problema urbano ao problema da habitação. |
| 1971 a 1980 | Leis Municipais e Plano de Habitação Social | Terrenos sem construção localizado dentro do perímetro urbano | Detalhamento e implantação dos grandes projetos previstos no PD (1966). Estruturais e sistema trinário, grandes obras, criação CIC criando um eixo de expansão urbana. Criação da RMC. | Urbanização desigual (entre cidades e entre regiões) - estimulada por planos setoriais. Visão tecnocrática do planejamento desarticulada. Aumento dos problemas urbanos. |

| | | | | |
|-------------|---|--|--|--|
| | | | | Criação das regiões Metropolitanas. |
| 1981 a 1990 | Leis Municipais, Plano de ação, Plano setorial, estudos | Grandes porções de terras/glebas sem parcelamento ou loteamentos sem utilização/construção, inseridas na malha urbana com alguma infraestrutura instalada. Delimitação de metragem/zonamento que o lote está inserido identificação e classificação das áreas como vazios urbanos. | Crise econômica, processo de periferização acentuado. Elaborado o Plano de Desenvolvimento urbano - ênfase maior em questões e ações sociais (IPPUC). Instalação dos terminais e estações tubos. | Crise econômica. Processo de redemocratização do país. Problemas da crescente e rápida urbanização, e o descrédito do planejamento. Mobilização da sociedade pela reforma urbana – MNRU. Discussão da questão urbana e processo da Constituição. |
| 1991 a 2000 | Leis Municipais, estudos e levantamentos | Imóvel urbano sem construção/ utilização. Definição de áreas mínimas do lote e localização onde esses lotes são considerados ociosos. | Foco do planejamento em ações ambientais – “Curitiba cidade ecológica” (IPPUC). Ações de marketing sobre o planejamento urbano da cidade. | Experiências municipais de implantação dos PD participativos e outros instrumentos de promoção da reforma urbana, ao mesmo tempo que avança a elaboração dos Planos Estratégicos. |
| 2001 a 2010 | Leis municipais, Plano de ação, Plano setorial, estudos | Terreno sem construção ou ocupação dentro da malha urbana. PDC 2004 estabelece parâmetros sobre as categorias: imóveis não edificadas, subutilizados e não ocupados. | Planejamento com foco na mobilidade e transporte (Linha verde, estudos metrô). Revisão do PDC em 2004. Revitalização do Centro. | Aprovação do Estatuto da Cidade. Criação do Ministério das Cidades e campanhas para o desenvolvimento dos PD para municípios acima de 20 mil habitantes. |
| 2011 a 2021 | Leis municipais, Plano de ação, Plano setorial, estudos | Vazios urbanos: lotes sem edificação ou subutilizado (parâmetros de ocupação do zoneamento) em área urbana – área mínima de 5 mil m ² contínuos de mesma propriedade. Imóveis desocupados ou subutilizados: desocupados em 80% por mais de 3 anos. | Planejamento com foco: Preservação ambiental, transporte e mobilidade (IPPUC) Linha verde. | Processo de revisão dos Planos Diretores Participativos. Avaliação após 10/15 e 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade: análise crítica. Extinção do Ministério das Cidades. |

No entanto, a questão dos vazios urbanos em Curitiba não foi e, até o presente momento, não é foco das ações de planejamento, nem mesmo depois da revisão do PD de 2014 de Curitiba. Mesmo quando há a identificação dos vazios urbanos

como um problema, existe uma certa confusão sobre os objetivos, motivações e justificativas que são, por vezes, até contraditórios. Em suma, houve uma evolução e ampliação do entendimento dos vazios urbanos, mas não existe de maneira clara uma política pública ou estratégia de combate dos mesmos, inclusive quando reconhecido como um problema.

A estratégia de marketing da cidade desvia a atenção para outras questões tidas como fundamentais no planejamento. De fato, como coloca Bertol (2013), a valorização imobiliária é muitas vezes naturalizada e tida como parte do processo próprio da urbanização e desenvolvimento urbano. Dentro dessa lógica, o combate aos vazios urbanos, para esses agentes, torna-se dispensável e ineficaz.

