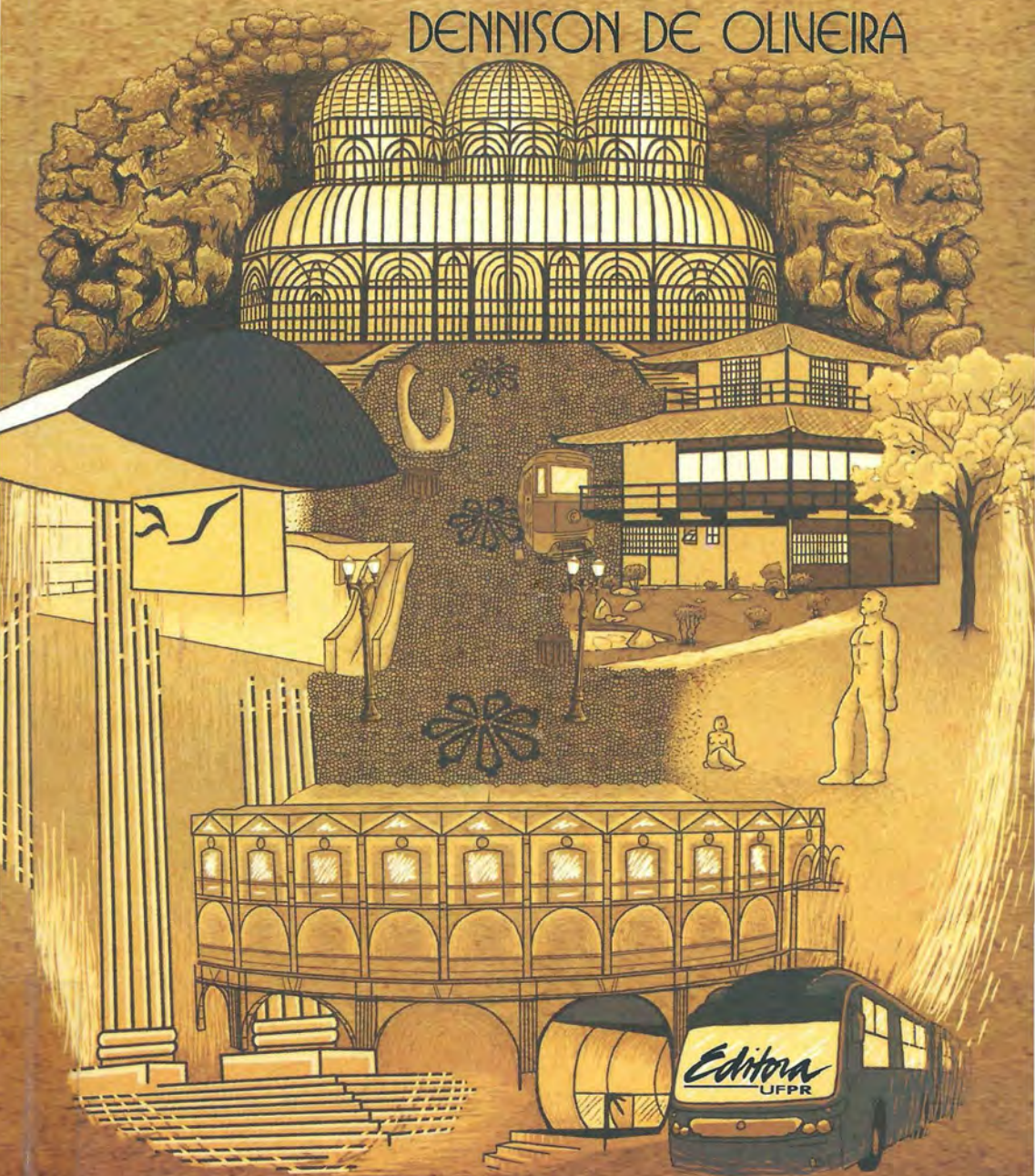


CURITIBA E O MITO DA CIDADE MODELO

DENNISON DE OLIVEIRA





Reitor

Zaki Akel Sobrinho

Vice-Reitor

Rogério Andrade Mulinari

Diretor da Editora UFPR

Gilberto de Castro

Vice-diretora da Editora UFPR

Suzete de Paula Bornatto

Conselho Editorial

Andre de Macedo Duarte
Anna Beatriz da Silveira Paula
Cristina Gonçalves de Mendonça
Edison Luiz Almeida Tizzot
Elsi do Rocio Cardoso Alano
Everton Passos
Ida Chapaval Pimentel
Lauro Brito de Almeida
Marcia Santos de Menezes
Maria Auxiliadora M. dos Santos Schmidt
Maria Cristina Borba Braga
Naotake Fukushima
Sergio Luiz Meister Berleze
Sergio Said Staut Junior

CURITIBA E O MITO DA CIDADE MODELO

DENNISON DE OLIVEIRA

Editora
UFPR

© Dennison de Oliveira
CURITIBA E O MITO
DA CIDADE MODELO
2ª reimpressão

Coordenação editorial

Daniele Soares Carneiro

Revisão de texto

André Maurício Corrêa e André Akamine Ribas

Atualização ortográfica

Fabício Alberto de Oliveira

Editoração eletrônica

Jomar D. Ribas

Ilustração e capa

Reinaldo Weber

Série *Pesquisa*, n. 48

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Coordenação de Processos Técnicos. Sistema de Bibliotecas, UFPR

Oliveira, Dennison de

Curitiba e o mito da cidade modelo / Dennison de Oliveira. -

Curitiba : Ed. da UFPR, 2000.

204 p. - (Pesquisa; n. 48)

ISBN 85-7335-053-9

1. Planejamento urbano - Curitiba (PR). 2. Planejamento urba-
no - aspectos políticos - Curitiba (PR). I. Título. II. Série

CDD 711.4098162

CDU 711.(816.21)

ISBN 85-7335-053-9

Ref. 250

Direitos desta edição reservados à

Editora UFPR

Rua João Negrão, 280, 2º andar, Centro

Caixa Postal 17.309

Tel.: (41) 3360-7489 / Fax: (41) 3360-7486

80010-200 - Curitiba - Paraná - Brasil

www.editora.ufpr.br

editora@ufpr.br

2014

Ao Nicolas e a Laura,

Agradecimentos

Este texto é uma versão ligeiramente modificada da minha tese de doutorado, defendida em 1995, na Unicamp. Trata-se de um trabalho que só pôde se realizar graças à ajuda de um grande número de pessoas que, com paciência e boa vontade, contribuíram para sua efetivação. A elas gostaria de manifestar minha gratidão.

Dentre estas, menciono o Professor Doutor Sebastião Carlos Velasco e Cruz, que orientou todo o trabalho de forma sempre lúcida e rigorosa, criando, afinal, as condições necessárias para que este chegasse a bom termo.

As Professoras Doutoradas Argelina Maria Cheibub Figueiredo, Sonia Miriam Draibe e o Senhor Orlando Bussarello leram a versão preliminar do texto e fizeram valiosas críticas e observações; seus comentários contribuíram para eliminar vários problemas e omissões. O mesmo fizeram os colegas da linha de pesquisa em História Urbana do Departamento de História da Universidade Federal do Paraná. Naturalmente, são de minha inteira responsabilidade as falhas e problemas que tenham permanecido no texto.

Os Senhores Amílcar Rafael Greca, Euclides Rovani, Jorge Samek, Mário Antonio Baumle, Sérgio Piccineli e a Senhora Dúlcia Auríquio concederam entrevistas e prestaram importantes esclarecimentos para a pesquisa.

As estudantes Daniela Nevez, Elena Camargo Shizuno, Fabiane Ivanski da Silva, Rosa do Carmo Lourenço e o estudante Wladimir

Oliveira prestaram, em diferentes momentos, serviços valiosos como auxiliares de pesquisa.

Os órgãos públicos e as entidades representativas do empresariado citadas no texto, por meio de suas direções e pessoal técnico, garantiram o acesso à documentação sob sua guarda, o que viabilizou a investigação de um sem número de fenômenos relevantes para o trabalho.

A CAPES concedeu uma bolsa de estudos parcial, aliviando os encargos econômicos decorrentes da pesquisa; também a Fundação da Universidade Federal do Paraná contribuiu materialmente para a realização deste trabalho; o CNPq, por sua vez, financiou a contratação dos bolsistas, permitindo um vasto esforço de coleta e análise de fontes.

Os meus colegas professores do Departamento de História assumiram vários encargos que originalmente teriam sido atribuídos a mim, aliviando, dessa forma, o trabalho de tese, sempre tão exaustivo.

Finalmente, gostaria de agradecer aos meus familiares Telmo e Dircinha, Robinson e Adriana, e especialmente a minha esposa Adriane. Graças ao apoio, carinho e compreensão deles é que consegui, afinal, obter a força e o estímulo necessários para concluir este trabalho.

Sumário

Introdução / 11

A investigação da política do planejamento urbano:
um marco histórico comparativo / 19

O urbanismo na Europa e nos Estados Unidos / 19
O caso brasileiro / 24

Intervenção pública & interesses privados: interpretações possíveis / 35
Uma breve história do urbanismo curitibano / 49

A inserção institucional do urbanismo em Curitiba / 63

Padrões institucionais recorrentes do planejamento urbano no Brasil / 63
As especificidades de Curitiba / 73

Empresários e urbanistas: personagens da conformação do modelo
curitibano de planejamento / 113

Economia e planejamento urbano: considerações preliminares / 113
Empresariado e política industrial / 124
A elite empresarial / 133
Empresariado e “revolução” no transporte coletivo / 136
Empresariado e solo urbano / 153
Empresariado e obras públicas / 163

Conclusão / 177

Referências Bibliográficas / 191

Introdução

Para começar, algumas cenas curitibanas:

Em 1974 o Instituto dos Arquitetos do Brasil elegeu a administração do então prefeito de Curitiba, o arquiteto Jaime Lerner, a melhor do Brasil, qualificando-a como um modelo e exemplo a ser seguido.¹ Ainda naquele ano o Ministério do Interior, no qual estavam alocados os principais órgãos federais afetos à política urbana, encomendou ao Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (Iuperj) uma investigação para “verificar através de um estudo de caso, o de Curitiba, como determinada proposta urbanística pôde ser implementada com sucesso” dado que “a elevada taxa de fracasso de planos urbanísticos no Brasil – e o considerável montante de recursos investidos nestas tentativas fracassadas – o estudo de um caso de planejamento bem sucedido justifica-se plenamente [...]”²

Em 1975 o ex-prefeito de Curitiba na gestão 1970-1975, o arquiteto e urbanista Jaime Lerner, foi indicado pelo então governador do Rio de Janeiro Faria Lima (1975-1979) para ser o primeiro presidente da Fundação para Desenvolvimento da Região Me-

1 Lerner recebe comenda do IAB. *O Empreiteiro do Paraná* – órgão oficial da Apeop (Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas). Ano 9, n. 359, 15 fev. 1975, p. 2.

2 IUPERJ/MINTER. *Dimensões do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Rio de Janeiro, 1975. p. 1. Mimeog.

tropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), órgão coordenador do planejamento urbano daquela área. Tal nomeação foi resultado de uma sugestão feita pelo governo federal, impressionado pelo reconhecimento do sucesso obtido pela sua gestão frente à prefeitura de Curitiba.³

Em 1988, o ex-prefeito Jaime Lerner foi novamente escolhido – pela primeira vez pelo voto direto – para ser prefeito de Curitiba. Sua candidatura obteve registro no TRE apenas 15 dias antes do pleito e sua campanha eleitoral desenvolveu-se em escassos doze dias. Apesar disso, o candidato conseguiu reeleger-se com expressiva margem de votos sobre a soma de todos os seus adversários, num feito sem precedentes na história política do país.⁴ Durante essa gestão, Curitiba se notabilizou através de slogans como “Capital Ecológica” e “Capital de Primeiro Mundo”.⁵

Em setembro de 1990, durante o Congresso Mundial de Autoridades Locais para um Futuro Sustentável, Curitiba recebeu o prêmio que é considerado o Oscar do Meio Ambiente, oferecido a programas e políticas sobre o gerenciamento de recursos sólidos urbanos – o lixo no contexto do planejamento da cidade. De volta a Curitiba, em reconhecimento à participação da comunidade, o prefeito Jaime Lerner enviou a todas as associações de moradores de bairros cópia do United Nations Environment conferido pelo programa Award for Achievement da Organização das Nações Unidas.⁶

3 GONDIM, L. M. P. *Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil*. 1986. Thesis (PhD) - Cornell University. p. 128. Mimeog.

4 Um relato dessa campanha eleitoral pode ser encontrado em PAZ, F. M. *As artimanhas da política*. Curitiba: Prephacio, 1990. Uma análise da imagem de Curitiba como cidade de primeiro mundo e/ou capital ecológica pode ser encontrada em GARCIA, F. E. S. *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) - IPPUR, UFRJ.

5 CURITIBA: a cidade-modelo de um país viável. *Veja*, edição 1281, ano 26, n. 13, 31 mar. 1993.

6 INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO – IPPUC. *Memória da Curitiba urbana*. Curitiba, 1992. v. 8, p. 93.

O segundo reconhecimento internacional à eficiência das ações inovadoras da Capital Ecológica aconteceu em outubro, quando Curitiba foi premiada pelo International Institute of Energy Conservation – Award for Achievement in Global Energetic Efficiency. O motivo: o sistema integrado de transporte, cuja concepção prioriza o transporte coletivo sobre o transporte individual[...].⁷

Em 1992, o prefeito de Curitiba foi cogitado para sair candidato às eleições para prefeitura da cidade de São Paulo por Quéricia e Fleury, líderes do PMDB local.⁸ Ainda nas eleições municipais daquele ano, o prefeito Jaime Lerner chamou a atenção de todo o país ao ter conseguido eleger, logo no primeiro turno, o seu candidato à sucessão, o engenheiro Rafael Greca de Macedo. O fato provocou profunda impressão no interior da sua agremiação partidária, o Partido Democrático Trabalhista. De fato, algumas lideranças passaram a enxergar em Jaime Lerner uma possível alternativa à candidatura – de escassas possibilidades – de Leonel Brizola nas futuras eleições presidenciais de 1994.⁹ Posteriormente, essa postura foi reforçada pelo resultado daquelas eleições: por um lado, Brizola amargou uma pesada derrota na disputa presidencial, ao passo que Jaime Lerner conseguiu eleger-se governador do Estado do Paraná logo no primeiro turno, liquidando com 12 anos de hegemonia política do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Estado.¹⁰ Rafael Greca, por sua vez, repetiria o feito em 1996 ao eleger, também logo no primeiro turno, o seu sucessor – o atual prefeito Cássio Taniguchi, igualmente oriundo do staff do governador Jaime Lerner. Por sua vez Rafael Greca ascenderia, no segundo mandato de FHC, ao cargo de Ministro dos Esportes e Turismo.

7 IPPUC, 1993, *op. cit.*, p. 94.

8 PMDB quer Lerner candidato em São Paulo: caso o prefeito de Curitiba não aceite o convite, Quéricia e Fleury irão propor sua filiação ao PMDB do Paraná. *Folha de São Paulo*, 26 mar. 1992, primeiro caderno, p. 5.

9 SENHORES de seus castelos: candidatos naturais de seus partidos, Lula, Maluf e Brizola saem na frente nas pesquisas. *Isto É*, n. 1226, p. 20, 31 mar. 1993.

10 Tais fatos foram amplamente noticiados pela imprensa da época. Ver particularmente *Folha de São Paulo*, Caderno Especial das Eleições, 16 nov. 1992, p. 3.

O observador que volta seu olhar sobre a história do planejamento urbano brasileiro em tempos recentes vislumbra um cenário desolador. Por toda parte, de norte a sul do país, ele encontrará projetos mal concebidos, iniciativas frustradas e realizações incompletas. Como resultado, o país se destaca dentre as demais nações pelo caos que atualmente impera em suas cidades, marcado pela deterioração dos seus grandes centros, obsolescência dos equipamentos coletivos urbanos, carências infraestruturais metropolitanas generalizadas e por uma extraordinária concentração da propriedade fundiária, a qual reforçou, por sua vez, o *apartheid* social vigente entre nós.¹¹

Se a sua observação for feita durante o verão, ele não deixará de se impressionar com as catástrofes provocadas pelas enchentes, desmoronamento de encostas ocupadas por favelas e alagamento desastroso dos loteamentos populares na periferia. No inverno, dificilmente passaria despercebido o estrago operado pelas inversões térmicas na capacidade atmosférica de dispersar os agentes poluentes nas grandes capitais.

Mesmo entre as cidades projetadas como Brasília¹² e Belo Horizonte, por exemplo, nosso observador não encontrará motivos para regozijo. Também ali encontram-se os processos vigentes no resto do país com todo seu cortejo de catástrofes e mazelas. Enfim, em nenhum lugar ele pensará encontrar uma cidade em que, através de um processo permanente e institucionalizado de planejamento urbano, tenham se criado as condições mínimas para se intervir de forma consistente e duradoura na maneira como crescem e se desenvolvem as nossas metrópoles.

Há, contudo, uma exceção: dentre os milhares de municípios brasileiros, entre as centenas de órgãos dedicados ao planejamento urbano, no conjunto das várias instâncias de coordenação de atividades

11 Uma descrição penetrante da miséria urbana contemporânea de nossas cidades pode ser encontrada em ALVES, J. F. *Metrópoles – cidadania e qualidade de vida*. São Paulo: Moderna, 1992.

12 Sobre o conteúdo do projeto de Brasília ver: FARRET, R. L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. *Espaço e Debates*, n. 15, p. 99-108, 1980.

metropolitanas, avulta um único exemplo de um caso de sucesso no campo do planejamento urbano: o da cidade de Curitiba.

Do “laboratório de experiências urbanísticas” dos anos 70 à “Capital ecológica” dos anos 90, a cidade de Curitiba conseguiu projetar, ao longo de todos estes anos, uma imagem extremamente positiva da sua gestão urbana, fato que, afinal, terminou por alçá-la à condição de modelo para todo o país.¹³ Esta circunstância acabou gerando um interesse crescente pelo exame da experiência curitibana de planejamento urbano.¹⁴

Ao mesmo tempo, não é difícil se perceber que este sucesso no campo do planejamento urbano tem no êxito político-partidário o seu corolário. Com efeito, a positividade da experiência urbanística de Curitiba em tempos recentes está indissociavelmente ligada à imagem do ex-prefeito (gestões 1971-1975, 1979-1982, 1988-1992), arquiteto, urbanista e governador do Estado (1994-2002), reeleito inclusive para um segundo mandato, Jaime Lerner. De fato, este personagem e o *staff* a ele associado aparecem na história política recente da cidade e do Estado como um grupo hegemônico não só amplamente capaz de garantir a supremacia sobre seus adversários político-partidários locais como de aspirar à conquista do posto máximo da República.

13 IUPERJ/MINTER, *op. cit.* Este estudo, encomendado pelo Ministério do Interior ao Iuperj, foi a primeira tentativa de se entender as razões do êxito de Curitiba no campo do planejamento urbano. A resposta residia, precisamente, no papel do arranjo institucional local, o qual favorecia a atuação autônoma dos planejadores face aos interesses privados. Curiosamente, mas não de maneira totalmente inocente, o estudo não leva na devida conta o contexto institucional nacional no qual o próprio Ministério do Interior ocupava lugar central.

14 Dentre as várias teses e dissertações voltadas para o exame da experiência curitibana de planejamento cabe citar: NAMUR, M. *Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial (1973-1980)*. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) - FAU, USP; FACHINI, J. *A significação social do planejamento urbano: estudo do caso de Curitiba*. Rio Grande do Sul, 1975. Dissertação (Mestrado); FERNANDES, A. *Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo*. Rio de Janeiro, 1979. GARCIA, M. D. *O MAB – Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política*. Florianópolis, 1990. Dissertação (Mestrado) - UFSC; GARCIA, F. E. S. *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) - IPPUR, UFRJ; MENEZES, C. L. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas: Papyrus, 1996 e FIGUEIREDO, R.; LAMOUNIER, B. *As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira*. Brasília: MH Comunicação, 1996.

Contudo, toda e qualquer leitura atenta das representações contemporâneas desta cidade permite perceber a mistificação que as permeia. Uma análise objetiva das reais condições da malha urbana e dos méritos – supostos ou reais – das realizações operadas pelos planejadores urbanos desde os anos 70 irá se deparar com inúmeras manifestações e fenômenos de todo incompatíveis com a imagem que se projeta da cidade.

Dessa forma, não se pode deixar de notar que as representações oficiais da cidade são extraordinariamente parciais, enfocando em demasia alguns aspectos, desconsiderando outros e praticamente ignorando as manifestações que contradigam a positividade do cenário. Nem poderia ser de outra forma. Afinal, as representações que se pretendem hegemônicas interpretam a realidade à sua maneira. É precisamente sua parcialidade, seu caráter incompleto e suas ênfases obsessivas que lhes conferem um mínimo de credibilidade e coerência.

Se estas representações não são as mais fidedignas nem as mais completas, nem por isso pode-se afirmar que elas sejam meras falsificações grosseiras. Se assim fosse, dificilmente poderiam se sustentar – como, aliás, o fazem – por um período apreciável de tempo. Muito pelo contrário, a imagem de Curitiba como “Capital Ecológica”, “Capital de Primeiro Mundo”, “Laboratório de Experiências Urbanísticas” etc. seria insustentável se não aludisse a certos aspectos da realidade. Contudo, cabe insistir, essa mesma visão edulcorada da cidade oculta outros aspectos tão ou mais relevantes para o entendimento da especificidade da sua experiência histórica quanto aqueles que o discurso oficial insiste em veicular.

No caso deste estudo, essas considerações são importantes no processo de delimitação de um certo objeto de pesquisa. Não é a preocupação deste trabalho a “desmistificação” da imagem de Curitiba ou, melhor dizendo, a “desmontagem” de um determinado discurso sobre a cidade que, afinal, tornou-se e permanece hegemônico.¹⁵

A intenção aqui é outra. Admitindo-se de saída que, de fato, a positividade das representações sobre Curitiba e o planejamento urbano aqui desenvolvidos tenham fundamento, propõe-se realizar, por meio de uma análise histórica comparativa, uma interpretação sobre o papel desempenhado por um determinado contexto institucional e, no seu interior, pelos diversos grupos dominantes em nível local, na conformação de uma certa tradição de planejamento urbano que serviu de alicerce para um projeto político bem-sucedido, no âmbito da cidade, do Estado e, enfim, até mesmo no plano nacional.

Na parte seguinte deste texto, busca-se indicar, com recurso a um marco histórico comparativo, a importância do entendimento da forma pela qual se organiza a intervenção dos urbanistas sobre a cidade e, particularmente, do estabelecimento dos limites e possibilidades de sua atuação. Numa palavra, trata-se de uma reflexão sobre os diversos contextos institucionais nos quais o urbanismo contemporâneo se desenvolve.

Acredita-se que é o estudo local deste contexto que pode propiciar uma interpretação sobre o caráter diferenciado da experiência curitibana face ao resto do país, bem como permitir avançar no entendimento da relação entre o planejamento urbano e a classe capitalista privada.

Constata-se que um grande número de estudos recentes sobre a política do planejamento urbano tem se pautado por uma tentativa de se interpretar tais intervenções à luz do relacionamento mantido entre os urbanistas, por um lado, e as autoridades constituídas e os grupos de interesse, do outro. Este relacionamento se efetiva através de determinadas instituições, leis, normas e procedimentos, os quais, por si sós, condicionam e delimitam de antemão o campo de ação dos urbanistas. Dessa forma, o foco central de diversos estudos sobre pro-

15 A obsessão por esta “desmontagem” ocupou lugar de destaque durante muito tempo entre as preocupações dos historiadores. Nesse sentido, desempenhou um papel da maior importância a influência do controvertido livro de DECCA, E. S. 1930 – o silêncio dos vencidos. São Paulo: Brasiliense, 1981. 209 p.

jetos e processos afetos ao planejamento urbano tem incidido de forma recorrente sobre a reconstituição deste contexto institucional no qual o urbanismo se realiza.¹⁶

16 Mesmo um levantamento sumário pode indicar o vigor e a amplitude dos estudos voltados para esta temática. A título de exemplo, cito os trabalhos de KING, D. Political centralization and state interests in Britain. *Comparative political studies*, p. 467-494, Jan. 1989; GINATEMPO, N. The structural contradictions of the building industry in Italy, and the significance of the new housing legislation. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 3, n. 4, p. 465-491, Dec. 1979; STONECASH, J. Local policy analysis and autonomy. *Comparative Urban Research*, v. 5, n. 2-3, p. 23-37, 1978; SAMUELS, R. Extralocal linkages and the comparative study of local politics. *Comparative Urban Research*, v. 5, n. 2-3, p. 5-44, 1978; WOLMAN, H. Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 3, p. 245-264, 1985; FLORIDA, R. L. The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 2, p. 207-231, June 1986; LYONS, W. E.; LOWERY, D. The organization of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: an integrative model. *The journal of politics*, v. 48, p. 321-346, 1986; GOODWIN, M; DUNCAN, S. S. The local state and restructuring social relations: theory and practice. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, n. 2, p. 157-187, June 1982; HAMMERGREN, L.; CORBETT, J. G. Continuity and change in public policy-making at the local level: a comparative study of Mexico and Peru. *Comparative Urban Research*, v. 7, n. 3, p. 24-47, 1980; ASHFORD, D. Theories of local government: some comparative considerations. *Comparative Political Studies*, p. 90-107. Apr. 1975. Finalmente, cabe mencionar a obra de RODWIN, L. *Países y ciudades: comparación de estrategias para el crecimiento urbano*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

A investigação da política do planejamento urbano: um marco histórico comparativo

O urbanismo na Europa e nos Estados Unidos

O crescimento desordenado das cidades europeias e americanas que se verificou no contexto da primeira Revolução Industrial (1780-1875) acabou levando as autoridades governamentais, bem como várias instituições filantrópicas privadas, a idealizarem diversos projetos de intervenção sobre o espaço urbano. Fosse pelo medo de epidemias, pelo desejo de conter a deterioração da paisagem urbana ou pelo receio das reações do proletariado à queda drástica do seu padrão de vida ou à restrição do seu acesso a bens e serviços urbanos, o fato é que, a partir de meados do século passado, deu-se início a diversas tentativas no sentido de conter, ou pelo menos ordenar, a forma como vinha se desenvolvendo o processo de urbanização nos países industrializados.¹

1 Existem várias boas reconstituições sobre as origens do urbanismo. A título de exemplo cito GONÇALVES JR., A. J. *et al. O que é urbanismo*. São Paulo: Brasiliense, 1990. Coleção Primeiros Passos, n. 246; CHOAY, F. *O urbanismo: utopias e realidades; uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979; MUNFORD, L. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1991; MARX, R.; CHARLOT, M. (Orgs.). *Londres, 1851-1901: a era vitoriana ou o triunfo das desigualdades*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. RICHARD, L. (Org.) *Berlim, 1919-1933: a encarnação extrema da modernidade*. Rio de Janeiro, 1993.

Essas diversas tentativas voltadas para as áreas sanitária, médica, assistencial e arquitetônica acabaram por se fundir em meados da década de 20 em torno de uma disciplina – ou, como se pretendia na época, uma autêntica “ciência” – dedicada especificamente às questões afetas ao desenvolvimento das cidades e à execução de projetos de reforma urbana: o urbanismo.

Sob o impacto das transformações econômicas e sociais, bem como da destruição causada por duas guerras mundiais, aliado à inserção política dos arquitetos e urbanistas na administração pública, o urbanismo acabou por se firmar; primeiro na Europa, depois nos Estados Unidos e, finalmente, por toda periferia do capitalismo,² para não mencionar, é claro, rigorosamente todas as sociedades socialistas. Em ambos os lados do Atlântico foi se constituindo um conjunto de instituições públicas dedicadas exclusivamente à concepção e gestão de projetos de gerenciamento e intervenção no espaço urbano. Tais projetos variavam do monitoramento do processo de crescimento e expansão das cidades, passando por projetos de revitalização e recuperação de núcleos urbanos degradados ou obsoletos,³ até as ambiciosas propostas de criação de cidades inteiramente novas, completamente planejadas.

Numa aproximação preliminar, os estudos examinados permitem concluir que, em função de desenvolvimentos históricos divergentes, conformaram-se dois contextos distintos nos quais se forjou o urbanismo: o dos países do norte europeu, por um lado, e o dos Estados Unidos, por outro.

A principal característica distintiva entre esses dois contextos se refere ao grau de autonomia de que, dentro de cada um deles, desfrutaram os planejadores urbanos. Num deles, os urbanistas encontram

2 Sobre o caso latino-americano ver: GUTIERREZ, R. *Arquitectura y urbanismo en Latinoamérica*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1992; ALMEIDA, F. L. (Org.). *A questão urbana na América Latina*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978; e também HARDOY, J. E.; SCHAEDEL, R. P. *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la Historia*. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1975.

3 Uma descrição detalhada desses projetos pode ser encontrada em APPLEBY, D. (Org.). *The conservation of european cities*. Cambridge, Massachusetts: MIT, 1979.

maiores e melhores condições de materializar suas utopias urbanas; noutra, sua ação sofre restrições bem maiores e mais significativas.

A literatura disponível evidencia que o planejamento urbano, bem como as políticas de bem-estar voltadas para o ambiente urbano nos Estados Unidos, são fragmentados tanto geográfica quanto funcionalmente, contribuindo para a deterioração das cidades e a ampliação da miséria das populações carentes que nelas residem. Em contraste, as cidades do norte da Europa estão sujeitas a um grau muito mais alto de controle governamental,⁴ produzindo amenidades tanto para a classe trabalhadora quanto para as classes superiores.⁵ Além disso, a mitigação das dificuldades econômicas através das políticas de bem-estar social nos Estados Unidos tem, historicamente, ficado atrás da Europa. Mesmo o recente crescimento dos fundos públicos a elas dedicadas não foi acompanhado da racionalização de seu uso.

Assim, a divergência continuada entre os Estados Unidos e os Estados do norte da Europa na extensão do planejamento físico e social indicam que esta, a despeito da similaridade de instituições econômicas, pode ser explicada através de um exame das respectivas diferenças de classe, ideologia e, principalmente, organização política.

A começar por este último ponto, é possível perceber que os Estados Unidos, ao contrário da Europa, têm uma explícita falta de política de desenvolvimento urbano e regional ao lado de um vago compromisso de redução das desigualdades entre as regiões e as áreas metropolitanas.⁶ Muitas políticas federais têm importantes implicações para a distribuição da indústria e da população, a despeito dos frequen-

4 A centralização administrativa parece, inclusive, ter-se reforçado em tempos recentes. A esse respeito ver: KING, D. S. Political centralization and state interests in Britain: the 1986 abolition of the GLC and MCCs. *Comparative Political Studies*, p. 467-494, Jan. 1989.

5 A literatura comparada enfocando, isto é, contrastando o caso norte-americano com o norte-europeu é vasta. A título de exemplo, cito os trabalhos de FAINSTEIN, N.; FAINSTEIN, S. National Policy and urban development. *Social Problems*, n. 26, 1978, p. 125-146, p. 140-141 e Is the state planning necessary for the capital? The US case. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 4, p. 485-507, Dec. 1985 e HEIDENHEIMER, A. J.; HEICLO, H.; ADAMS, C. T. *Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America*. Chapter 8: Urban Planning, p. 267-307.

6 EISENGER, P. K. The search for a national urban policy, 1968-1980. *Journal of Urban History*, v. 12, n. 1, p. 3-74, Nov. 1985.

tes fracassos em prevenir suas consequências. E estas consequências se manifestam de maneira mais veemente na deterioração e/ou saturação dos centros urbanos em função de efeitos – não previstos e nem desejados – das políticas adotadas.

Por outro lado, o planejamento do norte da Europa difere do planejamento dos Estados Unidos por possuir programas explícitos dedicados a direcionar o fluxo de pessoas e recursos para áreas desprivilegiadas. Essas políticas têm controle centralizado e envolvem restrições a investimentos em regiões desenvolvidas, incentivos ao crescimento em áreas em desenvolvimento e investimento governamental direto em empresas do setor produtivo e habitação, bem como subsídios à infraestrutura e serviços urbanos para as classes populares.

Aqui, ganha relevância o exame dos fatores ideológicos e de classe mencionados. Na Europa a intervenção do governo em toda uma série de ramos de atividade é tida e aceita como legítima, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, onde prevalece a concepção, largamente disseminada, de que os mecanismos inerentes ao mercado são os mais indicados para se alcançar o equilíbrio social e o desenvolvimento econômico. Além disso, cumpre notar que grande parte dos programas de reforma urbana na Europa foi deslanchada não tanto graças às elites dominantes política e economicamente, mas sim a despeito delas; de fato, os movimentos populares⁷ tiveram e têm tido um papel de destaque na imposição de programas de reforma urbana de acentuado caráter social.⁸ Desta forma, a relativa fraqueza do movimento operário norte-americano também contribui, indiretamente, para que o planejamento urbano assuma nos Estados Unidos sua atual forma.

7 MEYER, M.; CLARKE, S. E. Responding to grassroots discontent: Germany and the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 3, p. 401-418, Sept. 1986.

8 PRIEMUS, H. Squatters in Amsterdam: urban social movement, urban managers or something else? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 405-428, Setp. 1983; HOOGSTRATEN, P. V.; DRAAISMA, J. The squatter movement in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 429-451, Setp. 1983.; CASTELLS, M. Squatters in the Netherlands: elements for a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 452-473, Sept. 1983.

Cabe destacar também a propriedade, por parte de empresários privados, de quase todos os serviços públicos nos Estados Unidos, como transporte coletivo, eletricidade, telefonia etc., os quais na Europa estiveram quase sempre nas mãos do Estado. Também aí os planejadores urbanos dos Estados Unidos ficam em desvantagem face aos seus colegas do norte da Europa.

Afinal, para o empresariado norte-americano desses ramos de atividade, o planejamento urbano sempre será visto com desconfiança, ou, no limite, como franca ameaça aos seus interesses. Sua colaboração em projetos de reforma urbana será sempre problemática e terá de ser conquistada a duras penas pelos gestores das municipalidades. Inversamente, na Europa, a coordenação das agências públicas de planejamento urbano com as empresas estatais de serviços públicos irá envolver, se tanto, apenas as usuais fricções entre burocracias públicas.

Finalmente, um outro fator deve ser levado em conta para se entender as diferenças entre os casos europeu e norte-americano. Trata-se da extensão das terras públicas. De fato, quanto maior a superfície fundiária de propriedade pública, maior a possibilidade dos governos condicionarem o desenvolvimento da malha urbana.

Na Europa, as municipalidades e governos centrais possuíam vastas glebas de terra em torno das suas maiores metrópoles, permitindo a execução a baixo custo de um sem número de projetos, desde propostas de habitação em massa para a classe trabalhadora, passando pela criação de espaços de lazer e preservação de áreas verdes, até a criação de cidades completas, inteiramente planejadas. Tudo isso difere bastante do caso norte-americano, em que as terras públicas são recorrentemente aquelas para as quais não existe comprador, isto é, áreas distantes dos centros urbanos e desvalorizadas pelas suas características próprias.

A análise de todos esses fatores levou um grupo significativo de autores a concluir que os planejadores urbanos europeus do norte têm tido muito maior capacidade de garantir um razoável grau de autonomia na execução de seus projetos de reforma urbana, face às pressões dos governantes locais e dos grupos de interesse, do que os seus colegas norte-americanos.

Mas mesmo no norte da Europa existem países com uma realidade semelhante à dos Estados Unidos, como por exemplo a Alemanha. De fato, a Alemanha tem sido citada recorrentemente como um exemplo de fragmentação e descoordenação na execução de políticas públicas urbanas, bem como de constante prevalência dos grandes interesses privados sobre as decisões afetas ao urbanismo.⁹

Tal semelhança se origina, como diversos observadores aludem, no fato de que Estados Unidos e Alemanha têm uma estrutura administrativa federal e descentralizada, enquanto Inglaterra, Holanda, Bélgica, França e países nórdicos têm na centralização administrativa a característica fundamental dos seus regimes políticos.

O caso brasileiro

Admitindo-se que as diversas políticas de planejamento urbano nos países do núcleo do capitalismo contemporâneo possam ser assimiladas a uma ou outra situação descrita, onde poderia se inserir o caso brasileiro? Mais ainda, que hipóteses podem ser enunciadas acerca de como um determinado arranjo em nível nacional impacta um contexto político local?

A começar pela primeira pergunta, é forçoso reconhecer que, a despeito do esforço de centralização administrativa desenvolvido pelos militares, a experiência brasileira de planejamento urbano se caracterizou pela falta de coordenação da ação das suas agências e pela fragmentação dos seus programas, tanto territorial quanto funcionalmente.¹⁰ Não obstante, a concentração de poder decisório e de recursos financeiros¹¹ acabou por con-

9 ZIELINSKI, H. Regional development and urban policy in the Federal Republic of Germany. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 1, p. 72-92, Mar. 1983; ROTH, R. A política local dos verdes nas cidades da Alemanha Ocidental. *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano 9, n. 26, p. 53-63, 1989.

*10 BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília, 1976.

11 "a participação relativa da receita própria no total de recursos movimentados pelo setor público municipal caiu de 64% em 1965, para cerca de 30% em 1972", segundo SILVA, A. R. S. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 3, p. 563, out. 1973.

ferir à União um peso sem precedentes, no que diz respeito à capacidade de influenciar desenvolvimento e impor padrões de administração em nível local.

Nesse caso nos aproximamos do cenário norte-americano, no qual sucessivos programas federais levaram à modificação e/ou ao estabelecimento de autênticas redes de relações e grupos de interesses em nível local.¹² De fato, um grande fator de estímulo para a mudança de realidades locais parece ser, precisamente, o apoio financeiro dado pelos governos centrais a determinadas atividades.¹³

Já a propriedade pública de vastos setores dos serviços urbanos, como eletricidade, telefone, água e esgotos etc. nos aproxima do caso europeu. A exceção corre por conta do transporte coletivo onde coexistem ambas as formas de exploração: a pública (metrô, trens etc.) e a privada (ônibus etc.).

Mais ainda, convém lembrar que os investimentos históricos das classes dominantes brasileiras na aquisição especulativa de terras próximas aos centros urbanos reduziram substancialmente as áreas que poderiam ser apropriadas pelo Estado com vistas à execução de projetos de reforma urbana. Também nesse caso novamente nos aproximamos do contexto norte-americano.

A resposta à segunda questão – como o arranjo político nacional interage com a realidade local? – é mais complexa. Numa breve reconstituição histórica, pode-se perceber que no Brasil o período entreguerras assistiu ao surgimento das primeiras tentativas de institucionalização de um processo de planejamento urbano.

Não que a ideia de intervenção no espaço urbano fosse novidade entre nós. Desde pelo menos Pereira Passos e Oswaldo Cruz (Rio de Janeiro, 1906) já vinha se verificando, em diferentes ritmos e escalas, todo um leque de execuções de projetos de reforma urbana, voltados para o ataque a problemas sanitários, paisagísticos etc. Contudo, tais intervenções se davam no âmbito do atendimento a questões emergenciais, no mais das vezes tentando-se dar conta da resolução de

12 DIMMAGIO, P. State expansion and organizational fields. In: HILL, R.; HAM, R. (Orgs.). *Organizational theory and public policy*. 1984. p. 147-178.

13 HEIDENHEIMER; HEILO; ADAMS, *op. cit.*, cap. 9: The capacity of local governments, p. 279.

problemas a curto prazo. Uma notável exceção é a construção de Belo Horizonte (1894), a primeira cidade projetada do Brasil.¹⁴

Bem diferentes foram os processos desencadeados a partir do segundo pós-guerra. Em todo o Brasil se assistiu a tentativas de instauração de determinadas políticas permanentes de intervenção no espaço urbano. Numa palavra, o que se buscava nessa sociedade em permanente transformação, cuja população se tornava cada vez mais urbana¹⁵ e cuja economia se industrializava a passos largos, era o urbanismo, ou se preferirem, a instauração do planejamento urbano.¹⁶ Indubitavelmente, a marca mais significativa da época foi a construção de uma nova capital, inteiramente pautada nos pressupostos da “ciência” do urbanismo: Brasília (1960).¹⁷

A partir daí, o processo de urbanização se intensificou a tal ponto que em meados daquela década a população urbana pela primeira vez ultrapassou a rural. Simultaneamente, o recém-instaurado regime militar (1964-1985) esforçava-se por implementar um amplo projeto de planejamento e reforma urbana, o qual buscava sanar as carências mais visíveis das metrópoles brasileiras,¹⁸ então em acelerada expansão: saneamento e habitação (BNH),¹⁹ transporte (EBTU), planejamento (Serfhou) etc.

14 Uma amostra de textos dedicados à reconstituição histórica das origens do urbanismo brasileiro pode ser encontrada em *Espaço e Debates*, n. 34, ano 11, 1991 - “Cidade e história”, bem como na coletânea de RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Orgs.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

15 Levantamento acerca desse processo pode ser encontrado em FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

16 Uma reconstituição das diversas tentativas de instauração de uma política permanente de planejamento urbano em São Paulo pode ser encontrada em MEYER, R. M. P. *Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50*. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) - FAU, USP. Para o caso carioca, sobre a evolução do planejamento urbano no Rio de Janeiro, ver OLIVEIRA, L. G. *Desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro: uma visão através da legislação reguladora da época: 1925-1975*. Rio de Janeiro, 1979. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ.