10. Considerações

Dentro da configuração do espaço das cidades, o vazio urbano tem sido bastante discutido nas últimas décadas. O termo apresenta uma definição bastante ampla com entendimentos diversos também (BORDE, 2012), porém, no processo de urbanização brasileira muitas vezes o debate sobre essas áreas é centrado nos ônus que estas representam para a cidade e para parte da população, devido as características dessa urbanização. Nesse contexto, as áreas ociosas dentro da malha urbanizada foram retidas para valorização imobiliária, muitas vezes promovidas por investimentos públicos, tornaram-se centrais no entendimento dos problemas urbanos e do direito à cidade, especialmente a partir da década de 1970 com debates sobre a reforma urbana.

O combate aos vazios urbanos e democratização do acesso à terra urbanizada foram questões fundamentais no debate sobre a reforma urbana, na inclusão do capítulo de política urbana na Constituição Federal e, posteriormente, na sua regulamentação através do Estatuto da Cidade (Seminário: 20 Anos do Estatuto da Cidade: Legado, Desafios e Novos Horizontes, 2021). Porém, o desenvolvimento de Planos Diretores e inclusão dos instrumentos de combate à especulação imobiliária não foram suficientes para promover a democratização do acesso à terra urbanizada. Em muitos municípios, o texto do Plano Diretor reproduz o Estatuto, sem apresentar conexão com a realidade local ou uma estratégia territorial-temporal para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas para o combate dos imóveis ociosos (DENALDI, et al., 2017). Sobre essa questão, Freitas, Steinberger e Fernandes (2013) resumem as etapas para a elaboração de uma política pública, onde um dos pontos principais é justamente a escolha e reconhecimento dos problemas públicos para posterior elaboração da política e estratégias de combate à questão identificada: a seleção dos problemas públicos é uma relação complexa e com diversas variantes, agentes e relações. Assim, o objetivo do presente trabalho foi de compreender como é tratada a questão dos vazios urbanos no planejamento de Curitiba, identificando qual o entendimento do vazio urbano pelos gestores e planejadores da cidade ao longo do seu planejamento.

Através da pesquisa e leitura de leis e planos que tratam do assunto, é possível afirmar que até meados da década de 1960, as áreas ociosas não configuravam um problema urbano que demandasse atenção do Poder Público, salvo o que se referia à correta limpeza e manutenção desses espaços. Em 1965, no relatório do Plano Preliminar de Urbanismo, o controle do vazio urbano aparece como uma preocupação, tanto pela expansão da cidade como por conta do custo para o Poder Público, entretanto, o Plano Diretor apresentado e aprovado em

1966, elaborado pelo IPPUC, não apresentava a mesma atenção quanto aos vazios urbanos.

Ao longo da década de 1970, o Poder Público debateu sobre a necessidade de ocupação das áreas, especialmente para a criação de uma reserva de terras para a implantação de moradia pela COHAB-CT. Não obstante, a ocupação das áreas ociosas sempre esbarravam em questões do mercado imobiliário, custo da terra, orientação de ocupação (muitas vezes proporcionada pela dinâmica da valorização e especulação) e adequação da paisagem urbana constituída.

A adequação do Plano Diretor de Curitiba em 2004 aos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade seguiu uma formalidade sem grandes efeitos. Vale destacar que a partir do EC, o entendimento de vazio urbano é mais amplo, não restrito a grandes áreas, como era o entendimento mais comum nas décadas anteriores. Mesmo após a revisão do PD em 2015 não houve, até então, nenhum levantamento das áreas ou regulamentação dos instrumentos efetivamente. Ou seja, a questão dos vazios urbanos parece ainda não ser o foco das ações de planejamento do Poder público em Curitiba, dada a falta de regulamentação e monitoramento dessas áreas.

Uma possível interpretação para essa falta de ação é que para os planejadores de Curitiba, a valorização do mercado imobiliário e especulação decorrente são entendidos como “naturais”, parte do desenvolvimento urbano e até positivo em alguns momentos (BERTOL, 2013). Assim, o vazio urbano não se constitui como um problema a ser combatido, um espaço a ser ocupado. Apesar da inclusão dos instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade no Plano Diretor, os vazios em Curitiba parecem ser entendidos como “oportunidades estratégicas” em uma visão mais alinhada ao planejamento estratégico e não como um problema público.