17 HOLSTON, J. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

18 SCHMIDT, B. V. A presença do Estado nas grandes cidades. *Espaço e Debates*, n. 13, p. 84-102, 1980.

19 ARRETICHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, n. 31, p. 21-35, 1990.

Contudo, predominou durante largo período de tempo a completa descoordenação das atividades dessas agências. Para começar, elas se encontravam sob a responsabilidade de ministérios diferentes (Planejamento e Interior), não havendo nenhum mecanismo formal de articulação de suas atividades. Aliás, até as agências e programas alocados dentro de um mesmo ministério atuavam sem ater-se a um plano ou instância coordenadora.

Mais ainda, os órgãos de planejamento como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou) – que proviam assistência técnica para elaboração de planos diretores para os municípios – e as superintendências de desenvolvimento regional (como a Sudene) não tinham nenhuma autoridade sobre os órgãos que executavam e/ou financiavam as políticas afetas às áreas urbanas.

O “lógico”, como notou um observador, é que os recursos alocados pelo BNH seguissem orientações emanadas do Serfhou, por exemplo, mas isso não acontecia. Dessa forma, constatava-se que o país tinha, “na prática”, uma política urbana que não correspondia absolutamente àquela expressa nos planos do governo federal.²⁰

A criação das regiões metropolitanas no início da década de 70 trazia dentro de si a promessa de superação desses impasses pela coordenação das atividades das diversas agências relacionadas com os problemas urbanos. Mas tal não aconteceu, por várias e boas razões. Destas, as mais importantes são precisamente as de ordem institucional. Apesar de previstas já a partir da Constituição de 1967, não se conseguiu caminhar de forma consistente no sentido de se fazer da entidade “metrópole” uma instância de poder reconhecida constitucionalmente. Permaneceram desde então apenas Estados e municípios como entidades constituintes da União federal. Independentemente disso, foram criadas, através de lei federal, na primeira metade da década de 70, várias entidades dedicadas a coordenar as ações dos municípios que constituíssem regiões metropolitanas.

A própria criação dessas regiões já apresentou, de saída, vários vícios de origem. Sua definição não passou pelo estabelecimento

20 BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília, 1976. p. 75, 140.

de conjuntos de municípios que mantivessem entre si relações de dependência socioeconômica que os caracterizassem como componentes de uma metrópole. O critério de definição foi basicamente político. Afinal, apenas capitais de Estados foram alçadas à condição de regiões metropolitanas, conferindo ao processo uma forte dose de arbitrariedade.²¹

Tal arbitrariedade é tanto mais surpreendente se for levado em conta o fato de que a cidade escolhida para testar a viabilidade do conceito em 1969/1970 foi justamente Curitiba, que naquela época mantinha escassas relações sociais e econômicas com seus vizinhos e com eles praticamente não compartilhava nenhum problema metropolitano. Restritas as implementações das regiões às capitais, desconsiderou-se a necessidade de coordenar ações em outros municípios que já estavam às voltas com problemas sérios de caráter eminentemente metropolitano. Os casos das regiões de Campinas e Londrina são os mais evidentes.²²

Mais graves foram as outras contradições institucionais surgidas. De saída, destaca-se o fato de que os órgãos de coordenação metropolitana eram entidades de nível estadual, não prevendo nenhuma articulação formal com o poder federal. Se for levada em conta a considerável concentração de recursos nas mãos do Executivo federal operada pela Constituição de 1967, já será encontrada aí uma primeira falha grave.

A segunda falha dizia respeito ao relacionamento com os municípios. Dada a autonomia legislativa de que estes dispunham, era impossível à entidade de coordenação da região metropolitana impor-lhes padrões de atuação em áreas críticas, como uso do solo, transportes, saneamento e abastecimento etc. A cooperação dos vários municípios com as diretrizes emanadas daquele órgão deveria ser obtida através da persuasão, uma vez que se previa que as municipalidades identificadas com as diretrizes metropolitanas teriam preferência na obtenção de recursos federais.

21 IPEA, *op. cit.*, p. 147-155.

22 IUPERJ/MINTER. *Dimensões do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Rio de Janeiro, 1975. p. 125-164.

Ora, isso colocava dois problemas. O primeiro é que esses recursos eram, justamente, de origem federal, cabendo portanto à União e não ao Estado arbitrar sobre sua concessão. O segundo é que esse procedimento, mesmo que fosse implementado, incorreria em discriminação manifestamente vedada pela Constituição Federal. Finalmente, as regiões metropolitanas careciam de recursos próprios, órgãos executivos que implementassem suas decisões, assessoria competente e às vezes até mesmo de um número mínimo de quadros técnicos que viabilizasse seu funcionamento.²³

Dessa forma, até onde se sabe, as únicas ações consistentes das instâncias metropolitanas eram justamente aquelas para as quais já haviam sido definidos recursos oriundos da área federal.²⁴ Sua função de coordenação – quando existiu – se viu na dependência do êxito de acordos voluntários entre os seus técnicos e os dos municípios.²⁵

Tudo isso tornou bastante remota a possibilidade de se alcançar os objetivos da política urbana expressos no II PND (1975/1979). Esta foi, sem dúvida, a primeira e talvez a única tentativa de se formular uma política nacional de desenvolvimento urbano. Seu objetivo principal era promover a desconcentração inter-regional do sistema urbano compreendido entre Rio de Janeiro e São Paulo, inclusive. Visava-se tanto conter a taxa de crescimento destas duas metrópoles quanto descentralizar as atividades industriais. O plano as definia, portanto, como “áreas de contenção”.²⁶

Além da subjetividade inerente ao plano – que não definia precisamente nem o que era “concentrado” nem o que seria a “contenção” – avultou a descoordenação entre os órgãos federais na perseguição do louvável objetivo de redução das disparidades regionais.

23 IPEA, *op. cit.*, p. 169-176.

24 STEINERT, C. M. S. *Projeto Rio: uma estratégia para um projeto urbano integrado*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – PUR, UFRJ, 246 p.

25 GONDIM, L. M. P. *Planners in the face of power: the case of the metropolitan regions of Rio de Janeiro, Brazil*. Cornell, 1986. Thesis (PhD) - Cornell University, p. conclusions.

26 PIQUET, R. P. S. *Área metropolitana do Rio de Janeiro: estrutura e desempenho industrial*. Rio de Janeiro, 1975. Dissertação (Mestrado) - IPPUR, UFRJ. p. 21-22.

Veja-se, por exemplo, o caso dos investimentos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial em 1973, no qual o Estado de São Paulo participava com 72,44%, percentual este que se manteve nos anos seguintes. Dessa forma, a política industrial acentuava as tendências à “concentração”, ao invés de atenuá-las.²⁷

Finalmente, a própria política de financiamento federal à construção de obras na área urbana contribuiu para reforçar processos opostos aos desejados. Ao dar preferência às municipalidades que tivessem efetivas condições de honrar seus compromissos, o essencial dos recursos disponíveis para habitação, saneamento e urbanização acabou se dirigindo para as cidades maiores e de economia mais dinâmica, entre as quais justamente aquelas cujo crescimento se desejava conter. Esse procedimento foi particularmente importante no caso do BNH, que a partir de 1970 redirecionou o essencial dos seus substanciais recursos de financiamento de mutuários para empréstimos às municipalidades.²⁸

Essa descoordenação das atividades das diversas agências envolvidas com a questão urbana, somada ao vago princípio da diminuição das desigualdades regionais é, certamente, muito semelhante ao caso norte-americano.

Resta especular sobre a forma pela qual esse padrão de intervenção do poder federal interagiu com os cenários locais. Pode-se afirmar que os programas de investimentos ou a política de intervenção federal provocaram efeitos positivos sobre as perspectivas de institucionalização do planejamento urbano nas realidades locais? Se for considerado o resultado das experiências municipais, a resposta só pode ser negativa.

No Brasil nota-se, do ponto de vista político, uma completa padronização na organização dos poderes locais, o que constitui uma importante variação com relação à experiência norte-americana, com a qual temos tantas afinidades.²⁹ Invariavelmente temos um prefeito, que exerce o poder executivo, e uma câmara de vereadores, que exerce o

27 IPEA, *op. cit.*, p. 41.

28 *Ibid.*, p. 76-112.

29 ALEXANDER, A. Procedure, partisanship and public participation in urban politics – a research report. *Comparative Urban Research*, v. 3, n. 1-3, p. 11-14.

poder legislativo e, eventualmente, fiscaliza o exercício da administração municipal.³⁰ Contudo, a homogeneidade acaba aí.

À medida que foi se desenvolvendo o processo de metropolização, as prefeituras municipais foram criando diversas agências públicas com vistas a elaborar e implementar projetos de intervenção, administração e reforma urbanas. E a efetividade da ação desses organismos, bem como o seu grau de coordenação com as outras esferas de governo, variou extraordinariamente em cada caso.³¹

Mesmo no auge da ditadura militar, não se cogitou de impor aos municípios um mesmo padrão organizacional para suas agências. A única tentativa que poderia ser associada a essa intenção foi a criação das Coordenações das Regiões Metropolitanas (1973), cujo fracasso rapidamente tornou-se óbvio a todos.³² Já em 1976 constatava-se que o maior ou menor êxito na articulação de projetos de desenvolvimento urbano e regional dependia, fundamentalmente, do sucesso particular dos municípios em criar e coordenar internamente suas respectivas agências de planejamento.

Uma hipótese plausível é que a fragmentação e descoordenação das iniciativas das entidades federais tenha atuado como um desestímulo ao planejamento local. Afinal, a fragmentação de políticas setoriais pode, perfeitamente, ter feito com que se reproduzisse em nível local o padrão de atuação federal. Assim, as Cohabs locais se relacionavam com o BNH federal; os departamentos de viação locais se relacionavam com o Programa Especial de Vias Expressas (Progres) federal etc. Uma vez que não havia a predisposição concreta de se impor a liberação de recursos condicionada à existência de um efetivo plano global e abrangente

30 DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates*, ano 8, n. 24, p. 26-39, 1988.

31 Exemplo catastrófico da descoordenação das agências de planejamento local e federal é o caso da implantação do polo petroquímico de Cubatão. Ver GUILHERME, M. L. Urbanização, saúde e meio-ambiente: o caso da implantação do pólo industrial de Cubatão e seus efeitos urbanos e regionais nos setores de saúde e poluição ambiental. *Espaço e Debates*, ano 7, v. 3, n. 22, p. 42-53, 1987.

32 Além do já citado estudo do IPEA, ver WERTHEIM, P. *O planejamento metropolitano: práticas político-institucionais – a experiência da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1984. Dissertação (Mestrado) - COPPE, UFRJ; BENTO, M. G. N. M. *Planejamento estratégico metropolitano: em busca de uma abordagem sistêmica*. Rio de Janeiro, 1976. Dissertação (Mestrado) - IPPUR, UFRJ.

de urbanismo para cada cidade,³³ tudo o que restava era a execução de uma profusão de políticas isoladas por setores. Assim, a instauração de políticas permanentes e consistentes de planejamento urbano não teria podido valer-se do valioso auxílio das pressões e determinações federais.

Restava, portanto, contar apenas e tão-somente com as forças e tendências locais, na instauração de um processo de planejamento urbano. Dessa forma, não chega a ser surpreendente que os êxitos no campo do planejamento urbano tenham sido muito pouco numerosos e, mais ainda, bastante discutíveis. A despeito do volume de recursos canalizados para áreas como saneamento e habitação, poucas foram as ocasiões em que estes recursos foram empregados de maneira consistente e coordenada.

Aparentemente, o único caso que pode ser arrolado nessa categoria é o da cidade de Curitiba, o qual, afinal, foi eleito pelo Ministério do Interior em meados da década de 70 para se constituir em estudo de caso de uma investigação que permitisse definir os fatores necessários ao sucesso da prática urbanística.

Vale a pena transcrever a conclusão do trabalho citado, pelo que revela sobre a importância do contexto institucional local na explicação do êxito de qualquer iniciativa de planejamento urbano:

[...] o que deu notoriedade ao experimento curitibano de planejamento foi a implantação de soluções tais como o sistema de ônibus expresso, o sistema de circulação, as áreas verdes e o equipamento e a estrutura de animação (pouca atenção despertaram as soluções de uso do solo urbano, o sistema educacional e habitacional). E a ênfase foi sempre colocada na dimensão técnica destas soluções. Esta dimensão é, entretanto, o que há de menos original no experimento e de menor relevância na explicação do seu sucesso. É razoável supor que outros centros urbanos maiores e mais desenvolvidos possuem capacitação técnica para elaborar as mesmas soluções ou soluções mais adequadas aos seus problemas. Nem mesmo são originais as próprias soluções curitibanas. O que há

33 Frise-se a palavra *concreta*, pois, na teoria, somente aos municípios que executassem planos diretores poderiam ser liberados recursos federais. SINGER, P. O plano diretor de São Paulo, 1989-1992 – a política de espaço urbano. In: MAGALHÃES, N. C. R. (Org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Escuta, 1995. p. 175.

de notável no “caso de Curitiba” é que tais soluções puderam ser implementadas enquanto propostas idênticas, ou equivalentes, têm abortado em outros centros urbanos. Em resumo, a originalidade do experimento curitibano está em sua dimensão político-institucional. Não é a técnica do planejamento, mas a política do planejamento o fator mais relevante. [grifado no original]³⁴

Oportunamente serão examinadas as características dessa dimensão institucional local à qual aludem os pesquisadores do Iuperj.³⁵ Por enquanto, basta apontar que essa dimensão é correta e recorrentemente apontada como uma das condições necessárias para o sucesso da implantação da reforma urbana de Curitiba. Comparada com as capitais mais conhecidas, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, nota-se que em Curitiba – e somente em Curitiba – obteve-se com sucesso a coordenação, sob a égide de uma agência central de planejamento, das diversas entidades e instâncias cuja atuação estava voltada para a execução de projetos de reforma urbana.

Além da indispensável análise comparativa do contexto institucional local no qual se deu a reforma urbana de Curitiba, cabe falar também, como já foi apontado, dos personagens que dela participaram. Um dos aspectos mais intrigantes das interpretações correntes acerca do fenômeno curitibano é o que diz respeito ao caráter pretensamente exclusivo do papel que teria sido desempenhado no processo por um único grupo: o dos urbanistas. Sob a ótica que sustenta este trabalho, tal abordagem é inaceitável. Cumpre, pois, refletir no capítulo seguinte sobre possíveis estratégias de abordagem que elucidem a atuação dos personagens esquecidos da nossa história: os empresários.

Encerrando esta parte, cabe descrever o estado atual da questão, configurado pela promulgação da nova Constituição (1988). Três características essenciais marcam a conjuntura atual. A primeira é o relativo fortalecimento do município, graças à reforma tributária que transferiu para as cidades parte significativa das receitas da União e dos Estados.³⁶

34 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 12.

35 OLIVEIRA, D. Planejamento urbano e processo decisório: o caso de Curitiba. *Boletim do Departamento de História da UFPR*, Curitiba, p. 55-63, 1994.

36 CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO; SANTOS JR., *op. cit.*, p. 375.

* A segunda é a persistência da descoordenação da atuação dos diferentes níveis de governo, agravada pela extinção do BNH pela quase desativação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e por sucessivas reformas ministeriais, no decorrer das quais se criaram, transferiram ou extinguíram órgãos afetos à política urbana em vários ministérios.³⁷

† A terceira é a proposta de reforma urbana implícita na Constituição. A questão maior na época dos debates da Assembleia Nacional Constituinte era o equacionamento dos extraordinários desequilíbrios econômicos e sociais presentes em todas as cidades do mundo, mas que se revelavam de forma particularmente incisiva no caso brasileiro, campeão mundial de índices de concentração de renda. Para dar conta desta problemática é que se efetivou, durante o último processo constituinte, uma ampla mobilização das classes populares em torno do tema da reforma urbana.*

* A despeito das resistências encontradas, conseguiu-se incluir no texto constitucional o princípio de que caberia à propriedade do solo urbano exercer sua função social. A partir daí tornou-se obrigatório que os proprietários dessem aproveitamento adequado a seus terrenos, fossem não edificados, subutilizados ou simplesmente abandonados. Para obrigá-los a tanto o poder público poderia contar com três instrumentos: a edificação ou parcelamento obrigatórios, cobrança de IPTU progressivo ao longo do tempo, ou simplesmente a desapropriação, pagável com títulos resgatáveis em dez anos.³⁸

† O extraordinário avanço que poderia ser obtido pela utilização desses instrumentos foi inviabilizado pela necessidade de regulamentá-los em lei complementar, o que até o momento não se deu. Surgiu, entretanto, a proposta alternativa do “solo criado”. Essa proposta era baseada na imposição de um coeficiente mínimo de aproveitamento

37 GHEZZI, M. Planejamento urbano no Rio Grande do Sul – planos diretores: realidade e perspectivas. In: OLIVEIRA, N. (Org.). *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990, p. 28, em que relata-se que o Serfhau, criado em 1964, durou dez anos, sendo substituído pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), que se transformou em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o qual foi extinto pelo governo Sarney. Esse governo, por sua vez, criou o Ministério do Desenvolvimento Urbano, extinto pelo governo Collor.

38 BRASIL. Constituição Federal, art. 182, parágrafo 4.º.

para todos os terrenos de um município. O construtor que desejasse ultrapassar este mínimo deveria pagar ao município um valor proporcional (cerca de 70%) à quantidade de solos “criados” e ao preço do terreno.

Dessa forma, seria desestimulada a ocupação de áreas já adensadas e seria encorajada a ocupação de regiões pouco utilizadas. Em qualquer um dos casos, o poder público iria se apropriar de parte da valorização imobiliária, podendo direcionar esses recursos para o ataque aos graves problemas de moradia e saneamento.³⁹

A aplicação deste princípio não se mostrou fácil ou isenta de problemas. Até onde se sabe, em nenhuma cidade brasileira ele foi aplicado em sua fórmula original, dadas as resistências dos proprietários em renunciar aos seus direitos adquiridos de construção para ter de reavê-los novamente, pagando ao Estado para isso.⁴⁰ Contudo, a ideia permanece sendo aplicada em diferentes variações e em proporção crescente.

Intervenção pública & interesses privados: interpretações possíveis

Independentemente do cenário onde se movem os planejadores urbanos, torna-se óbvio que, mais cedo ou mais tarde, em maior ou menor grau, eles irão se confrontar com interesses privados estabelecidos solidamente em toda uma série de atividades capitalistas que se realizam na área urbana.

Os investimentos realizados em infraestrutura (abastecimento, esgotos, pavimentação etc.), o zoneamento urbano e a legislação do uso do solo,⁴¹ que tradicionalmente são áreas de competência do município,⁴² afetam diretamente os interesses de dois dos setores mais importantes do conjunto do empresariado local: o da construção civil e

39 CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da Reforma Urbana. In: RIBEIRO; SANTOS JR., *op. cit.*, p. 378-379.

40 SINGER, *op. cit.*, p. 171-226.

41 Os conflitos em torno dessa legislação são brilhantemente exemplificados em HERZOG, L. A. Politics and the role of the state in land use change: a report from San Diego, California. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 1, p. 93-114, Mar. 1983.

42 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Coleção de Leis Orgânicas do Município de Curitiba. 1948, 1977 e 1994. Curitiba. 395 p.

Por outro lado, existem também trabalhos dedicados a mostrar que os órgãos envolvidos com o planejamento urbano têm sido sucessivamente ocupados por representantes da classe capitalista, cujos interesses privados são diretamente afetados pelas decisões ali tomadas.⁴⁶

Este é o caso da política de transportes dos Estados Unidos,⁴⁷ definida por um conselho federal onde representantes das indústrias automobilísticas, petrolíferas, empreiteiros de obras públicas e cartéis de fabricantes de pneus têm ampla participação. Como resultado, sucessivas políticas de transporte nos Estados Unidos têm privilegiado a construção de grandes autopistas para automóveis particulares nos centros urbanos e inviabilizado a concessão de incentivos para o fomento ao transporte coletivo nas cidades.

O mesmo ocorreu com relação à política habitacional.⁴⁸ Até a década de 80 esse setor contava com eficientes mecanismos para o financiamento de habitações populares. Com a política de “desregulamentação” da gestão Reagan foi colocada em prática uma série de medidas que visavam a acabar com o favorecimento e subsídio oficial aos pequenos e médios bancos que financiavam a aquisição de casas populares.

No processo, teve importância decisiva uma série de relatórios preparados por comissões federais de alto nível, as quais recomendavam as mudanças que, afinal, foram aprovadas. Nessas comissões oficiais tinham papel de destaque os representantes dos maiores bancos dos Estados Unidos que foram, indubitavelmente, os maiores beneficiados com as medidas de “desregulamentação”.

Ambos os episódios se inserem na chamada “Teoria da Captura”, proposta por uma variante do neomarxismo.⁴⁹ Entende essa teoria que, apesar de se destinarem à defesa do interesse público, essas

46 ETZKOWITZ, H.; MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. *Comparative Urban Research*, v. 6, n. 2-3, p. 46-53, 1978.

47 YAGO, G. The coming crisis of US transportation. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 4, p. 577-602, Dec. 1983.

48 FLORIDA, R. L. The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 2, p. 207-231, June 1986.

49 HORWITZ, R. B. Understanding deregulation. In: *Theory and Society*, n. 15. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986. p. 160.

e outras agências governamentais têm sido sistematicamente tomadas pelos interesses privados. Essa “captura” é explicada pelo movimento de revezamento das elites administrativas da iniciativa privada em seus postos e na direção das agências públicas.⁵⁰

Independentemente dos exemplos citados acima, é perfeitamente visível a existência de vastos conjuntos de planejadores urbanos e de agências urbanísticas que, não contando com elementos oriundos da classe capitalista em seus quadros e/ou identificados com a retórica *pró-business*, desenvolvem explicitamente políticas de fomento⁵¹ à realização da acumulação privada de capital.⁵² O fenômeno se verifica, inclusive, no interior de administrações municipais de orientação nitidamente esquerdista.⁵³ Como explicar, então, esse fenômeno?

A resposta mais usual é aquela dada por pesquisadores que identificaram a existência de uma dependência estrutural da administração municipal frente ao capital privado. Afinal, apesar de por toda parte o município contar com transferências de recursos de outras esferas administrativas, sua principal fonte de receita segue sendo os impostos arrecadados localmente.

Dessa forma, em toda parte se assiste ao esforço das municipalidades em atrair para seus municípios novos investimentos privados, novas empresas e, principalmente, novas fábricas, as quais são ao

50 Na prática, todos esses autores podem ser assimilados à Teoria Instrumentalista do Estado, segundo a qual o Estado, ocupado por elementos da burguesia ou com ela identificados, é instrumentalizado por esta para alcançar seus objetivos. Sobre essa teoria e seu confronto com os autores estruturalistas ver, entre outros: HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. Introduction: towards a materialist theory of the state. In: HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. (Orgs.). *State and capital: a marxist debate*. Austin: University of Texas Press, 1976; HOLLOWAY, J. Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y la Gran-Bretaña. In: *Críticas de la Economía Política*, n. 16/17, 1981; JESSOP, B. Recent theories of the capitalist state. *Cambridge Journal of Economics*, n. 1, 1981; CARNOY, M. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papirus, 1990. p. 165-194; MILLIBAND, R. Poulantzas and the capitalist state. *New Left Review*, n. 82, p. 83-91, 1973; POULANTZAS, N. The capitalist state: a reply to Milliband and Laclau. *New Left Review*, n. 95, 1976 e MILLIBAND, R.; POULANTZAS, N. *Debate sobre o Estado Capitalista*. Porto: Edições Afrontamento, 1975. 50 p.

51 NORTH, D.; EISENSCHITZ, A. The London industrial strategy: socialist transformation or modernizing capitalism? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 3, p. 419-440, Sept. 1986.

52 COOKE, P. Worker's plans: an alternative to entrepreneurialism? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 8, n. 3, p. 421-438, Sept. 1984.

53 PRETECEILLE, E. The industrial challenge and the French left: central and local issues. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 2, p. 273-290, June 1985.

mesmo tempo fontes de recolhimento de tributos e fatores de geração de empregos. Esse esforço se tornou particularmente intenso a partir da recessão do início da década de 70, quando sucessivos governos centrais iniciaram políticas de cortes de investimentos nas suas municipalidades.⁵⁴

Assim, desde pelo menos o início da década de 70, nota-se uma progressiva mudança de ênfase nas agendas dos planejadores urbanos. Na Europa, por exemplo, passou-se de um planejamento pautado pela “desconcentração industrial” (a qual visava a preservar a paisagem e arquitetura tradicional dos centros urbanos) para uma autêntica “competição entre cidades” em busca da atração de novos investimentos.

Esse novo estatuto da cidade pode ser entendido no contexto mais amplo da desindustrialização e da expansão do setor terciário (notadamente os setores financeiros, de consumo e entretenimento), fenômenos típicos dessa nova fase do capitalismo. Na tentativa de atrair novos investimentos, migrantes de nível social elevado e até mais turistas, as cidades passaram a tomar um cuidado sem precedentes com a sua imagem, em especial no que diz respeito à organização de espaços urbanos espetaculares.⁵⁵

Um sem número de projetos de reforma urbana incorporou essas demandas, alcançando diferentes graus de sucesso. No Brasil, esse cenário de competição interurbana intensificada ganhou um estímulo a mais, a partir da desconcentração industrial iniciada em meados da década passada.⁵⁶

54 Sobre a crise fiscal e a conjuntura de cortes federais em gastos públicos ver, entre outros: WIRT, F. M. The dependent city? External influences upon local control. *The journal of politics*, v. 47, p. 83-112, 1985; WOLMAN, H. Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 3, p. 245-264, 1985; WARD, P. D. The measurement of federal and state responsiveness to urban problems. *The journal of politics*, v. 43, p. 83-101, 1981.

55 HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

56 Ver RIZZI, A. T.; GERMER, C. M. A acumulação de capital e a questão regional. *História: Questões & Debates*, Curitiba: APAH, p. 179-219, jun./dez. 1991, no qual os autores revelam que a participação da Região Sudeste na composição do PIB foi a única que caiu entre 1970 e 1985 (de 65,5% para 57,6%) denotando um possível processo de desconcentração industrial. No mesmo período, o Nordeste saltou de 11,7% para 13,1%; o Norte de 2,2% para 3,9% e o Centro-oeste de 3,9% para 8,7% – dados IBGE.

Concluindo, acredita-se que seja útil incorporar, em qualquer proposta de investigação do relacionamento entre urbanistas e capitalistas, o pressuposto de que existe, de fato, uma dependência estrutural da cidade face ao capital,⁵⁷ a qual gera poderosos efeitos sobre a maneira pela qual os planejadores urbanos refletem sobre e/ou gerenciam o desenvolvimento econômico e social de seus municípios.

No caso paranaense em geral e, em particular, de Curitiba,⁴⁴³ é sabido que desde meados da década de 60 começou a forjar-se entre as elites dirigentes locais uma estratégia de desenvolvimento baseada precisamente na execução de políticas agressivas de atração de investimentos industriais.⁵⁸ Assim, a despeito de não se contar entre os quadros dirigentes locais um único representante da indústria ou das grandes corporações capitalistas, percebe-se uma inequívoca opção por uma política de planejamento orientada para a realização de um cenário o mais favorável possível à realização dos interesses do capital industrial em geral.⁵⁹

As informações disponíveis permitem concluir que, entre essas elites dirigentes, dominava a percepção de que a realização de seus projetos de desenvolvimento passava, necessariamente, pela adoção de tal

57 Na verdade, não apenas da cidade, mas de todo o Estado face ao capital. Dedicaram-se a este problema, entre outros autores, MILLIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, capítulos *O sistema estatal e a elite do Estado* e, principalmente, *O objetivo e o papel dos governos*; PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989, capítulo “A social democracia como fenômeno histórico”. Apesar de adotarem enfoques diferentes, a conclusão é a mesma: governos esquerdistas estão tão interessados na prosperidade capitalista quanto qualquer governo burguês, na medida em que a prosperidade geral depende do nível de investimento privado na economia. Em um outro ensaio, Przeworski faz colocações igualmente instigantes, por exemplo, quando afirma que os governos socialistas nunca tiveram a necessária coragem ou habilidade para conseguir levar até o fim aquilo que efetivamente desejavam, já que temiam, tanto quanto todos os outros, os efeitos da depressão econômica. A esse respeito ver PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. Structural dependence of the state on capital. *American Political Science Review*, v. 82, n. 1, p. 12-13, Mar. 1988. Também um autor como Claus Offe pode ser identificado como pertencente a essa corrente teórica conhecida como a da Dependência Estrutural do Estado face ao Capital. Finalmente, até mesmo os pluralistas, como LIMDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. da UnB, 1981, vieram a reconhecer a validade dessa abordagem.

58 O fenômeno mais típico desse processo é, sem dúvida, a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), como polo industrial destinado a atrair novos investimentos para a capital.

59 Frise-se que aqui se refere aos quadros dirigentes. O projeto da CIC contou, na sua fase de elaboração, com ativa participação de membros da Associação Comercial do Paraná e da Federação das Indústrias do Estado do Paraná.

estratégia.⁶⁰ Configura-se, assim, uma situação que pode ser descrita adequadamente através da Teoria da dependência do Estado frente ao capital.⁶¹

O ponto de partida dessa teoria reside no fato de que, numa sociedade capitalista, a maior parte – senão a totalidade – dos bens e serviços é provida pela iniciativa privada. Se pararmos para pensar no enorme leque de responsabilidades que está a cargo da iniciativa privada, teremos razões para afirmar que do seu bom desempenho depende o destino de toda a sociedade. E isso pelo menos por dois motivos.

O primeiro é que bens como alimentação, vestuário, calçados, meios de transporte, enfim, tudo ou quase tudo de que se depende para se ter uma existência civilizada, são produzidos no âmbito da iniciativa privada. E, face ao furor privatizante da atual conjuntura histórica brasileira, até mesmo serviços como a geração de energia elétrica, comunicações telefônicas e correios terão passado ou já passaram para a esfera da iniciativa privada. Nessa circunstância, o bem-estar geral da população passa a depender precisamente do bom desempenho dos empresários privados.

Uma conjuntura marcada pela baixa produção de mercadorias e pela escassa oferta de serviços acaba afetando toda a coletividade, implicando em efeitos terríveis sobre o nível de emprego e sobre a inflação. Se a produção baixa, serão necessários menos empregados e funcionários, o que leva ao aumento do desemprego. Mais ainda, com a queda da produção, verifica-se a escassez de bens e serviços, levando a surgir aquilo que os economistas denominam de uma “inflação de demanda”.

60 A esse respeito ver o excelente livro de AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.

61 Essa identificação dos urbanistas para com as necessidades do capital conduziu, inclusive, a reviravoltas completas em determinadas opções políticas. Por exemplo, da proibição completa ao incentivo velado à construção de *shopping centers* e hipermercados. A postura inicial enfatizava os prejuízos sobre o trânsito e a competição de caráter destruturante do pequeno comércio que esses estabelecimentos provocavam; a segunda foi pautada pelo receio do esvaziamento do comércio curitibano, caso esses empreendimentos, impossibilitados de se realizarem na capital, se dirigissem para cidades vizinhas. A esse respeito ver PARANHOS, A. *Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito do Shopping Center Mueller*, 23 jun. 1983, p. 1.

Ocorre que, numa sociedade regida pela economia de mercado, as decisões afetas ao nível de investimento necessário para se garantir o crescimento continuado da economia estão em grande parte, senão totalmente, nas mãos da iniciativa privada. São os empresários particulares que decidem como, quando, onde e o quanto investir. Na medida em que são livres para administrar os recursos disponíveis para investimento, cabe a eles grande dose de responsabilidade pelo desempenho da economia como um todo.

Se os empresários, motivados pelo desejo de maximizar seus lucros e minimizar riscos e incertezas, decidirem reduzir o nível de seus investimentos na manutenção e expansão do processo produtivo, o resultado será uma grave redução do ritmo da atividade econômica, resultando, como se disse, em inflação e desemprego. Se, por outro lado, os empresários se sentirem encorajados a investir cada vez mais capital no desenvolvimento e ampliação da capacidade produtiva, então o nível de crescimento econômico irá se manter, levando à abundância de mercadorias e serviços e ao aumento das oportunidades de emprego.

O que se deduz dessas constatações é que, numa sociedade cujo debate político é dominado pelo tema do crescimento econômico, pode-se concluir que todo o grupo político que seja conduzido ao poder terá interesse em criar e manter condições que incentivem a continuidade do investimento privado. Assim, passa a ser do interesse do governo que a iniciativa privada tenha êxito e prosperidade. Somente assim haverá abundância de bens e mercadorias e o pleno emprego de que tanto depende o sucesso de todos os governos nas sucessivas disputas eleitorais que caracterizam as democracias.

O segundo motivo pelo qual a prosperidade econômica de toda a sociedade é dependente do êxito dos empresários privados diz respeito à relação existente entre o crescimento econômico e o nível de arrecadação de impostos. O governo depende, no que diz respeito à arrecadação de recursos para atender a suas responsabilidades, de um número limitado de fontes de renda. Por um lado, pode fabricar dinheiro, já que dispõe do monopólio da emissão de moeda; por outro, pode recorrer aos empréstimos, internos e/ou externos, para obter divisas. Finalmente, pode arrecadar dinheiro com os impostos. É claro que a emissão de moeda e a

contratação de empréstimos implicam em problemas graves que podem comprometer todo o desempenho da economia, seja pela inflação, seja pelo peso do endividamento sobre as contas públicas. Daí se entende o interesse do governo em maximizar a arrecadação de impostos.

Ora, o volume de impostos que pode ser arrecadado depende diretamente do desempenho da atividade econômica. Se os negócios vão bem, as vendas estão em alta e há demanda para todos os tipos de serviços, então o volume de recursos obtidos pela arrecadação de impostos cobrados sobre essas atividades será alto. Tendo abundância de recursos assim obtidos, o governo poderá executar as obras de infraestrutura necessárias ao bom desempenho do setor produtivo e oferecer uma ampla gama de serviços afetos ao bem-estar da população, particularmente no que diz respeito à saúde, educação, habitação etc.

Por outro lado, numa conjuntura em que os empresários se recusam a investir, fazendo declinar o nível de atividade econômica, o montante de dinheiro arrecadado será bem menor. Nessas circunstâncias, o governo terá dificuldades tanto para atender às demandas sociais quanto para fomentar a continuidade das atividades produtivas. Numa situação marcada pela escassez de bens e serviços (tanto públicos quanto privados) e desemprego em alta, a legitimidade do governo é rápida e irreversivelmente erodida. Nessas circunstâncias verificam-se distúrbios e convulsões da ordem social que podem levar, senão à destruição do regime, certamente à derrota do governo nas próximas eleições. É precisamente por essa circunstância que jamais se assistiu à instauração de regimes socialistas por meio do voto. O período de transição ao socialismo, no qual o Estado vai gradualmente encampando ou socializando as atividades produtivas, inevitavelmente instauraria uma crise econômica, derivada precisamente da relutância do empresariado privado em investir numa conjuntura em que sequer tem garantias de que continuará a ser dono daquele empreendimento no qual está investindo seu capital. E não havendo investimento, instaura-se o caos no setor produtivo. O resultado é uma crise econômica que retira o apoio eleitoral ao governo socialista, o que pode levá-lo a recuar nos seus propósitos. A partir daí dois cenários são historicamente possíveis: ou o governo leva até o fim a instauração do socialismo pela imposição de um regime ditatorial (caso da URSS na

década de 30), livrando-se do desgaste político derivado do caos econômico, ou uma contrarrevolução de extrema direita interrompe o processo de socialização dos meios de produção que estaria sendo legitimamente referendado pelas urnas (tal como aconteceu no Chile de Allende).

Face a essas motivações, como já se disse, torna-se do interesse de qualquer governo que a iniciativa privada prospere e tenha êxito em seus negócios. A necessidade de se manter o crescimento econômico e a arrecadação de impostos faz com que inclusive os partidos de esquerda, quando eventualmente chegam ao poder, tenham tanto interesse na prosperidade das empresas privadas quanto os governos de “direita”, “reacionários” ou “conservadores”. Foi precisamente isso o que aconteceu com a vitória eleitoral de vários partidos de inspiração social-democrata na Europa. Em conclusão, verifica-se sob o capitalismo uma situação que é descrita adequadamente por vários autores como a Dependência Estrutural do Estado face ao capital.

* Estreitamente ligada a essa situação de dependência está a percepção geral de que os empresários são portadores dos interesses universais da sociedade. Esse ponto é de crucial importância e exige uma explicação adicional. Numa sociedade dividida em classes como a nossa, verifica-se a existência de um sem número de grupos de interesse, todos pleiteando junto ao Estado o atendimento de suas reivindicações. Todos eles aparecem, então, como portadores de demandas específicas do seu grupo social, em disputa com os outros na tentativa de influenciar os detentores do poder no que diz respeito à elaboração e execução de políticas públicas.

Ora, na medida em que o crescimento econômico depende umbilicalmente do investimento privado e, mais ainda, na medida em que do êxito dos empresários depende o nível de emprego e a oferta de bens e serviços, então o atendimento às demandas desse setor passa a ser considerado como do interesse de todos. Trata-se de uma situação que deriva, justamente, da forma pela qual a sociedade de mercado está organizada. Note-se que, por exemplo, não há ameaça de recessão econômica se os trabalhadores reivindicam melhores salários e não são atendidos. Igualmente não há tal perigo quando os profissionais de classe média deixam de ver contempladas suas demandas por melhores condições de vida e

trabalho. Já os empresários, por seu turno, se se recusarem a continuar investindo na manutenção e ampliação de suas atividades, o resultado será uma recessão econômica que afetará a todos os setores sociais. Dessa forma, já que todos os grupos sociais têm interesse em que os empresários continuem investindo, passa a ser do interesse geral a criação de um ambiente que estimule e sustente esse investimento privado. Assim, as reivindicações dos empresários deixam de ser vistas como de interesse particular de seu setor e passam a ser encaradas como de interesse geral.

Se a criação de um ambiente que estimule e sustente o investimento privado é do interesse de toda a sociedade, então, muito provavelmente, todos os governos adotarão como prática rotineira o atendimento das demandas empresariais. Claro que nem todas as demandas precisam ser atendidas para que os empresários se sintam estimulados a investir. Mas nem por isso os governos poderão se dar ao luxo de deixar de ouvir as reivindicações dos empresários. Numa situação extrema, o empresariado sequer precisaria formular quaisquer reivindicações, cabendo ao governo antecipar e prever que medidas poderiam incentivar a iniciativa privada a continuar investindo.

Essa necessidade de se dar ouvidos às reivindicações empresariais acaba levando à criação de mecanismos de consulta e transmissão de informações entre governo e iniciativa privada. A essas práticas a literatura sociológica denomina de corporativistas. Esse corporativismo tanto pode se dar de maneira formal quanto informal. No corporativismo formal os representantes do empresariado participam das arenas decisórias do Estado em caráter permanente, com direito a voz e, por vezes, voto, garantido por lei. Já o corporativismo informal se dá quando os governos adotam o hábito de, no processo de tomada de decisão, consultar empresários que eles consideram lideranças do setor. Tanto num caso como no outro, está-se diante de um privilégio que só é concedido a esse grupo social. Nenhuma outra classe ou fração de classe é agraciada com tais direitos especiais de consulta e acesso aos sistemas de decisão por parte dos poderes públicos. Tais privilégios justificam-se, como se vem insistindo, pela percepção generalizada de que o atendimento às demandas empresariais é do interesse de toda a coletividade.

Além desse acesso privilegiado dos empresários às arenas decisórias, cumpre notar que esse grupo dispõe de vários outros instrumentos capazes de influenciar o jogo do poder nas sociedades democráticas. E tais instrumentos remetem-se justamente à possibilidade de se usar recursos econômicos para obtenção de poder político. O mais óbvio desses instrumentos é a já referida prática de se financiar partidos, campanhas e candidatos. Tendo um substancial montante de recursos à sua disposição, fica fácil para os empresários viabilizarem a vitória eleitoral de candidatos a cargos públicos comprometidos com suas teses. Mais ainda, na medida em que eles são os principais anunciantes nos meios de comunicação de massa, fica igualmente fácil pressionar os órgãos da imprensa escrita e falada para que divulguem suas demandas e projetos junto à sociedade. Nesse caso, sequer é necessária a ameaça de rompimento dos contratos de publicidade. Sendo do interesse dos proprietários dos órgãos de imprensa manter-se em boas relações com seus anunciantes, pode-se imaginar que estes dificilmente oporão resistência à divulgação daquilo que interessa ao empresariado, ou abrirão espaço para a divulgação de teses contrárias ao espírito da livre iniciativa.

Mais ainda, os empresários têm vantagens adicionais em relação a outros grupos sociais no que diz respeito a sua capacidade de atuar politicamente. É sabido que qualquer ação política requer organização. Nenhum movimento político ou social pode abrir mão de um mínimo de organização se quiser influenciar os poderes públicos ou mobilizar o apoio popular. Para tanto são necessários recursos materiais como instalações físicas, telefones, fax, computadores etc. e recursos humanos como secretárias, tesoureiros, publicitários etc. Ora, qualquer grupo social que precise lançar mão desses recursos terá de custeá-los dos seus próprios bolsos. Os empresários não precisam se sujeitar a esses gastos extraordinários, na medida em que suas empresas já reúnem esses recursos. Tanto os recursos materiais quanto humanos das empresas estão permanentemente a serviço dos interesses políticos dos empresários. Daí a conhecida afirmação de Gramsci de que certas instituições privadas são perfeitamente capazes de atuar como partidos políticos.

Em suma, se forem consideradas todas essas vantagens (a transmutação de seus interesses particulares em demandas de interesse geral, acesso privilegiado às arenas decisórias, recursos e organizações que sustentam a luta política etc.) só será possível concluir que o jogo democrático numa sociedade capitalista está estruturalmente enviesado de forma a favorecer os interesses dos empresários.