É necessário fazer uma observação quanto ao material analisado pois, devido às restrições sanitárias relativas ao combate da Pandemia de COVID-19, o acesso aos materiais impressos foi bastante reduzido, especialmente materiais produzidos pela COHAB-CT. No entanto, foi possível ter acesso a alguns destes documentos através de outras dissertações de mestrado (POLUCHA, 2010; BERTOL, 2013; PILOTTO, 2010) que foram muito importantes para o desenvolvimento desta dissertação.

Por fim, por meio da leitura do material coletado e outros estudos é possível identificar que o vazio urbano tem um papel flutuante no planejamento de Curitiba. Ora visto como problema urbano, ora visto como elemento natural e até positivo no desenvolvimento urbano. É necessário reconhecer que houve algum movimento no sentido de discutir os vazios urbano, especialmente em alguns períodos, no entanto, também é possível identificar uma falta de interesse por parte da prefeitura e dos órgãos de planejamento em combater os vazios urbanos de fato.

11. Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo : 70, 2016.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília : UnB, 2004. Vol. Tese de Doutorado.

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Terra e habitação - o problema e o falso problema**: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política

habitacional de Curitiba. São Paulo : Dissertação apresentada à FAU-USP, 2013.

BORDE, Andrea de Lacerda Pessôa.. **Vazios urbanos contemporâneos: conceitos, permanências, alteridades.** [A. do livro] Andrea de Lacerda Borde (org). Vazios urbanos percursos contemporâneos. Rio de Janeiro : Rio Books, 2012, pp. 191-222.

BORGES, Luís Maurício Martins. **Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à luz do Estatuto da Cidade.** Campinas : Unicamp. Instituto de Economia, 2009. Vol. Dissertação de Mestrado.

COSTA, Geraldo Magela. **Construções teóricas da problemática urbana brasileira: rupturas, permanências, transcendências e convergências.** [A. do livro] Geraldo Magela Costa, Heloísa Soares de Moura Costa e Roberto Luís de Melo Monte-Mór (org). Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte : C/ Arte, 2015, pp. 19-40.

Curitiba. 2015. **Lei nº 14.771 de 17 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no artigo 40 inciso 3º do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. 17 de dez de 2015.

—. 2004. **Lei nº11.266 de 16 de Dezembro de 2004.** Dispões sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº10.257/2001, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. 16 de Dez de 2004.

DENALDI, Rosana, et al. 2017. **A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC).** Urbe: Revista Brasileira de gestão urbana. Maio/ago de 2017, pp. 172-186.

DENALDI, Rosana e BRAJATO, Dânia. **A aplicação do PEUC: Notas sobre o universo de áreas notificadas.** 2017. Florianópolis : s.n., 2017. IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico.** Recife : s.n., 2013. XV Encontro do ANPUR - ENAPUR. 2013.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** 2005. Bauru, SP : UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005. Anais Do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempo de globalização". p. 20.

FREITAS, André Vieira, STEINBERGER, Marília e FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. 2013. Parâmetros analíticos dos discursos de políticas públicas. [A. do livro] Marília Steinberger (org). Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília : Ler Editora, 2013, pp. 89-111.

FROTA, Henrique Botelho. **Uso do solo, parcelamento, edificação e utilização compulsórios: regulamentação e aplicação.** Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. São Paulo : s.n., 2014.

IPPUC. 1983. **Áreas Ociosas.** Curitiba : IPPUC, 1983.

—. 2021. **Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba.** IPPUC. [Online] 03 de Agosto de 2021. <https://www.ippuc.org.br/>.