Mas apenas saber que existe uma disposição prévia dos urbanistas para serem sensíveis ao atendimento das demandas específicas do empresariado, incorporando essa dimensão a sua prática de planejamento, explica muito pouco sobre a convivência entre ambos os setores. Faz-se necessário primeiro, então, voltar o olhar para os urbanistas⁶² e a execução de seus projetos de reforma urbana, os obstáculos que enfrentaram e os constrangimentos estruturais que tiveram de encarar no esforço de realizar seu projeto de cidade; e, simultaneamente, atentar para a ação dos próprios capitalistas, em seus diversos setores e segmentos, no seu esforço para influenciar a execução e elaboração dos projetos de reforma urbana, tanto de forma positiva (visando a realização de demandas particulares) quanto negativa (através do veto ou obstaculização de iniciativas que entendem lhes serem prejudiciais). A esses tópicos é dedicado o último capítulo deste trabalho.

62 O processo de formação dessa elite de planejadores urbanos em Curitiba é bem conhecido. Nele teve papel fundamental a criação do primeiro curso de arquitetura, em nível de graduação, na Universidade Federal do Paraná, do qual foram recrutados maciçamente – entre alunos e professores – os integrantes do futuro Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A esse respeito, ver OLIVEIRA, D. O campo do planejamento urbano em Curitiba. *História: Questões & Debates*, Curitiba, ano 12, n. 22-23, p. 220-238, jun./dez. 1991.

Uma breve história do urbanismo curitibano

Encerrando esta parte, será reconstituída sinteticamente a história da experiência de planejamento urbano de Curitiba. Aqueles que já estiverem suficientemente familiarizados com o assunto poderão pular diretamente para o capítulo seguinte, no qual será examinado o contexto institucional no qual essa experiência se deu. Em todo caso, o leitor encontrará aqui um guia útil para o entendimento da história recente do urbanismo curitibano.

O surgimento do atual plano diretor da Cidade de Curitiba remonta ao ano de 1965, criado a partir de um plano preliminar de urbanismo pela empresa Serete Engenharia S.A. em associação com o conceituado escritório de arquitetura de Jorge Wilhem, ambos de São Paulo.⁶³

Do ponto de vista da trajetória desenvolvida pelo urbanismo contemporâneo, esse plano pode ser situado a meio caminho entre a abordagem modernista original, tal qual preconizada pela Carta de Atenas, e a ascensão das posturas críticas a esse mesmo modernismo. Tentando situar esse momento, alguns autores o denominaram de Urbanismo Humanista.⁶⁴

Da abordagem modernista tradicional o plano incorporou a especialização funcional dos espaços da cidade, com zonas predominante ou exclusivamente residenciais, comerciais e industriais, ligadas por velozes vias de circulação.

Contudo, a crítica à despersonalização e esvaziamento dos espaços públicos, tidas como recorrentes no modernismo, levou à incorporação do conceito de revitalização – ao invés da destruição – dos espaços públicos tradicionais da cidade, bem como à proposta de criação de novos pontos de encontro para seus habitantes. Paralelamente, foi dada ênfase ao transporte coletivo e a uma correspondente desprivilegição do uso do automóvel particular.⁶⁵

63 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 15-18.

64 GARCIA, F. E. S. *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ, p. 57-66.

65 IPPUC. *Memória da Curitiba urbana*, v. 7. Curitiba, 1991. 320 p.

O principal instrumento de indução e controle do crescimento da cidade seria o sistema viário. Buscavam os idealizadores do plano evitar que o crescimento da malha urbana se desse de forma concêntrica e, portanto, descontrolada. Dessa forma, foi proposta a criação de vias lineares de circulação, ditas “estruturais”, onde se concentraria uma oferta adequada de meios de transporte coletivos, além de se incentivar ali o adensamento populacional.

A definição desses eixos de transporte foi feita através da explicitação dos padrões históricos de crescimento da cidade. Inicialmente se definiu um eixo estrutural no sentido norte-sul, acrescido posteriormente de um outro, no sentido leste-oeste e, finalmente de um terceiro eixo a sudeste, através da extensa avenida Marechal Floriano. Em todos eles prevalecia a concepção de que a cidade deveria crescer ao longo desses eixos estruturais, contendo a expansão do centro tradicional da cidade e evitando, dessa forma, a sua deterioração.

* Previu-se também que a ligação dessas vias estruturais seria feita através de um anel central de tráfego lento, bem como de vias prioritárias de ligação, que garantiriam o acesso rápido e fácil do trânsito adjacente a elas. O acesso da cidade ao seu distrito industrial (posteriormente denominado de Cidade Industrial de Curitiba) seria feito através de cinco vias paralelas, denominadas de conectoras. Finalmente, foi proposto que as vias principais do centro tradicional da cidade fossem interditadas ao tráfego de veículos, sendo então reservadas ao uso exclusivo de pedestres. Surgia aí a pedestrianização do centro.⁶⁶

66 CALÇADÃO: vinte anos depois. *Boletim Informativo da Casa Romário Martins*. Curitiba: FCC, 1992. 43 p.

† Desde o início ficou claro que esse sistema viário só teria coerência e capacidade de cumprir o seu papel de indutor do crescimento da cidade se a ele fossem acopladas normas condizentes de uso do solo. Dessa forma, especificou-se que somente as vias estruturais deveriam conter os prédios de maior altura, adequadamente denominados de torres residenciais, o que realizaria os propósitos de adensamento populacional desses eixos e o correspondente crescimento linear do centro da cidade. As vias prioritárias de ligação deveriam ter uso residencial, havendo total proibição do funcionamento de atividades comerciais tidas como geradoras de tráfego intenso. Já as vias conectoras estavam destinadas a concentrar a população que iria trabalhar na vizinha Cidade Industrial de Curitiba.⁶⁷

* Além da pedestrianização, a preocupação com a preservação do centro tradicional da cidade levou ao surgimento da proposta de criação de um setor histórico, destinado a conservar os edifícios mais antigos daquela região. Assim, surgiu a ideia de tombar os prédios daquela área que se constituíssem em referências para a história da cidade. Na mesma perspectiva, as regiões com características próprias como o Centro Cívico, local que concentra os principais prédios administrativos dos governos estadual e municipal e cuja construção datava de meados da década de 50, receberam uma legislação específica, destinada a preservar suas feições peculiares.⁶⁸

Tanto na definição desse zoneamento quanto no detalhamento do sistema viário prevalecia a ideia de que toda ênfase deveria ser dada ao transporte coletivo, desestimulando-se o transporte individual. Foi então proposto que fossem criadas ao longo dos eixos estruturais vias exclusivas para trânsito de ônibus, garantindo que os mesmos trafegassem de maneira rápida e confortável. A pedestrianização do centro da cidade seguia o mesmo raciocínio. Ela deveria servir como estímulo para que as pessoas se habituassem a fazer suas compras e frequentar o centro a pé, chegando a ele através do transporte coletivo.

67 CURITIBA. Lei n.º 2.828 de 31 de julho de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba [...] art. 37: trata dos padrões de ocupação das vias estruturais e estipula critérios para construção de torres residenciais. p. 20.

68 CURITIBA. Lei n.º 2.828 de 31 de julho de 1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba [...] p. 19.

Mas a implantação de uma infraestrutura adequada à circulação dos ônibus não foi o único aspecto a ser levado em consideração, em se tratando da otimização do transporte coletivo. A equipe local de planejadores logo percebeu que os próprios veículos deveriam ser substancialmente modificados, a fim de oferecer maior conforto e segurança aos passageiros. Concebeu-se nada mais, nada menos, do que um modelo específico de carro, de características consideradas ideais para o transporte urbano de passageiros: de menor altura (para facilitar o embarque e desembarque de passageiros), com uma porta de entrada pela frente e portas de saída no meio e na traseira do veículo (*idem*), com motor colocado atrás (para diminuir o nível de ruído) e com maior torque (para viabilizar médias superiores de velocidade) etc.⁶⁹

Em todos esses processos predominava a convicção de que a cidade deveria ser feita para o homem e não para o automóvel; de que a criação de gigantescas avenidas para o automóvel significava a desintegração dos espaços públicos da cidade e a degradação dos seus valores e referenciais mais significativos; de que o centro deveria ser preservado como um local de encontro das pessoas e não dos automóveis etc. É aí, certamente, que reside o essencial do caráter crítico desse Urbanismo Humanista ao Modernismo tradicional. Pense-se, por exemplo, no contraste desta filosofia com aquela que inspirou a construção da prestigiosa capital federal.⁷⁰

Pensando ainda em criar novos pontos de encontro para as pessoas, surgiu a ideia da implantação de parques e áreas verdes adicionais. Aqui também pesou a preocupação ambiental, dado que a cidade possuía baixíssimos índices de área verde por habitante. De fato, desde a sua fundação em 1883, o Passeio Público permanecia como o único parque público da cidade. Foram então levantadas e desapropriadas áreas de várzea de rios, impróprias para quaisquer tipos de construção face ao risco permanente de enchentes, as quais foram destinadas à instalação de parques e áreas de lazer.⁷¹

69 IPPUC. *Uma experiência em planejamento urbano*. Curitiba: PMC/IPPUC, 1975, volume relativo ao transporte coletivo.

70 A esse respeito são reveladores tanto os depoimentos da coleção *Memória da Curitiba Urbana* quanto as entrevistas feitas durante a pesquisa do IUPERJ/MINTER.

71 IPPUC, *op. cit.*, Depoimento de Nicolau I. Kluppel, v. 3. p. 27-37.

Ainda pensando-se no caráter humano que a cidade deveria assumir, detalhou-se o formato mais adequado à paisagem das vias estruturais. Em cada quadra poderiam ser construídas apenas três torres residenciais com um grande recuo em relação aos limites do terreno, sendo o resto do espaço preenchido com parques, jardins e locais de lazer. Não pode passar despercebida aqui a influência das superquadras de Brasília, onde também se buscava, através da integração de prédios residenciais e áreas verdes, criar novos locais de encontro para a vizinhança e promover a elevação da qualidade de vida.

Finalmente, havia a ambição de, através da implantação dessas torres residenciais cercadas de jardins, configurar uma paisagem urbana própria, isto é, um determinado padrão de urbanização que fosse reconhecível como sendo típico de Curitiba. Também se cogitou da criação de *subcentros*, em substituição ao crescimento de um único centro da cidade, o tradicional. Pensou-se que as estruturais não cresceriam de maneira igual ao longo de todo o seu comprimento mas que, muito pelo contrário, surgiriam naturalmente locais onde a concentração da população seria maior. Esses locais deveriam ser desenvolvidos como subcentros, em apoio à tese de preservação do centro histórico, favorecendo assim o surgimento de uma *estrutura policêntrica* que economizaria os custos de deslocamentos para o centro tradicional. Mas essa proposta não chegou inicialmente a ser detalhada.

O policentrismo reviveu, por breves momentos, nas gestões dos prefeitos do PMDB (1983-1988).⁷² Contudo, a essa proposta não foi dada continuidade pelas administrações que se seguiram, apesar de alguns observadores considerarem as “Ruas da Cidadania” construídas pelo prefeito Rafael Greca (1992-1996) como os centros de bairros propostos pelo PMDU (Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano) lançado durante a gestão Requião.⁷³

72 Entre 1985 e 1987, o IPPUC realizou pelo menos sete trabalhos de pesquisa voltados para a questão do policentrismo. IPPUC, 25 anos – a produção documentada. IPPUC, *op. cit.*, v. 5, p. 109-113.

73 BUSSARELLO, O. *Comentários sobre a versão original da obra*. A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba. Curitiba, 1996. Anexo I.

* Finalmente, deslanchou-se uma agressiva política de atração de investimentos industriais, por meio da criação da Cidade Industrial de Curitiba. O objetivo era aproveitar as vantagens comparativas da cidade nas áreas de transporte, comunicação e infraestrutura urbana, somadas à concessão de generosos subsídios, para atrair um volume de novos investimentos industriais que mudasse a face da economia urbana, assegurando o desenvolvimento da capital.⁷⁴

* Esse plano foi implantado, em sua totalidade, durante o período 1971-1983, o que corresponde às administrações dos prefeitos da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) Jaime Lerner (1971-1975 e 1979-1983) e Saul Raiz (1975-1979). Essas administrações incorporaram ao Plano original algumas contribuições fundamentais para viabilizar sua implementação. Dessas, as mais importantes são o Sistema Trinário,⁷⁵ o Plano Massa⁷⁶ e a Rede Integrada de Transportes.⁷⁷

O conceito original de vias estruturais previa grandes avenidas de dimensões excepcionais que atravessariam a cidade, comportando tanto o tráfego de veículos particulares quanto as vias exclusivas para ônibus. Tal plano, contudo, enfrentaria sérias dificuldades de implementação, dado o volume de recursos que seria necessário para fazer as desapropriações. Assim, o plano foi ligeiramente modificado. Em lugar de uma única avenida, previu-se a construção de três vias paralelas. Na central, haveria uma pista para uso exclusivo dos ônibus, nos dois sentidos, margeadas por vias estreitas para uso dos automóveis particulares em baixa velocidade. Esse eixo central seria secundado por outras duas vias, cada uma em um sentido (centro – bairro e bairro – centro) de mão única, adequadamente chamadas de *vias rápidas* (fig. p. 91-92).

74 NAMUR, M. *Estado e empresariado em Curitiba: a formação da Cidade Industrial* (1973-1980). São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) - FAU, USP, 154 p.

75 IPPUC, *op. cit.*, Depoimento de Rafael Dely, v. 2, fev. 1990, p. 11-27.

76 O Plano Massa é descrito no Decreto n. 399/80 de 25 de abril de 1980, art. 7º.

77 IPPUC, *op. cit.*, Depoimento de Carlos E. Ceneviva, v. 2, fev. 1990, p. 29-50.

* A idealização desse Sistema Trinário foi uma realização técnica da maior importância, pois facilitou enormemente a implantação dos Eixos Estruturais garantindo a sua viabilização sem desfigurar seu propósito original. O Plano Massa, por sua vez, designou uma reorientação no conceito dos eixos estruturais. Ele definiu a atual paisagem da cidade, pelo abandono da concepção das torres residenciais isoladas em meio a parques e áreas de lazer em favor de um maior adensamento.

Abandonou-se também o uso exclusivamente residencial dessas quadras, incentivando-se a instalação de lojas e estabelecimentos de prestadores de serviços nos andares mais baixos dos edifícios, configurando dessa forma um uso misto dos mesmos. Aparentemente tal reorientação teria sido feita exclusivamente em função de ter-se percebido que o conceito original das três torres por quadra não estava cumprindo o propósito original do plano, que era justamente o de promover um adensamento populacional ao longo dos eixos estruturais.

* Foi criada ainda uma Rede Integrada de Transportes (RIT). O propósito dessa rede era propiciar o uso integrado das diversas modalidades de ônibus em circulação na cidade. Ao longo dos eixos estruturais circulavam os ônibus expressos. Nas áreas intermediárias e extremidades desses eixos foram construídos terminais de integração, onde o passageiro poderia trocar de ônibus sem pagar novamente uma passagem. Ligando esses terminais uns com os outros no sentido radial, havia linhas de ônibus Interbairros; e, ligando a vizinhança com esses terminais de transporte, mantiveram-se as linhas convencionais de ônibus, ditos Alimentadores. Para o centro da cidade foi criada uma linha especial de microônibus, que fazia um trajeto radial, os Circulares.

Nessa segunda gestão Jaime Lerner ganhou importância também a área cultural. Claro que, desde a criação da Fundação Cultural de Curitiba, em 1971, a questão já vinha sendo atacada. Afinal, a “reciclagem” de tantos espaços tradicionais da cidade, pela sua conversão em salas de espetáculo, centros comunitários etc., além da construção de vários cinemas de propriedade do poder público, era parte integrante do projeto de cidade dos planejadores urbanos do período. Mais do que dar determinada forma à malha urbana, esses arquitetos de inspiração

Humanista desejavam criar uma nova postura do cidadão frente à sua cidade – ambição típica dos modernistas, diga-se de passagem. Numa palavra, o que se ambicionava era a mudança da mentalidade do indivíduo frente a sua cidade.⁷⁸

Promover a “integração do homem à cidade”, fazer com que “o cidadão tivesse orgulho de sua cidade”, integrar “o homem no projeto de revitalização dos valores tradicionais da cidade”, fazer “de cada curitibano um urbanista” e fazer uma cidade “humana” eram objetivos recorrentemente colocados pela elite do planejamento. Assim, a criação de um leque de oportunidades de cultura e lazer, utilizando ao máximo os equipamentos disponibilizados pela reforma urbana, além da política de preservação do patrimônio histórico, foram instrumentos acionados recorrentemente pelos administradores para a consecução desses objetivos.

Aspecto curioso em toda essa política era sua faceta étnica. Não é preciso muito esforço para se perceber que o essencial da política de patrimônio histórico e de promoção de atividades culturais se remetia recorrentemente a uma parte específica da memória e da cultura imigrante. Essa parte era aquela de origem europeia, notadamente daquela onde se originou a elite dirigente do período. Claro que a celebração dos valores alemães, poloneses e italianos – os mais privilegiados pela política vigente – também fazia parte, indiretamente, do projeto de “modernização” urbana, pela associação recorrentemente feita na cultura nacional entre progresso e imigração europeia. Cabe destacar que esse esforço de celebração dos valores das etnias mencionadas continua rendendo lucros, haja vista a sua importância na veiculação da imagem da cidade como “europeia”, de “primeiro mundo” etc.

Voltando ao plano em si, cabe salientar que a sua parte essencial – vias estruturais com o sistema trinário, criação da Cidade Industrial de Curitiba, pedestrianização do centro, criação do setor histórico, parques e áreas verdes, ônibus expressos etc. – teve sua implementação imposta numa única gestão: a do primeiro mandato de Jaime Lerner como prefeito.

78 IPPUC, *op. cit.*, v. 7. Curitiba, 1991, 320 p.

De fato, em poucos anos essa gestão idealizou e materializou as estratégias de intervenção no espaço urbano previstas no plano diretor da cidade. E assim fazendo, ela garantiu de antemão que as reformas seriam irreversíveis. Com efeito, a administração de Saul Raiz deu continuidade e consolidou as intervenções precedentes, as quais foram mais uma vez confirmadas com a segunda gestão de Jaime Lerner.

Nesse sentido, é compreensível que pouco restou a ser feito com relação ao espaço físico da cidade pelas administrações do PMDB que se seguiram: o plano já estava, de fato, implantado de forma irreversível. Buscando de alguma forma marcar as feições da cidade com o novo estilo administrativo que buscava impor, o PMDB lançou uma série de políticas setoriais, de marcado apelo “social”. Realizações como um ambicioso programa de creches,⁷⁹ de mercados populares, de recuperação de menores abandonados etc. traduziam o desejo das gestões do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de se diferenciar das administrações da ARENA/PDS, tidas como insensíveis às demandas populares e distantes das reais necessidades da população.⁸⁰ Assim, durante o período 1982-1988 a temática da eficiência técnica do planejamento urbano local, outrora tão celebrada, ficou em relativo abandono, tendo sido relegada a segundo plano pelos ex-titulares do poder, ou abertamente condenada pelos seus novos ocupantes.

O fato se deve à conjuntura ideológica vigente que privilegiava no debate político temas como o resgate da dívida social, a participação popular na administração, a condenação à “tecnoburocracia” etc.

Tais temas foram de importância central na primeira campanha eleitoral para escolha do prefeito de Curitiba pelo voto direto desde o golpe militar (1985). A apertada vitória de Roberto Requião (PMDB) sobre

79 A gestão Roberto Requião, de fato, foi a que implantou o maior número de creches na cidade. IPPUC, *Curitiba em dados, 1980/1990*. Curitiba, p. 21.

80 IPPUC. *20 Anos de IPPUC* – edição comemorativa, Curitiba, 1985, no qual se arrolam as políticas sociais nas quais o instituto se viu envolvido e se descreve o planejamento participativo.

Jaime Lerner (PDT) se deu numa campanha polarizada entre um candidato identificado como “tecnocrata”, que nunca havia ocupado cargos através da disputa numa eleição direta, contra um “representante do povo”, cuja carreira política sempre havia sido feita com base na escolha popular, precisamente através de eleições diretas. Se levamos em conta até que ponto o tema das eleições diretas era palpitante no Brasil de meados da década de 80, podemos ter uma ideia da virulência desse confronto.⁸¹

Já a espetacular vitória de Jaime Lerner numa campanha de apenas doze dias em 1988 se deu numa conjuntura ideológica diametralmente oposta. Esta se caracterizou por um certo cansaço e desencanto da população para com os mecanismos do jogo político democrático em geral (inclusive com as tão propaladas eleições diretas) e com a classe política em particular (mas especialmente com o PMDB, desgastado pelo exercício do poder).

Retomou-se então a valorização da experiência política e do sucesso no campo administrativo, em detrimento da “representatividade” e mesmo da radicalidade do discurso dos políticos emergentes. A isso deve-se acrescentar também um dado estrutural que remonta, pelo menos, à década de 30 e que vem dando mostras de invejável capacidade de sobrevivência: a mística da tecnocracia como instrumento de realização de uma administração “científica” e pretensamente “apolítica”.⁸²

Nesse sentido não deixa de ser curioso se notar como o próprio PMDB acabou contribuindo, ainda que involuntariamente, para o fortalecimento ideológico de seus adversários: afinal, nunca, nenhum dos políticos do PMDB pensou em fazer do sucesso no campo do planejamento urbano uma instância de legitimidade. Muito pelo contrário, estes sempre fizeram questão de realçar, em nível de discurso, os mecanismos democráticos que os elegeram como as únicas e autênticas fontes da sua legitimidade.

81 OLIVEIRA, D. O campo do planejamento urbano em Curitiba. *História: Questões & Debates*, Curitiba: APAH, p. 220-238, jul./dez. 1991.

82 Esse cansaço da população com a democracia começou mais cedo do que se esperava. A esse respeito ver SOUZA, M. C. C. de. A Nova República: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 267-321.

Com o plano diretor já completamente implantado, dois desenvolvimentos se tornaram claros: primeiro, face ao crescimento da cidade, a sua própria superação e, em segundo lugar, os equívocos na sua concepção original que, até então, tinham passado despercebidos.

Em parte em função disso, a terceira administração de Jaime Lerner (1988/1992) optou por uma substancial mudança de enfoque que, relegando a segundo plano os discursos e as práticas afetas ao planejamento urbano, enfatizou as realizações de ordem estética⁸³ e uma política de caráter setorial: aquela voltada para o meio ambiente. Dificilmente se poderia exagerar o impacto que ambas causaram nacional e internacionalmente.

Além do esgotamento do plano diretor local, fatores internos ao campo do planejamento urbano em nível mundial contribuíram para a reorientação que se verificou na terceira gestão Lerner. Refiro-me ao conjunto de transformações ocorridas a partir de 1973 quando, no interior de um vasto movimento de crítica à arquitetura e ao urbanismo modernista e seus herdeiros, começou a se falar da necessidade de sua substituição por uma concepção pós-moderna. Assim um observador a define:

✱ Enquanto os modernistas vêem o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social, os pós-modernistas o vêem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza “desinteressada” como fins em si mesmas.⁸⁴

A caracterização desse objetivo como “desinteressado” (entre aspas) se explica. É que este mesmo autor foi um dos primeiros a perceber a eficácia do uso da arquitetura pós-moderna com vistas à realização de espetáculos urbanos, tidos como instrumentos indispensáveis

83 Veja-se, por exemplo, o amplo destaque dado pela imprensa ao caso da Ópera de Arame: CURITIBA ganha uma ópera de arame e ferro: construído em dois meses numa pedreira e cercado de árvores, o teatro pode receber 2 mil espectadores. *Folha de São Paulo*, 24 mar. 1992, quarto caderno, p. 8.

84 HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992. p. 69.

na competição pela atração de investimentos entre as cidades, típica do período contemporâneo.

E, de fato, espetáculos não faltaram no urbanismo curitibano sob a última gestão Lerner. Realizações de curto, ou curtíssimo, tempo de execução, apelando para novas tecnologias e sempre de grande impacto visual foram uma constante, levando um autor a escrever que “as inovações urbanísticas se tornaram uma rotina.”⁸⁵ Destas as principais foram a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a “reforma” do tradicional Mercado Municipal, a Rua 24 Horas etc. Mesmo um projeto da área dos transportes como os ônibus Linha Direta (o popular Ligeirinho) recebeu destaque da imprensa contemporânea muito mais em função da concepção estilística das suas estações tubulares e do visual futurista dos ônibus do que dos supostos ganhos de eficiência na operação das linhas.

*Do ponto de vista dos objetivos da espetacularização do Urbano os resultados são animadores. A cidade reatualizou seu mito de vanguarda urbanística, reforçou sua vocação turística⁸⁶ e, talvez o mais importante, conferiu à administração pública uma imagem de eficiência e agilidade administrativa, projetando seus titulares nacional e internacionalmente.

A política ecológica, pilar central de todo o esforço administrativo dessa gestão, também rendeu dividendos espetaculares, ainda que seus resultados concretos sejam bastante discutíveis. Nesse aspecto, cabe sublinhar a espetacular repercussão do programa de reciclagem do lixo, ou seja, a troca promovida pela prefeitura de lixo reciclável por hortifrutigranjeiros e/ou vales-transportes.⁸⁷ Dessa forma, o poder público não apenas economiza nos gastos com a coleta e seleção do lixo mas, principalmente, consegue fazer com que amplos setores da população se sintam participantes de um mesmo projeto comum de cidade.

85 GARCIA, *op. cit.*, p. 120.

86 O fenômeno é constatado na matéria: “Curitiba passa a integrar roteiro turístico: segundo dados oficiais a capital paranaense recebeu 30% mais visitantes no verão passado em relação a 1992.” *Folha de São Paulo*, 22 jun. 1993, quinto caderno, p. 9. O analista destaca que o aumento do fluxo de turistas deveu-se, precisamente, ao interesse despertado pelas novas realizações de caráter estetizante daquela gestão Jaime Lerner: Jardim Botânico, Ópera de Arame etc.

87 IPPUC, *op. cit.*, Escola de Urbanismo Ecológico, v. 8, 1992, 97 p.

Em função do destaque que o debate contemporâneo dá à questão ambiental, é compreensível que tais iniciativas tenham tido um êxito extraordinário e ocupado desde então o lugar central nas preocupações concretas dessa gestão e da que a sucedeu.

Não será feito aqui um balanço ou prognóstico das gestões dos anos 1993-1996 (prefeito Rafael Greca)⁸⁸ e a atual (prefeito Cássio Taniguchi), mas dado que estas são tidas e havidas como continuadoras da obra de Jaime Lerner, bem como contam em seus quadros de primeiro escalão com uma série de nomes envolvidos com a reforma urbana orientada pelo plano diretor de 1965, alguns desenvolvimentos são evidentes. O primeiro é que continua a ênfase na política ecológica e na realização de obras de grande efeito visual, de aparência marcadamente espetacular, como no caso dos Faróis do Saber e das Ruas da Cidadania do prefeito Rafael Greca. O segundo é que, a despeito do esgotamento do plano diretor, persiste a mística de uma cidade planejada, que tem seu crescimento orientado por planejadores competentes e suas políticas públicas definidas de forma pretensamente racional e objetiva, como se repetiu à exaustão durante a campanha eleitoral do atual prefeito.

88 Um balanço crítico da gestão Greca pode ser obtido em SAMEK, J. *A Curitiba do Terceiro Milênio*. Curitiba: Palavra, 1996.

A inserção institucional do urbanismo em Curitiba

Padrões institucionais recorrentes do planejamento urbano no Brasil

Numa abordagem preliminar, a reforma urbana realizada em Curitiba impressiona. Contudo, examinando-a mais detidamente, percebe-se que seus maiores méritos não são propriamente de ordem urbanística, mas sim de natureza política. É certo que realizações como o Sistema Trinário e a concepção de um modelo de ônibus especificamente destinado ao transporte de passageiros no quadro urbano atestam a capacidade dos urbanistas e planejadores locais. Mas é igualmente certo que tais realizações estão longe de serem resultado apenas de uma pretensa competência profissional inexecutável e exclusiva destes.

Muito pelo contrário, de um ponto de vista estritamente técnico, tais realizações poderiam ter ocorrido em qualquer outro grande centro urbano do país, uma vez que estavam perfeitamente ao alcance da capacidade intelectual da média nacional de arquitetos e outros profissionais dedicados ao planejamento urbano.¹ Aliás, não é difícil perceber que tais iniciativas poderiam, inclusive, ter sido implementadas de maneira

¹ IUPERJ/MINTER. *Dimensões do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Rio de Janeiro, 1975. p. 1. Mimeog.

mais vantajosa ou com características mais eficientes pelos planejadores de Curitiba. Contudo, não é este o ponto a ser desenvolvido aqui, dado que uma avaliação da reforma urbana de Curitiba será feita mais tarde.²

A grande diferença do projeto de Curitiba com relação a outros projetos de reforma urbana é que, pura e simplesmente – para o bem ou para o mal –, ele foi executado, ao passo que, no resto do país, a implantação dos Planos Diretores sempre foi adiada ou, na melhor das hipóteses, realizada apenas parcialmente. Esta constatação intrigante coloca pelo menos duas questões: 1) por que é tão difícil a materialização dos planos diretores no Brasil? 2) como e por que em Curitiba isso foi possível?

A resposta à primeira questão implica no arrolamento e descrição dos obstáculos políticos e institucionais enfrentados pelo poder local no processo de discussão e implementação de planos de urbanismo que sejam comuns à experiência histórica dos nossos grandes centros. Responder à segunda questão requer o resgate das opções feitas pelas elites dirigentes curitibanas face ao enfrentamento desses problemas. Dessa forma, impõe-se uma análise comparada de diferentes realidades históricas.

Dentre a variedade de casos concretos com estudos disponíveis relativos ao enfrentamento das questões mencionadas, optou-se por efetuar uma comparação de Curitiba principalmente com São Paulo e Rio de Janeiro e, secundariamente, com Porto Alegre. O leque de casos passíveis de serem escolhidos para comparação foi delimitado de antemão por algumas poucas cidades por razões de ordem prática. Somente sobre estas é que se pode dispor de literatura relativamente abundante acerca da experiência histórica de planejamento urbano. A despeito disso, acredita-se que a comparação conserve sua relevância e pertinência, em função de alguns pontos estratégicos de contato existentes entre os casos escolhidos.

Afinal, a despeito de desenvolvimentos históricos tão divergentes, cabe salientar que as cidades mencionadas são capitais de seus respectivos Estados; estão localizadas na região mais desenvolvida do país; e, finalmente, começaram a institucionalizar suas respectivas políticas de planejamento urbano mais ou menos na mesma época.

2 Ver Conclusões.

A trajetória de um plano diretor de urbanismo pode ser dividida em três fases: elaboração, legitimação e implementação. Cada uma delas apresenta problemas e vicissitudes peculiares. Na fase de elaboração é importante perceber como o problema foi reconhecido e que tipo de solução foi encontrada. A resposta obtida deve ser objeto de um consenso, previamente a sua implementação, o qual pode ser amplo ou restrito, tal é a fase de legitimação. Finalmente, cabe implementar a política escolhida, o que certamente coloca questões de ordem material (isto é, obtenção dos recursos materiais e humanos necessários, adaptação da estrutura administrativa pré-existente etc.), mas também pode recolonizar objeções com relação à legitimidade da proposta (principalmente se o consenso em torno dela for fraco). Cabe examinar de que forma cada uma dessas fases se desenrolou nos casos apontados.

Das cidades arroladas, a primeira a proceder à realização de um plano abrangente de organização do espaço urbano foi a do Rio de Janeiro. Tratava-se do famoso Plano Agache (1927-1930). Urbanista de renome internacional, Alfred Agache já tinha realizado importantes trabalhos na Europa e América Latina e foi convidado pela municipalidade do então Distrito Federal para proceder à realização de um plano de urbanismo para a cidade. Nessa ocasião, a sede administrativa da República se ressentia de problemas como congestionamentos de tráfego na parte central da cidade, carências sérias na área de saneamento e abastecimento de água e, principalmente, de problemas resultantes da “irracionalidade” do uso do solo. Por irracionalidade entenda-se o crescimento desmedido das favelas.³

Aliás, talvez seja justamente esse último o maior problema enfrentado pelas elites locais, na perseguição de seu objetivo de continuar a manter a capital federal como uma porta de entrada para estrangeiros e um símbolo mundial da República. Desde os tempos de Oswaldo Cruz e Pereira Passos, esse objetivo vinha sendo atingido com razoável sucesso, redundando na construção de novas e espaçosas avenidas ajardinadas,

3 REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. cap. 2.

na remoção dos detestados cortiços populares do centro da cidade, na realização de importantes obras de saneamento e até na controvertida vacinação em massa – aliás, compulsória – da população.

Agora, numa conjuntura de extraordinário crescimento populacional dos grandes centros urbanos, o problema se recoloca de forma aguda. Ao invés de cortiços, são as outrora minúsculas favelas que se expandem vertiginosamente por toda parte, mas muito preferencialmente em locais próximos ao centro e cuja topografia torna inviável o seu aproveitamento por qualquer outro tipo de edificação.⁴

Coerentemente com essas demandas, Agache – que também seria envolvido em projetos em São Paulo, Porto Alegre e Curitiba – formulou um extenso plano com propostas concretas para o uso e ocupação do solo, prevendo um zoneamento urbano que destinasse a cada área da cidade funções principais ou exclusivas. Também formulou um sistema viário, dedicado fundamentalmente a garantir a circulação desimpedida no centro da cidade. Apontou ainda para a necessidade de novas obras de saneamento e abastecimento. Mas dedicou mesmo o essencial dos seus esforços ao problema habitacional: aqui o alvo eram as favelas em acelerada expansão. Para tanto, ele propôs a reserva de terras públicas, as quais seriam destinadas à construção de casas populares para as massas carentes. Seu objetivo era nada mais nada menos que a remoção dos favelados e a erradicação das favelas.

Tanto por razões de ordem financeira quanto política e institucional, o plano de Agache só chegou a ser implementado em parte, isto é, materializaram-se apenas algumas intervenções na parte central da cidade.⁵

Além da sua implementação apenas parcial, o plano gradualmente foi se tornando “letra morta”, face ao crescimento demográfico acelerado da cidade. Com a mudança da capital para Brasília e a transformação do município em Estado da Guanabara (21/4/1960), a cidade

4 BRONSTEIN, O. *Estrutura urbana, distribuição da população e setor público*. Rio de Janeiro, 1973. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - COPPE, UFRJ. 275 p.

5 OLIVEIRA, L. G. *Desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro: uma visão através da legislação reguladora da época: 1925-1975*. Rio de Janeiro, 1979. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - COPPE, UFRJ. p. 8-21.

recebeu uma substancial dotação de verbas do governo federal para a realização de algumas obras de infraestrutura urbana mais urgentes, como a construção da avenida Perimetral, as pistas do aterro do Flamengo e o túnel Catumbi-Laranjeiras,⁶ requeridas desde a época de Agache.

Um plano abrangente para toda a cidade, contudo, só seria novamente realizado em 1964-1965, quando o governo local contratou os serviços do urbanista grego Doxiadis. A ambição desse plano era, através de um conjunto de intervenções urbanísticas e normas consistentes, preparar a cidade para o ano 2000. Também esse plano não chegou a ser implementado.⁷

Em 15 de março de 1975, ocorreu mais uma drástica mudança institucional. Fundiram-se os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, passando a cidade do mesmo nome a capital do novo Estado.

Tentando dar conta da nova realidade, elaborou-se o Plano Urbanístico Básico (!), cuja característica principal era a tentativa de se sistematizar o estudo da cidade, pela sua divisão em grandes áreas de planejamento. Sua implementação talvez tenha sido a mais parcial de todos os estudos realizados.⁸

Atualmente, a cidade conta com um Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, aprovado pela Lei Complementar de 4 de junho de 1992, de cuja elaboração se ocupara por dois anos a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. Como em todos os planos diretores contemporâneos, sua elaboração foi inspirada diretamente pelos preceitos constitucionais relativos à reforma urbana da Carta promulgada em 1988.⁹

6 NASCE o Estado da Guanabara. *In: Nosso Século*. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 3-10.

7 CAVALIERI, P. F. Plano Diretor de 1992 para a cidade do Rio de Janeiro: possibilidade e limites para a reforma urbana. *In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. S. (Orgs.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 375.

8 REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. cap. 4.

9 CAVALIERI, *op. cit.*, p. 381.

A administração da capital do Estado de São Paulo começou a perceber a necessidade de se passar de uma postura compartimentalizada, isto é, voltada para a realização de um conjunto mais ou menos conexo de melhorias e obras urbanas, para uma abordagem integrada e compreensiva dos problemas da cidade um pouco mais tarde que o Rio de Janeiro.

Foi somente no segundo pós-guerra, face ao explosivo crescimento da cidade de São Paulo, mas também em função da atuação de uma série de grupos profissionais e intelectuais, que começou-se a perceber a necessidade da elaboração de um plano diretor para São Paulo.¹⁰

Assim, em 1951, a prefeitura contratou o conceituado urbanista americano Robert Moses para realizar um plano que orientasse a ação do poder público no enfrentamento das carências mais urgentes da cidade. Moses já tinha na ocasião renome internacional, face ao seu trabalho bem-sucedido na organização físico-territorial da cidade de Nova York e outras grandes metrópoles norte-americanas.

O plano em si, contudo, foi alvo de crítica por todas as correntes políticas locais e também pelos grupos profissionais e intelectuais que vinham, já há algum tempo, se dedicando a estudar os problemas urbanos de São Paulo. Além disso, com a eleição de um candidato de oposição à prefeitura paulistana (1953), o plano acabou por ser rapidamente abandonado.¹¹

Em 1956, surgiu uma nova proposta de reordenamento urbano, no bojo da realização de um estudo por uma comissão que examinava a viabilidade da construção do metrô. Longe de se limitar ao exame dessa questão específica, essa comissão, nomeada pela prefeitura, apresentou propostas consistentes para o sistema viário, uso do solo e saneamento, constituindo-se num autêntico anteprojeto de Plano Diretor. Contudo, essas propostas jamais ultrapassaram o estágio de elaboração.¹²

10 LEVY, E. Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. *Espaço e Debates*, n. 15, p. 33-54, 1985.

11 MEYER, R. M. P. *Metrópole e urbanismo*: São Paulo nos anos 50. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) - FAU, USP, p. 72-84.

12 LEVY, *op. cit.*, p. 33-54.

Em 1957, surgiu nova proposta de elaboração de um Plano Diretor para a cidade de São Paulo, realizada, a pedido da prefeitura, pelo escritório da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - Sagsmac -, dirigida pelo também mundialmente famoso padre Louis-Joseph Lebret, fundador do movimento mundial Economia e Humanismo.

Esse grupo se destinava a forjar uma mentalidade de planejamento na periferia do capitalismo que fosse capaz de erradicar os piores excessos do populismo e do próprio capitalismo, contribuindo para afastar o perigo do comunismo, cuja atuação era tida como mais eficaz em áreas pauperizadas. Também esse estudo não chegou a redundar em qualquer programa coerente de intervenções urbanas.¹³

O primeiro plano diretor de São Paulo só iria surgir em 1971. Mas, a exemplo de seus antecessores, ele jamais transformou-se em realidade. Ele previa um conjunto de vias expressas que colocaria em contato os setores da cidade com densidade ocupacional mais elevada. Condizentemente com essas diretrizes, elaborou-se um detalhado zoneamento urbano para induzir o crescimento da cidade de forma mais coerente com o traçado das futuras vias expressas de trânsito.¹⁴

Isso não quer dizer que o município tivesse ficado absolutamente carente de qualquer tipo de legislação urbanística até então. Em 1955, era promulgada a Lei n.º 4805 que, a despeito de pretender limitar apenas as emissões de ruído e as condições de funcionamento das indústrias, terminou por estabelecer um verdadeiro zoneamento, classificando as áreas da cidade em exclusiva ou preferencialmente residenciais, comerciais e industriais. Já em julho de 1957, foi promulgada a Lei n.º 5261, a qual, pela primeira vez, estabelecia o coeficiente máximo de aproveitamento de terrenos para as construções, limitava a densidade residencial e exigia um número mínimo de garagens para cada edifício comercial e residencial.¹⁵

13 MEYER, *op. cit.*, p. 72-84.

14 SINGER, P. O plano diretor de São Paulo, 1989/1992: a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M. C. R. (Org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Escuta, 1995. p. 173-175.

15 MEYER, *op. cit.*, p. 128-130.

Independentemente da não realização do plano de vias expressas, o zoneamento urbano de São Paulo continuou, até 1992, a obedecer o traçado imaginário dessas vias. A partir da promulgação da atual Constituição e, muito especialmente, a partir da elaboração da lei orgânica do município de São Paulo, o município passou a elaborar um novo plano diretor.¹⁶

A influência de Agache também se fez sentir em Porto Alegre, quando, em 1938, um arquiteto de seu escritório, no Rio de Janeiro, elaborou para a capital gaúcha um pré-plano diretor. Anteriormente, em 1914 e 1935, já haviam sido elaborados estudos para aperfeiçoamento do transporte coletivo, melhoramentos urbanos diversos e sistema viário, estes últimos influenciados principalmente pelas iniciativas de Prestes Maia, em São Paulo, e de Alfred Agache, para o Rio de Janeiro.

Seguindo os pressupostos urbanísticos típicos do período, foi projetada uma série de avenidas radiais e perimetrais, destinadas a organizar o tráfego presente e direcionar o crescimento futuro da cidade. Também se planejou um conjunto de áreas verdes, uma cidade universitária, um centro cívico, aterros no rio Guaíba e uma série de outros melhoramentos.¹⁷

Mas a grande inovação deste “Plano Gladoch” talvez tenha sido de ordem institucional, através da criação de um Conselho do Plano Diretor, composto pelas entidades representativas da sociedade civil e membros da administração pública. Ambicionando criar “uma política de urbanismo de portas abertas”, o conselho foi integrado por representantes da imprensa, exército, proprietários de imóveis, indústria, comércio, medicina sanitária, engenharia e associações de amigos da cidade.

Esse plano jamais chegou a ser implementado, face à insuficiência de recursos materiais para a sua implantação e à precariedade de meios administrativos. Destes, os mais graves eram a ausência de órgãos municipais capacitados a proceder ao detalhamento do plano e levantamentos cadastrais e planimétricos precários ou inexistentes.

16 SINGER, *op. cit.*, p. 175-189.

17 FERRETTI, R. B.; LIEDKE FILHO, E. D. O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, 1992. p. 165-174.

Ambos os fatores foram gradual, mas apenas parcialmente superados, a partir de meados da década de 50, quando foram criadas a Divisão de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e uma Faculdade de Arquitetura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dos cursos desta saiu a maior parte dos quadros da Divisão de Urbanismo do município.

Foram também os professores e ex-alunos desse curso que deram uma contribuição decisiva para a elaboração do Plano Diretor do Município de Porto Alegre e seu respectivo Código de Obras, transformados em lei em 1959. Por meio desses instrumentos legais, foram definidas regras de zoneamento e uso do solo, aproveitamento e percentuais de ocupação dos terrenos, altura das edificações, sistema viário, estabelecimento de áreas verdes etc.¹⁸

O rigor dessas leis – particularmente no que diz respeito aos requisitos para loteamentos futuros – levou a um fenômeno típico do padrão de urbanização brasileira: o deslocamento dos loteamentos populares para as áreas limítrofes dos municípios vizinhos da metrópole, onde, via de regra, tais requisitos são muito menos rigorosos ou mesmo inexistentes.¹⁹

O plano, na sua origem, contudo, não detalhava os padrões requeridos para a ocupação de toda a superfície do município, restringindo-se, ainda uma vez mais em função de limitações técnicas e administrativas, às zonas mais ocupadas da cidade. As áreas remanescentes foram incorporadas ao plano em quatro fases sucessivas, no período de 1961-1979. Finalmente, o plano conservou o Conselho do Plano Diretor, previsto na proposta de 1938.

Durante o período apontado, a capital gaúcha, a exemplo das suas congêneres, conheceu índices ascendentes de crescimento. Também nesse período, foi se acumulando uma série de documentos

18 MARQUES, M. M.; SALENGUE, L. G. P. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, 1992. p. 155-164.

19 KRAFTA, R. Os (maduros?) frutos da crise. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS/PMPA, 1992. p. 175-188.

legais e procedimentos administrativos muitas vezes em contradição uns com os outros e, recorrentemente, com os próprios objetivos do plano.

Paralelamente, notava-se a dispersão, por uma série de agências burocráticas, dos dados e estatísticas necessárias ao planejamento, conferindo um caráter fortemente empiricista a essa produção legislativa.

Todos esses fatores levaram a uma reavaliação do plano, iniciada em 1977 e concluída em 1979, com a criação do Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1PDDU), considerado o único plano diretor elaborado para toda a cidade até então, atingindo integralmente o território do município. Além disso, trata-se do primeiro documento que incorpora a dimensão do planejamento permanente, em oposição ao plano pronto e acabado. Para viabilizar essa proposta, a Lei n.º 43/79, que instituiu o plano, criou também o Sistema Municipal de Planejamento e Coordenação do Desenvolvimento Urbano, o qual tem na Secretaria Municipal de Planejamento o seu órgão central e o Conselho do Plano Diretor como instância de coordenação governamental.

Finalmente, para dar ordem ao caos legislativo, a lei assumiu também a forma de um autêntico código urbano, sistematizando e racionalizando a produção legal no setor.²⁰

Entretanto, a despeito dos avanços contidos no documento de 1979 sobre os que o antecederam, análises recentes insistem em apontar a permanência de antigos procedimentos, a saber: a inexistência de avaliação permanente do plano, a não-fluência de informações imprescindíveis ao planejamento entre os órgãos da administração pública e uma profusão de mudanças legislativas sem ligação com os objetivos do plano.

Mais ainda, certos limites impostos à instalação de novos loteamentos, bem como critérios restritivos à construção civil, além da indução à realocação industrial, têm sido criticados por levarem à retração das atividades econômicas no município nos setores imobiliário e da indústria de transformação. Finalmente, a desejada participação da sociedade civil no processo de planejamento revelou-se apenas formal.²¹

20 FERRETTI; LIEDKE FILHO, *op. cit.*, 165-174.

21 MARQUES; SALENGUE, *op. cit.*, p. 155-164.

Ambas as questões levaram à reformulação do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), em 1987. No processo, teve destaque a significativa participação dos setores ligados à indústria da construção civil, desejosos de elevar os índices de aproveitamento de terrenos e quebrar a especialização funcional prevista no plano. A participação popular pretendia ser incrementada através da criação de Conselhos Populares e da participação comunitária na elaboração do orçamento (“Orçamento Participativo”), mas, uma vez mais, essas ideias teriam de esperar ainda algum tempo para sair do papel.

Dessa forma, pode-se dizer que a experiência de planejamento urbano em Porto Alegre, desde a elaboração de seu primeiro plano diretor, não rendeu os frutos que dela se esperava.²²

Deste, diversos observadores aludem a sua incapacidade de se converter em um guia decisório coerente, ao seu caráter fragmentário e, principalmente, à descoordenação das iniciativas das entidades públicas dedicadas à instalação de equipamentos e infraestrutura urbana que “[...] respondendo a pressões da comunidade, passam por cima do plano instituído.”²³

As especificidades de Curitiba

† A capital paranaense também começou a se envolver com o planejamento urbano por meio da ação de Alfred Agache. Contratado por uma empresa de São Paulo, a qual havia sido escolhida pela prefeitura de Curitiba para elaborar um plano diretor para a cidade, coube a Agache propor em 1942 o primeiro plano para Curitiba.

Esse plano foi um típico representante do urbanismo da escola modernista, o qual conheceu na Carta de Atenas (1933) a mais acabada expressão dos seus princípios. Pela sua recorrência nesta in-

22 OLIVEIRA, N. (Org.). *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990. Ver especialmente o capítulo 2.

23 KRAFTA, *op. cit.*, p. 176.

investigação, vale a pena descrevê-lo aqui. Pensava-se a cidade como um conjunto arquitetônico que deveria atender a um certo número de funções essenciais, como trabalho, habitação e circulação. Caberia ao urbanista dividir a cidade em áreas ou regiões funcionais, nas quais esses espaços se especializariam em alguma das funções citadas. Em seguida, deveria ser pensada a ligação entre esses setores, estabelecendo traçados para a implantação de vias expressas.

O transporte privilegiado nessa concepção era, obviamente, o motorizado, com uma discreta mas inequívoca preferência pelo automóvel individual. Finalmente, restaria desenhar o tipo de prédio adequado ao desempenho de cada uma das zonas funcionais.²⁴

Dessa forma, Agache dividiu a cidade em zonas funcionais: um centro comercial (o centro tradicional), um centro administrativo (o Centro Cívico), uma cidade universitária (o Centro Politécnico), um setor militar (onde hoje se localizam a base aérea do Bacacheri e várias outras instalações do exército), um Centro Industrial (Capanema e Rebouças) e um Centro de Abastecimento (onde hoje é o Mercado Municipal, construído na década de 50). Em seguida, idealizou um conjunto de vias de circulação, como vários círculos sucessivos que se propagavam a partir do centro. Finalmente, desenhou uma série de modelos de prédios públicos (o Centro Cívico) e privados (as galerias térreas em alguns edifícios na Rua XV de Novembro), a serem construídos em suas respectivas zonas funcionais.²⁵

As obras propostas por Agache só foram implantadas muito parcialmente. Assim, o plano começou a ficar obsoleto rapidamente, fosse em função dos seus parâmetros excessivamente rígidos, fosse em função do rápido e imprevisível crescimento da cidade. A situação foi evoluindo até recolocar de forma incontornável a questão de se orientar o crescimento da cidade.

24 CORBUSIER. O urbanista rei. In: CHOAY, F. *O urbanismo: utopias e realidades*. São Paulo: Perspectiva, 1979. p. 183-196.

25 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Boletim n. 1: o Plano Agache*. v. 1, 1943.

* Dentre os problemas mais prementes, destacavam-se o caso dos loteamentos clandestinos, construídos à margem da delimitação de usos possíveis do solo para cada região, as inundações frequentes a que se submetia o centro da cidade, o déficit de unidades habitacionais, o mau estado da rede viária, continuamente danificada por tráfego pesado e, finalmente, um centro da cidade medíocre e em deterioração, com a circulação atravancada por vias estreitas, cercadas por prédios em decadência.²⁶

Tais questões preocupavam de forma especial o grupo de engenheiros lotados nos órgãos públicos municipais. Eles eram egressos, em sua quase totalidade, da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal do Paraná. Destes, vários haviam estudado na Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) e na Sagsmacs do padre Leuret.

Outro fator importante a impulsionar o debate sobre o planejamento urbano em Curitiba foi a criação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná em 60, derivado do curso de Engenharia. Em pouco tempo, começou a formar profissionais que assumiam uma nova postura frente às questões urbanas, caracterizada pela percepção da necessidade de um trabalho interdisciplinar e da institucionalização da prática do planejamento urbano.²⁷

O fator catalisador no processo de deslanche de um novo plano diretor para a cidade deu-se no início da década de 60. Ocorreu, na ocasião, um pedido de financiamento da prefeitura para a Codepar (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná), para algumas obras de recuperação do centro da cidade e para a instalação de um distrito industrial.

A agência financiadora estadual se recusou a estudar os pedidos, a menos que fossem apresentados estudos que inserissem as obras num plano geral de urbanismo. Uma vez que a Codepar se prontificou a financiar também esse estudo, a prefeitura de Curitiba decidiu-se por abrir uma concorrência nacional entre empresas de arquitetura e urbanismo para seleção do futuro plano diretor da capital.

26 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 19-24.

27 *Ibid.*, p. 19-21.

A história que se segue já é bem conhecida. O plano vencedor foi aquele proposto pela empresa Serete, de São Paulo, associada ao escritório de arquitetura de Jorge Whilhem. O plano foi submetido a intensos debates entre as elites econômicas e intelectuais da cidade e finalmente transformado em lei pela Câmara em 1966. Também foi criada uma nova agência burocrática, encarregada do detalhamento e execução do plano: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), conforme já havia sido proposto no Plano Preliminar de 1965.

A partir de 1971, esse plano foi posto em prática e, no início da década seguinte, já estava definitiva e irreversivelmente implantado. As administrações que se seguiram (inclusive politicamente de oposição) pouco mais fizeram do que revisar o plano ou o próprio IPPUC, sem, entretanto, alterar nada de substancial.

A despeito de cada um dos casos descritos se remeter a trajetórias históricas particulares, é possível isolar um conjunto de problemas comuns – tratando-se da implantação de um plano diretor – a essas cidades. E, de certa forma, todos esses problemas estão relacionados a uma mesma variável: o tempo. Afinal, a formulação e detalhamento de um plano diretor leva, geralmente, uns dois anos – no mínimo. Isso corresponde, primeiro, à metade do tempo de uma administração municipal, o que já coloca tensões angustiantes sobre o governo local. Tais tensões dizem respeito ao atendimento de demandas sociais no curto prazo que conflitam, ou podem vir a conflitar, com o futuro plano.

Em segundo lugar, a implementação das obras físicas atinentes ao plano requer um montante de recursos e um período de tempo de maturação que, via de regra, extrapolam tanto a duração de um mandato de prefeito municipal quanto os recursos para investimentos de que este pode dispor. Isso, por sua vez, tem implicações relativas à continuidade administrativa. O plano pode ser facilmente inviabilizado pelos sucessores do prefeito que o lançou se estes se recusarem a dar continuidade a sua execução.²⁸

28 Provavelmente a primeira autora a incorporar a variável tempo em uma interpretação sistemática de política de planejamento urbano no Brasil foi OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 8-21.

Em terceiro lugar, e ainda no que diz respeito ao fator tempo, sempre se requer um período de adaptação das estruturas administrativas vigentes às demandas de uma atuação pautada pelo planejamento urbano enquanto processo. Não se pode deixar de sublinhar o fato de que a chegada de uma nova agência “central” de planejamento (geralmente criada simultaneamente à edição do Plano Diretor de Urbanismo da cidade, com vistas, precisamente, a sua implantação) e coordenação das atividades dos demais órgãos municipais, imediatamente provoca tensões envolvendo interesses políticos, administrativos e profissionais de todo o serviço público local. Dessa forma, a efetivação desse órgão recém-chegado nas suas funções legais não é um dado garantido *a priori*, mas sim o resultado de um processo longo e penoso, cujo resultado final irá depender não só da capacidade política e técnica da nova agência em se impor às demais, mas também das prioridades eleitas pelo titular do Executivo municipal.

Ora, não havendo um consenso sólido em torno do papel a ser assumido por cada agência na execução do plano, por um lado, e da necessidade de se dar continuidade a este ao longo de sucessivas gestões, por outro, esse processo de adaptação se alonga por tempo demasiado. No limite, ele pode levar quase uma década. Trata-se de tempo suficiente para, nas condições da urbanização brasileira, subverter por completo os pressupostos que nortearam a formulação do plano.

Mais ainda, os próprios paradigmas vigentes no urbanismo mundial também estão sofrendo constantes mudanças, lançando mais e mais dúvidas sobre os supostos méritos e acertos das opções anteriormente tomadas pelos planejadores.

Por isso e por tudo isso é que é tão importante a instauração de um consenso previamente a adoção de um plano diretor. Este consenso deve ser suficientemente amplo para aglutinar as elites dirigentes locais, as burocracias de suas agências públicas e, na medida do possível, as principais forças políticas e econômicas da cidade com vistas a sua execução. Nada disso elimina o fato de que há uma inércia inicial que deve ser rompida para viabilizar o plano, minimizando os riscos de seu desgaste pela exposição ao tempo.

Nesse sentido, executar imediatamente um plano razoável – mas que já tem em torno de si consenso mais ou menos amplo – parece ser infinitamente preferível a esperar para executar um plano perfeito – mas para o qual será necessário ainda mobilizar o apoio de todos os setores envolvidos com a sua execução e/ou que dispõem de capacidade técnica ou política para inviabilizá-lo. Isso, é claro, por vezes pode ser feito. Mas somente arriscando-se à inviabilização do plano pelo desgaste de sua exposição ao tempo.

Voltando aos casos concretos, cabe então examinar como esses fatores se inter-relacionaram em cada conjuntura histórica específica.

Um primeiro leque de problemas diz respeito a conflitos de ordem político-partidária. Parece óbvio que – uma vez que não existia ainda a figura da reeleição – uma sucessão de prefeitos do mesmo partido, ou pelo menos com uma mesma orientação política, favoreceria a sobrevivência, senão a observância estrita, dos preceitos do plano diretor. Inversamente, a sucessão de prefeitos com orientações políticas antagônicas ou mesmo de partidos ou facções hostis poderia contribuir para o abandono ou inviabilização do plano.

Sob essa perspectiva, o caso paulistano surge grandemente prejudicado. No período entre 1945 até 1964, recorrentemente identificado como a República Populista, nada menos do que dezesseis políticos se revezaram no cargo de prefeito da cidade. Em contraste, nesse mesmo

tempo o Estado contou com apenas cinco governadores. Na média, cada prefeito ocupou o cargo por menos de dois anos.²⁹

Além desses períodos em si serem muito curtos para resultarem em qualquer iniciativa de relevância no campo do planejamento urbano, cabe destacar a alternância de administrações com visões distintas ou, no limite, antagônicas acerca do futuro da cidade. Pense-se, por exemplo, na sucessão de titulares de trajetórias políticas e apelos tão distintos como Jânio Quadros (1953-1954), Adhemar de Barros (1957-1961) e Prestes Maia (1961-1965).

Mesmo a instauração da ditadura militar, com o correspondente retorno da política de nomeação dos prefeitos da capital, não alterou substancialmente o quadro. Por exemplo, em 1969 foi escolhido para prefeito Paulo Salim Maluf, que ocupou o cargo até 1971.

Durante sua gestão, ele ignorou olímpicamente o Plano Urbanístico Básico (PUB), construindo avenidas e viadutos que não estavam previstos originalmente, sob o pretexto de que “[...] um prefeito tem um poder de arbítrio que nenhum órgão técnico pode alterar.”³⁰ Nessas circunstâncias, não é de se admirar que julgasse o Plano Urbanístico Básico “inútil”, recusando-se a enviá-lo para apreciação da Câmara de Vereadores.

Seu sucessor foi Figueiredo Ferraz, que não chegou a concluir o mandato por desentendimentos com o governador. Na sua gestão, elaborou o Plano de Vias Expressas previsto no PUB. Na área de planejamento, criou a Cogep (Coordenadoria Geral de Planejamento) e a Emurb (Empresa de Urbanização) para recuperar áreas degradadas. Todas essas iniciativas seriam desconfirmadas pelo seu sucessor, o prefeito Miguel Colassuono.

29 LEVY, *op. cit.*, p. 33-54.

30 LEVY, *op. cit.*, p. 44.

Dessa forma, fica patente a má vontade velada ou mesmo a aversão explícita em levar adiante os projetos legados pelos antecessores. Nessas circunstâncias, não é de se surpreender a sucessão de encomendas de estudos e projetos a diferentes entidades por uma gestão e o seu subsequente abandono por outra administração municipal.

O caso do Rio de Janeiro é em tudo semelhante, com o agravante de que ocorreram substanciais mudanças no *status* da cidade: de Distrito Federal a Estado (1960) e de Estado a capital do Estado (1975).

Também a cidade do Rio de Janeiro conheceu uma sucessão de prefeitos de curto mandato, similar à de São Paulo. Por exemplo, entre o fim do Estado Novo (1945) e a mudança da capital para Brasília (1960), nada menos que quinze prefeitos se revezaram no cargo, dando um tempo médio de permanência bem inferior a dois anos.³¹ Já enquanto Estado da Guanabara ela foi governada por Carlos Lacerda (UDN/PRT/PL) entre 1960-1965; a seguir por Negrão de Lima entre 1965 e 1969 (PSD/PTB/PRP/PRT). Ambos representavam justamente os polos antagônicos da política partidária do período populista.³²

Com a cidade seguindo para a condição de capital do novo Estado do Rio de Janeiro, seus governadores foram eleitos indiretamente e os prefeitos escolhidos, mas a polarização se manteve, a despeito do domínio do MDB: entre 1975-1979 tem-se o governador de inspiração tecnocrática Faria Lima (1975-1979), que foi seguido por Chagas Freitas (1979-1983), de abordagem assumidamente populista. Estilos administrativos tão diferentes levaram à escolha de abordagens discrepantes e, em alguns casos, à total inversão de prioridades, com o correspondente abandono dos avanços obtidos anteriormente, como os técnicos do planejamento metropolitano carioca descobriram a duras penas.³³

31 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, item: A crescente complexidade do ambiente urbano de oito administrações em quinze anos.

32 Sobre esta polarização ideológica e programática ver BENEVIDES, M. V. *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

33 GONDIM, L. M. P. *Planners in the face of power: the case of metropolitan region of Rio de Janeiro/Brasil*. Tese (Doutorado) - Cornell University. 391 p.

Sob esse aspecto, o caso gaúcho aparentemente se apresenta mais favorável. Mas mesmo ali uma sucessão ininterrupta de prefeitos indicados pela ARENA/PDS foi incapaz de garantir, por si só, a institucionalização de um processo de planejamento urbano, dadas as concepções muito distintas que estes tinham da questão. Com o retorno às eleições diretas, instaurou-se uma polarização acentuada: sucessivamente alternaram-se prefeitos com enfoques substancialmente diferentes, como Alceu Collares do PDT (1985/1988) e Olívio Dutra do PT (1989-1992).³⁴

Nesse sentido, o caso de Curitiba é, de longe, o mais favorável. Um único prefeito (Jaime Lerner) ocupou o cargo durante três gestões (1971-1975, 1979-1983, 1988-1992) e um dos seus sucessores, Saul Raiz (1975-1979) era totalmente identificado com o propósito de implementação do plano diretor da cidade. Só aí já foram dezesseis anos, doze dos quais ininterruptos, de administrações de conteúdo semelhante ou idêntico.³⁵

Aliás, mesmo o prefeito de oposição, Maurício Fruet (1983-1985, do PMDB), pouco conseguiu fazer para marcar diferenças com relação a seus antecessores no que diz respeito ao trato das questões afetas ao planejamento urbano. Sua contribuição foi ampliar o leque de componentes que formavam o equacionamento das questões urbanísticas: ao tradicional uso do solo, zoneamento e sistema viário, foram adicionados aspectos sociais, econômicos, ambientais e administrativos para se estabelecer as diretrizes do PMDU. Tal prática implicava muito mais em preservar do que em rever aquilo que já havia sido implementado. Finalmente, ele nomeou um dos quadros mais antigos do IPPUC (e, portanto, mais identificados com o plano diretor) para o cargo de presidente da instituição.³⁶

A única ruptura de significação na abordagem das questões afetas ao urbanismo ocorreu com a gestão do primeiro prefeito eleito

34 FERRETTI; LIEDKE FILHO, *op. cit.*, p. 165-174.

35 INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO - IPPUC. *Memória da Curitiba urbana*. Curitiba, 1990. v. 5. Depoimento de Saul Raiz, p. 58, em que este revela sua disposição não só de dar continuidade ao plano, como de se cercar de pessoas que com ele estiverem comprometidas.

36 Está-se referindo aqui a Omar Akel. Naquela gestão também Alcídino Bitencourt ocupou o cargo de presidente do IPPUC. In: BUSSARELLO, O. *Comentários sobre a versão original da obra A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Curitiba, 1996. Anexo I.

da capital desde o início da ditadura militar: a de Roberto Requião do PMDB. Mas ele foi sucedido novamente por Jaime Lerner que, por sua vez, conseguiu fazer seu sucessor. Dessa forma, suas políticas alternativas tiveram escassas possibilidades de sobrevivência.

Um segundo leque de problemas diz respeito ao contexto institucional. Num ambiente onde as atribuições são fragmentadas e sujeitas a descoordenação, como é o brasileiro, as fricções entre níveis de governo são comuns, e sua significação é considerável inclusive durante a ditadura militar, quando os prefeitos eram indicados pelos governadores de estado que, por sua vez, eram todos do partido do governo (ARENA) com uma única exceção (o caso da Guanabara).

Esses fenômenos podem ocorrer com maior intensidade, contudo, justamente no interior do município, gerando os efeitos mais perigosos. A princípio todas as agências arrogarão para si o exercício da atividade de planejamento, recusando-se na medida do possível a submeter-se a uma agência "central". Mais ainda, para aumentar seu poder, cada setor ou departamento da administração tende a extrapolar suas funções, visando justificar suas demandas por mais verbas, mais pessoal etc.

Essa tendência é exacerbada pelo caráter artificial de toda divisão do trabalho entre burocracias públicas. Afinal, a realidade social é um todo indivisível, o qual é compartimentalizado artificialmente não apenas para ser compreendido (veja-se, por exemplo, a divisão de competências operada entre os vários ramos da ciência), mas também e principalmente, com vistas a sua modificação.

Mais ainda, as burocracias são estruturadas para dar conta de determinada problemática com um mínimo de dependência de talentos ou desempenhos individuais. Contudo, quando a conjuntura histórica muda e coloca outras questões a serem enfrentadas pela máquina administrativa, a capacidade de adaptação de suas burocracias tende a ser pequena ou inexistente. Tal situação leva à conclusão de que no Estado capitalista as reformas administrativas são intermináveis.³⁷

37 LINDBLOM, C. *Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979; ver especialmente o item Hierarquia e Burocracia.

Nesse sentido, a formulação e manutenção de um consenso interno ao aparelho de Estado local é, sem dúvida, a primeira e talvez a principal questão a ser enfrentada no processo de institucionalização do planejamento urbano. A alternativa é a ruínosa disputa interburocrática a que já foi feita alusão.

A partir de meados da década de 40, as administrações municipais começaram a perceber a necessidade de se passar a uma abordagem integrada dos problemas urbanos. Até então, os órgãos mais próximos de que se dispunha para tanto eram os departamentos de obras públicas e/ou viação urbana.

Foi a partir daí que surgiram os sucessivos departamentos de urbanismo. Estes se constituíam, sem dúvida, numa extraordinária novidade. Dado o padrão local de repartições públicas dedicadas a áreas geralmente bem delimitadas (saúde, educação etc.) não poderia deixar de ser surpresa a criação de um órgão dedicado à "cidade".

Esses departamentos de urbanismo foram destinados, a princípio, a gerir a aplicação das legislações construtivas e de uso do solo, então em processo acelerado de crescente sofisticação. Os usos permissíveis e proibidos em cada zona e subzona do zoneamento urbano, bem como o respeito aos padrões de construção e loteamento exigidos por lei, eram atribuições usuais desses departamentos. Embora fossem grandes as esperanças de que estas entidades naturalmente se encaminhassem em direção à prática do planejamento urbano, tal não ocorreu.

É que tais órgãos, via de regra, exauriam suas energias exclusivamente no exercício do exame e fiscalização do cumprimento da profusão de leis urbanísticas. Dessa forma, deixavam que as diretrizes relativas ao direcionamento do crescimento da cidade fossem estabelecidas pelo prefeito e/ou pela câmara, precisamente através dessa legislação.

Nas décadas de 60 e 70, começou a surgir um novo tipo de órgão público: as empresas de urbanização e desenvolvimento econômico de economia mista. A proliferação desse tipo de empresa pode ser explicada como uma reação aos impasses característicos da máquina administrativa no Brasil. Por um lado, os tradicionais departamentos de obras e viação sofriam sistematicamente de problemas financeiros, além de estarem sujeitos a restrições orçamentárias. Por outro, recorrentemente se convertiam em fontes de clientelismo, com as correspondentes

práticas relativas ao empreguismo em particular, senão à corrupção em geral. De qualquer forma, predominavam o desperdício de recursos e a ineficiência gerencial na execução de obras, num contexto em que estas representavam importante oportunidade de capitalizar politicamente os titulares do poder local.

→ Nesse sentido, a criação de empresas de economia mista, com capacidade de captação de recursos substanciais junto a organismos financiadores oficiais e/ou diretamente junto aos cidadãos beneficiados por seus serviços, adquiriu enorme apelo. Através delas, os governantes locais esperavam poder realizar com rapidez e eficiência as obras de infraestrutura urbana e/ou deslanchar os investimentos destinados a fomentar o desenvolvimento econômico que seriam de grande valia quando necessitassem voltar ao cenário competitivo da política eleitoral.

→ Era nesse quadro, dominado pelos departamentos de urbanismo, obras públicas e viação, por um lado, e por essas empresas de economia mista por outro, que se pretendia, a partir dos anos 50, criar uma agência exclusivamente dedicada ao planejamento urbano que, por definição, estipularia as normas e padrões de atuação das demais, além de ter impacto significativo – senão decisivo – no estabelecimento de prioridades da administração de cada prefeito.

A cidade de São Paulo criou o Departamento de Urbanismo (DU) em 1947, no interior da já existente Secretaria de Obras. Além das atribuições usuais, determinou-se que essa agência deveria também elaborar e manter atualizados os cadastros técnicos e levantamentos planialtimétricos do município, considerados instrumentos indispensáveis para a elaboração do futuro plano diretor da cidade.

A elaboração deste também ficou, indiretamente, a cargo do recém-criado Departamento de Urbanismo, uma vez que vários dos seus membros integravam a nova Comissão do Plano Diretor. Essa comissão, contudo, permaneceu inativa até 1953, havendo pouco ou nenhum envolvimento do DU com o planejamento da cidade.³⁸

Não podendo contar com uma máquina burocrática cuja atuação se pautava pelo “empiricismo” no trato das questões urbanas, não foi surpreendente que os sucessivos titulares do poder público paulistano

38 LEVY, *op. cit.*, p. 42.

apelassem para entidades externas à administração, no intuito de obterem levantamentos e projetos para orientar a elaboração do plano diretor. É a sucessão de estudos a que já foi feita alusão.

Importante reformulação nesse sentido foi levada a cabo por Faria Lima (1965-1969), o último prefeito eleito do período autoritário e um dos poucos a exercer integralmente seu mandato. Além do dinamismo recorrentemente apontado da sua gestão, revelado na construção de um conjunto substancial de obras públicas, cabe apontar a reformulação operada no campo da administração. Foram criadas as secretarias de transportes, bem-estar social, turismo e fomento; administrações regionais; a Cohab³⁹; a Comgás; foi constituído também um conselho municipal de cultura.

Também na sua gestão foi elaborado o Plano Urbanístico Básico, financiado pelo Ministério do Planejamento e pela Usaid. Foi ainda constituído o Grupo Executivo de Planejamento, o qual daria origem à Secretaria de Planejamento, iniciando-se um possível processo de institucionalização do planejamento municipal.⁴⁰

Essas iniciativas foram alteradas substancialmente durante a gestão de Figueiredo Ferraz, na qual foram criadas a Cogep (Coordenadoria Geral de Planejamento) e a Emurb (Empresa de Urbanização). À primeira coube elaborar nova lei de zoneamento, além de ter dado origem ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de caráter complementar ao do PUB. Já a segunda visava inicialmente a recuperar áreas degradadas, como as de Santana e Jabaquara, mas também acabou se envolvendo com planejamento, com o projeto da Nova Paulista, que buscava criar uma via expressa e uma linha de metrô subterrâneas, além de várias outras obras de alargamento.

Esse paralelismo na área de planejamento continuou a persistir, se bem que com alterações na correlação de forças entre as duas entidades. Por exemplo, na administração Ferraz a Emurb ganhou proeminência

39 As COHABs foram criadas por “recomendação” do governo federal para se constituírem em canais de transferência de recursos para o financiamento de programas habitacionais.

40 LEVY, *op. cit.*, p. 45.

sobre a Cogep, enquanto na gestão Colassuono ocorreu o contrário. De qualquer forma, nenhuma das duas conseguiu garantir para si o caráter de única e exclusiva agência central de planejamento da cidade.⁴¹

Nessas circunstâncias, o aparelho administrativo municipal continuou a crescer, à medida que iam se criando novas agências – sem necessariamente se desativar as antigas – para dar conta de problemas emergentes, sem que se conseguisse garantir a instauração de uma instância de planejamento que coordenasse a perseguição coerente de objetivos do Plano Diretor então em vigor.

Por exemplo, durante a gestão de Olavo Setúbal (1974-1979) foram criadas as secretarias de vias públicas e habitação e desenvolvimento urbano. Como seria de se esperar, ambas tiveram impacto substancial no modelamento da paisagem paulistana contemporânea. Continuaram, na sua gestão, os conflitos entre as duas principais agências que reivindicavam o caráter de instância de planejamento municipal: a Emurb deslançou importantes obras de reforma urbana, algumas das quais foram desativadas por influência da Cogep, que rejeitou os planos elaborados.

Atualmente a complexidade administrativa da municipalidade paulistana é impressionante. Tal complexidade torna-se ainda maior se for levado em conta o fato de que cada setor ou departamento gerencia – no sentido não apenas de executar, mas também, em maior ou menor grau, de planejar – parte do espaço urbano. Tal situação foi diagnosticada por um observador da seguinte forma:

[...] as decisões se baseiam na parte [...] uma instância elabora planos e leis relativas ao uso e ocupação do solo, outra instância (ou outras) implementam a legislação do plano [...] em São Paulo as competências da política urbana estão fragmentadas em diversas secretarias e empresas públicas [...].⁴²

As entidades às quais se refere são a Secretaria Municipal do Planejamento (que criou proposta de novo Plano Diretor durante a gestão Erundina, embora também fosse responsável pela elaboração e execução

41 *Ibid.*, p. 46.

42 MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO; SANTOS JR., *op. cit.*, p. 311.

do orçamento da cidade), Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (que fiscaliza o parcelamento dos imóveis e a segurança na utilização das construções), Secretaria das Administrações Regionais (que supervisiona o uso e a ocupação do solo), Secretaria de Vias Públicas, Secretaria dos Transportes, Secretaria de Obras (também responsável pelos parques e áreas verdes), Secretaria de Negócios Jurídicos (responsável pelo cadastramento das áreas públicas), Secretaria de Cultura (que cuida do patrimônio histórico), Secretaria de Finanças (que tem ao seu cargo o cadastro do Registro de Imóveis), a Emurb, a Cohab, a Cia. de Engenharia de Tráfego etc. Para concluir “[...] os cadastros físico-territoriais-imobiliários estão fragmentados em várias secretarias [...]”⁴³

Dessa forma, pouco parece ter mudado – a não ser na magnitude do fenômeno – na administração pública da capital paulista desde que o estudo de Robert Moses a classificou de “*sui generis* e pouco ortodoxa” o que, segundo uma interpretação contemporânea, queria dizer que, na verdade, a máquina administrativa era qualificada como obsoleta e incapaz de absorver as propostas de um planejamento moderno.⁴⁴

Esta longa descrição do caso paulistano é instrutiva pois, acredita-se, ela pode ser em larga medida generalizada para uma ampla gama de administrações municipais brasileiras contemporâneas.⁴⁵ À

43 RIBEIRO, *op. cit.*, p. 319.

44 MEYER, *op. cit.*, p. 72-96.

45 Veja-se, por exemplo, o caso do Recife: a estrutura formal da Prefeitura da Cidade de Recife compunha-se de 18 órgãos da administração direta e mais cinco empresas, uma autarquia e duas fundações, compondo a administração indireta. Superposições e duplicações se apresentavam de forma aguda nas áreas técnico-administrativas, relativas à ordenação do solo, ao controle urbanístico e fiscalização de posturas. Superposições administrativas, que proporcionavam disputas políticas internas ao aparato municipal, deixaram de ser latentes para emergirem no Plano Diretor da Cidade do Recife (1992), particularmente entre a Secretaria de Planejamento Urbano – responsável pela elaboração do Plano e a Empresa de Urbanização do Recife/URB-Recife... A URB-Recife foi criada para ser uma companhia de urbanização, porém, teve suas competências paulatinamente acrescidas... tornou-se uma prefeitura dentro da prefeitura, desempenhando as funções de planejamento, controle e implantando programas de urbanização... Segundo PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: RIBEIRO; SANTOS JR., *op. cit.*, p. 406. Já em Salvador a situação é semelhante pois [...] o órgão de controle urbanístico está convenientemente localizado na Secretaria de Governo, enquanto que dois organismos disputam competências que se superpõem: o Centro de Planejamento Municipal e a Secretaria de Terras... MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO; SANTOS JR., *op. cit.*, p. 318.

guisa de conclusão, constata-se que o padrão de expansão do aparelho de Estado municipal, aliado aos embates permanentes e não resolvidos entre as agências que pleiteavam a condição de instância central de planejamento, contribuíram poderosamente para inviabilizar a institucionalização do planejamento urbano enquanto um processo consistente e permanente em São Paulo.

O caso do Rio de Janeiro apresenta vários pontos de contato com São Paulo. Importantes obras realizadas pelo governo central na então capital federal acabaram por comprometer irremediavelmente os projetos de zoneamento e transporte do Plano Agache. A eletrificação da estrada de ferro Central do Brasil obrigou a drásticas alterações nos esquemas ferroviários propostos no plano, ao passo que a construção do Aeroporto Santos Dumont comprometeu o uso previsto originalmente para aquela área estratégica da cidade.⁴⁶

O abandono do Plano Agache em 1934 levou também à desativação da Comissão do Plano da Cidade, composta originalmente por engenheiros e arquitetos de diferentes formações, destinada a detalhar a implementação do plano.

Isso não significou o completo alheamento do poder público das questões afetas ao ordenamento do espaço urbano. Em 1937 era promulgado o Decreto n.º 6.000 instaurando o Código de Obras do Município, o qual regia o zoneamento e estabelecia padrões construtivos. Durante mais de trinta anos, esse documento regeu a organização do espaço no Rio de Janeiro, sendo periodicamente acrescido de novas leis, resoluções e decretos, em grande parte conflitantes ou superpostas aos propósitos originais do documento.⁴⁷

Ainda em 1937, nova comissão foi formada para a elaboração de um plano diretor no interior da Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas, desdobrada em um grupo de elaboração e outro de colaboração. Contudo, obteve-se apenas um “plano de realizações”, destinado a concatenar as diversas obras de infraestrutura urbana que o poder público

federal visava a realizar na capital do país. Tratava-se de um conjunto de obras que só encontrava paralelo na iniciativa anterior de Pereira Passos.

O aspecto mais instrutivo do processo diz respeito ao arranjo institucional dessa comissão: era vinculada diretamente ao Secretário de Obras e, inclusive, presidida por ele. Buscava-se dessa forma evitar os impasses característicos da divisão de tarefas essenciais para as reformas urbanas (planejamento/execução/implementação), concentrando todas as atividades em um único órgão executivo, o que contribuiu de forma decisiva para a operacionalização das obras pretendidas.

Cabe notar que também as atribuições iniciais dessa comissão iam muito além da mera operacionalização de um conjunto de realizações. Ela deveria se pronunciar sobre os projetos de zoneamento, resolver casos omissos do Código de Obras, elaborar legislação em tudo o que dissesse respeito à organização urbanística, estabelecer contatos com os outros níveis de governo para harmonizar a atuação conjunta destes etc. Dessa forma, a comissão exerceu um papel hegemônico no processo de reordenação do espaço urbano durante todo o Estado Novo.⁴⁸

Esse arranjo durou até 1945, quando foi criado o Departamento de Urbanismo, ainda subordinado diretamente ao Secretário Geral de Viação e Obras. Ele conservou em boa parte as atribuições da comissão que o precedeu, centralizando todas as ações relativas a projetos de urbanização.

Durante os quinze anos seguintes, assistiu-se a uma significativa diversificação e ampliação do quadro de entidades envolvidas com o processo de urbanização. Destas, as mais importantes foram a Superintendência de Financiamento Urbanístico (1946), o Departamento de Estradas de Rodagem (1947), as subprefeituras (que intermediavam reivindicações populares e reuniam dados e informações essenciais ao planejamento, 1954), a Superintendência de Urbanização e Saneamento – Sursan (1957), a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (1956).

46 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, item: A cidade do Rio de Janeiro e o urbanismo europeu – o Plano Agache.

47 *Ibid.*, p. 22.

48 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 26.

Além disso, surgiram agências especificamente para dar conta da execução de obras e realizações particulares como a Superintendência das Obras do Santo Antônio (dedicada a sistematizar a execução das obras de desmonte do morro homônimo, 1952), Serviço Técnico Especial da Avenida Perimetral (1953), Serviço Técnico Especial da Avenida Radial Oeste (1954) etc.

O arrolamento das obras realizadas por essas entidades até meados da década de 60, quando surgiu uma nova proposta de plano diretor, foi enorme: envolveu rodovias, avenidas, sistemas de captação de esgotos e distribuição de água, iluminação, estádios de futebol etc. Como resultado, elas tiveram um impacto condicionante decisivo no desenvolvimento urbano, usurpando totalmente o papel que os planos deveriam executar nesse sentido.

A legislação relativa ao zoneamento também não se saiu melhor nessa tarefa. Um complexo conjunto de normas permissivas para determinados logradouros levou à emergência de pressões incontroláveis por “leis de extensão”, detonando um processo vertiginoso de adensamento e verticalização. Dessa forma, foi coberta toda a área densamente urbanizada hoje existente, com consequências graves para a ventilação e insolação de extensas regiões.⁴⁹

Em 1960, o Departamento de Urbanismo foi transformado em Departamento de Engenharia Urbanística, conservando suas funções. Contudo, notava-se que diversos outros órgãos concorriam com ele na elaboração de projetos de reforma urbana. Por exemplo, os Departamentos de Vias Urbanas e de Estradas de Rodagem também se dedicavam à “engenharia urbanística”. Mas o caso mais interessante para nossos objetivos é mesmo o da Sursan. Inicialmente ela deveria executar apenas os projetos aprovados pelo Departamento de Urbanismo. Contudo, face à sua significativa dotação orçamentária, extrapolou em muito essas limitações, realizando um vasto conjunto de obras de infraestrutura urbana. Embora vinculada à Secretaria de Viação e Obras, o superintendente da Sursan tinha mais prestígio social e poder político do que o próprio secretário, teoricamente seu superior hierárquico.

49 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 50.

Dessa forma, não seria exagero afirmar, como o fez um analista do período, que “[...] quando o Distrito Federal passou a Estado da Guanabara todos os órgãos do governo projetavam segundo suas especificidades e necessidades – escolas, hospitais, estradas e viadutos – independentemente da existência de um plano global para coordenar suas ações [...]”.⁵⁰

Com a criação do Estado da Guanabara, a correlação de forças entre esses órgãos mudou novamente: a partir daí o Departamento de Estradas de Rodagem assumiu uma inequívoca posição de destaque. Devido à criação do novo Estado, a Guanabara se saiu extraordinariamente bem aquinhoadada na distribuição de verbas do Fundo Rodoviário Nacional. Afinal, contava com uma superfície territorial pequena, grande população e alto consumo de combustível. Dessa forma, elevadas cotas do Fundo estavam disponíveis para aplicação em um território reduzido. Contudo, havia uma objeção que restringia as possibilidades abertas pela nova situação: cabia ao DER realizar apenas obras rodoviárias fora da área urbana. Dentro desta, a responsabilidade cabia ao Departamento de Vias Urbanas, subordinado naquela ocasião à Sursan.