- . 2016. **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório**: Estudos para revisão do Plano Diretor. Curitiba : IPPUC, 2016.
- . 2018. **Plano de Habitação e Regularização Fundiária**. IPPUC. Curitiba : s.n., 2018.
- . 1984. **Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano PMDU** - Curitiba. Curitiba : IPPUC, 1984. Vol. 1.
- . 1978. **Política Habitacional de Interesse Social**. Curitiba : IPPUC, 1978.
- IPPUC, Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba. **Projeto de Lei do Plano Diretor 72/1966**. Curitiba : IPPUC, 1966.
- KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo, SP : Editora 34, 2000.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. 5º. São Paulo, SP : Centauro, 2011.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7ª. Petrópolis, RJ : Editora Vozes, 2001.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo.. **Do urbanismo à política urbana: trajetórias, avanços e perspectivas**. [A. do livro] Geraldo Magela Costa e Jupira Gomes de Mendonça. Planejamento urbano no Brasil : trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte : C/Arte, 2008.
- MENEZES, Fabiane Ziolla. O que Curitiba tem a aprender com os terrenos vazios e prédios desocupados. 2016. Curitiba : s.n., Agosto de 2016, **Gazeta do Povo**.
- GAZETA DO POVO**. O que Curitiba tem a aprender sobre os terrenos vazios e prédios desocupados. Curitiba : s.n., ago de 2016, **Gazeta do Povo**, pp. <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/o-que-curitiba-tem-a-aprender-sobre-terrenos-vazios-e-predios-desocupados-al2u2qrzye2komun48rdpu1i/>. Acesso em 10/08/2021.2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. **O ornitorrinco**: crítica à razão dualista. [ed.] Ivana Jinkings. 1ª. São Paulo, SP : Boitempo, 2003.
- PILOTTO, Angela Seixas. **Área metropolitana de Curitiba**: uma análise a partir do espaço intra-urbano. São Paulo : FAU USP, 2010. Vol. Dissertação de mestrado.
- ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implantação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. 2, São Paulo : s.n., Novembro de 2009, R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, Vol. 11, pp. 31-50.
- SOUZA, Nelson Rosário de. **Planejamento urbano, saber e poder**. O governo do espaço e da população em Curitiba. 2001. 16, Curitiba : s.n., 2001, *Revista de Sociologia Política*, pp. 107-122.
- POLLI, Simone Aparecida. 2006. **Curitiba, metrópole corporativa**: Fronteiras da desigualdade. Rio de Janeiro : UFRJ, 2006. Vol. Dissertação de Mestrado.
- POLUCHA, Ricardo Serraglio. 2010. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos**. São Paulo : FAU USP, 2010. Vol. Dissertação de Mestrado.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. 2015. **Plano Diretor de Curitiba: Revisão /2014** - versão para avaliação ampliada na plenária expandida Concitiba. IPPUC. Curitiba : s.n., 2015.

—. 2008. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Curitiba : PMC, 2008.

—. 2007. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba : PMC, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves do e MONTANDON, Daniel Todmann. **Síntese, desafios e recomendações**. [A. do livro] Orlando Alves do Santos Junior e Daniel Todmann Montandon (orgs). Os planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro : Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, pp. 27-56.

SANTOS, Milton. 1993. A urbanização brasileira. São Paulo : Hucitec, 1993.

SAULE JR, Nelson e UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago, Chile : Habitat International Coalition-HIC, 2010, pp. 259-270.

Seminário: **20 Anos do Estatuto da Cidade**: Legado, Desafios e Novos Horizontes. MARICATO, Ermínia. 2021. 2021. UFSC. p. <https://www.youtube.com/watch?v=hOah8f7a4Z4>.

SERETE, Sociedade Serete de Estudos e Projetos e WILHEIM, Jorge Wilhelm arquitetos associados. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba**. São Paulo : Sociedade Serete, 1965.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo : Atlas, 1987.

URBAN, Marília, WEBER, Isabel Cristina Storrer e VALDUGA, Rosane. **Estatuto da Cidade. Redefinindo o Espaço Urbano como Bem Coletivo**. Espaço Urbano. Janeiro de 2003, pp. 32-37.

ⁱ É possível que o termo tenha aparecido antes, em outras versões do Código de Postura, porém a consulta foi feita virtualmente pelo site www.leismunicipais.com.br, onde se encontram as versões digitalizadas das leis.

ⁱⁱ Os autores destacam que foram considerados terrenos sem construção ou equipamentos, com área de 100 a 30.000m² e que estava “em mãos do Departamento de Urbanismo da Prefeitura” (SERETE, et al., 1965 p. A69)

ⁱⁱⁱ A Lei 2.909/66 define que terrenos com edificações em andamento, obras paralisadas, em ruínas ou em condições inadequadas para uso devem ser consideradas como imóvel não edificado.

^{iv} No material analisado não foram encontradas maiores definições/conceituações sobre a classificação adotada

^v Módulo é a área do menor lote permitido em determinada localidade, de acordo com os padrões legais vigentes

^{vi} As autoras são técnicas do IPPUC e o referido artigo foi publicado na revista da instituição.