O impasse se instaurou porque o Estado da Guanabara era quase todo urbanizado. A saída foi recorrer a uma série de artifícios e subterfúgios para que o DER realizasse obras no interior da malha urbana. Dessa forma, o DER executou obras da Cidade Universitária, a Linha Vermelha de ligação com a ponte Rio-Niterói, o túnel Rebouças, as vias da Baixada de Jacarepaguá, todas as estradas turísticas etc. Dificilmente seria possível exagerar o impacto da implantação dessa infraestrutura sobre os padrões de ocupação do solo e definição da malha de transportes.⁵¹

Mas não se restringiram a essas iniciativas as obras do DER. Ele também concluiu as obras de várias vias de tráfego que até então estavam a cargo da Sursan, então em dificuldades financeiras. Mais ainda, teve um papel decisivo na criação da Barra da Tijuca. Com a construção da Auto-Estrada Lagoa-Barra e seu respectivo anel viário,

50 *Ibid.*, p. 26.

51 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 67-69.

foram criadas condições excepcionalmente favoráveis à urbanização da região. Montou-se então um escritório conjunto com membros do DER e auxiliares do professor Lúcio Costa, contratado pelo governo estadual para elaborar o projeto de ocupação da região. Desse grupo de trabalho surgiu mais uma agência pública municipal: a Sudebar (Superintendência de Desenvolvimento da Barra da Tijuca).

Em decorrência, os padrões de ocupação do solo foram definidos não por um plano compreensivo e abrangente, mas pelo escritório de arquitetura de Lúcio Costa. Criou-se, assim, um zoneamento dentro do zoneamento, com regras e leis próprias. Mais ainda, a Sudebar surgiu já de saída como um novo – mais um – órgão de planejamento, dedicado a uma área considerada especial. Finalmente, o corolário do processo foi uma desenfreada especulação imobiliária, extraordinariamente favorecida pelo volume maciço de recursos públicos destinados à urbanização de uma área até então totalmente desprovida de quaisquer serviços ou infraestrutura urbana.

As características mais nefastas desse padrão institucional se mantiveram com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Assim, órgãos executores, que contavam com equipes eficientes e recursos substanciais, capazes de agilizar a execução de obras com significativo impacto ambiental, criaram uma política urbanística “de fatos consumados” competindo com e eclipsando as agências ditas de planejamento. Essa independência não se deu, contudo, como resultado de uma autonomização espontânea e inocente das agências públicas.

Muito pelo contrário, observadores insistem que o fenômeno foi apoiado ativamente pelos mais altos escalões decisórios locais, ciosos de que os dividendos políticos do atendimento imediato de demandas sociais no curto prazo fossem infinitamente preferíveis à ênfase no planejamento que, além de não render votos, postergava inevitavelmente – pela necessidade de levantamento de informações e elaboração de análises – o início da execução das obras.⁵²

52 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 79-86.

O mesmo padrão pode ser observado em Porto Alegre, como já foi indicado, com a diferença de que lá a proliferação de agências e entidades não foi tão exacerbada. Mas, certamente, os efeitos foram semelhantes.

O caso de Curitiba repetiu em toda linha os fenômenos e impasses já descritos, mas com uma importante diferença: aqui os conflitos entre as agências executoras e a de planejamento se resolveram de forma favorável a esta última.

Se a administração pública é recorrentemente imaginada como uma pirâmide, então a agência de planejamento local (IPPUC) certamente ocupa seu ápice. A maneira pela qual isso ocorreu revela uma das facetas mais curiosas da história do planejamento urbano no Brasil.

A esse respeito, duas observações devem ser feitas de antemão: 1.^a) que a experiência histórica dos sucessivos fracassos na implementação de planos diretores por parte de outras administrações públicas e suas implicações já deveriam ser do conhecimento das autoridades locais, orientando suas ações e antecipando a resolução de impasses futuros; 2.^a) boa dose de casualidade contribuiu para o desfecho final.

Com a formulação do Plano Agache para Curitiba, procedeu-se a uma reforma da administração pública local, visando adaptá-la para implementação do plano. Coube a um novo Departamento de Urbanismo examinar os pedidos de construção, demolição e reformas, concedendo os necessários alvarás; e, ao Departamento de Obras Públicas, construir a infraestrutura necessária à transformação física da cidade nas linhas traçadas pelo plano. Também foi criada uma divisão de planejamento, dentro do Departamento de Urbanismo.

Com a posse do prefeito Ivo Arzua (PDC) em 1962, criaram-se as condições para a revisão do Plano Agache, já então completamente ultrapassado. Identificado com os propósitos e a mística do planejamento, o prefeito recém-eleito havia feito do reexame do plano uma das suas plataformas de campanha. No seu mandato, foram criadas a Cohab-CT e a Urbs – Companhia de Urbanização de Curitiba, esta última nos moldes da Sursan carioca, destinando-se a empresa a realizar obras de pavimentação, saneamento e iluminação, em sua maior parte autofinanciadas pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Imediatamente a empresa

se tornou o elemento-chave no processo de implantação de infraestrutura urbana na cidade, angariando prestígio significativo. Para reforçar a posição da empresa, ela contou com um mesmo presidente por dois mandatos seguidos, acabando por se envolver também com atividades de planejamento.⁵³

Em dezembro de 1964 foi concluído o processo de concorrência pública para a elaboração de um plano preliminar de urbanismo, sendo considerada vencedora a proposta apresentada pela empresa Serete/Escritório de Projetos Jorge Whilhem de São Paulo. No processo de concorrência participaram, entre outros, a conhecida Sagmacs (que já havia se envolvido em iniciativas semelhantes em São Paulo) e a própria Urbs.

De fato, a Urbs havia feito oposição aberta à ideia da concorrência, tendo, inclusive, oferecido-se para fazer o plano preliminar de Curitiba sem nenhum ônus para o município. Não conseguindo seu intento, decidiu-se por participar da concorrência.

Da comissão de técnicos que decidiu pela escolha da Serete, partiu a determinação de se impor àquela empresa o acompanhamento de um grupo de profissionais locais no processo de elaboração do plano preliminar “[...] de maneira a poder esse grupo se encarregar, no futuro, da administração do plano e assegurar a sua continuidade [...]”.⁵⁴ Observadores do período enfatizaram que por trás dessa exigência havia uma considerável dose de xenofobia cultural, manifesta na rejeição velada a atribuir a uma empresa de São Paulo a elaboração de um plano que poderia ter sido feito por técnicos locais (os da Urbs, por exemplo).

Também é possível que a iniciativa tivesse sido inspirada pelas dificuldades então enfrentadas pelo grupo de acompanhamento carioca do Plano Doxiadis. Este foi elaborado em Atenas, sendo o contato com os profissionais brasileiros restrito à fase final de elaboração, isto é, o seu detalhamento. Tal procedimento deu margem a inúmeros mal-entendidos e discordâncias entre as duas partes, os quais terminaram por inviabilizar a legitimação do plano perante o conjunto dos urbanistas do Rio de Janeiro.

53 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 29-63.

54 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 48.

De qualquer forma, era óbvio que havia necessidade de profissionais locais acompanharem a elaboração do plano, garantindo-se sua continuidade e coerência técnica e profissional. Secundariamente, daí adviriam vantagens significativas, quando se tratasse de buscar legitimar o plano perante a comunidade local de profissionais do ramo.

Da composição do grupo de acompanhamento participaram, entre outros, vários técnicos dos departamentos de urbanismo, obras, fazenda, Urbs etc. Desse grupo surgiu a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC), que no mesmo ano de 1965 deu origem ao IPPUC. A essa agência foi destinada a tarefa de transformar o Plano Preliminar de Urbanismo da Serete no Plano Diretor da Cidade de Curitiba e, posteriormente, gerenciar sua implantação. Vale a pena comentar que tanto a Urbs quanto o Departamento de Urbanismo conspiraram ativamente para serem a agência encarregada dessas tarefas.⁵⁵

De fato, vivia o aparelho administrativo atravessado por pesadas tensões, face à disputa que se instaurou entre a Urbs e o Departamento de Urbanismo em torno das competências afetas ao detalhamento e execução do plano, por um lado, e entre a Urbs e o Departamento de Obras em torno das respectivas jurisdições acerca dos processos de planejamento e execução de obras públicas, por outro.

Para equacionar essas disputas, e também para dar legitimidade ao plano, o prefeito convocou durante o mês de julho de 1965 uma série de seminários, a serem realizados nas entidades representativas da sociedade civil, durante os quais seria exposto o plano às elites profissionais e econômicas, bem como aos segmentos organizados das classes populares.

O objetivo era não só esclarecer à população em geral sobre os objetivos do plano, evitando que este se convertesse em informação sigilosa a ser eventualmente apropriada por uns poucos privilegiados, como também dar a chance de se acolher em seu interior críticas e sugestões pertinentes. Não se excluía nem a possibilidade de surgir um plano completamente alternativo, o que, na prática, abria a possibilidade de

55 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 49.

realização de uma nova concorrência. Da exposição ficaram encarregados não só os técnicos do grupo local de acompanhamento (a futura APPUC/IPPUC), como também o próprio prefeito.

De fato, surgiram várias sugestões e críticas durante o seminário. Das, a mais importante foi a da criação de um setor histórico no centro da cidade, logo incorporada ao plano. Destas, a mais perigosa foi a de um plano alternativo que privilegiava a avenida Marechal Floriano – de grande extensão, que fazia a ligação com o município de São José dos Pinhais – como eixo de crescimento da cidade, em oposição aos eixos norte-sul já estabelecidos pelo plano Serete.

Mais ainda, esse plano alternativo, proposto por profissionais da própria prefeitura, um dos quais lotado no grupo de acompanhamento local da Serete, visava à integração das indústrias à paisagem urbana, disseminando-as por toda a cidade. A exceção seriam as indústrias poluentes ou incômodas, destinadas a se instalarem numa zona específica. Foi necessário um considerável trabalho de persuasão e pressão para convencer os autores desse plano a renunciarem a sua confrontação com a proposta da Serete. Curiosamente, ambas as teses desse projeto alternativo acabariam sendo, com o tempo, reconhecidas como inteiramente válidas pelos urbanistas locais.⁵⁶

O importante a frisar é que os seminários atingiram seu intento, isto é, conseguiram a mais ampla gama de apoios e simpatias para o plano Serete entre as diversas elites econômicas, políticas, sindicais e profissionais a que foi exposto. O plano alternativo a que se opunha, bem como seus autores, não conseguiu mobilizar apoios suficientes para reverter o quadro. Assim, o plano Serete foi em seguida enviado à câmara e aprovado sem maiores percalços.

Restava agora saber como o plano seria implementado. À luz da experiência anterior com São Paulo e, principalmente, Rio de Janeiro, duas questões se colocavam de antemão: qual o papel do IPPUC

⁵⁶ IPPUC, *op. cit.*, v. 5. Depoimento de Orlando de Oliveira, um dos autores desse plano, p. 41-59.

na estrutura administrativa local e de que poder dispunha para exercê-lo? Como seria detalhado o plano com vistas a sua execução e que impacto teriam sobre ele as obras realizadas durante esse tempo?

De acordo com a lei que o criou,⁵⁷ cabiam ao Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana de Curitiba – IPPUC – como tarefas principais a elaboração e detalhamento de projetos, controle e implementação do plano diretor, e a execução – em casos especiais – de projetos em cooperação com outros órgãos da administração. Tratava-se, pois, essencialmente, de instância de planejamento, vinculado diretamente ao prefeito como órgão de assessoramento.

Na sua organização interna, contudo, é que residiam as maiores novidades, em se tratando de coordenar a atuação dos diversos órgãos da administração com vistas à implementação do plano diretor. Destacava-se aí a composição e funcionamento do seu conselho deliberativo, presidido pelo prefeito.

Esse órgão garantia um eficiente sistema de comunicações entre as demais agências relacionadas ao planejamento urbano, uma vez que em sua composição constava um representante da Câmara Municipal, um representante do Departamento de Urbanismo, um representante do Departamento de Obras, um representante do Departamento Rodoviário Municipal, um representante do Departamento dos Serviços de Utilidade Pública, um representante do Departamento de Concessões e Permissões, um representante do Departamento do Bem-estar Social, o diretor-presidente da Urbs, um representante da Cohab de Curitiba, bem como todos os membros da diretoria-executiva do instituto (quatro elementos).

Esse arranjo institucional provocou profunda impressão sobre os observadores, durante o estudo do Iuperj sobre o planejamento urbano em Curitiba de 1975. Dentre as vantagens atribuídas pelos pesquisadores a ele constam:

⁵⁷ Lei n.º 2.660 de 1.º de dezembro de 1965.

1. ele representa um compromisso político em suas decisões pela representação dada à Câmara de Vereadores; 2. tem co-responsabilidade na administração municipal pela presença dos titulares dos diversos órgãos e empresas; 3. representa um mecanismo de feed-back ou contra-planejamento pela presença de conselheiros estranhos ao corpo do IPPUC; 4. permite o trato técnico-profissional das políticas a serem conduzidas no desenvolvimento urbano, sem interferência de entidades classistas ou corporações que podem, no entanto, servir como órgãos consultivos do IPPUC; 5. é um órgão de apelos e recursos em última (ou quase) instância.⁵⁸

Assim, somando-se à realização da concorrência pública, seguida dos seminários de apresentação do plano escolhido, precedentemente ao envio do mesmo para a Câmara de Vereadores, constataram os pesquisadores do IUPERJ que os dirigentes locais escolheram abordagens extraordinariamente pertinentes nas etapas de elaboração e legitimação do plano. E, pensando na etapa seguinte – a implementação – novamente os agentes locais demonstraram consistência nas suas opções ao se decidirem pelo arranjo descrito.⁵⁹

Infelizmente, essas abordagens alternativas por si sós não davam conta, segundo mostravam as experiências anteriormente descritas, de dois tipos de problema: 1.º) a continuidade administrativa, com o correspondente compromisso de cada gestão com o plano, e 2.º) o fator tempo, com as inevitáveis pressões sobre o poder público enquanto este aguardava o detalhamento do plano pelo órgão de planejamento.

Ambas as questões despencaram de forma dramática sobre o plano diretor e o próprio IPPUC na gestão 1966-1971. Assumiu então o prefeito indicado Omar Sabbag, engenheiro sanitarista por formação que, até então, tinha exercido cargos de destaque na empresa estadual de abastecimento e saneamento (Sanepar). Ele não estava de forma alguma comprometido com o processo anterior de discussão do plano diretor, e nem com o apoio ao presidente do IPPUC, dado que este não havia sido

58 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 60.

59 IUPERJ/MINTER, *op. cit.*, p. 35. Nesse caso, destaque-se o mérito extraordinário do prefeito da época, Ivo Arzua (PDC), principal responsável pelo processo de elaboração/ legitimação/ implementação do plano diretor.

indicado para o cargo por ele, mas sim pelo próprio governador. Para complicar ainda mais, sua ênfase administrativa recaía sobre aquilo que fosse consensual e rotineiro no setor de obras públicas, evitando ao máximo comprometer-se com um plano novo e de consequências imprevisíveis.⁶⁰

Do ponto de vista do novo prefeito, as preocupações dos arquitetos do IPPUC para com a estética urbana, por exemplo, eram coisas fantasiosas. Dessa forma, eram considerados como mera manifestação do “gosto pela novidade” os projetos do IPPUC, uma vez que problemas mais graves ainda esperavam solução. Destes, os relativos ao abastecimento de água, drenagem e saneamento eram, sob a sua ótica, de longe os mais importantes.⁶¹ Na sua gestão o Departamento de Obras tornou-se o mais importante, tanto mais que para dirigi-lo escolheu pessoa da sua maior confiança. Também a Urbs manteve sua posição, como por exemplo, ao tomar para si o projeto e execução da nova estação rododiferroviária, atribuição que, pelo rigor da lei, caberia ao IPPUC. O episódio motivou, inclusive, a demissão do presidente do IPPUC de seu cargo, em protesto contra a marginalização do órgão.⁶²

Assim, o IPPUC foi “posto na geladeira” à espera de melhores dias, nos quais fosse possível exercer sua função maior, ou seja, a de implementar um plano diretor. Contudo, esse período não pode ser descrito como de completa inatividade. O IPPUC investiu nessa fase na capacitação de seus quadros e na formação de novos profissionais, bem como se aparelhou com uma vasta documentação de produção nacional e estrangeira que referenciasse as propostas contidas no plano.

Mas, principalmente, o instituto dedicou-se à pesquisa e à elaboração de projetos, detalhando as formas pelas quais o plano poderia ser implementado, mesmo não tendo a certeza de que algum dia surgiria uma administração disposta a arriscar-se a fazê-lo.

60 IPPUC, *op. cit.*, v. 2, p. 5 do Depoimento de Clóvis Lunardi: “[...] no tempo do Omar Sabbag quando eu estava como presidente do IPPUC, a gente estava forçando o prefeito para fazer alguma coisa... (do plano). O sistema trinário já estava ideado, podia ser feito, mas não foi.”

61 FACHINI, J. *A significação social do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Porto Alegre, 1975. Dissertação (Mestrado) - FAU, UFRGS. p. 123.

62 FACHINI, *op. cit.*, p. 63-77.

Paralelamente o instituto começou uma política de formação profissional, recrutando estagiários e treinando recém-formados, notadamente estudantes do curso de arquitetura da Universidade Federal do Paraná, onde, aliás, lecionavam vários dos seus titulares. Posteriormente esses estagiários ingressaram no quadro profissional do instituto e alguns chegaram, inclusive, a dirigir a instituição. Consequentemente, parece correto classificar esse órgão como um centro de formação de quadros.⁶³

Até aqui, tudo apontava para uma repetição da prática tradicional do urbanismo brasileiro. A negação do plano diretor pelo seu “engavetamento” como aconteceu, por exemplo, com o Plano Doxiadis, encomendado pela gestão Lacerda e ignorado pelos seus sucessores. E, como decorrência do processo, a progressiva desatualização do plano, à medida que a cidade continuava a crescer enquanto este estava engavetado. Com a obsolescência, surgiu a necessidade de um novo plano, recolocando novamente a necessidade de elaborá-lo, legitimá-lo, implementá-lo, conter as pressões enquanto era detalhado para execução etc., num círculo vicioso sem fim.

É difícil imaginar que Curitiba pudesse escapar desse destino histórico se à administração Sabbag tivesse se sucedido outra de apelo e propósitos semelhantes. Mas tal não aconteceu.

A escolha do novo prefeito para o período 1971-1975 provocou a quebra da inércia referida anteriormente. O novo titular era ex-diretor-presidente do IPPUC, ex-membro do grupo de acompanhamento da Serete e, consequentemente, totalmente identificado com o plano e o propósito de implementá-lo. Usando da posição obtida, ele imediatamente nomeou para todas as funções relevantes na administração os seus companheiros do IPPUC. Dessa forma eles assumiram os postos-chave do poder público e, por extensão, compuseram maciçamente os lugares no Conselho Deliberativo do IPPUC. Seu nome: Jaime Lerner.

Deve-se levar em conta também que a instituição tinha tido tempo necessário para detalhar o processo de implementação do plano diretor, o que foi uma oportunidade histórica que, até onde se sabe, ne-

63 OLIVEIRA, D. O campo do planejamento urbano. *História: Questões & Debates*, Curitiba: APAH, ano 12, n. 22-23, p. 223-224, jun./dez. 1991.

nhuma outra agência de planejamento urbano brasileira conseguiu ter. Somado esse fato à nova correlação de forças na administração local, não é de se admirar que a implantação do plano diretor se iniciasse de forma rápida e sem oposição.

Segundo o relato preciso de um dos participantes do processo:

O Jaime Lerner [...] assim que assumiu a prefeitura, teve uma atitude extremamente inteligente: pegou todo o pessoal que compunha aquela estrutura que vinha preparando programas e projetos há quatro anos e praticamente designou todos para chefias de departamentos da prefeitura [...] aquelas pessoas eram as que planejaram as obras que deveriam ser feitas, portanto não precisavam ser convencidas de que eram necessárias. Assim, no dia seguinte em que assumiu a prefeitura, o Jaime saiu fazendo obras, porque os programas, os projetos estavam prontos [...].⁶⁴

Claro que o plano todo não foi implementado em uma única gestão. Isso seria impossível mesmo numa cidade de dimensões modestas. Mas o importante é que todo ele foi iniciado num mesmo período administrativo, tornando problemática a reversão das opções feitas pelas gestões que se seguiram.

Contudo, esse foi um dilema que o urbanismo curitibano não precisou enfrentar, uma vez que o sucessor de Jaime Lerner para a gestão 1975-1979 era um profissional amplamente identificado com o propósito de dar continuidade à implementação do plano e, até onde se sabe, extremamente grato a Jaime Lerner por este já ter tomado anteriormente as decisões mais temerárias.⁶⁵

Cabe ainda aqui tecer algumas considerações sobre a correlação de forças no interior do aparelho administrativo local. É óbvio que o IPPUC saiu do processo grandemente fortalecido. Primeiro porque

64 IPPUC, *op. cit.*, v. 5. Depoimento de Saul Raiz.

65 IPPUC, *op. cit.*, v. 2. Depoimento de Carlos Eduardo Ceneviva, p. 35, no qual lembra que: “[...] quando entrou o Saul Raiz como prefeito, presenciei sua primeira visita ao IPPUC e ele disse: Olhem, eu não teria a coragem de fazer 10% do que o Jaime [Lerner] fez na cidade [...]”

obteve nacional e internacionalmente o justo reconhecimento pelo sucesso obtido no processo de implementação do plano; segundo porque se forjou, finalmente, um consenso em toda a administração sobre o seu posicionamento no ápice da pirâmide do sistema administrativo local.

Em função disso, o órgão conheceu um crescimento extraordinário, não só no aumento real de dotações orçamentárias⁶⁶ e expansão do seu quadro de pessoal, mas também, e principalmente, no seu leque de atribuições. Sutilmente se começou a perceber que o hiato entre atividades de planejamento e execução não podia ser superado apenas com as medidas tomadas. Afinal, sempre, em qualquer sistema administrativo, os executores das políticas públicas são também, em alguma medida, decisores ou planejadores.

Dessa forma, para se obter o rigor necessário no processo de implementação das reformas urbanas pretendidas, verificou-se uma inversão do padrão brasileiro que viemos acompanhando. Ao invés de os executores se arrogarem a postura de planejadores, os planejadores é que passaram, eles próprios, a assumir o papel de executores.⁶⁷

Tal se deu de forma manifesta no caso da implantação do sistema de ônibus expressos. O IPPUC assumiu desde o início e de maneira aberta a tarefa de gerenciar a implantação do novo sistema, deslocando dessa função o Departamento de Serviços Públicos (que, entre outras coisas, cuidava de limpeza pública, iluminação, cemitério e ônibus).⁶⁸

66 [...] as contribuições da Prefeitura Municipal de Curitiba ao IPPUC variaram na proporção de menos de 1% até cerca de 2% no período de 1966 a 1973 com relação ao total de suas despesas... em 1974 o valor do orçamento do IPPUC ultrapassou os 2%... chegando a (um máximo de) 3% em 1977... p. 84. O quadro de pessoal por sua vez salta de 21 funcionários em 1965 para 66 em 1975 e para 119 em 1979 (p. 88). FERNANDES, A. *Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo*. Rio de Janeiro, 1979. Dissertação (Mestrado) - UFRJ.

67 LIMDBLON, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. da UnB, 1981, especialmente o capítulo 8: "Implementação de políticas e política burocrática", no item: A execução como forma de decisão política.

68 Fatores de ordem prática também podem ter contribuído para este rearranjo na correlação de forças entre os vários órgãos da administração direta. Por exemplo: "[...] o IPPUC começou a planejar o transporte coletivo e o Departamento aceitou porque estavam conseguindo pessoas para trabalhar neste setor e equipamentos." CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Tancredo Cunha*, ex-diretor daquele Departamento, 7 set. 1983.

Dessa forma, chegou-se à situação curiosa de um órgão – outrora exclusivamente – de planejamento que assumiu a condição de gerenciador de frota de ônibus. De maneira velada o IPPUC se envolveu também de forma permanente com a execução e controle de obras e projetos, notadamente os ligados ao plano das vias estruturais, áreas de lazer etc.⁶⁹

O que foi menos surpreendente – mas nem por isso menos ilógico na organização administrativa vigente – foi o fato de o IPPUC assumir também várias atribuições do Departamento de Urbanismo. E isso se deu de três formas: nomeando um dos seus membros para atuar em tempo parcial no citado departamento, alterando a composição de forças no interior do Conselho de Zoneamento e, finalmente, fazendo do seu Conselho Deliberativo um órgão para apreciação de recursos em última instância.

O Conselho de Zoneamento originalmente era composto por dois vereadores, três membros do Departamento de Urbanismo e um membro do IPPUC. Ali eram discutidas as reivindicações dos incorporadores e proprietários de terras acerca dos usos permissíveis do solo urbano segundo as normas constantes do zoneamento do solo propostas pelo plano diretor. Tratava-se, portanto, de instância de importância estratégica para a estruturação da paisagem urbana. Com a posse de Jaime Lerner foram criadas as condições para que o instituto tivesse um papel central nas deliberações do conselho. O Departamento de Urbanismo passou então a contar com apenas um membro, ao passo que a representação do IPPUC passou para três.⁷⁰

69 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Adhail Spender Passos*, 9 maio 1983, fl. 3: "[...] o IPPUC passou a exercer funções executivas e isso é incompatível [...] começou a executar funções que são do Departamento de Urbanismo, que são do Departamento de Patrimônio, que são até de órgãos de administração indireta como é o caso da Urbs e da Cohab, passou a executar serviços que são até de órgãos do Estado, no caso do trânsito, gerando portanto uma infinidade de conflitos[...]" Passos foi presidente do IPPUC na gestão Roberto Requião (PMDB).

70 A exacerbação deste processo foi assim descrita por um ex-diretor do DU: "[...] quando é permissível não é mais o DU que examina, é o Conselho de Zoneamento, quando o Conselho de Zoneamento não dá, então seria a assessoria do Prefeito que examina, ou quando os casos são de maior importância, manda-se para o IPPUC [...] no Conselho Deliberativo [...] o Conselho de Zoneamento parece-me que na última lei ficou meio de lado e estava funcionando mais como auxiliar." CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Ary de Jesus e Silva*, 30 ago. 1983, fl. 1.

Finalmente, instaurou-se a prática do conselho deliberativo do IPPUC apreciar casos especiais de uso do solo, geralmente grandes projetos de reforma urbana realizados por particulares que tivessem impacto significativo sobre o ambiente urbano. Foi aí que surgiu o seu papel de entidade de “última ou quase última instância” referida pelo trabalho do Iuperj/Minter.

Nesse caso, o conselho deliberativo do IPPUC também se permitia elaborar propostas de projetos que se constituíssem em soluções para os problemas apresentados. Essa prática teve como consequência um elevado nível de arbitrariedade em certas decisões, como o episódio do Shopping Center Mueller atestou exemplarmente (ver último capítulo).

Mais ainda, tinha se criado, assim, a oportunidade para que os próprios membros do IPPUC assumissem a função de “consultores” remunerados pela iniciativa privada para a “adequação” dos seus projetos às normas do instituto.

A Urbs continuou a executar os seus programas de obras, notadamente na área de pavimentação. Contudo, a partir de 1972 ela se envolveu prioritariamente com o projeto da CIC. Coube à Urbs desapropriar, urbanizar e repassar à iniciativa privada os terrenos do futuro distrito industrial de Curitiba. Posteriormente, com o crescimento desse projeto criou-se a CIC S.A., desdobrada da Urbs, a qual retomou então exclusivamente seu papel de implantação de infraestrutura urbana.

Com a administração Roberto Requião do PMDB (1985-1988), alterou-se drasticamente essa correlação de forças. O IPPUC foi grandemente esvaziado,⁷¹ com o repasse de inúmeras funções executivas para os respectivos órgãos da administração direta, processo que, aliás, já vinha desde a administração anterior de Maurício Fruet. Extraoficialmente cogitou-se inclusive da sua extinção.

Assim, ganharam destaque várias agências encarregadas da parte social – enfatizada exaustivamente em vários discursos oficiais do período –, como a Secretaria de Abastecimento (com seus programas de

71 Durante o período correspondente às gestões do PMDB o Conselho Deliberativo do IPPUC não se reuniu uma única vez. Tal postura foi determinada pelo desejo de se evitar o subjetivismo das decisões ali tomadas. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. Depoimento de Alcídino Pereira, 28 mar. 1984, fl. 1.

distribuição subsidiada de alimentos, como os “sacolões” e “mercadoes”), a Secretaria do Bem-Estar Social (responsável pela implantação de um número de creches sem precedente, recuperação de meninos de rua) etc.⁷²

Ainda sob essa lógica foram criadas as “Freguesias”, destinadas a materializar a participação popular na administração pública. Tais órgãos assumiram a função de subprefeituras nos bairros, tendo tido um papel de concorrentes não só da câmara de vereadores nas funções afetas à representação popular, mas até do próprio IPPUC, por meio de uma política paralela de atendimento das demandas sociais.⁷³ Também para elas se dirigiu um número substancial de técnicos do IPPUC, desiludidos com o esvaziamento do órgão.

A Urbs passou a ser a gerenciadora do transporte coletivo, com o ambicioso projeto de criação de uma frota pública, tornando-se certamente a mais importante agência da administração pública do período.

A correlação de forças na administração se alterou tanto que nem o retorno de Jaime Lerner à prefeitura foi capaz de restituir ao IPPUC o prestígio que este detinha anteriormente. Afinal, grande parte dos seus quadros mais capacitados já havia migrado para a Urbs, para as Freguesias, para outras secretarias já existentes ou para a recém-criada Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA).

Esta última contava com expressivo aporte de recursos, inclusive de origem internacional, capacitando-a como a agência mais influente do período 1989-1992. Não foi certamente por acaso que a partir daí a ênfase da terceira administração Jaime Lerner se deslocou do planejamento urbano para as questões ambientais.

72 REQUIÃO, R. O direito à cidade. *Cadernos de Comunicação Social*, Curitiba, n. 1, 34 p., fev. 1986. Prefeitura Municipal de Curitiba.

73 Dentre as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal das Administrações Regionais (Freguesias) destacam-se um rol de atividades conflitantes com o planejamento da cidade, tal qual ele era até então entendido: urbanização de favelas, distribuição e implantação de manilhas, calçamentos, pontes, pavimentação etc. Desta forma, além da superposição de tarefas com os outros órgãos da administração direta, as Freguesias impunham uma política urbanística aqui denominada de fatos consumados. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Relatório anual de atividades*. Curitiba, 1986, p. 21-47.

Provavelmente aspirando a ocupar o ápice da pirâmide administrativa local, a SMMA repetiu o padrão estabelecido pelo IPPUC. Gradativamente ela extrapolou suas atribuições originais e começou a se envolver em áreas tão díspares como a de educação, recuperação de menores de rua, execução de obras diversas, planejamento etc.⁷⁴

A CIC S.A. foi nesse mesmo período transformada em Companhia de Desenvolvimento de Curitiba, com um amplo leque de programas voltados à promoção do desenvolvimento econômico local,⁷⁵ aprofundando o seu envolvimento com a industrialização. Aliás, foi através da criação da Cidade Industrial de Curitiba que se forjou uma autêntica aliança entre os profissionais do urbanismo local com os grandes interesses privados que, talvez, seja o traço mais importante no desenho da estrutura do poder contemporâneo no Paraná.

Essas considerações remetem a um terceiro leque de problemas: a construção de um consenso em torno do plano entre as diversas elites locais que seja o mais amplo possível. O plano terá tanto mais chance de não ser obstaculizado se as elites profissionais com ele se identificarem. Por exemplo, se ele se baseia num paradigma urbanístico amplamente reconhecido como legítimo e fundamentado, então os profissionais da área, como engenheiros e arquitetos (os quais, aliás, recorrentemente ocupam funções-chave na administração pública e na iniciativa privada) com ele irão se identificar e lhe darão apoio. Se, ao contrário, o plano se apoiar numa concepção controversa e/ou que divide as opiniões desses profissionais em relação a outras concepções, então os apoios que ele irá angariar serão provavelmente fracos e, no limite, minoritários.

Sob essa ótica, o caso paulistano é típico do desentendimento permanente entre os profissionais do ramo em particular e a classe política em geral sobre os rumos a serem tomados na gestão urbana. A despeito da complexidade dos temas do debate urbanístico que dominou

74 SILVA, F. I. *A questão do urbanismo ecológico de Curitiba em 1989/1992*. Curitiba, 1994. Monografia (Conclusão de curso) - DEHIS, UFPR, especialmente a parte 2, "Agentes e instâncias: estruturas de afirmação da capital ecológica". p. 14-31.

75 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Participação da CIC - Cia. de Desenvolvimento de Curitiba na MERCOSOFT/95*. Curitiba, 1995. p. 2-6, em que descreve-se a criação do Parque de Software de Curitiba e da Casa das Américas, entre outras iniciativas destinadas a favorecer o desenvolvimento tecnológico e a interação comercial com os países do Mercosul.

São Paulo desde a década de 50, acredita-se ser possível classificar um ponto determinado de discordância como sendo o essencial: a questão da contenção do crescimento da cidade.

De longe a maior cidade brasileira deste século, e atualmente uma das maiores do mundo, o crescimento de São Paulo provocava nos contemporâneos sentimentos de fascínio e horror. Por um lado, fascínio com as possibilidades econômicas, culturais e científicas que se abriam com um processo de urbanização em escala sem precedentes; por outro, horror de que esse mesmo crescimento, se exacerbado, pudesse pôr a perder as conquistas materiais e espirituais obtidas à custa de tanto sacrifício.

No enfrentamento desse dilema, duas correntes surgiram: a que advogava a contenção do crescimento de São Paulo, uma vez que entendia que a cidade já havia atingido um nível máximo/ótimo de crescimento (aglutinada em torno da máxima "São Paulo precisa parar") e a corrente que defendia a continuidade do crescimento a qualquer custo, desconsiderando ou minimizando os prejuízos eventualmente causados por este (congregando seus adeptos sob o dístico "São Paulo não pode parar").

Os adeptos da primeira corrente defendiam a intervenção do governo do Estado no processo de industrialização, promovendo a desconcentração industrial, a criação de cidades satélites e o descongestionamento do centro da cidade de São Paulo, por meio de uma política de criação de subcentros. Coerentemente, puseram a ênfase na organização de um sistema de planejamento metropolitano e estadual que restabelecesse o equilíbrio do sistema urbano.

Inversamente, seus opositores adotavam uma abordagem mais liberal no trato da questão. Defendiam que o crescimento de São Paulo poderia evitar suas piores mazelas através de um conjunto limitado de intervenções no coração da própria cidade, destinado a garantir a fluência do trânsito e o atendimento das necessidades fundamentais da sua população, então em constante crescimento. As leis da oferta e da procura se encarregariam do resto, direcionando o crescimento da malha urbana para regiões ainda não saturadas e onde a terra urbana fosse mais barata.

Esse debate dominou o cenário paulistano a partir dos anos 50 como foi dito porque, entre outras coisas, as diferentes correntes terçaram argumentos uma contra a outra de forma permanente e consistente, dado que ambas possuíam entre suas fileiras intelectuais de primeira linha, dotados de sólida preparação intelectual e experiência administrativa, capazes portanto de antagonizarem com sucesso com seus opositores: Anhaia Melo pelo primeiro grupo e Prestes Maia pelo segundo.⁷⁶

Entre os prefeitos mais claramente identificados com os propósitos da contenção do crescimento da cidade temos Jânio Quadros (1953-1954) e Figueiredo Ferraz (1971-1973), além dos governadores Lucas Nogueira Garcez (1951-1954) e Carvalho Pinto (1959-1961). Já entre os prefeitos que se inclinavam manifestamente para a orientação da sustentação do crescimento temos o próprio Prestes Maia (1961-1965) e Faria Lima (1965-1969), além do governador Adhemar de Barros (1947-1950 e 1963-1966).⁷⁷

Ambas as correntes tiveram a oportunidade histórica de chegar ao exercício do poder, colocando em prática suas ideias e/ou desconfirmando as realizações dos seus oponentes, estendendo o debate e contribuindo para a sua continuidade ao longo do tempo. Para complicar e prolongar ainda mais o confronto, destaque-se a recorrência com que posturas alternativas a ambas as propostas eram consideradas pelos detentores do poder, como exemplificam as diversas encomendas de planos a entidades externas à realidade local.

Concluindo a análise do caso paulista, pode-se afirmar que as profundas discordâncias conceituais acerca dos fundamentos da ação do poder público no ordenamento do espaço urbano contribuíram poderosamente para dificultar a institucionalização da prática do urbanismo.

O caso da cidade do Rio de Janeiro repete o padrão verificado em São Paulo. Aqui, as discordâncias intelectuais foram também significativas, girando em torno de uma variedade de abordagens e propostas passíveis de implementação. Destas, a mais importante talvez seja a polêmica suscitada pela expansão das favelas.

76 MEYER, *op. cit.*, p. 97-127.

77 LEVY, *op. cit.*

Em torno do problema duas posturas surgiram: a dos que se inclinavam pela remoção das favelas e aqueles que reivindicavam sua urbanização. Ambos os planos encomendados a escritórios estrangeiros (Agache, 1930; Doxiadis, 1964) advogavam a erradicação das favelas e a remoção das populações faveladas. Embora a oposição a essa proposta tenha sido fraca no primeiro plano, ela cresceu vertiginosamente quando da apresentação do segundo.⁷⁸

Além da consideração dos aspectos sociais envolvidos – que desde então vêm pesando cada vez mais –, a proposta do Plano Doxiadis para as favelas foi severamente criticada pelos profissionais brasileiros por não se basear em uma abordagem abrangente do problema, inexistindo diagnósticos que fundamentassem aquela abordagem. Nesse caso, parece sensato supor que, na verdade, tanto Agache quanto Doxiadis não estavam fazendo mais do que refletir as orientações elitistas e antipopulares dos governos que encomendaram os respectivos estudos.⁷⁹

Contudo, essa polêmica, embora significativa, não teve um papel decisivo em obstar a institucionalização de uma proposta consistente de planejamento urbano. No caso carioca, parecem ter pesado bem mais os óbices institucionais, com uma proliferação de agências públicas que, possuindo tanto capacitação técnica quanto recursos financeiros, dedicavam-se a perseguir objetivos ora redundantes, ora contraditórios na implementação de uma infraestrutura de serviços e obras urbanas.

Salvo a aparição de um “plano alternativo” na reta final do processo de legitimação do plano diretor – logo eclipsado –, nenhum desses impasses se verificou em Curitiba. Nesse sentido, o contraste do caso de Curitiba com o do Rio de Janeiro e, principalmente, de São Paulo, é dos mais notáveis. Mais ainda, o amplo reconhecimento de instâncias nacionais e estrangeiras ao sucesso das políticas desenvolvidas em Curitiba acabou por conferir uma extraordinária legitimidade aos pressupostos do plano, tornando incontroversa a sua aceitação.

Como já foi dito, também entre as elites políticas deverá ser obtido apoio para o plano. Independentemente da orientação política, da

78 REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, cap. 4.

79 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, item: Análise do plano Doxiadis.

filiação partidária ou das inclinações ideológicas, os quadros políticos locais deverão – se bem que, previsivelmente, em diferentes graus – identificar-se com o plano.

Discordâncias sempre existem e são inevitáveis, mas estas jamais poderão redundar na desfiguração ou inviabilização do plano. Isso é mais fácil de ocorrer em cidades onde a disputa política não é excessivamente polarizada, isto é, onde os antagonismos não se baseiam em interesses e posturas irreconciliáveis.

Em São Paulo isso dificilmente seria possível. Dada a emergência de tradições políticas tão distintas e em permanente confronto, o revezamento destas no exercício do poder só poderia redundar na desconirmação das iniciativas de mais longo prazo tomadas pelas gestões anteriores. Administrações identificadas com os ideários do “adhemarismo”, do “janismo”, do “malufismo”, do “quercismo” em São Paulo, e do “chagismo” ou do “brizolismo” no Rio de Janeiro, entre tantos outros “ismos”, para não falar da polarização entre “direita” e “esquerda” em cidades como o Recife, sempre têm dificuldade em implementar projetos de longo prazo legados por seus antecessores se estes forem da corrente contrária.

Em Curitiba, a polarização político-partidária certamente existiu, mas nunca alcançou tais níveis. Afinal, só existe uma corrente política na história recente do Paraná, capaz de aglutinar ao seu redor – ou contra si – vários apoios e grupos.

Trata-se do grupo do ex-prefeito de Curitiba (1954-1958), ex-deputado federal (1958-1960), ex-governador (1960-1965 e 1978-1982), ex-ministro da agricultura (1965-1966), ex-senador (1968-1974), ex-ministro da educação (1974-1978) e ex-presidente da Itaipu Binacional (1985-1989), Sr. Ney Aminthas de Barros Braga, criador do “neysmo”.⁸⁰

Dessa corrente saíram praticamente todos os quadros de relevância da política paranaense contemporânea, garantindo a ela ampla hegemonia até, pelo menos, o final da ditadura militar. Somente aí se verifica uma polarização significativa de forças políticas, quando o “neysmo”

é identificado com a ditadura militar, a tecnoburocracia, o autoritarismo etc. e duramente combatido pelas suas várias oposições, agrupadas no PMDB. Contudo, superada essa conjuntura, as forças políticas voltam a se agrupar em partidos e grupos de pouca ou nenhuma feição doutrinária ou programática, esvaziando a confrontação anterior. De fato, número substancial de políticos circula pelas diversas legendas ao longo de sua carreira, sem se comprometer com a mística destas ou de personagens do jogo partidário.

Finalmente, o consenso deve – necessariamente – incluir a classe dos proprietários. Afinal, como já foi visto, todos ou quase todos os meios materiais necessários à execução de programas de reforma urbana são de propriedade e/ou estão sob controle (maior ou menor, dependendo de cada caso específico) dos empresários. Tudo isso para não falar da capacidade que essa classe tem, desproporcionalmente ao número de seus integrantes, de mobilizar apoios e influenciar a opinião pública. Consequentemente, seu poder de veto sobre a transformação dos planos em realidade é enorme.

Assim sendo, um determinado plano diretor tem tanto mais chance de contar com a colaboração desses segmentos sociais para a sua implementação quanto maior for a sua identificação com os objetivos e valores da economia de mercado e da livre iniciativa. Claro que essa identificação não pode ser estrita a ponto de o plano perder seu apelo universalizante. Por definição, planos diretores são feitos para todos os habitantes da cidade, e não para essa ou aquela classe específica. Se ele assumir essa orientação (ainda que apelando à realização dos interesses das classes dominantes) dificilmente poderá construir o consenso descrito.

O ideal é que essa identificação do plano com a realização dos interesses do capital privado assuma a forma de objetivo socialmente justo e benéfico para todos. Se isso não for possível, o plano deve, no mínimo, não se constituir em ameaça – direta ou indireta, explícita ou velada – àqueles interesses. Se o contrário ocorrer, então será sempre grande a chance de o plano vir a ser obstaculizado pela ação (ou inação) dos empresários. E é da relação entre empresários e urbanistas que trata o próximo capítulo.

⁸⁰ Referências a sua vida e obra podem ser obtidas em AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978; ou IPPUC, *op. cit.*, v. 5, p. 1-13.

Empresários e urbanistas: personagens da conformação do modelo curitibano de planejamento

Economia e planejamento urbano: considerações preliminares

ênfase p/ papel do plano diretor,

A compatibilização dos interesses dos empresários com os dos urbanistas, pelo menos em torno de algumas questões essenciais, é, como já foi dito, fundamental para o êxito de qualquer política de planejamento urbano. Isso é particularmente verdadeiro no caso do Brasil, onde tantos recursos e propriedades que são necessários e/ou estão implicados no processo de reforma urbana se encontram sob o controle ou a influência da classe dos capitalistas. Dessa forma, é óbvio que as elites econômicas locais também devem ser levadas em conta no processo de legitimação de qualquer plano diretor. Concluindo, não é somente um determinado contexto institucional que constrange a ação dos urbanistas; também o fato de eles se moverem numa sociedade capitalista, na qual todas as coisas têm dono – inclusive e principalmente a terra –, pesa poderosamente como limitador de amplitude da realização das suas utopias urbanas.

Aqui cabe esclarecer um ponto de importância fundamental. Os planos diretores são pensados e realizados não para todo o conjunto da economia urbana, como se pode pensar a princípio, mas apenas e tão

somente para a sua parte legal e formal. O que se quer dizer com isso é que tais planos não são compatíveis nem compatibilizáveis com os setores informais da economia: comércio ilegal, transportes coletivos “piratas” e, principalmente, os loteamentos clandestinos. Numa palavra, os planos não se dirigem à cidade “real”, mas sim à cidade “legal”.

De fato, o urbanismo contemporâneo geralmente pensa esses fenômenos como disfunções ou anomalias do sistema urbano, os quais poderão, por sua ação, virem a se tornar passíveis de erradicação. De qualquer forma, não é aos empresários e usuários desses ramos de atividade econômica que os planos diretores se dirigem, uma vez que os instrumentos e recursos disponíveis aos órgãos de intervenção urbana jamais teriam sobre eles qualquer eficácia, precisamente devido a seu caráter informal. Ferramentas como códigos de obras, leis de zoneamento, concessões de linhas de ônibus, alvarás de funcionamento para estabelecimentos comerciais não têm, nesse contexto, nenhuma significação. Esses procedimentos estruturantes da prática urbanística só têm eficácia e, portanto, só se dirigem, como já foi dito, à cidade legal e formal.

Dessa forma, qualquer movimento das agências de intervenção no espaço urbano com vistas à ampliação da sua capacidade de fiscalização só pode se constituir a esses setores como uma ameaça. Tais movimentos são inevitáveis quando se trata de impor à cidade um novo plano diretor. Essa ameaça pode variar da imposição do seu ingresso na economia formal à total desarticulação das suas atividades – o que, em certas circunstâncias, é a mesma coisa. Assim, quando é mencionada a compatibilização dos interesses de urbanistas e planejadores, refere-se apenas aos empresários da economia formal. Os setores informais sempre irão se relacionar com o urbanismo, e vice-versa, de maneira hostil.

Assim, se os setores informais têm uma inserção política significativa no conjunto do sistema de poder local, eles buscarão, no mínimo, exercer o poder de veto sobre determinadas iniciativas de reforma urbana ou, no limite, até inviabilizar a institucionalização de qualquer processo de planejamento urbano. Inversamente, a imposição de uma prática urbanística consistente e dotada de significativos recursos de imposição de suas propostas desarticula, expulsa ou elimina a economia informal da malha urbana, no todo ou em parte. Concluindo,

pelo menos sob o atual paradigma do planejamento urbano dominante, o urbanismo e a economia informal são realidades antagônicas e destinadas à confrontação permanente e incansável.

O relacionamento dos planejadores urbanos com a economia formal é ainda mais complexo. A imposição de padrões restritivos em maior ou menor grau do uso do solo para configurar a paisagem urbana desejada, o reordenamento do transporte coletivo para fazê-lo atuar como indutor do crescimento da malha urbana, alterações nos padrões construtivos para adequá-los à obtenção de um novo perfil de edificações, a realização de obras públicas em determinados locais e não em outros etc. figuram como as iniciativas mais recorrentemente associadas à execução dos planos diretores. Rigorosamente *todas elas* provocam tensões sobre os empresários envolvidos com esses ramos da economia urbana. Dessa forma, independentemente do apoio que estes deem inicialmente a qualquer proposta preliminar de plano diretor, a sua implementação sempre será para eles motivo de preocupação, sendo previsível que se verifiquem tentativas de influenciar sua concepção e implementação.

No que diz respeito à economia informal, isso remete a algumas questões preliminares. Qual o peso dos interesses da economia informal em cada realidade que vem sendo examinada? Como estes se inserem no sistema político? Qual a sua capacidade de travar ou modificar os processos de institucionalização do planejamento urbano?

Já com relação à economia formal, cabem indagações semelhantes, mas que enfatizem o caráter positivo da sua participação. De que forma o empresariado local começou a se envolver com o assunto? Que mecanismos foram acionados para efetivar sua participação? Qual o papel desempenhado pelas suas entidades representativas? Que iniciativas ele apoiou ou desautorizou? Quais propostas foram resultado de sua influência?

Tanto no caso do Rio de Janeiro quanto no caso de São Paulo, os interesses dos loteadores clandestinos tiveram um papel preponderante na conformação das feições do sistema de planejamento local. Já em Porto Alegre e Curitiba, sua ação não se revestiu das mesmas características, assumindo importância bastante secundária.

A cidade de São Paulo conheceu taxas explosivas de crescimento ao longo das décadas de 50 e 60. Durante os anos 70 o crescimento também foi expressivo, se bem que em proporções bem menores. Na década de 80 houve uma queda significativa nas taxas de crescimento, muito provavelmente em função da aguda recessão econômica, a qual eliminou numerosos postos e oportunidades de trabalho, contribuindo para a inversão do fluxo migratório que caracterizava o padrão de urbanização da cidade até então.¹

O que há de mais notável no caso de São Paulo é o papel desempenhado pelos loteamentos clandestinos no processo de expansão da sua malha urbana. De fato, vastas superfícies de terra foram urbanizadas por toda a região em torno do núcleo da malha urbana em grande parte, senão totalmente, graças à ação dos loteadores clandestinos que, à margem da legislação vigente, proporcionavam às crescentes levas de migrantes recém-chegados a São Paulo uma oportunidade única de ter acesso à moradia própria.

Esses loteamentos se localizavam preferencialmente em locais ermos, destituídos de quaisquer tipos de serviços e infraestrutura urbana, frequentemente em regiões sujeitas a inundações e/ou cuja propriedade estivesse sob litígio. Mesmo quando as condições da terra eram satisfatórias do ponto de vista da topografia, e regulares juridicamente, os lotes vendidos eram sistematicamente de tamanho muito inferior ao exigido pela prefeitura. Inexistia previsão de espaço para instalação futura de praças, parques, áreas de lazer, escolas e postos de saúde. Até as áreas destinadas a arruamento eram exíguas, havendo casos de ruas tão estreitas que não permitiriam a passagem dos ônibus. Concluindo, o único interesse do loteador clandestino era – e ainda é – fazer com que o espaço disponível para comercialização rendesse ao máximo.²

1 SINGER, P. O plano diretor de São Paulo, 1989/1992: a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M. C. R. (Org.). *Na sombra da cidade*. São Paulo: Escuta, 1995, p. 182.

2 Segundo SAIA (1972), entre 1930 e 1954 nada menos de 270 Km² de área urbanizada foram incorporados à malha urbana sem obedecer a qualquer lei ou diretriz, com claros indícios de que o processo desde então só fez por aumentar. A área total do município é de 1.453 Km². Citado em: MAYER, R. M. P. *Metrópole e urbanismo*: São Paulo nos anos 50. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) - FAU, USP, p. 241.

A extraordinária expansão desse tipo de empreendimento, base do crescimento de São Paulo nessa segunda metade de século, suscita algumas indagações. Como ele foi possível? Que medidas foram tomadas para contê-lo? Como e por que se permitiu que ele fosse tão longe?

A resposta recorrente a essas questões costuma apontar para um único vilão: o próprio loteador clandestino. Seria graças exclusivamente a sua ação nefasta e mesquinha que as periferias de São Paulo teriam se coberto de loteamentos de urbanização difícil, problemática ou mesmo inviável, mas, de qualquer forma, sempre muito dispendiosa para o poder público. Essa interpretação era particularmente popular entre os arquitetos e urbanistas que discutiam a questão do planejamento urbano em São Paulo nos anos 50-60.

Embora essa interpretação seja correta, ela está longe de se constituir numa análise completa do fenômeno. Afinal, qual o papel desempenhado pelo sistema político local em geral e pela administração pública municipal em particular no sentido de fomentar ou conter o processo?

O primeiro ponto a ser destacado é que a administração municipal não dispunha nem de recursos e nem de vontade política para combater os loteamentos clandestinos. Achava-se a municipalidade presa a uma legislação obsoleta, truncada e contraditória, o que dificultava sobremaneira o enquadramento dos loteamentos em situação de irregularidade, por um lado. Por outro, dada a velocidade de expansão do fenômeno, a prefeitura nunca conseguiu dispor dos meios materiais e humanos necessários para combater de forma efetiva os loteadores clandestinos. Contudo, mais grave era a percepção – provavelmente dominante – entre importantes setores da administração municipal de que os loteamentos clandestinos eram, pelo menos em parte, funcionais para o processo de urbanização da cidade.³

3 Nas palavras do Governador Adhemar de Barros à população pobre: “[...] podem construir suas casas sem planta que a prefeitura fecha os olhos [...]” KOWARICK, L.; BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC/UNRISD, 1988, p. 138.

Este ponto merece, pela sua importância, ser esclarecido. No decorrer da década de 50 os elementos envolvidos com a repressão aos loteamentos clandestinos começaram a notar que, ao combater os loteadores, na verdade atingiam apenas as populações de baixa renda. Com frequência os loteadores abandonavam seus “empreendimentos” embargados pela prefeitura e os retomavam em outro local, senão em outro município vizinho, onde a legislação de uso do solo era mais permissiva – isto é, quando esta existia.

Para a população que buscava instalar-se no loteamento embargado não restava outra alternativa senão rumar às favelas ou instalar-se em cortiços no centro da cidade – quando isso estava ao seu alcance.

O resultado é que, sem poderem alterar a legislação com vistas à adoção de padrões mais flexíveis do uso do solo, os executores dessa política de repressão começaram, em alguns casos, a fazer “vistas grossas” ao fenômeno. Fosse em função da percepção da injustiça social presente no embargo dos loteamentos, fosse devido ao fato de preferirem o loteamento clandestino à proliferação das favelas (tidas como um mal maior), o fato é que não pesava só a escassez de recursos materiais e humanos contra a eficácia da repressão a esses empreendimentos. Como se vê, os executores dessa política repressiva estavam profundamente divididos acerca da sua validade, contribuindo para o seu esvaziamento.⁴

Esse impasse poderia ser contornado se o sistema político local como um todo, executivo e legislativo, cerrasse fileiras contra os loteadores, por um lado, e a favor do oferecimento de mais opções de moradias para as classes populares, por outro. Mas tal não aconteceu. Muito pelo contrário, a câmara de vereadores, primeiro, e a prefeitura, um pouco mais tarde, acabaram se envolvendo com o fenômeno de forma a reforçá-lo.

Ocorre que por volta de meados da década de 50 já havia em São Paulo um número impressionante de associações de moradores e amigos de bairros. As fontes disponíveis as estimam em 300, mas esse número pode ter sido muito maior. Essas entidades surgiram em maior

4 MAYER, *op. cit.*, p. 244.

número precisamente onde as carências sociais e de oferta de serviços públicos urbanos eram enormes, isto é, nos loteamentos clandestinos. Seu objetivo quase que exclusivo era levar o poder público a dotar a região de equipamentos e serviços de infraestrutura urbana, a começar pelo abastecimento de água e esgoto, energia elétrica etc. e, posteriormente, para a construção de escolas e postos de saúde.

O recurso utilizado por essas populações era o contato com os vereadores, os quais, por sua vez, viram aí uma oportunidade inescapável de aumentar suas bases eleitorais. Dessa forma, rapidamente a Câmara de Vereadores se viu incumbida de um serviço que um observador classificou como o de um “despachante de luxo”,⁵ intermediando junto à prefeitura o atendimento às demandas das populações carentes. Nessa perspectiva, fica fácil se entender porque a maioria dos vereadores – e, mais tarde, os próprios prefeitos – não revelavam muito interesse no debate *abstrato* das teorias urbanísticas, preferindo se dedicar ao atendimento de demandas sociais que lhes prometiam um retorno político *concreto*.

Nesse perfil se encaixou a carreira inicial do mais bem sucedido dos políticos populistas da cidade e seu conhecido reduto eleitoral: Jânio da Silva Quadros e a sempre crescente Vila Maria.⁶

No Rio de Janeiro ocorreu um fenômeno semelhante, provavelmente agravado pelas condições locais. É que ali as favelas eram uma preocupação muito mais importante das elites dirigentes, sendo assunto obrigatório, senão central, do debate urbanístico contemporâneo. Além disso, havia um entorno de municípios vizinhos à cidade do Rio de Janeiro bastante numeroso, os quais se constituíam no viveiro ideal para a proliferação de loteamentos clandestinos, e isso por duas razões.⁷

A primeira é que, como em todas as regiões metropolitanas brasileiras, a legislação de uso do solo varia de cidade para cidade. Esta sempre é mais rigorosa nas capitais, as quais têm de zelar pela imagem e salubridade do núcleo de poder, e é sempre mais branda nos municípios

5 DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates*, ano 8, n. 24, p. 37, 1988.

6 KOWARICK, *op. cit.*, p. 145.

7 MASSENA, R. M. R. *O valor da terra urbana no município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1976. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - PUR, UFRJ. 92 p.

vizinhos. Estes não só não dispõem dos recursos materiais e humanos para elaborar e executar uma legislação urbana tão aperfeiçoada quanto aquela das capitais, como consideram interessante favorecer a instalação de loteamentos populares em seu território, ainda que de padrões urbanísticos discutíveis. Isso não só desobriga o poder local a investir em programas habitacionais para populações de baixa renda, como também renova as possibilidades de arrecadação do município, aumentando sua população e estimulando a construção civil.

Em segundo lugar, os investimentos em transporte rodoviário e ferroviário por parte das autoridades estaduais e federais abriram possibilidades espetaculares de lucro para os especuladores imobiliários naquela região. Rapidamente se procedeu dessa forma à ocupação da Baixada Fluminense, cujo padrão de urbanização apresentou mazelas de tal magnitude que dispensa maiores comentários.

O que singularizou o caso do Rio de Janeiro face ao de São Paulo em relação aos loteamentos clandestinos foi a sua inserção política. Em São Paulo, as populações neles instaladas buscaram a intermediação dos políticos para verem suas demandas atendidas, em troca de retribuição eleitoral. No Rio de Janeiro, os próprios loteadores clandestinos fizeram-se políticos: prefeitos, membros do primeiro escalão de várias administrações locais, vereadores e até mesmo um vice-governador do Estado do Rio de Janeiro eram loteadores clandestinos ou, no mínimo, com eles mantinham estreitas ligações. Isso não excluiu, certamente, a possibilidade de um número apreciável de políticos locais basearem a continuidade de suas carreiras na atuação como “despachantes de luxo” para as populações desses loteamentos.⁸

Dessa maneira, pode-se afirmar que a forma pela qual se deu a inserção desses loteadores e/ou seus clientes no sistema político partidário do Rio de Janeiro contribuiu significativamente para, no mínimo, desestimular e, no limite, inviabilizar a institucionalização de um processo consistente de planejamento urbano, não só em nível local, mas também metropolitano.

⁸ GONDIM, L. M. P. *Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil*. Cornell, 1986. Thesis (PhD) - Cornell University. p. 89.

Em Porto Alegre e Curitiba tais fenômenos certamente existiram – e ainda existem –, mas só foram assumir significação muito tardiamente, quando já estava – bem ou mal – definido um quadro determinado de urbanismo local.

Em Porto Alegre, o atendimento às demandas de serviços públicos urbanos por parte de populações faveladas e/ou de loteamentos irregulares só adquiriu alguma importância como elemento de desvirtuamento do Plano Diretor muito recentemente. Aliás, a prática só teve significação decisiva na conjuntura redemocratizante, precisamente quando o cargo de prefeito passou a ser disputado pelo voto direto.

Em Curitiba, o fenômeno é igualmente recente e não tem, com certeza, a penetração política que adquiriu no Rio de Janeiro. É óbvio que a figura do vereador “despachante de luxo” existe, mas não se conta entre os loteadores clandestinos nenhum político ou empresário de relevância. Nesse sentido, a sua marginalidade econômica corresponde uma marginalidade política, o que certamente não é o caso carioca.⁹

Com relação ao setor formal da economia, cabem algumas considerações preliminares. Como apontado anteriormente, o conjunto dos empresários cujos interesses podem vir a ser afetados pela reforma urbana não é apenas vasto, mas profundamente heterogêneo. No que consistem, então, essas diferenças? A pergunta ganha importância ainda maior quando se leva em conta que, dependendo da resposta que se recebe, pode-se entender os limites e possibilidades de cada setor não apenas em se tratando de organizar o seu mercado mas, e principalmente, de pressionar o poder público.

Uma primeira distinção que deve ser feita diz respeito ao grau de concentração da propriedade em cada ramo de atividade econômica. Dos setores mencionados, nota-se que alguns organizam-se como um oligopólio, no qual um reduzido número de empresas reparte entre si a totalidade do mercado ou algo próximo disso. É o caso do transporte coletivo, em que umas poucas empresas concessionárias *dividem* – literalmente – entre si o mercado. É que o mecanismo de

⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Relatório geral da comissão parlamentar de inquérito dos loteamentos clandestinos. Curitiba, 1978. p. 8.

concessão torna privativa de uma empresa a exploração de uma região da cidade e/ou de um certo número de linhas. Dessa forma, a concorrência entre elas desaparece, só ressurgindo – se ressurgir – em caso de licitação de novas linhas.

Outros casos evidentes podem ser encontrados na indústria de transformação. Operam na área urbana ou próximo a ela setores fortemente oligopolizados, como os de bens de produção, de consumo duráveis etc. Nesses ramos, fatores inerentes ao mercado induzem à oligopolização, tais como as consideráveis barreiras de entrada para novas empresas nessa indústria. Uma vez que essas empresas exibem um alto valor agregado nos produtos que fabricam, elas se tornam particularmente visadas por municipalidades desejosas de aumentar sua arrecadação e, secundariamente, pelo número de novos empregos que elas podem gerar.

Consequentemente, elas exibem poderes de barganha – em se tratando de compatibilizar seus interesses com os dos poderes públicos – muito superiores àqueles disponíveis por outros ramos da indústria de transformação. E esses poderes têm sido recorrentemente utilizados, tanto em se tratando da realocação das atividades industriais de um município para outro, como, mais comumente, com a ameaça de realocação.¹⁰

Os demais setores envolvidos – imobiliário, empreiteiras, comércio, indústria da construção civil – podem experimentar diferentes graus de concentração da propriedade das suas respectivas empresas ao longo do tempo. Contudo, jamais poderão, dadas suas características inerentes, aspirar à condição de oligopólios. No caso de Curitiba, por exemplo, o setor das empreiteiras tende à fragmentação,¹¹ ao passo que o das imobiliárias vem se concentrando progressivamente.¹²

10 Veja-se por exemplo ETZKOWITZ, H; MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. *Comparative Urban Research*, v. 6, 2-3, p. 46-53, 1978.

11 Segundo depoimento de Mário Antônio Baumle, ex-diretor do Setor de Serviços Urbanos da Apeop, quando do surgimento da associação há 35 anos poucas empresas dividiam entre si o mercado. A partir de meados da década de 1980, segundo ele, surgiram dezenas e dezenas de empreiteiras disputando o mercado e a cada dia aparecem novas porque “[...] para abrir uma empreiteira hoje o sujeito só precisa de uma kombi e uma pastinha 007 [...]”

12 Passo importante nesse sentido foi dado em 1991 quando a Ademi criou uma empresa de consórcio estadual para aquisição da casa própria que reunia as 40 maiores empresas do ramo. ADEMI constitui empresa de consórcio imobiliário no Paraná. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 20 nov. 1991. p. 2.

Tudo isso tem implicações, como já apontado, sobre a possibilidade de cada indústria fazer prevalecer seus interesses comuns sobre os projetos urbanísticos. Afinal, a concentração de propriedade por si só, se não garante, certamente facilita o esforço de organização de cada categoria.¹³

Uma reflexão nesse sentido começaria por indagar sobre os mecanismos, formais e informais, que cada ramo de atividade usa para, primeiro, organizar seu mercado e, em seguida, mobilizar seus congêneres para influenciar politicamente o processo de reforma urbana. Aqui cabe uma investigação das entidades representativas de cada setor do empresariado mencionado e das atividades por elas desenvolvidas afetas ao campo do urbanismo.

No caso particular de Curitiba, é fácil perceber que todos os interesses mencionados têm, de longa data, dado provas de que sabem organizar-se em sua própria defesa. Uma das iniciativas pioneiras nesse sentido foi a criação da, hoje centenária, Associação Comercial do Paraná (ACP). Outros setores empresariais fundaram em 1944 a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep).¹⁴ Ainda em 1944, logo após a edição do primeiro plano urbanístico de Curitiba – o famoso Plano Agache – os construtores criaram o atual Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon).¹⁵

Em meados da década de 50 os donos de empresas de ônibus de Curitiba criaram o seu sindicato. Em 1960 os empreiteiros, por sua vez, fundaram a Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop).¹⁶

13 Haja vista o exemplo do contraste entre a indústria do carvão norte-americana e a europeia, conforme descrito em BOWMANN, J. R. *Capitalist collective action: competition, cooperation and conflict in the coal industry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. 342 p.

14 COMEMORAÇÕES e festividades dos 46 anos da Fiep. *Indústria, órgão oficial de divulgação da Fiep*. Edição comemorativa, Curitiba, 1990, p. 46-47.

15 MEIO século de história. *Boletim da Construção, órgão oficial de divulgação do Sinduscon*. Curitiba, n. 315, p. 6-7, 5 jun. 1994.

16 O surgimento de tal entidade se deu face à mobilização dos empreiteiros para cobrarem do governo do Estado o pagamento devido pelas numerosas obras executadas na gestão de Bento Munhoz da Rocha Neto, alusivas ao centenário de emancipação política do Paraná. A esse respeito ver: Associação e opinião – autêntico instrumento. *O empreiteiro do Paraná, órgão oficial de divulgação da Apeop*, ano 1, n. 1, p. 2, jul. 1966.

Em tempos mais recentes deu-se a criação da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), fundada pela elite dos incorporadores, construtores e especuladores em geral em 1980, desejosos de uma entidade mais “política” que o Sinduscon no qual se abrigavam. Estes mesmos setores fundaram em 1981 o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná (Secovi).¹⁷

Essas categorias – com uma única exceção – jamais tiveram reconhecido pelo poder local o seu direito à participação formal na elaboração das políticas de planejamento urbano, se bem que este tenha sido reivindicado em mais de uma ocasião.¹⁸ Como elas poderiam, então, buscar participar do processo de decisão em questões que afetam seus interesses?

Empresariado e política industrial

O episódio mais antigo do qual se tem notícia dessa participação é a realização do Seminário de Desenvolvimento Industrial de Curitiba em 1965. Tratava-se de uma iniciativa da Fiep e da ACP e que contou com a participação de integrantes dos altos escalões das administrações municipal e estadual. Seus objetivos eram estudar as medidas capazes de promover a industrialização de Curitiba, incentivar o entrosamento dos órgãos que pudessem influir nessa promoção e divulgar as vantagens que a região pudesse oferecer aos novos investidores.

Dentre o conjunto de recomendações que o seminário fez às autoridades presentes, destacam-se a necessidade da “[...] formulação de uma política agressiva para a aceleração do desenvolvimento econômico

¹⁷ Segundo informante do Sinduscon.

¹⁸ Especificamente em 1965, quando da elaboração do primeiro plano preliminar de urbanismo de Curitiba; em 1988, quando da segunda eleição direta para prefeito desde o fim da ditadura militar; e, em 1990, quando da elaboração da Lei do Solo Criado.

e social na área [...].”¹⁹ pela celebração de convênio entre a prefeitura de Curitiba e a Codepar (que seria depois transformada em Banco de Desenvolvimento do Paraná – Badep) para a realização de um estudo sobre a concessão de incentivos fiscais e financiamentos, da reserva de uma vasta área na cidade de Curitiba destinada a alocar novos investimentos industriais e propiciar oportunidades de expansão para os já existentes, apoiar a sustentação da oferta de energia elétrica para fins industriais etc.

Esse seminário foi realizado logo após a aprovação do plano diretor da cidade, no qual já havia sido prevista a criação de um distrito industrial com características físicas em tudo semelhantes ao que propunham os presentes a esse encontro. Consta-se, porém, que a preocupação das elites locais com a industrialização do Paraná em geral e de Curitiba em particular é bem anterior. Ela remonta a, pelo menos, um estudo encomendado pela Codepar sobre as áreas do Estado passíveis de se converterem em polos industriais, realizado em 1963 pela Sigmacs.

Recuando mais ainda no tempo, é perfeitamente possível se perceber a preocupação das elites locais com a efetivação de um projeto de desenvolvimento econômico baseado na industrialização já a partir do início da década de 60. Vários fatores concorreram para uma drástica revisão dos pressupostos desses dirigentes com relação à ênfase exclusiva na natural vocação agrícola do Paraná. Por paradoxal que possa parecer, tal se deu justamente no instante em que o Paraná se convertia no maior exportador de café do Brasil, com a abertura de novas frentes pioneiras e de colonização que avançavam do Estado de São Paulo.

Ocorre que o sucesso do Paraná como exportador de café trazia no seu bojo alguns processos inquietantes para as elites paranaenses. O principal é que essas áreas tinham conexões econômicas não com o Estado do Paraná, como se pode supor, mas sim com a cafeicultura paulista. Dessa forma, essas populações não só adquiriam os produtos industrializados e de consumo necessários em São Paulo, como exportavam o seu café através do Porto de Santos.

¹⁹ NAMUR, M. *Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial (1973-1980)*. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) - FAN, USP. p. 17.

Dá adviriam duas consequências graves para as elites políticas do Paraná: a evasão de divisas e a quebra da unidade territorial do Estado. Este último temor é uma constante na história política desta unidade da Federação, remontando à criação da província do Paraná (desmembrada precisamente de São Paulo em 1853) e sendo reatualizado com as propostas contemporâneas de criação do Estado do Paranápanema (às custas do desmembramento do norte do Estado, 1991-92).

Em função da percepção de ambos os perigos, começou a ser gerado um projeto de industrialização do Estado que fosse capaz tanto de promover o desenvolvimento econômico, evitando a evasão de divisas, quanto a integração territorial, afastando o perigo de desmembramento de partes do território. A administração Ney Braga (1961-1966) deu forma concreta a esses projetos. De fato, esse governador do Partido Democrata Cristão (PDC) assumiu o governo colocando essas preocupações como centrais no seu programa de governo.²⁰ Para tanto, ele se empenhou em racionalizar a máquina administrativa²¹ a fim de capacitá-la para atuar como propulsora do desenvolvimento econômico e, comprometendo-se com um plano de governo que privilegiava a diversificação econômica, deslanchou um ambicioso programa de industrialização.

Esses esforços eram apoiados por iniciativas paralelas da Fiep e da ACP. Por exemplo, durante os anos 70 ambas as entidades pleitearam incansavelmente junto ao governo federal que este destinasse para o Estado pelo menos alguns dos seus projetos na área de siderurgia e petroquímica. Em parte graças a esses esforços é que instalou-se, em 1976, uma refinaria da Petrobrás no município vizinho de Araucária.

20 Há uma associação evidente entre a Sagmacs, o PDC e o propósito dos governantes deste partido de pautarem sua atuação pelo planejamento e pela racionalização. O primeiro governador do país a elaborar um plano de governo foi o de São Paulo (Carvalho Pinto, 1961); o segundo foi o do Paraná (Ney Braga, 1963); ambos do PDC e os dois formulados pela Sagmacs. O prefeito de Curitiba na época da elaboração do atual Plano Diretor, vale lembrar, também era do PDC.

21 Data desta época a criação de uma extensa "administração paralela" que visava precisamente contornar a ineficiência da administração pública tradicional sem atingir interesses estabelecidos. Surgem aí a Cafê do Paraná (agropecuária), a Fundepar (educação), a Sanepar (água e esgoto), a Telepar (telecomunicações), a Celepar (informática), a Cohapar (habitação), e a Codepar (fomento econômico). AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978, p. 29.

Para os objetivos deste trabalho, importa destacar duas consequências desse fenômeno. A primeira é que a criação de tantas agências voltadas para o desenvolvimento econômico e o comprometimento do governo do Estado com os pressupostos e a mística do planejamento abriram oportunidades extraordinárias para a proliferação de técnicos em planejamento, os quais passariam posteriormente a ocupar posições de destaque nas administrações estadual e federal. Só para citar dois exemplos de quadros oriundos da Codepar, tem-se o futuro presidente do Banco de Desenvolvimento do Paraná, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e Ministro da Fazenda Karlos Rischbieter; e o futuro presidente do BNH, da Copel, da Eletrobrás, Febraban, e diretor do Bamerindus e da Inepar Maurício Schulmann.

A segunda consequência, em decorrência direta desta, foi a interação constante entre esses planejadores da administração pública e o empresariado industrial, da qual o seminário mencionado é apenas um primeiro exemplo. Essa interação seria decisiva no detalhamento do projeto da Cidade Industrial de Curitiba.

Dessa forma, tanto em função da atuação consistente de suas entidades de classe (ACP e Fiep), quanto em função de sua relevância econômica (dado que o Estado e o país atravessavam justamente o momento em que o capital industrial superava o agrícola na composição do PIB) mas, talvez principalmente, em função da importância que as elites dirigentes do Estado atribuíam a sua contribuição para o desenvolvimento da economia local, o empresariado industrial conseguiu uma posição excepcional de onde poderia influenciar o poder público para conseguir o atendimento de suas demandas.

Em 1971, a ACP, em associação com a Prefeitura Municipal, promoveu a 1.^a Conferência de Desenvolvimento Econômico de Curitiba, com o propósito manifesto de reativar as decisões e sugestões aprovadas no 1.^o Seminário de Desenvolvimento Industrial que havia se realizado seis anos antes. Tanto o IPPUC quanto o Badep teriam se comprometido na conferência a expor os projetos e propostas que vinham detalhando para a promoção do desenvolvimento industrial, para debate com os empresários.²²

22 *Folha do Comércio* – órgão oficial da ACP, ano 11, Curitiba, p. 18-24, out. 1971 - n. 583 - Atas de reunião da ACP, 97.^a reunião, 4.10.71, p. 6

O resultado do encontro foi a deliberação em prol de uma política de desenvolvimento industrial baseada nos seguintes pontos: participação dos bancos de fomento econômico na atração de novas indústrias através de participação societária, fixação de áreas industriais obrigatórias e preferenciais, criação de organismos técnicos para o assessoramento de fusões e processos de modernização de indústrias etc.²³

Definiu-se, assim, a forma pela qual a Urbs iria atuar no processo de implantação da Cidade Industrial de Curitiba a partir do ano seguinte. Ainda na mesma ocasião, a ACP se congratulava pela sua bem-sucedida campanha em prol da instalação da nova refinaria da Petrobrás em Araucária, município da região metropolitana de Curitiba. Além disso, a ACP não deixou passar a oportunidade de clamar pela urgência na adoção das medidas preconizadas naquele evento, num editorial significativamente intitulado “Nossa industrialização precisa ser acelerada”, que diz:

[...] o desenvolvimento [...] deve ser organizado, incentivado e disputado. Não se pode esperar que ele venha naturalmente, como se tem esperado até então, ainda mais no atual momento brasileiro em que as várias regiões travam quase que uma batalha cotidiana na disputa de investimentos particulares e estatais.²⁴

Essa preocupação com a atração de investimentos redundou na criação do Conselho de Política Financeira do Município de Curitiba, destinado a assessorar o prefeito através da proposição de fórmulas para a captação de recursos internos e externos. Compunham o Conselho, presidido pelo prefeito, o Secretário da Fazenda do Estado, o presidente do Banco do Estado do Paraná (Banestado), o presidente do Badep, o presidente do Bamerindus, o presidente do Banco Comercial do Paraná, o presidente da ACP, o presidente do IPPUC, o diretor do Departamento da Fazenda e o Diretor de Despesa do município.

23 *Ibid.*, 1-7 nov. 1971 - n. 585 - ACP preocupada com o desenvolvimento, p. 8.

24 *Ibid.*, 15-21 nov. 1971 - n. 587 - matéria de capa.

Em função das tendências apontadas, surgiram dois fenômenos que lhes foram diretamente relacionados: 1.º) a conformação, no interior do plano diretor, de um projeto de desenvolvimento industrial extraordinariamente favorável ao atendimento das demandas do empresariado do setor (CIC); 2.º) a institucionalização de um padrão de relacionamento entre este setor do empresariado e as elites dirigentes locais.

O primeiro documento legal que definia a Cidade Industrial de Curitiba foi a Lei Municipal n.º 4.199 de 1972. Sua implementação se deu a partir de 1973, com base em um projeto de zoneamento urbano, sistema viário e uso do solo elaborado pelo escritório de projetos de Jorge Whilhem, que havia sido contratado especificamente para esta tarefa.

Para viabilizar a construção da infraestrutura necessária ao surgimento do novo distrito industrial, foi firmado em 1973 um convênio entre a prefeitura e o governo do Estado, no qual se definiam as atribuições de cada um dos órgãos que se veriam envolvidos no projeto.

Assim, estabeleceu-se que caberia à Prefeitura Municipal de Curitiba, através da Urbs, elaborar os projetos de urbanização da CIC, inclusive terraplanagem e pavimentação, além da desapropriação, liberação e venda das áreas tidas como de utilidade pública para o projeto. Ao governo do Estado competia o atendimento às necessidades de infraestrutura de água e esgoto (através da Sanepar), energia elétrica (Copel), telefone e telex (Telepar), além da concessão de financiamento para implantação ou expansão das indústrias (Badep). Além disso, procedeu-se à concessão de generosos incentivos fiscais (isenção total de impostos por até dez anos) e até mesmo à integralização do capital necessário para a implantação das novas fábricas, entrando aí o governo do Estado – através do Badep – como acionista daquelas empresas.

Os terrenos, uma vez urbanizados, seriam então revendidos às indústrias interessadas em se transferirem para Curitiba ou que, já estando no município, não contassem mais com oportunidades de expansão das suas plantas nos locais onde se encontravam. Este último ponto era de particular interesse para os industriais locais, principalmente para aqueles atingidos pelas mudanças no zoneamento urbano que tivessem restringido as atividades industriais. Nos preços de venda das terras, contudo, não foram contabilizados nem os custos da urbanização, nem os custos

das desapropriações.²⁵ Nesse sentido, os órgãos públicos subsidiavam clara e pesadamente a instalação e ampliação dessas empresas. Os gastos mais vultosos desse processo correram por conta da Urbs, gerando uma enorme dívida que não só não foi paga até hoje,²⁶ como – nas palavras de um dos idealizadores do projeto – “[...] liquidou com a capacidade de endividamento do município, e isso já há muito tempo [...]”.²⁷

As empresas estaduais de água, energia e telecomunicações ressarciram-se dos seus gastos com o subsídio à infraestrutura instalada simplesmente repassando o prejuízo para a cobrança das suas contas. Dessa forma, segundo nota um observador, “[...] todos os paranaenses pagaram em sua tarifa (de água, luz ou telefone) uma certa porcentagem do investimento realizado na CIC [...]”.²⁸

Mas não foi só através do endividamento junto a bancos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, que a Urbs levantou os fundos necessários para viabilizar o projeto da CIC. Parte muito substancial das suas próprias receitas, bem como a venda de terrenos, foram utilizadas para tanto. Entre estes últimos, havia numerosas áreas públicas, destinadas à instalação de praças, parques e outros equipamentos coletivos, como escolas e hospitais, segundo denúncias veiculadas na Câmara de Vereadores.²⁹

Claro que, entre os dirigentes locais, havia a percepção de que o endividamento seria muito maior do que o previsto originalmente. Daí o surgimento de um acordo com o governo do Estado, segundo o qual este repassaria 30% do ICM que fosse arrecadado entre as empresas recém-instaladas na CIC para a Urbs, para que esta se ressarcisse dos gastos realizados. Contudo, dois fatores frustraram a viabilização dessa fórmula.

25 Instaurou-se uma autêntica “indústria” das desapropriações na CIC, com os ex-proprietários requerendo na Justiça indenizações que incorporavam a valorização das terras após a implantação da CIC. IPPUC, *op. cit.*, v. 6, abr. 1991. Depoimento de Luis Groff, ex-pres. da CIC, p. 90 e 93.

26 Segundo aquele ex-presidente da CIC S.A., a dívida da empresa cresceu entre 1982 e 1990 de 31 para 150 milhões de dólares sem que nenhum empréstimo adicional tivesse sido tomado (“Dinheiro Novo”), apenas com a rolagem da dívida. IPPUC, *op. cit.*, v. 8, 1991, p. 87-103.

27 LERNER, *apud* NAMUR, *op. cit.*, p. 131.

28 NAMUR, *op. cit.*, p. 114.

29 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Cássio Taniguchi*, 19 ago. 1983, p. 2-4.

O primeiro e mais óbvio é que os recursos assim gerados ficaram muito aquém do necessário, precisamente devido à renúncia fiscal implícita na política de atração dos novos investimentos industriais. O segundo é que tal acordo jamais foi formalizado junto ao governo do Estado, dependendo da boa vontade dos titulares do Palácio Iguazu para ser viabilizado. O preço dessa conduta temerária logo foi pago: a partir de 1979, no início do segundo mandato do governador Ney Braga,³⁰ e desde então, o Estado deixou de cumprir a sua parte do acordo, lançando a Urbs e depois a sua sucessora, a CIC S.A, num processo compulsório de rolagem autônoma das suas dívidas, com as consequências já descritas.³¹

Sob um outro ponto de vista, os resultados do processo foram mais positivos. É óbvio que depois da implantação da CIC um número muito substancial de indústrias se deslocou para o novo polo industrial, inclusive as tão cobiçadas empresas de bens de capital. Correspondentemente, alterou-se o perfil da economia urbana local, com significativo aumento da sua participação no PIB industrial do Estado e com o aumento do número de empregos gerados na indústria.³²

Além dos resultados econômicos, também se verificaram importantes efeitos políticos. Já se aludiu aqui a um determinado padrão de institucionalização do relacionamento dos empresários do setor industrial com a administração pública, fruto da disseminação do projeto industrializante. Para finalizar esta parte, cabe descrever de que forma a implantação da CIC afetou o processo.

Inicialmente cabe notar que a Urbs, empresa que deslanchou a implantação da CIC, era dirigida desde a sua criação, em 1963, por um conselho de investimentos de oito membros e fiscalizada por um outro conselho de três membros. Participavam do primeiro um membro indicado pela Fiep e do segundo um outro indicado pela ACP. Uma vez que desde 1966 a Urbs já vinha se envolvendo com o planejamento do futuro

30 *Ibid.*, p. 1-3.

31 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Jaime Lerner*, 1.º ago. 1983, p. 1.

32 Segundo Luiz Antonio Fayet, ex-presidente do Badep, a participação do Paraná no PIB industrial do país teria, graças à atuação da CIC e do Badep, saltado de 2,3% para cerca de 7% em dez anos. IPPUC, *op. cit.*, p. 65.

distrito industrial, ambas as entidades conseguiram, através da indicação de seus respectivos conselheiros, um canal permanente e legítimo para levar à administração pública envolvida com parte importante do planejamento urbano as suas demandas e propostas. Com a criação da CIC S.A., desmembrada da Urbs, a prática se manteve.

A partir da consolidação da CIC teve início o processo de formação da Associação dos Empresários da Cidade Industrial de Curitiba – Aecic, entidade destinada, como se pode imaginar, a congregar e representar os empresários que se instalaram na CIC junto aos poderes públicos. Previsivelmente, o presidente da Aecic era geralmente o membro indicado pela Fiep para compor o conselho de investimentos da CIC.

Mas o fenômeno mais interessante nesse processo talvez seja aquele realizado em sentido contrário. Isto é, assim como os empresários garantiram para si uma representação formal no interior da administração pública, também os planejadores acabaram obtendo formas de representação no interior dos grandes empreendimentos industriais. Nomes como os do ex-prefeito Saul Raiz, do ex-presidente do IPPUC Cássio Taniguchi³³ e do ex-ministro Karlos Rischbieter,³⁴ por exemplo, figuraram na composição de conselhos administrativos de importantes empresas nacionais e estrangeiras instaladas na CIC. A partir daí, começou a materializar-se a aliança entre setores empresariais e a elite do planejamento urbano de Curitiba que, até tempos recentes, dominava a política estadual.³⁵

33 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Cássio Taniguchi*, 19 ago. 1983, p. 4; no qual este justifica que “[...] mas o jeton destes conselhos eram puramente simbólicos”.

34 Segundo breve currículo pessoal de ambos que consta de IPPUC, *op. cit.*

35 Duas entidades informais emergiram a partir do final da década de 80, as quais materializaram a aliança em questão: um grupo político e uma comunidade empresarial. O primeiro é conhecido como o grupo dos “Cinco Jotas”, composto por José Richa, Jaime Canet (ex-governadores), Jaime Lerner (atual governador), José Carlos Gomes de Carvalho (ex-vice-prefeito de Curitiba, ex-senador) e José Eduardo de Andrade Vieira (ex-ministro da agricultura e último presidente do Banco Bamerindus, atualmente é senador). O segundo ficou conhecido como o “Grupo dos 13”, e englobava 13 das maiores empresas e conglomerados do Estado: Banco Bamerindus (José Eduardo de Andrade Vieira), Olsen Veículos, Trombini S.A., Refripar, Impressora Paranaense, Hotéis Deville e Imobiliária Habitação (Jaime Canet Júnior), Placas do Paraná S.A., Nutritional S.A., C.R. Almeida (Henrique do Rego Almeida), Corujão Comércio de Automóveis Ltda. (José Carlos Gomes de Carvalho), Inpacel (*idem*), Iguazu Celulose e Papel S.A., Cívema Veículos, Lar Empreendimentos S.A. e Indústrias Químicas Carbomafra S.A., e Inepar S.A. *cf.* COUTO, I. C. *Ação política empresarial: o caso do GEC (Grupo de Empresários de Curitiba)*. Curitiba, 1998. Dissertação (Mestrado) - DEHIS/UFPR.

A elite empresarial

Pode-se concluir que, dentre a variedade de setores econômicos com interesses na economia urbana, o empresariado industrial foi o único que conseguiu institucionalizar um padrão permanente e consistente de representação política junto aos órgãos do planejamento urbano. Nesse sentido, ele se constituiu numa notável exceção. Isso recoloca uma indagação que permeia todo o trabalho: como os demais setores afetados pela reforma urbana podem influenciar a sua elaboração e/ou implementação?

Uma prática comum a todas as entidades representativas do empresariado local é a criação de comissões de alto nível, encarregadas de buscar e efetivar contatos com os poderes públicos locais, a fim de manifestar seus pontos de vista acerca de questões de interesse de cada categoria. Em cada uma dessas entidades existem grupos de pessoas encarregadas dos “assuntos municipais”. Essas comissões realizam pesquisas, encontros, debates, promovem a divulgação de seus interesses junto à comunidade em geral e ao poder público em particular e, principalmente, representam as entidades em encontros formais e informais com os órgãos da prefeitura.

Aspecto curioso num exame preliminar das atividades dessas comissões é a recorrência de certos nomes que, representando entidades diversas, delas participam. É comum se encontrar pessoas que compõem comissões e/ou ocupam cargos na Apeop, no Sinduscon e na Ademi. Igualmente é fácil se notar que alguns personagens têm idêntico trânsito no Sindicato dos Transportadores de Passageiros e, simultaneamente, na ACP; ou na Apeop, ACP e Fiep; ou ainda, no Sinduscon, na Apeop e na Fiep, e assim sucessivamente.

Dessa forma, é perfeitamente possível se constatar a existência de um grupo de elementos que se constitui numa autêntica liderança empresarial, não só por sua representatividade econômica, como também pela prática que adquirem na defesa dos interesses de classe.

Essa elite, composta por um universo delimitado de nomes, mantém-se no controle dos mais importantes cargos das entidades de classe, estando invariavelmente presente nas iniciativas que elas empreendem no âmbito municipal.

O que se verifica é o estabelecimento de uma relação íntima entre as entidades de classe, tanto no encaminhamento de questões de interesse comum, quanto através da presença de representantes de uma associação na diretoria de outras.³⁶

Não deve ser desconsiderada também a inserção desses mesmos personagens nas entidades profissionais, notadamente na direção do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná, no Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná, na seção estadual do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e, principalmente, no conceituadíssimo Instituto de Engenharia do Paraná (IEP).³⁷ Dessa forma, certas demandas comuns a empresários e profissionais, ganham uma dimensão mais ampla, permitindo a universalização de seu apelo.

Da variedade de personagens envolvidos permanentemente com o processo de agregação de interesses e defesa de suas categorias, cabe citar alguns, a título de exemplo. Talvez o principal seja Nelson Galvão, o maior incorporador da cidade. Entre os cargos que ocupou, cabe mencionar os de presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Paraná, do Conselho Regional de Corretores de Imóveis, fundador e presidente da Ademi, do Secovi e da Câmara de Valores Imobiliários do Paraná, da Federação do Comércio do Estado do Paraná, além de ter ocupado o cargo de conselheiro em entidades como a Confederação Nacional do Comércio e o Sinduscon, e de ter representado esta última entidade junto à Fiep.

³⁶ Processo idêntico já havia sido constatado anteriormente no estudo de GOMES, A. M. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 117-132.

³⁷ É o caso do IEP e da Apeop que, durante muito anos, funcionaram na mesma sede, tendo elementos comuns na maior parte de suas diretorias. Este vínculo só se enfraqueceria a partir da construção da sede própria da Apeop, em terreno de localização privilegiada doado pelo então prefeito Jaime Lerner (1989) àquela entidade.

Outro nome de relevância é o de Hélio Brugemann Campos, que ocupou os cargos de presidente do Sinduscon, vice-presidente da Comissão de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, coordenador da Subcomissão de Habitação Popular da mesma entidade, presidente e depois representante do Sinduscon junto à Fiep etc. Seu nome chegou a ser cogitado, inclusive, para o cargo de vice-prefeito na chapa de Maurício Fruet nas eleições de 1988.³⁸

Os presidentes do Sinduscon, de fato, parecem ser os elementos mais atuantes na composição de elites que se vem descrevendo. São eles que com mais recorrência se envolvem na direção ou aconselhamento da Ademi, ACP, Secovi e Fiep.

Mas a frequência com que se dá o trânsito da administração de uma entidade para outra é, sem dúvida, muito maior no que diz respeito aos escalões inferiores. Nesse sentido, o nome de Amílcar Rafael Greca – por coincidência ele é primo do ex-prefeito de Curitiba – representa uma trajetória típica: ocupou os cargos de vice-presidente do Sinduscon e da Apeop, além de ter sido conselheiro de ambas as entidades e seu representante junto à Fiep. Na Apeop se destacou pela sua atuação na Comissão de Obras e Serviços Urbanos.

Também merece destaque o nome de Cláudio Manoel de Loyola e Silva, que foi vice-presidente da ACP, fundador e presidente da Apeop, vice-presidente do Sinduscon e presidente do Sindicato dos Engenheiros.

Essa fusão de iniciativas profissionais e empresariais tem uma importância muito grande, na medida em que essas entidades se reúnem para elaborar pareceres e estudos técnicos. Por exemplo, aquele que resultou num conjunto de propostas para a reformulação do Código de Obras do Município (1988), elaborado pelo Sinduscon, IEP e Crea (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura). Não que as entidades empresariais em questão considerem indispensável a colaboração das

³⁸ O CONSENSO de Requião. *Correio de Notícias*, Curitiba, 27 jul. 1988. A matéria fala que o candidato de “consenso” proposto por Requião para ser vice-prefeito na chapa de Fruet é o empreiteiro Hélio Campos, mas os vice-prefeituráveis queriam a realização de prévias.

suas congêneres profissionais. Iniciativas como a elaboração da recente Lei do Solo Criado (1992) surgiram de reuniões conjuntas entre o IPPUC e a Ademi, e o Sinduscon buscou o apoio e a colaboração da ACP para a elaboração de uma nova lei de zoneamento do solo (1988).

Além da criação de novos instrumentos jurídicos e propostas urbanísticas originais, a solidariedade entre as entidades também se manifesta em momentos de crise. Por exemplo, em 1987, quando o Sindicato dos Transportadores, entre outros, uniu-se sob a égide da ACP contra o projeto de “estatização” dos transportes coletivos levado a cabo pelo prefeito Roberto Requião (PMDB).

Finalmente, também existem casos – raros – em que os próprios empresários assumem cargos de alto escalão nos órgãos públicos, dando margem à possibilidade da imposição aberta de interesses particulares na condução do planejamento urbano, em mais um provável capítulo da conhecida história nacional de socialização dos prejuízos e privatização dos lucros.³⁹ Resta agora descrever como esse mecanismo atuou no processo de reforma urbana para cada setor econômico específico.

Empresariado e “revolução” no transporte coletivo

Depois do caso do empresariado industrial, o que desperta maior interesse é, sem dúvida, o dos donos das empresas de transporte coletivo. O setor é recorrentemente apontado como o principal oligopólio da economia urbana, dando, em todas as cidades brasileiras provas recor-

³⁹ Os casos mais conhecidos são os de Lineu Borges de Macedo, Alberto Foloni Neto, Manoel Ribas Neto e Rubens Jacob Teig; o primeiro, conhecido empresário do ramo da construção civil, foi Secretário de Urbanismo do Prefeito Mauricio Fruet (PMDB, 1982-1985), o segundo e o terceiro, donos de conceituadas empresas de arquitetura, exerceram aquele cargo nas gestões de Jaime Lerner (ARENA, 1971-1975) e Roberto Requião (PMDB, 1985-1988). O último, empresário do ramo imobiliário e do comércio varejista, foi presidente da Cia. de Urbanização de Curitiba (Urbs S.A.) e esteve envolvido nos controvertidos episódios da construção da Conectora 5 e da construção do Shopping Mueller. Além disso não era incomum que funcionários e assessores do IPPUC prestassem assessoria para os construtores visando “adequar” projetos para fins de liberação. A esse respeito, ver CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Cássio Tamiguchi*, 19 ago. 1983, p. 2-2, e de Dúlcia Auríquio, p. 2.

rentes de que tem sabido aliar o poder econômico à influência política. Mas é interessante se notar que nem sempre foi assim.

Até meados da década de 50, a maior parte do transporte coletivo de Curitiba era composta de lotações. Tratava-se de um ramo onde uma miríade de condutores de ônibus explorava as rotas que mais lhe interessava. Inexistiam linhas ou horários fixos e poucos elementos possuíam mais de um veículo para explorar o ramo de transporte de passageiros. Dessa forma, não só predominava uma aberta informalidade, como esse ramo da economia se apresentava fortemente fragmentado.

A situação poderia ter continuado assim indefinidamente, se o poder público não tivesse intervindo. Durante a gestão do prefeito Ney Braga a administração pública foi intensamente pressionada pela população, insatisfeita com a qualidade do transporte coletivo. A partir daí a prefeitura estabeleceu uma nova sistemática, na qual o serviço só poderia ser explorado por empresas com um determinado nível de eficiência técnica e profissional. A essas empresas seriam concedidas áreas exclusivas (ou “áreas seletivas”, no eufemismo da época) de exploração, onde se misturariam linhas rentáveis, outras nem tanto e algumas flagrantemente não lucrativas.

Com isso a prefeitura objetivava duas coisas. A primeira era restringir o exercício da atividade de transporte coletivo àqueles que realmente tivessem capacidade técnica para fazê-lo, aumentando a segurança, o conforto e a confiabilidade do sistema. A segunda era impedir que os empresários se dedicassem exclusivamente à exploração das linhas de elevada lucratividade, relegando ao abandono as periferias distantes da cidade.⁴⁰

Dois resultados importantes advieram dessa nova sistemática. O primeiro foi a radical mudança no perfil dessa indústria, que passa de fragmentada a concentrada. Afinal, para participar da concorrência às áreas seletivas dentro dos critérios por ela exigidos, os donos de lotações

⁴⁰ Para uma reconstituição dos acontecimentos do período ver MAZZA, L. G. Uma colagem na memória: do bondinho ao articulado. IPPUC, *op. cit.*, v. 2, p. 51-56.

tiveram de se reunir em cooperativas, as quais por sua vez deram origem às atuais empresas. O segundo foi a criação de um sistema de transporte coletivo que, se dava algum controle do poder público sobre os serviços prestados, aumentava desproporcionalmente o poder dos próprios empresários de ônibus. Para reforçar essa tendência, justamente nessa época foi fundado o Sindicato Estadual de Transportadores de Passageiros do Paraná, com sede em Curitiba, que congregava os novos empresários do ramo dos ônibus urbanos.

Afinal, depois de vários enfrentamentos com a municipalidade – inclusive um *lock out* total em 1960 – as novas empresas de ônibus conseguiram para si importantes conquistas. Destas, as mais importantes foram aquelas relativas ao prazo das concessões (15 anos) das linhas, à manutenção em caráter intocável do princípio das áreas seletivas e a uma metodologia de cálculo da planilha de custos que estabelecia o preço das passagens de ônibus de forma amplamente favorável à lucratividade do setor. Dessa planilha constavam todos os itens possíveis e imagináveis de serem computados no processo de operação dos ônibus, ao passo que eram extremamente reduzidas as possibilidades do poder público aferir a forma como era aplicada.⁴¹

Essa era a situação quando a administração Jaime Lerner resolveu colocar em operação os ônibus expressos. Esse novo conceito de ônibus incorporava três novas abordagens, todas suscetíveis de atingir os interesses dos proprietários das empresas. A primeira era a extensão das linhas. Objetivava-se que os expressos corresse ao longo das recém-implantadas vias estruturais em ruas exclusivas (“canaletas”), garantindo ao passageiro a oportunidade de realizar o maior trajeto possível sem interrupções, ganhando tempo e explorando ao máximo a possibilidade de se aumentar a velocidade dos veículos aberta pela utilização de pistas privativas para os coletivos.

A segunda dizia respeito ao tipo de veículo empregado. Há muito os planejadores locais pretendiam alterar substancialmente o conceito de ônibus de passageiros urbanos. Entendiam eles que o modelo

41 Um relato dos enfrentamentos do período se encontra em PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Transporte coletivo*. Curitiba, 1987, p. 40-45. Texto de Tereza Urban.

vigente estava longe de ser o ideal, mantendo-se apenas em função dos interesses da lucratividade dos fabricantes de ônibus. Assim, denominavam o ônibus urbano disponível de “caminhão encarroçado”,⁴² isto é, um chassi de caminhão com uma carroceria de ônibus: demasiado alto, barulhento, de insuficiente potência para os trajetos urbanos, de pequena capacidade de transporte de passageiros e com apenas duas portas estreitas localizadas nas extremidades do veículo, dificultando a locomoção dos usuários no seu interior.⁴³

Para os arquitetos que planejavam o novo ônibus expresso, este deveria ser um veículo radicalmente diferente: mais baixo, com maior área envidraçada, três portas largas, motor com maior torque e localizado na traseira, maior capacidade de transporte de passageiros, dispositivos de segurança etc. Isso implicava para os empresários na aquisição de novos ônibus, de modelos com características completamente novas.

Finalmente, o sistema todo deveria se pautar pela absoluta regularidade, implicando no cumprimento rigoroso dos horários afixados nas tabelas de tráfego.

Quando o projeto finalmente ficou pronto, logo se tornou óbvio que profundas mudanças deveriam ser feitas tanto na forma como o poder público gerenciava o transporte coletivo quanto na maneira como os empresários o exploravam. Consequentemente, não foram poucos nem pequenos os atritos entre as partes.⁴⁴

Para começar, o conceito de uma linha de ônibus ininterrupta que corresse ao longo de todo o eixo-estrutural norte-sul era inaceitável para os empresários. É que ele violava o conceito de área seletiva, atravessando áreas que eram exploradas por empresários diferentes. Ocorre que a divisão dessas áreas, feita vinte anos antes, foi realizada de forma mais ou menos arbitrária: tratava-se de uma série de raios que partiam todos do centro da cidade que, correndo mais ou menos ao longo das

42 IPPUC, *op. cit.* Depoimento de Carlos E. Ceneviva, p. 30, v. 2, 1990.

43 Referências abundantes a este projeto de reforma do transporte coletivo se encontram na coleção IPPUC, *op. cit.*, vários depoimentos.

44 Relatos da época referem-se ao caráter áspero destas discussões, como sendo “[...] uma briga de o Jaime ter que dar murro na mesa. Ele chegou a ameaçar os empresários de transporte coletivo de que, se não usassem também o ônibus expresso, a prefeitura compraria a frota [...]” IPPUC, *op. cit.* Depoimento de Carlos E. Ceneviva, p. 31, v. 2, 1990.

ruas disponíveis, dividia a cidade de forma semelhante a um gráfico de pizza. Ora, esse conceito fazia sentido naquela época, quando se tratava da municipalidade garantir a todas as empresas um pedaço do centro e um pedaço da periferia. Mas era de todo inadequado para um sistema de transporte que se dispunha a integrar os pontos extremos da cidade.

Pelo que os depoimentos da época revelam, as discussões entre a municipalidade e os empresários acerca da revisão desse conceito foram ásperas e prolongadas. No fim, prevaleceu o ponto de vista dos empresários que, afinal, garantiram a inviolabilidade das suas respectivas áreas seletivas. De qualquer forma, a primeira linha do expresso foi inaugurada em 1974 no trecho norte-sul. Só que, para fazê-lo na sua integridade, o passageiro era obrigado a descer no centro, deixando o ônibus de uma empresa, e tornar outro coletivo, agora de uma empresa diferente.⁴⁵

Na imposição da segunda abordagem do conceito de ônibus expresso – o de um veículo especificamente urbano –, o poder público teve mais sucesso. A postura dos empresários era radicalmente contrária à adoção de um veículo tão original (e tão mais caro)⁴⁶ como aquele proposto pela prefeitura. Além de recearem os problemas que poderiam advir da adoção de um carro não testado, eles preferiam o modelo tradicional de ônibus, uma vez que, mesmo vencida a vida útil deste no transporte urbano, ele possuía ainda considerável valor de revenda no mercado de veículos, dado o caráter polivalente do modelo empregado.

Nessa fase a prefeitura conseguiu impor seu ponto de vista, pois certas cláusulas do contrato de concessão davam-lhe o poder de especificar as características do modelo a ser empregado pelas empresas. Dessa forma, as resistências foram contornadas.

Finalmente, restava operacionalizar o serviço de ônibus expresso. Foi constatado que o Departamento de Serviços Públicos, a quem ficava afeta a fiscalização do transporte coletivo, não teria as condições técnicas e materiais necessárias para colocar em funcionamento o sistema de ônibus expresso. Com base nesse diagnóstico, o próprio IPPUC

45 ROVANI, E. Depoimento In: IPPUC, *op. cit.*, p. 67-87.

46 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Dante Francheski*, 20 maio 1983, p. 5. No qual afirma que a diferença de preço era cerca de três vezes maior no caso dos futurísticos Expressos.

tomou para si a tarefa de estabelecer horários e padrões de circulação dos novos ônibus e treinar o pessoal necessário à fiscalização do serviço. Tal procedimento parecia uma decorrência previsível do processo, tal qual ele vinha se esboçando desde o início. Afinal, depois de projetar e implantar as canaletas exclusivas para os expressos dentro das vias estruturais, criar o sistema trinário onde essas vias se localizam, desenhar um modelo de ônibus urbano inteiramente novo e encontrar dentro do país quem se dispusesse a fabricá-lo, só restava mesmo ao IPPUC colocar os ônibus na rua, garantindo-se assim a eficiência do sistema.⁴⁷

Com o fim do prazo das concessões em 1974, criaram-se perspectivas muito melhores para o poder público gerenciar o sistema, aumentando o seu controle. O novo contrato de concessão tinha uma vigência substancialmente menor, de sete anos, facilitando sobremaneira a imposição de eventuais extensões das linhas do expresso ou de outros sistemas que o IPPUC criasse. E esse poder foi largamente empregado quando da implantação dos ônibus interbairros que, circulando por toda a cidade em linhas que tangenciavam o centro, violavam descaradamente o princípio das áreas seletivas.⁴⁸

Contudo, essa violação foi muito mais aparente do que real, dado que o número de carros das empresas que participavam das linhas interbairros o faziam na exata proporção em que a extensão destas atravessava as respectivas áreas.⁴⁹ Já as linhas dos ônibus tradicionais, os ditos “alimentadores”, continuaram a obedecer rigorosamente ao traçado das áreas seletivas.⁵⁰

Para concluir esta parte, resta fazer um balanço do que mudou e do que permaneceu no setor do transporte coletivo após tantas transformações que nele efetuou a implantação do plano diretor da cidade.

As mudanças mais perceptíveis dizem respeito ao próprio grau de concentração da indústria que aumentou. Não foi sem dificuldades

47 ROVANI, *op. cit.*

48 *Folha...* 29 abr./maio 1974 - ano 14 - n. 715 - Últimos passos para expresso operar em Curitiba, p. 4.

49 Só em 1981, no auge do processo de implantação da RIT com os ônibus Interbairros, foram editados dois decretos retificando e reafirmando o traçado das áreas seletivas, os de n. 338 de 15 set. 1981 e 404 de 19 nov. 1981.

50 ROVANI, E. *Entrevista concedida ao autor*. Curitiba, 26 jan. 1995.

que as empresas absorveram os novos custos impostos pela implantação do sistema de ônibus expressos. Numa conjuntura em que os preços eram controlados pelo CIP, a lucratividade das tarifas deve ter sido achatada de forma significativa. Como resultado, pelo menos uma das empresas faliu e, sendo comprada por uma concorrente, aumentou a concentração do setor. Esse fato, somado a outras fusões que se verificaram a partir daí, levou à situação atual, na qual somente um grupo empresarial do setor controla quase a metade do transporte coletivo da cidade.⁵¹

Mais ainda, para garantir o elevado fluxo de passageiros necessário ao estabelecimento de uma tarifa razoável para os usuários, o poder público se viu obrigado a eliminar alternativas de transporte que concorressem com os novos ônibus expressos, afastando assim de antemão quaisquer formas de concorrência alternativa aos empresários de ônibus. É assim que se explica a recusa do poder público em autorizar o funcionamento de lotações de passageiros na capital.⁵² Nesse sentido, há um paralelo evidente com os casos dos metrô do Rio e São Paulo que, para viabilizar a obtenção da demanda de passageiros necessária, obrigou à desativação das linhas de ônibus cujo traçado lhes fosse paralelo.

As permanências são mais fáceis de se detectar. Primeiro, permaneceu intocado o princípio das áreas seletivas que, aliás, ainda está vigorando.⁵³ Segundo, que permaneceu a sistemática de cálculo da tarifa, cuja composição da planilha cobre, como já foi dito, todos os custos dos empresários, sendo considerada amplamente satisfatória para estes.⁵⁴ Finalmente, permaneceu o princípio de que o sistema deveria ser

51 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Dante Francheski*, 20 maio 1983, p. 5. No qual o presidente do sindicato patronal arrola inúmeras iniciativas desastradas do IPPUC no processo de implantação dos expressos.

52 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Jaime Lerner*, 1.º ago. 1983, p. 3.

53 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Dante Francheski*, 20 maio 1983, p. 2. No qual o depoente considera que as áreas seletivas são indispensáveis, por eliminarem a “concorrência ruinosa”.

54 Talvez o benefício mais substancial da metodologia de cálculo empregada fosse a desconsideração do lucro financeiro no montante de recursos arrecadados pelas empresas. Estas compravam os insumos com prazos de pagamento entre 10 dias (diesel) a 60 dias (pneus), mas recebiam sempre à vista as passagens. O lucro obtido com a aplicação deste dinheiro no período anterior aos pagamentos era integralmente embolsado pelos empresários. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Tancredo Lombardi*, 7 out. 1983, p. 3.

autofinanciável, isto é, sustentar-se exclusivamente com base na tarifa paga pelo usuário. Para que esta não atingisse níveis demasiado elevados, desgastando a imagem do poder público, uma vez que este não se dispôs em momento algum a rever a sistemática de cálculo da tarifa,⁵⁵ só lhe restou atender a novas reivindicações pleiteadas pelos empresários do setor. Destas, a mais importante foi, sem dúvida, a sucessiva prorrogação dos prazos de vida útil dos veículos em operação de inicialmente cinco anos para até dez anos.⁵⁶ O que o poder público não sabia – ou não queria saber – era que as empresas sucessivamente sonegaram a compra de ônibus novos, embora os custos da aquisição destes sempre constassem da planilha de cálculo da tarifa. Além disso, os empresários conseguiram financiamentos generosos de longo prazo do BNDS para aquisição de novos ônibus, mas também este “detalhe” não era levado em conta pela prefeitura, que continuava a considerar na planilha somente o preço unitário do ônibus pago à vista, desconsiderando assim tanto o financiamento quanto o valor por atacado dos veículos.⁵⁷

Concluindo, a tremenda revolução operada pela reforma urbana de Curitiba no ramo dos transportes coletivos em nada atingiu os interesses fundamentais dos empresários do setor, tendo contribuído, a médio prazo, para o reforço do seu poder político e econômico.

Essa situação começou a mudar a partir do início da década de 80, quando se assistiu à fase final da ditadura militar. Nesse período se verifica um significativo ascenso dos movimentos sociais, inclusive, e talvez principalmente, dos movimentos sociais urbanos. Em Curitiba, verifica-se uma aliança entre o PMDB e estes movimentos populares, dando maior coerência e vigor às suas reivindicações. Destas, as mais importantes eram as relativas ao transporte coletivo. Os movimentos sociais urbanos, congregados no MAB (Movimento das Associações de

55 Um relato pormenorizado dos vícios das planilhas é dado em PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Transporte coletivo*, Curitiba, 1987, texto de Tereza Urban, p. 56.

56 *Ibid.*, p. 48.

57 ROMARIA à mansão de dona Solange: vereadora admite que levou dinheiro de empresas de ônibus e Governador usa um vídeo para acusar vereadores de receber suborno. *Veja Paraná*, p. 10-15, 2 dez. 1992. De particular interesse para a informação levantada é o box “O mapa da mina”, na p. 15.

Bairros) atuavam nessa questão em duas frentes: pela redução imediata dos gastos com transportes e pela redefinição da relação entre poder público e empresariado dos ônibus.⁵⁸

As ações da primeira frente de luta estavam voltadas para a obtenção de passes de ônibus gratuitos para os trabalhadores desempregados, além de pleitear um congelamento das tarifas de ônibus por tempo indeterminado. As ações da segunda visavam à revisão total da metodologia empregada pela planilha, colocando em dúvida os dados nos quais se baseavam as empresas para reivindicarem reajustes de preços das passagens. Basicamente, o movimento popular pregava o exame dos dados relativos ao volume de passageiros (que se imaginava subestimado), à quilometragem efetivamente percorrida (que se supunha superestimada) e aos custos dos itens constantes da planilha (que, segundo se dizia, além de inflacionados abrigariam quesitos dispensáveis, redundantes ou absurdos). Ainda em conformidade com o objetivo de modificar a maneira pela qual vinha sendo gerenciado o sistema, o movimento popular propunha a estatização do serviço, através da criação de uma frota pública.

Essas propostas chegaram ao conhecimento dos empresários através de informações contraditórias. Em reunião com o prefeito Maurício Fruet em 2 de agosto de 1984 na sede da ACP, este garantiu que as informações que davam conta da existência de estudos sobre a estatização dos coletivos na capital eram totalmente infundadas. Contudo, em uma reunião da diretoria da entidade realizada dia 11 daquele mês foi divulgada a informação inquietante de que, de fato, a prefeitura estudava a criação de uma empresa de transportes municipal.⁵⁹

Aparentemente, a iniciativa partia do deputado estadual (PMDB) Roberto Requião, que encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei propondo a estatização não só dos transportes coletivos, mas também de todos os serviços públicos da capital. Novamente foi a ACP que iniciou um movimento de mobilização das categorias ameaçadas. Em 20 de agosto de 1984, o deputado Roberto Requião foi convidado a expor seus pontos de vista numa reunião à qual compareceram os

58 GARCIA, M. B. *O MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política*. Florianópolis, 1990. Dissertação (Mestrado) - UFSC. Especialmente o cap. 4 - "Movimentos e articulação", p. 155-218.

59 *Folha do Comércio*... 17-23 set. 1984 - ano 23 - Reuniões da diretoria, p. 2.

deputados Roberto Requião, Erondy Silvério, os vice-presidentes da Federação do Comércio do Estado do Paraná, da Federação do Comércio Varejista do Estado do Paraná, da Fiep, um conselheiro da Aecic, vários representantes do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Paraná, os presidentes do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado, do Sindicato das Empresas de Transporte de Carga do Paraná, e da Associação das Empresas de Vigilância do Estado.

As informações disponíveis dão conta de que à exposição da proposta de Requião de estatizar de imediato o transporte coletivo seguiu-se intenso debate. Por um lado, os representantes das empresas de ônibus rebateram as acusações relativas à lisura na aplicação das planilhas de custo das passagens de ônibus. Por seu turno, a ACP reafirmou sua defesa intransigente do princípio da livre iniciativa, criando uma comissão permanente para assuntos de estatização que esclarecesse e mobilizasse a classe empresarial contra esse tipo de proposta.⁶⁰

Essas ações "estatizantes" ganharam consistência durante a administração do prefeito Roberto Requião. Dando continuidade e aprofundando certas iniciativas da administração de Maurício Fruet, a gestão Requião se apoiou na mobilização popular para aferir com o máximo rigor os dados fornecidos pelas empresas, levando a uma modificação substancial do impacto causado pelo custo de operação efetivamente computado no preço das tarifas. Tal esforço foi possível graças à mobilização de um elevado número de fiscais, oriundos do movimento popular, dedicados a aferir *in loco* as condições de operação da frota e apresentar elementos para contestar os cálculos prevalecentes.

Os resultados desse esforço foram espetaculares. Rapidamente foram constatadas inúmeras fraudes e desvios, manipulação de dados e informações e sonegação deliberada da substituição de ônibus com vida útil já vencida mas que ainda estavam em circulação. Desta forma, a gestão Requião conseguiu reunir os elementos necessários para requerer judicialmente com sucesso a anulação das concessões outorgadas aos empresários. A partir daí, eles se tornaram meros permissionários, estreitando-se os controles do poder público sobre o serviço e reduzindo — senão eliminando — a possibilidade de manipulação das planilhas de custo.

60 *Folha do Comércio*... 27 set. - 03 out. 1984 - n. 1211. Reuniões da diretoria, p. 2.

Contudo, o preço das passagens propriamente dito não caiu de forma substancial, como seria de se esperar. É que foi incorporado a este um percentual fixo, destinado a compor um fundo para aquisição de uma frota pública de ônibus, de propriedade da Urbs. Esse último ponto, somado à revisão dos itens que compunham a planilha, deu margem a prolongadas contendas judiciais entre o poder público e os empresários de ônibus. Essa confrontação atingiu seu ponto culminante quando o prefeito denunciou uma suposta tentativa de suborno por parte dos empresários. Estes teriam se oferecido para financiar a próxima campanha do PMDB se a prefeitura desistisse de recorrer das decisões judiciais que favoreciam a categoria. A partir daí a hostilidade entre ambas as partes atingiu níveis sem precedentes, gerando um antagonismo insuperável.⁶¹

61. Uma breve mas indispensável cronologia dos principais fatos relacionados ao enfrentamento entre o poder público e estes empresários, extraída de fontes da época, segue-se abaixo:

1. "NEM espetáculos, nem brizolices: no seu 1.º contato com a imprensa, Requião prometeu uma administração sóbria e voltada somente para os interesses da comunidade." Os três temas principais da sua fala foram transporte, reforma administrativa e política; afirma que o contrato com as empresas de transporte coletivo firmado por Lerner não foi submetido à licitação pública nem à Câmara Municipal. *Correio de Notícias*, Curitiba, 3 jan. 1986, matéria de capa.

2. "RECEITA da China – opinião de Renato Schaitza": Comenta anúncio de Requião na revista *Veja* de que pretende fazer a gerência do sistema de transporte coletivo de receitas... sendo este um Negócio da China, pois a aplicação do dinheiro arrecadado reverteria em melhoria nos transportes; porém ressalta o autor da matéria, que a expropriação de receita de empresas privadas pelo poder público não tem amparo legal, exceto quando se trata de cobrança de dívida e se determinada por autoridade judicial. Fala sobre uma possível arma de pressão sobre as concessionárias do transporte que é uma ação popular pendente há um ano, denunciando o então prefeito Jaime Lerner e as empresas. O autor da matéria evidencia o fato de que se esta medida for bem articulada e se a ação popular ganhar na justiça pode contribuir para o aumento da frota de ônibus. Outra providência que deveria ser tomada segundo o autor da matéria é a explicitação das irregularidades nos critérios para a fixação das tarifas, constantes do que chamam planilha, onde Requião quando candidato afirmou que o povo era lesado e que era preciso que se tomassem as providências necessárias, caso o fato fosse real. *Jornal do Estado*, Curitiba, 12 jan. 1986, p. 2.

3. "PREFEITO Requião condena o lucro": Resumo da palestra inaugural do I Encontro Nacional de Transportes Urbanos, promovido pela Fundação Pedrosa Horta do PMDB. Requião criticou o sistema de transportes coletivos alegando estar voltado para os interesses dos empresários. Disse que as passagens podiam ser barateadas se o transporte coletivo fosse usado de forma racional e por um número sempre maior de pessoas. Para ele, o sistema de concessões inviabilizava o gerenciamento dos transportes públicos, podendo a frota ser paga com receita de impostos e subsidiada com recursos públicos, com o apoio da iniciativa privada. *Indústria e Comércio*, Curitiba, 6 jan. 1986, p. 3.

4. "EMPRESA de Transportes coletivos": Matéria acerca da criação da EGTC, subordinada à Urbs, que destaca as metas para este órgão: promover a implantação de um novo sistema tarifário, introdução do vale-transporte e passe livre mensal, gerência pública do sistema

de receita, pagamento por Km rodado, introdução gradativa da frota pública, integração tarifária e operacional das linhas metropolitanas, análise e reorganização do atual sistema. *Jornal do Estado*, Curitiba, 7 jan. 1986, p. 4.

5. "DONOS de ônibus irão à justiça para pedir reajuste das tarifas – os empresários também questionarão a emissão de vale-transporte pela prefeitura – eles são absolutamente contra": Presidente do Sindicato Dante Franceschi responde às "insinuações" de Requião sobre erros da planilha e lucros obtidos pelas empresas. Diz que entrarão na justiça para pleitear reajuste não concedido de 9% e para obter a responsabilidade pela emissão de vales-transporte. Desmente: não consideração dos serviços de ônibus seletivo, circular e vizinhança, desvio de verbas e pneus para turismo, transferência de pessoal para a construção civil, lucros financeiros nas compras a prazo etc. Afirma que a responsabilidade de elaboração da planilha não é dos empresários, mas de uma comissão nomeada por Fruet. Condena o não cumprimento de uma das cláusulas do contrato mantido com a prefeitura – que vigora até 1991 – que prevê a elevação das tarifas assim que o diesel alcance 5% de variação e/ou a mão de obra seja reajustada. Lembra que a ação popular que envolve o contrato de concessão às empresas de transporte coletivo não foi julgada e portanto não é válida. *Correio de Notícias*, Curitiba, 22 fev. 1986, matéria de capa.

6. "PREFEITURA intervém no transporte coletivo se vale não for aceito": O judiciário cassou a liminar que impedia a comercialização do vale-transporte por parte da prefeitura. Os empresários recusaram aceitar a medida. A prefeitura poderia intervir nas empresas se tal acontecesse, pois isso caracterizaria "grave perturbação da ordem pública". *Correio de Notícias*, Curitiba, 15 mar. 1986, matéria de capa.

7. "TRANSPORTE coletivo: Requião quer jogar o povo contra empresas" – Requião alega que a passagem da comercialização dos vales pela prefeitura seria uma maneira de acabar com o desvio do número de passageiros, o que Franceschi alega não ser verdade, pois quem controla isso é a prefeitura que recebe diariamente as fichas com estes dados. *Correio de Notícias*, Curitiba, 20 mar. 1986, p. 2.

8. "ERONDY: Requião é farsante e demagogo": Deputado do PDS alega que Requião infringiu a lei federal que determina a distribuição dos vales-transporte, a qual obrigatoriamente pertence às empresas. O prefeito teria ignorado a lei, mudado o estatuto da Urbs e praticado a apropriação indébita dos vales. *O Estado do Paraná*, Curitiba, 21 mar. 1986, p. 3.

9. "TRAMÓIA na prefeitura – vereador denuncia negociação política com tarifa do transporte coletivo": Vereador Santiago Losso (líder do PL) acusa Requião de não ter deflacionado as tarifas de transporte coletivo como manda o decreto 2284 que criou o plano cruzado, congelando os preços e deflacionando as tarifas calculadas prevendo a inflação futura, arcando o curitibano com uma tarifa inflacionada e inflacionária. Denunciou o apoio de empresários do transporte coletivo ao partido situacionista (Deputado Donato Gulim e Erondy Silvério) a seu candidato Álvaro Dias sendo o principal elemento de negociação à fixação da tarifa. *Tribuna do Paraná*, Curitiba, 6 out. 1986, p. 6.

10. "CIDADE": Críticas à PMC por aumentar as passagens de ônibus, sendo um dos acertos de gabinete realizados pelo prefeito buscando uma solução para a situação dos empresários que estão com seus lucros diminuídos. *Jornal do Estado*, Curitiba, 21 dez. 1986, p. 2.

11. "PREFEITURA quer anular o contrato com as empresas": Declaração do líder da bancada do governo na câmara, que entende que o contrato firmado na gestão Lerner impede que gerencie com eficiência o transporte. Apesar das medidas tomadas pela prefeitura "[...] os empresários continuam encontrando sempre válvulas de escape, protegidos pelo contrato assinado na gestão de Lerner". Ex-presidente da Urbs, Cássio Taniguchi, rebate as críticas, afirmando que a qualidade do transporte deve-se à má gestão da Urbs. *Indústria e Comércio*, Curitiba, 15 jan. 1987, matéria de capa.

12. "REQUIÃO intervém nos contratos": A partir do novo contrato a ser assinado com as empresas de transportes coletivos o poder municipal será o concessionário, comprando os serviços destes. Requião considera o contrato de 1981 como "Criminoso, lesivo aos interesses da

população”; sendo assim, estão em andamento negociações com os empresários que dizem que estão preparados para os entendimentos. *Correio de Notícias*, Curitiba, 20 jan. 1987, p. 2.

13. “CONTRATO de transporte coletivo de Curitiba – parecer do jurista Geraldo Ataliba”: Parecer do jurista demonstra a irregularidade e declara que a PMC deve anular as prorrogações feitas em 1981. *Folha de Ciba*, 21 jan. 1987, matéria de capa.

14. “TRANSPORTE coletivo: prefeitura e empresas discutem modificações do sistema em Curitiba.” – Negociações para revogar o atual contrato sobre o transporte coletivo iniciam com reunião de representantes da prefeitura, empresários e trabalhadores. O esquema de funcionamento será submetido ao prefeito. Assuntos discutidos: extinção das áreas seletivas, introdução de novo sistema de operação com a Urbs sendo a concessionária e criação de uma frota pública. *Folha de Curitiba*, 21 jan. 1987, p. 4.

15. “EMPRESAS de transporte coletivo perdem concessão e se tornam permissionárias”: Empresas deixam de ser concessionárias, terão remuneração por Km rodado e não terão mais direito a áreas seletivas; começa a implantação da frota pública. Diz que a decisão de invalidar os antigos contratos não foi autoritária, mas sim fruto de acordo entre PMC e empresários. *Correio de Notícias*, Curitiba, 1.º fev. 1987, matéria de capa.

16. “PREFEITURA dá explicações – o que muda no transporte coletivo – Nota oficial”:

1. declara nulos os antigos contratos;
2. empresas passam a ser permissionárias;
3. acabam áreas seletivas, remuneração só por km rodado, receita do sistema passa a ser pública, criação do fundo para aquisição da frota, ônibus passam ao patrimônio público ao fim da vida útil. *Diário Popular*, Curitiba, 3 fev. 1987, p. 4.

17. “ÔNIBUS mais caro: empresa diz que não, Requião diz que sim” – O prefeito disse que caso o Sindicato continue tentando obter reajuste na remuneração por Km rodado, a prefeitura poderá intervir nas empresas; segundo o presidente da Urbs, os empresários têm cobrado sistematicamente uma elevação no valor da remuneração; os empresários negam. *Correio de Notícias*, Curitiba, 13 nov. 1987, matéria de capa.

18. “REQUIÃO recebe ameaças de morte mas não se importa”: supostamente estas partiriam dos empresários do transporte coletivo. *O Estado do Paraná*, Curitiba, 2 fev. 1988, p. 5.

19. “JUSTIÇA freia frota pública em Curitiba”: Sindicato das Empresas de Ônibus ganha na justiça liminar que garante às empresas reajuste de 16% no pagamento do Km rodado. Como não houve reajuste, a diferença foi retirada do fundo destinado à constituição da frota pública, que caiu de 4 para 1,4 cruzados. Franchesci descreve a situação das empresas como pré-falimentar, acenando para o caos que deverá ser usado para proceder à estatização do sistema. Culpa as montadoras pela não entrega dos veículos devidos. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 4 maio 1988, matéria de capa.

20. “PREFEITURA apreende 105 ônibus”: PMC conseguiu na Vara de Fazenda Pública o sequestro de 105 ônibus das permissionárias, cuja vida útil já havia vencido mas que continuavam a trafegar. Serão leiloados e os recursos empregados na aquisição da frota pública. O prefeito explicou que estes fazem parte do lote de 210 que as empresas devem ao sistema de transporte coletivo, já tendo sido pagos pela população. *Diário Popular*, Curitiba, 5 maio 1988, p. 2.

21. “REQUIÃO faz acusação a empresário – suborno”: Os empresários teriam tentado trocar o acatamento da planilha de custos pelo prefeito em troca do financiamento da campanha do PMDB nas próximas eleições. Armação de João Simões, secretário do sindicato. *Indústria & Comércio*, Curitiba, 10 maio 1988, matéria de capa.

22. “EMPRESÁRIOS vão processar o prefeito por difamação”: Alega-se calúnia e difamação por suposta tentativa de suborno. Confirmado em nota oficial do sindicato dois dias depois. *O Estado do Paraná*, Curitiba, 7 maio 1988, p. 5.

Novamente a ACP interveio no confronto. Em 11 de julho de 1988, realizou nas suas dependências uma reunião à qual compareceram os presidentes do IPPUC e da Urbs. A despeito do esforço em explicar aos empresários os objetivos e propósitos das mudanças operadas no transporte coletivo, a entidade manteve sua postura crítica em relação às iniciativas estatizantes.⁶²

O confronto aberto entre a gestão Requião e os empresários de ônibus parece ser um daqueles típicos episódios da história urbana recente do país que, aos olhos do observador, teria provocado mais calor do que luz. Afinal, depois de tantas acusações recíprocas, de tantas ações judiciais, de ameaças e contra-ameaças, qual o balanço das transformações operadas na gestão Requião? Objetivamente, é forçoso reconhecer que as mudanças foram, de fato, muito pequenas.

Para começar, a transformação das empresas de concessionárias em permissionárias em nada alterou a divisão do mercado entre estas e sequer entrou no mérito do princípio das áreas seletivas, o qual, apesar de abolido formalmente, continuou intocado na prática. Em segui-

23. “TARIFAS: prefeitura entra com mandado de segurança”: Procuradoria geral do município impetrou mandado de segurança contra a liminar que autorizou o aumento da remuneração das empresas de transporte coletivo de Curitiba. Hoje é a data marcada para a Urbs pagar o empresário. *Correio de Notícias*, Curitiba, 19 maio 1988, p. 4.

24. “JUSTIÇA suspende liminar que beneficiava empresas: deixam de arrecadar parte da tarifa da frota pública”. *Indústria & Comércio*, Curitiba, 21 maio 1988, p. 2.

25. “JUSTIÇA mantém liminar na briga dos ônibus”: Pela decisão as empresas garantem a alteração na planilha de custos, mas a Urbs não é obrigada a pagar a mais até que seja julgada a ação. Com a decisão deve prevalecer a alteração das planilhas proposta pelas empresas. *O Estado do Paraná*, Curitiba, 22 maio 1988, p. 8.

26. “DERRUBADA a liminar concedida a empresários de transporte”: Tribunal de Justiça do Paraná acolhe o agravo do prefeito Roberto Requião e suspende a liminar concedida pelo juiz da 4.ª vara da Fazenda Pública aos empresários do transporte coletivo de Curitiba. *Folha de Londrina*, 24 maio 1988, p. 6.

27. “EMPRESÁRIOS levam Requião à justiça”: Sindicato das Empresas de Transporte apresentou na justiça 3 queixas-crime contra Requião. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 7 ago. 1988, p. 9.

28. “REQUIÃO está perdendo sua guerra mais vital”: O desembargador responsável pelo caso confirma o entendimento de que a parcela passada à Urbs seja repassada aos empresários. *Correio de Notícias*, Curitiba, 26 set. 1988, p. 2.

29. “REQUIÃO reduz fundo e mantém tarifa”: Prefeito reduziu de 10 para 1 cruzado o valor destinado ao fundo da frota pública logo após a decisão da justiça em manter a liminar do aumento de remuneração das empresas do transporte coletivo. Os outros 9 vão para os demais itens da planilha. *Correio de Notícias*, Curitiba, 28 set. 1988, matéria de capa.

62 *Folha do Comércio*... 02-09 ago. 1988, n. 1335. Reuniões da diretoria, p. 2.

da, as alterações na planilha se mostraram desagradáveis, por certo, mas o tempo provou que estas podiam ser suportadas e, em alguns casos, até revertidas, como a gestão seguinte de Jaime Lerner veio provar.

Finalmente, embora ameaçadora, a constituição de uma frota pública, com numerosos veículos de propriedade da Urbs, não se revelou a catástrofe que prometia ser para a livre iniciativa. É que, se a propriedade dos ônibus era pública – da Urbs – a sua operação não o era. Quem efetivamente operava e explorava os veículos “do povo” eram as empresas privadas, rigorosamente dentro dos parâmetros estabelecidos pelas áreas seletivas. Isso acabou por se mostrar vantajoso para os empresários, que passaram a dispor de ônibus novos em folha, pagos integralmente pelos usuários, veículos estes que poderiam – ao fim da sua vida útil – ser devolvidos sem problema, de volta à Urbs. Contudo, a constituição de uma frota pública era importante, por permitir à prefeitura aferir com exatidão cristalina quais os custos de operação que recaíam sobre o setor. Além desse fato preocupante, não se podia descartar, dadas as inclinações ideológicas do prefeito, que a expansão da frota da Urbs atingisse tais dimensões que terminasse por reduzir os empresários à condição de meros intermediários no negócio, que seriam, de resto, perfeitamente dispensáveis.

Assim, as mudanças introduzidas pela gestão Roberto Requião no sistema de transporte não tiveram tanto impacto como usualmente se supõe. Mesmo porque tais iniciativas foram alvo de vasta revisão na administração seguinte. Os efeitos mais importantes se deram na política local. Por um lado, Requião se empenhou de forma consistente em desmobilizar os movimentos populares, tão logo os julgou desnecessários ou perigosos.⁶³ Assim, se por um lado aumentou a autonomia da sua administração, por outro pôs por terra importantes bases sociais de apoio. A necessidade de impor limites à confrontação com os empresários do transporte coletivo parece ter atuado de forma decisiva nessa opção. Por outro lado, a hostilidade declarada entre a municipalidade e os empresários acabou por alienar o apoio destes últimos.

63 GARCIA, M. D. *op. cit.*, especialmente o capítulo quinto: “O processo de desarticulação política”. p. 219-255.

Dessa forma, o prefeito Requião, ao se afastar do setor do transporte coletivo, rompeu o consenso que usualmente sempre existiu entre o conjunto da classe capitalista privada local e o projeto de urbanismo desenvolvido em Curitiba. Assim agindo, ele prejudicou a possibilidade do PMDB fundar uma proposta política que fosse alternativa àquela do grupo do ex-prefeito Jaime Lerner, como as eleições municipais têm demonstrado de forma consistente desde então.

Encerrando esta parte, cabem alguns comentários adicionais acerca da atuação política dos empresários de ônibus de Curitiba. A despeito do seu reduzido número (variou entre oito e nove grupos entre 1975 e 1995),⁶⁴ observadores do mercado constataram que quase sempre predominou entre eles uma acirrada rivalidade. Longe de se aproveitarem do caráter concentrado da indústria para converterem essa característica econômica em uma vantagem política, os empresários de ônibus até muito recentemente pautavam sua atuação pela desconfiança mútua e pela quase recusa em cooperarem entre si. É nesse contexto que a aversão frontal ao conceito de ônibus expresso deve ser entendida. Qualquer mudança no critério de áreas seletivas poderia levar ao rompimento do frágil acordo estabelecido entre eles e abrir margem para a confrontação aberta no mercado. Isso facilitou sobremaneira a tarefa da prefeitura no momento de renegociar os termos de concessão. Chamando individualmente os empresários e constatando que estes não tinham uma contraproposta unificada, ficou bem mais fácil se impor a extensão das linhas de expresso e, mais tarde, dos interbairros.⁶⁵

Essa situação mudou a partir do final do governo Requião. O enfrentamento aberto com a municipalidade era uma experiência que o setor não conhecia há um quarto de século e, sem dúvida, deve ter resultado na percepção da necessidade de mudanças na forma como os empresários encaravam o exercício da sua atuação profissional e política. Essas mudanças começaram a se viabilizar a partir do instante em que o sindicato pôde contar entre seus quadros com colaboradores capazes de construir um novo padrão de prática política. Claro que entre os políticos sempre existiram

64 Das nove empresas, o grupo de Donato Gulim contava com três englobando 45% do mercado, o de Erondy Silvério 12% e as outras variavam em torno de 2%, segundo CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Dante Franchesci*, 20 maio 1983, p. 5.

65 ROVANI, *op. cit.*

empresários de ônibus. Os dois maiores deles, aliás, foram vereadores e, mais tarde, deputados estaduais (Donato Gulim e Erondy Silvério). Mas o que se viu surgir a partir de 1988 foi uma coisa totalmente diferente.

Nesse novo padrão, o sindicato deixou sua postura meramente reativa face às iniciativas do poder público. Ele próprio passou a atuar junto à Câmara, deslançando uma postura agressiva de eleição e cooptação de vereadores, bem como criando um bloco parlamentar hegemônico, capaz não só de salvaguardar o setor contra quaisquer ameaças “estatizantes”, como também impor seus pontos de vista sobre a gerência do transporte coletivo e, no limite, até mesmo se transformar em porta-voz de demandas de outros setores empresariais.

O grupo parlamentar assim constituído, autodenominado “Pró-Cidade” [sic], logo se tornou a força política mais importante da Câmara de Vereadores, dominando as plenárias, as comissões, estabelecendo a pauta de votações, compondo mesas e diretorias etc. É claro que tal investimento na formação de um grupo político tão importante jamais se justificaria economicamente por muito tempo se este tivesse caráter meramente defensivo do *status quo* então vigente no ramo dos transportes coletivos. Dessa forma, o grupo criado pelo sindicato dos transportes coletivos e a ele associado logo teria se transformado em portador de demandas de uma vasta gama de interesses estabelecidos.⁶⁶

A comprovação cabal da existência do padrão de atuação do grupo político que se vem descrevendo escapa aos objetivos e possibilidades deste trabalho. Afinal, esta só poderia ser feita por uma CPI da própria câmara que, até onde se sabe, jamais chegou a se realizar, precisamente graças ao incontornável poder de veto sobre essa proposta exercido pelo grupo “Pró-Cidade”.⁶⁷

66 SAMEK, J. *Entrevista concedida ao autor*. Curitiba, 4 abr. 1995.

67 O máximo a que se pôde chegar foi à realização de uma comissão de sindicância, presidida pelo vereador Samek, na qual, em função dos elementos apontados, se recomendava a criação de uma CPI para elucidar o assunto. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, *Relatório da Comissão de Sindicância para apurar divulgação de denúncias, por órgãos da imprensa, sobre irregularidades praticadas por vereadores de Curitiba, envolvendo interesses de empresários do transporte coletivo da capital*. Curitiba, 1992, 7 p. Também não teve acolhida requerimento apresentado ao Ministério Público Estadual, a despeito das fortes evidências de que, de fato, na sede do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo realizavam-se periodicamente reuniões com pelo menos 18 dos 33 vereadores de Curitiba, constituindo-se aí uma autêntica “câmara paralela”.

Empresariado e solo urbano

O próximo caso que vale a pena ser examinado é o do capital imobiliário, englobando empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras. Trata-se de um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Consequentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação das suas entidades de classe, seja através dos seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo.

Os esforços nesse sentido se deram inicialmente no interior da ACP e do Sinduscon. Posteriormente, os empresários ligados ao capital imobiliário criaram outras entidades, voltadas especificamente para o trato das questões afetas ao seu ramo, como é o caso da Ademi e do Secovi.

O primeiro envolvimento da ACP com as questões suscitadas por alterações na legislação do uso do solo deu-se em 1976, quando por ocasião da aprovação pela Câmara Municipal de uma nova lei de zoneamento, a de n.º 5.234 de 10 de dezembro de 1975, bem como da edição do Decreto n.º 882 do dia seguinte, o qual dispunha sobre os setores de Ligações prioritárias.⁶⁸ Segundo o prefeito Saul Raiz, que as promulgou:

[...] definiu com erros mas com coragem, o que podia e o que não podia. Assim, nós seguramos o crescimento da cidade, mesmo com dores de cabeça incríveis, porque cortamos direitos de construção. O setor imobiliário abriu uma guerra contra nossa equipe, porque sabíamos que tínhamos que machucar para depois ir soltando devagar e em ordem. Foram ações na justiça, uma coisa louca, mas conseguimos aguentar [...].⁶⁹

68 Este último deve ter atingido em cheio o comércio varejista, uma vez que proibia nos Setores de Ligações Prioritárias “comércio de qualquer tipo” Estes setores foram definidos como os que “[...] permitem, prioritariamente, a ligação entre os ramos norte e sul das estruturais e outras ligações básicas do sistema viário.” Isto é, tratava-se de vias de substancial movimento, as quais o decreto visava impedir que fossem “atravancadas” pela instalação de estabelecimentos comerciais. Decreto n.º 882 de 11/12/1975.

69 RAIZ, *op. cit.*, v. 5, p. 59.

A ACP participou dessa guerra, mobilizando sua assessoria jurídica para contestar, sem sucesso, a constitucionalidade da nova lei. Independentemente disso, mais de vinte empresas entraram na justiça para fazer prevalecer seus direitos de construção que vigoravam anteriormente.

Para contornar o clima de confrontação, o presidente do IPPUC visitou a ACP,⁷⁰ onde proferiu exposição acerca dos objetivos da nova lei. A despeito da ACP reconhecer a propriedade das razões que levaram às mudanças, não deixou de externar sua preocupação com os transtornos que adviriam para as empresas que tinham adquirido imóveis para certos fins e, face às mudanças operadas, já não podiam utilizá-los.

O que particularmente parecia mais irritar o empresariado reunido na ACP – além, claro, dos eventuais transtornos às suas oportunidades de lucro – talvez tenham sido as circunstâncias nas quais a lei foi elaborada. Produzida em segredo no interior do IPPUC, e enviada à câmara para ser votada em regime de urgência, sua elaboração em nada lembrava a transparência com que foi discutido o Plano Diretor de 1966.

Bem diferente foi a abordagem empregada na gestão seguinte quando, por exemplo, tratou-se de introduzir modificações na lei que estipulava os padrões de uso do solo nos eixos estruturais. Como mencionado, o projeto original previa apenas três torres residenciais – de no máximo 15 andares – em cada quadra dos eixos estruturais, centradas em terrenos densamente arborizados, inexistindo atividades comerciais, numa clara referência às superquadras de Brasília. Significativas mudanças introduzidas levaram a um superadensamento, o qual logo provocou a saturação dos eixos estruturais, com graves implicações para o trânsito, insolação e ventilação dos edifícios.⁷¹ Embora esses problemas só viessem a ser sentidos depois, a valorização dos imóveis afetados por essa lei foi imediata, gerando uma desenfreada especulação imobiliária. Afinal, tratavam-se de áreas onde a prefeitura já havia decidido investir pesadamente, buscando dotá-las de todos os equipamentos urbanos necessários.

As mudanças nos critérios de ocupação dos eixos estruturais e suas respectivas implicações deveriam ter sido equacionadas no Decreto n.º 247 de 25/03/1980. Esse diploma legal, contudo, teve menos de um

70 Folha... 31 mar. - 6 abr. 1976 - ano 14, n. 812, Reuniões da ACP, p. 2.

71 O CÉU é o limite. *Veja Paraná*, p. 4-8, 26 set. 1990. Reportagem de capa.

mês de vida. No dia 10 de abril de 1980, realizou-se nas dependências da ACP uma reunião da qual participou o presidente da entidade, o prefeito municipal e outras “[...] entidades ligadas ao setor imobiliário [...]”⁷² precisamente para debaterem sobre o Decreto n.º 247 que dispunha sobre os setores especiais estruturais. Em 25 de abril era emitido o Decreto n.º 399/80 que, anulando o seu antecessor, igualmente dispunha sobre os setores estruturais, abrindo caminho para os desenvolvimentos descritos. Embora não seja possível se obter informações conclusivas sobre o conteúdo dos debates travados na reunião, não deixa de ser curioso o fato de que, apenas duas semanas depois do encontro mencionado, as normas de ocupação da área em questão tenham sido alteradas de maneira tão conveniente para o capital imobiliário e tão pouco benéfica para o desenvolvimento urbano.

A única menção ao conteúdo das discussões travadas naquela reunião é aquela feita por uma notícia publicada no jornal *Estado do Paraná* do dia seguinte, na qual consta que “[...] após uma hora de reunião, os representantes do setor imobiliário e de incorporação do Paraná foram unânimes em considerar o Decreto 247, que dispõe sobre alterações de coeficientes de construção permissíveis nos setores estruturais, como arbitrário e ilegal [...]”⁷³

É instrutivo proceder a um exame comparativo dos dois decretos, uma vez que ele revela até que ponto as elites do planejamento urbano local se dispuseram a renunciar a sua utopia de cidade, em prol do atendimento de interesses particulares. De saída, foram eliminados os itens 1.º e 2.º do artigo 2, que previam que:

[...] somente será permitida a instalação de atividades comerciais, tanto nas edificações novas quanto nas existentes, desde que o interessado execute o trecho da via local de acordo com o projeto a ser fornecido pelo IPPUC [...] se a edificação pretendida for de uso exclusivamente residencial, poderá ser concedido

72 Folha ... 29 abr. - 05 maio 1980 - ano 14, n.1017, Reuniões da ACP, p. 2.

73 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, *Depoimento de Cândido Gomes Chagas*, 25 abr. 1983, p. 5.

coeficiente de aproveitamento igual a seis desde que o interessado execute o trecho da via local de acordo com o projeto a ser fornecido pelo IPPUC [...].⁷⁴

Dessa forma, procurava o poder público transferir aos particulares alguns encargos do custoso processo de instalação da infraestrutura urbana a ser ainda implantada nas estruturais. Mas tal proposta não foi mantida. Outra exclusão importante dizia respeito à proibição do uso da parte do térreo para estacionamentos e à limitação da extensão possível das guias rebaixadas.⁷⁵ Como resultado, vários eixos estruturais padecem desde então de grave escassez de locais de estacionamento.⁷⁶

Outra exclusão importante dizia respeito à proibição, nos terrenos contíguos aos terminais de transporte localizados nas estruturais, de prédios com altura maior que dois andares e com taxa de ocupação do terreno superior a 50%. Esses limites desapareceram no decreto seguinte sem deixar vestígio.⁷⁷ Finalmente, as taxas e coeficientes de ocupação dos terrenos aumentaram enormemente, chegando a ser triplicados em relação ao Decreto 247.⁷⁸

Dez anos depois, os resultados de tantas concessões ao capital imobiliário já faziam-se sentir de forma aguda, uma vez que “havia uma densidade de ocupação excessivamente alta, ocasionando a deterioração da qualidade ambiental urbana desse setor, em especial quanto à aeração e insolação das edificações [...]”.⁷⁹

Assim, só restou ao – novamente – prefeito Jaime Lerner baixar em 1990 o Decreto n.º 579 que, dispondo sobre os setores estruturais, buscava restringir e reordenar a forma como vinha se dando a ocupação do solo nessas áreas. Mas o estrago já havia sido feito.

74 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Decreto n.º 247 de 25 de março de 1980. Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais.

75 *Ibid.*, art. 12.

76 O CÉU é o limite. *Veja Paraná*, p. 4-8, 26 set. 1990. Reportagem de capa.

77 *Idem*, art. 13.

78 *Idem*, ver Tabela II, “Parâmetros de ocupação”.

79 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Decreto n.º 579 de 14 de dezembro de 1990. Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais, preâmbulo, p. 1.

Além da sua atuação em momentos de agudo interesse para o capital imobiliário, como o eram as mudanças na legislação relativa ao uso do solo, a ACP desenvolveu também uma política permanente de pressão sobre os poderes públicos com vistas à “flexibilização” dos padrões legais em vigor, notadamente no que dizia respeito aos usos comerciais permissíveis em cada área da cidade. Nesses casos, as empresas atingidas dirigiam-se ao presidente da ACP, pedindo que este intercedesse sobre o poder público, visando a reconsideração das negativas. Não é possível se quantificar o grau de eficácia desse tipo de procedimento, mas uma vez que o próprio presidente da ACP reconheceu sua recorrência, pode-se admitir como hipótese razoável que esse tipo de interpelação não tinha apenas características simbólicas.⁸⁰

A ACP voltaria a se envolver com a elaboração de leis sobre o uso do solo em 1984. Em reunião realizada no dia 16 de agosto daquele ano, a assessoria jurídica da entidade foi convocada pela direção do Sinduscon para que esta apoiasse o trabalho que vinha sendo desenvolvido de recolhimento de sugestões para uma nova lei do uso do solo. Aparentemente o esforço não teve resultados.

Mais bem-sucedida foi a mobilização em torno do veto ao anteprojeto de lei municipal enviado pelo prefeito Maurício Fruet à Câmara Municipal, no qual se previa a delimitação de áreas ociosas, para fins de tributação diferenciada. O objetivo era forçar a ocupação de grande parte da cidade que, contando com infraestrutura de serviços e obras adequadas, não vinha sendo utilizada. Em conjunto com o Sinduscon, foi elaborado um trabalho no qual se apontavam tanto as impropriedades jurídicas da proposta quanto seus pretensos efeitos prejudiciais ao exercício do direito de propriedade.⁸¹

Em julho de 1988 novamente a ACP se reuniu com representantes da municipalidade para discutir as mudanças que iam sendo impostas pelo IPPUC na legislação do uso do solo. No dia 11, o presidente do instituto compareceu à ACP para explicar aos empresários os objetivos do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU). A principal

80 OLIVEIRA, C. A. P. Depoimento do presidente da ACP à Comissão Parlamentar de Inquérito do Shopping Center Mueller. Reunião do dia 21 jun. 1983, p. 2-4.

81 *Folha...* 02-09 ago. 1988 - n. 1335, Reuniões da diretoria p. 2.

característica desse plano era o resgate da estrutura policêntrica, a qual visava não só a evitar a deterioração e saturação do centro tradicional, como também a dar melhor aproveitamento para a infraestrutura já instalada em bairros como Bacacheri, Vila Hauer etc.⁸²

Embora a ACP tivesse na ocasião reproduzido as críticas da elite de urbanistas do grupo de Jaime Lerner sobre a “descaracterização” dos bairros eleitos como subcentros pela excessiva verticalização, parece ter havido uma discreta simpatia pela proposta. Afinal, constatava-se com satisfação que os novos usos legalmente permitidos iriam induzir a um aumento do número de casas comerciais, bem como ao crescimento da quantidade e número de pavimentos dos edifícios (cuja altura foi ali praticamente liberada).⁸³

Encerrando esta parte, cabem alguns comentários sobre a forma pela qual a administração do PMDB geriu a legislação legada pelas gestões anteriores. A postura dominante na interpretação dessas leis, particularmente no que diz respeito aos usos “permissíveis” do solo, parece ter se caracterizado por uma acentuada liberalidade. O caso mais evidente é o das vias prioritárias, as quais foram sendo gradativamente ocupadas por toda sorte de estabelecimentos comerciais, desvirtuando seu propósito original. Segundo uma ex-representante do IPPUC no Departamento de Urbanismo, o processo teria se dado assim:

O pessoal após a segunda administração Jaime Lerner começou a deixar, a soltar este e aquele uso do solo, a fazer remanso, a permitir estacionamento. Foi complicando. A longo prazo você não vai mais ter uma solução de chegada nas estruturais... Os acessos a estas vias tinham de estar livres. São as prioritárias que ninguém entendeu. Hoje você vê que as prioritárias estão, pouco a pouco, sendo congestionadas. Isto não deveria acontecer, porque elas são prioritárias de circulação de trânsito e não de uso do solo.⁸⁴

82 *Folha...* 02-09 ago. de 1988 - n. 1335, Reuniões da diretoria, p. 2-3.

83 *Folha...* 19-26 set. 1988 - n. 1341 - “Bacacheri, Batel e Vila Hauer têm novo zoneamento” e “Paisagem modificada”, p. 6-8

84 AURÍQUIO, *op. cit.*, p. 9.

A liberação indevida de alvarás de funcionamento para estabelecimentos comerciais foi uma tremenda dor de cabeça para a gestão Requião, a qual se obrigou a enfrentar judicialmente os comerciantes implicados, sofrendo um intenso desgaste político.⁸⁵

Processo similar ocorreu quando o prefeito Jaime Lerner assumiu novamente o cargo em 1988. Os decretos que dispunham sobre a estrutura policêntrica foram sumariamente anulados, causando sobre os empresários grande apreensão. Afinal, ninguém tinha certeza sobre o encaminhamento que seria dado àqueles que, em função das mudanças introduzidas por Requião, haviam decidido investir naquelas áreas.

Imediatamente se iniciou uma ação conjunta da Ademi e do Sinduscon para pedir, primeiro, a prorrogação da validade dos alvarás de construção já emitidos e, segundo, que os mesmos pudessem ter seus projetos alterados sem implicar na sua invalidação.⁸⁶ Esse esforço foi realizado por meio de reuniões conjuntas da Ademi, Secovi, IPPUC e Secretaria Municipal de Urbanismo, as quais contaram, inclusive, com a participação dos dirigentes máximos destas duas últimas,⁸⁷ sendo bem-sucedido.

Em 1990 começaram a ser colhidos os frutos das “inovações” introduzidas dez anos antes acerca das formas de ocupação dos setores estruturais. O poder público detectava adensamento excessivo

85 CÂMARA: prefeitura deve dizer porque cassará alvarás: lei de zoneamento em debate com comerciante. *Correio de Notícias*, Curitiba, 04 nov. 1986, p. 6. A matéria da conta que “[...] o líder do PDT (vereador Rafael Greca de Macedo) pretende cobrar explicações da PMC sobre a anunciada cassação de alvarás de funcionamento de estabelecimentos comerciais instalados em ruas definidas como ligações prioritárias [...]. Em 1975 a PMC proibiu atividades geradoras de tráfego nestas áreas. Porém, a partir de 1983 com as administrações do PMDB foram liberados inúmeros alvarás. Portanto, hoje a situação exige acordos para ser solucionada”. Já o *Jornal do Estado* anunciava em 14 nov. 1986 na matéria “Medida da prefeitura revolta comerciantes” a iniciativa da prefeitura de proibir o funcionamento de estabelecimentos comerciais em 21 ruas centrais. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano alegava que estes estabelecimentos atrapalhavam o fluxo de trânsito nestas vias prioritárias de ligação do sistema viário: “[...] os comerciantes que tiveram o alvará antes de 1975, ano em que Saul Raiz proibiu o comércio nestas localidades, não devem nada temer, porém os que se estabeleceram depois devem procurar outro ponto comercial. Os comerciantes acusam a PMC de ser autoritária, provocar desemprego e ser provinciana [...]” p. 7.

86 ALVARÁS. *Boletim da Construção*, n. 306, 31 mar. 1994.

87 A reunião referida ocorreu no dia 23 de outubro de 1991. No dia cinco de novembro a Ademi noticiava que o presidente do IPPUC enviara à Ademi cópia do decreto municipal, que seria baixado dia 21 de novembro, onde se prorrogavam os alvarás em questão. *Informativo Ademi/PR*, 5 nov. 1991, n. 2.

nas estruturais, o qual apontava para sua saturação em curto ou curtíssimo prazo. A saída seria desencorajar a ocupação desses eixos em favor de outras áreas onde já houvesse infraestrutura urbana instalada. Nesse sentido, haveria como que um retorno à política policêntrica defendida pelas administrações anteriores. Outro problema sério dizia respeito ao déficit habitacional, principal subproduto do crescimento explosivo da cidade nos últimos vinte anos, o qual se manifestava em invasões de terras públicas (particularmente nas vastas áreas ociosas da CIC), encorajamento e favelização.

Visando dar conta de ambos os problemas, a terceira gestão Jaime Lerner pôs em prática um dispositivo surgido no decorrer dos debates constitucionais relativos à reforma urbana: o solo criado.

Coerente com a postura assumida na sua gestão anterior, Jaime Lerner enviou a proposta do projeto de lei do solo criado para estudo de várias entidades representativas do empresariado, angariando apoio generalizado para a mesma. A lei previa, para propriedades localizadas em determinadas áreas da cidade – isto é, aquelas em que se desejava incentivar a ocupação –, a possibilidade de se aumentar em 15% o potencial de aproveitamento do terreno, além de se ampliar em dois andares a altura máxima dos edifícios.⁸⁸

Para usufruir dos novos limites, os construtores teriam que pagar ao município 70% do valor adicional obtido no preço do imóvel. O dinheiro iria para um fundo de habitação, gerido pela municipalidade, cuja aplicação se pautaria pelas determinações de um conselho, integrado tanto por entidades representativas da sociedade civil quanto por membros da administração pública.

Uma das poucas vozes discordantes da forma final que assumiu o projeto da Lei do Solo Criado foi, curiosamente, a da assessoria jurídica da ACP. Segundo ela, a lei desconsiderava a premissa principal do solo criado, que seria a de igualar por baixo o potencial de aproveitamento de todos os terrenos, o qual deveria de saída ser reduzido ao mínimo, isto é, apenas um andar.

Quaisquer projetos que visassem um aproveitamento maior que este mínimo e que estivessem dentro do permitido pela lei de zonea-

88 *Folha...* 21-28 fev. 1990 - n. 1397, Reuniões da diretoria, p. 3a.

mento só poderiam ser executados depois da correspondente remuneração ao poder público. Contudo, na proposta afinal aprovada, tais objeções não foram levadas em conta, prevalecendo os direitos já adquiridos com a lei de zoneamento vigente.⁸⁹

A ACP acabou manifestando uma curiosa discordância para com as objeções de seu assessor jurídico. Para a ACP a lei não só tinha características bastante positivas, como também foi debatida “democraticamente”. Essa discordância é tanto mais curiosa se for levado em conta que o assessor jurídico já servia à instituição há mais de vinte anos, sendo figura totalmente identificada com os propósitos da entidade e, portanto, acima de qualquer suspeita.⁹⁰ Assim, em 19 de dezembro de 1991, pela Lei n.º 7841, era instituída a Concessão de Incentivo Construtivo, mais conhecida como a Lei do Solo Criado, a qual seria regulamentada pelo Decreto n.º 86/93.

A política de interação das entidades representativas do capital imobiliário com os projetos em elaboração pela administração Lerner se manifestou também em outros episódios. Por exemplo, além das já mencionadas reuniões onde se discutiu a prorrogação/alteração de alvarás em função de leis que já não existiam, cabe mencionar as discussões conjuntas sobre propostas na legislação do uso do solo. Para viabilizá-las, o presidente do IPPUC se reunia recorrentemente com os empresários na sede do Sinduscon ou da Ademi.⁹¹

Dessa forma, os exemplos citados permitem perceber que tanto a ACP quanto a Ademi, Secovi e o Sinduscon se viram envolvidos no processo de elaboração da legislação afeta ao uso do solo urbano, influenciando consistentemente a forma final que esta assumiu, quando não a definindo quase que totalmente. Cabe notar, porém, que todo esse processo se deu de forma não institucionalizada. Vale dizer, a participação foi sempre informal e temporária. Jamais esses setores tiveram reconhecido pelo poder público o papel de participantes legítimos e formais na elaboração de políticas urbanísticas, ao contrário do descrito com relação à política industrial.

89 *Folha...* 21-28 fev. 1990 - n. 1397, Reuniões da diretoria, p. 3b.

90 O episódio é elucidativo, pois reforça a tese de Paul Singer de que o empresariado recusou examinar proposta idêntica elaborada pela administração Erundina (PT) meramente por razões ideológicas. SINGER, *op. cit.*, p. 205.

91 AÇÕES da Ademi no biênio 92/94. *Revista Ademi/PR*, jun. 1994, p. 7.

Isso não quer dizer que os empresários ligados ao capital imobiliário não tenham tentado, de forma deliberada e consistente, obter para si o direito formal a essa representação. A primeira iniciativa nesse sentido partiu do então presidente do Sindicato dos Incorporadores de Imóveis, Nelson Galvão, por ocasião do debate sobre o Plano Diretor em 1966. Por sugestão dele, foi estudada pela Câmara a “[...] participação das classes produtoras no órgão de planejamento do plano [sic] [...]”.⁹²

Esses estudos, se foram efetivamente realizados, deram em nada. A única entidade à qual realmente se cogitou de conferir participação no processo de planejamento foi o IEP. Pretendia-se, no artigo 7.º, parágrafo 1.º do Projeto de Lei n.º 72/66 que instituiu o Plano Diretor, que o Conselho de Urbanismo tivesse sete membros. O titular adicional seria indicado pelo IEP. Contudo, o prefeito vetou a proposta.

É interessante recuperar as razões desse veto, pelo que ele pode conter de revelador acerca das pressões presentes na elaboração da lei. Apesar de se dizer sócio do IEP e, portanto, reconhecer os serviços que a instituição vinha prestando à comunidade, o prefeito considerava a inclusão de um representante do instituto no Conselho de Zoneamento como “discriminatória”, uma vez que excluía a participação de outros órgãos de classe.

Destes, mencionou o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), tido por ele como “[...] certamente o mais representativo [...]”,⁹³ além do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sindicato dos Engenheiros do Paraná, Sinduscon, Câmara de Valores Imobiliários de Curitiba, Sindicato dos Corretores de Imóveis, Federação do Comércio, Fiep etc. Além disso, prosseguiu no seu arrazoado, não se justificava a inclusão de órgãos ou entidades que não as do poder público na composição de uma entidade executiva, como foi o caso do Conselho de Zoneamento.

O tema da participação formal dos empresários do ramo imobiliário na elaboração de políticas de planejamento urbano voltou

92 *O Empreiteiro do Paraná - órgão oficial da Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas*. Curitiba, 1-7 ago. 1996, ano 1, n. 5, p. 3. Câmara se reuniu e debateu o plano.

93 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Gabinete do Prefeito. Projeto de Lei n. 72/66 de 10 de agosto de 1966. Razões do veto p. 1-5.

à tona em 1988, quando por ocasião da segunda eleição direta para prefeito desde o final da ditadura militar. Numa série de debates com os candidatos promovidos pelo Sinduscon-Secovi-Ademi, surgiu a proposta de criação de um “Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano” que seria composto por entidades como o Crea, IEP e as já mencionadas. Pelo menos dois candidatos, Maurício Fruet (PMDB) e Enéas Faria (PTB), reconheceram os méritos da proposta e com ela se comprometeram. Este último chegou mesmo a afirmar que “[...] é preciso decidir com quem conhece a cidade e tem competência para propor alternativas de desenvolvimento urbano [...]”.⁹⁴

Em tempos mais recentes, o setor imobiliário voltou a articular mecanismos de participação formal na elaboração de políticas urbanísticas, dessa feita, no bojo da lei do solo criado. No seu texto estava prevista a criação de uma Comissão de Política Habitacional, a qual seria composta igualmente por membros da administração municipal, setor imobiliário e outras entidades representativas da sociedade civil. Sua função seria a de acompanhar a implantação de programas de incentivo social e, principalmente, *conceder* o incentivo do solo criado. Mas tal órgão jamais chegou a funcionar, dando margem a protestos por parte dos empresários. Face a esta situação, o Secretário Municipal de Urbanismo veio a público, justificando a não regulamentação da comissão como sendo dispensável, uma vez que os “resultados” [sic] da política do solo criado já teriam sido apreciados pela câmara.⁹⁵

Empresariado e obras públicas

Talvez o único setor relevante da economia urbana que tenha ficado mais ou menos à margem de todos esses debates desencadeados no decorrer da reforma urbana contemporânea de Curitiba tenha sido o dos empreiteiros de obras públicas. Provavelmente tal fato se deu em função

94 ENÉAS Faria debate com os construtores. *Jornal da Construção*, ano 3, n. 32, Curitiba, set. 1988, matéria de capa.

95 COMISSÃO ficou no papel. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 16 fev. 1992, p. 21.

da recorrência com que suas diretorias ocupavam cargos de importância nas outras entidades analisadas. Dessa forma, a essas outras entidades cabia conduzir o essencial do debate sobre o planejamento urbano, tornando menos relevante a necessidade de participação da Apeop.

No exame da documentação da entidade se constata que a sua preocupação principal era a organização da indústria que representava. Dessa forma, temas como a escassez de materiais de construção,⁹⁶ inadimplência dos órgãos públicos⁹⁷ e, principalmente, queda do nível da demanda por obras públicas⁹⁸ constituíam suas preocupações centrais.

Tal fato se deve, pelo menos em parte, à circunstância de que a Apeop representa um setor em processo de fragmentação. O ramo dos empreiteiros locais de obras públicas, notadamente no setor urbano, é compartilhado por um significativo número de empresas que tende, aliás, a aumentar. No polo oposto, o do mercado nacional, percebe-se que apenas sete grandes empreiteiras dividem entre si o ramo de obras públicas. Mas trata-se de empresas dedicadas à construção de obras enormes, como barragens, pontes e túneis que, pelo volume de emprego que geram e pelo capital de que dispõem para investimentos, distinguem-se radicalmente das outras empreiteiras.

Aspecto central nessa organização de mercado é que, das “sete grandes”, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Constran, Mendes Júnior, Odebrecht, OAS e C. R. Almeida, somente esta última é paranaense.⁹⁹ A despeito de seu titular ter participado da fundação da Apeop, a empresa jamais tomou parte nas atividades da associação, preferindo

96 *O empreiteiro...* Curitiba, ano 8 - n. 324, ago. 1973. Editorial: Associação e opinião – crise em potencial, no qual alude ao problema da falta de materiais face à súbita demanda por obras desencadeada pela prefeitura de Curitiba.

97 Cabe lembrar que a Apeop surgiu precisamente devido ao grande calote que estava sendo movido pelo governo do Estado do Paraná na gestão 1955-1960 contra os empreiteiros. *O empreiteiro...* Curitiba, ano 1, n. 1, 4-10 jul. 1996, p. 2. Editorial: Associação e Opinião – autêntico instrumento.

98 Durante a aguda recessão que se estendeu sobre o país no início da década de 80, esse esforço assumiu importância capital para a entidade; ver “Foram de interesse mútuo os assuntos tratados na prefeitura de Curitiba”. *O empreiteiro...* Curitiba, n. 473, ago. 1980, p. 2. (gestão Lerner) e “Diretores da Apeop com o prefeito Fruet”, que notícia reunião onde a entidade reivindicava mais encomendas para o setor. *O empreiteiro...* Curitiba, ano 16, n. 522, abr. 1983, matéria de capa.

99 SANGUE, ouro e lama: como e porque o negócio das empreiteiras virou uma sucessão de escândalos. *Playboy*, ano 17, n. 205, p. 50-72, ago. 1992.

se articular com a ACP. De fato, quando, em meados da década de 70, a empresa foi discriminada numa concorrência para construção de uma barragem em Minas Gerais, foi a ACP que saiu em defesa da C. R. Almeida, enquanto a Apeop ignorava solenemente o fato.

Isso não significa, como se pode imaginar, que a Apeop não mantivesse intensos contatos com o poder público. Já em dezembro de 1971 a associação acertou com a prefeitura a designação de uma comissão encarregada de com ela tratar de assuntos relativos a obras. Em 1977, esta comissão seria designada Setor de Serviços Urbanos e sua principal função, ao lado do contato com os órgãos públicos municipais, era a elaboração das tabelas de preços de obras e serviços urbanos. Estas eram discutidas conjuntamente com a prefeitura e constituíam referência central no processo de elaboração dos editais de concorrência para novas obras.

Se essas tabelas tinham para a prefeitura a função de balizar os custos previstos em cada obra, para a Apeop elas assumiam uma função ainda mais vital: era por meio delas que se buscava organizar o mercado. O que se tentava impor aos associados era o princípio de que nenhuma empreiteira deveria aceitar obras do governo abaixo do preço assim estabelecido. Ou, inversamente, vencer concorrências pelo recurso ao oferecimento de preços abaixo do mínimo.

Nem sempre essa tarefa se mostrou isenta de problemas ou mesmo praticável. No relatório de atividades da Apeop no período de 1.º de outubro de 1984 a 30 de setembro de 1985 o Setor de Serviços Urbanos deu conta de que:

[...] procuramos também desenvolver junto aos associados um sentimento de união e de responsabilidade de cada um com os demais, evitando desta maneira disputas desnecessárias que viessem a prejudicar o grupo de empresas que labuta na área.¹⁰⁰

O trecho acima é a única menção em quase trinta anos a dificuldades de organização do mercado. É compreensível que tal fato tenha se verificado justamente na época da estagflação da primeira metade dos anos 80, quando a capacidade de investimento do Estado desceu a níveis assustadores.

100 SETOR de serviços urbanos: atua junto a Prefeitura, Urbs, IPPUC, e Cohab. *O empreiteiro...* Curitiba, n. 557, out. 1985.

Para a atuação da Apeop essa é a questão fulcral. Seus intentos de organizar o mercado só são viáveis se houver um volume permanente de encomendas por parte do setor público. Se a quantidade de editais de concorrência cair, então a possibilidade de que as empresas renunciem a seguir as tabelas de preços aumenta de forma catastrófica, surgindo então um significativo número de concorrentes que se dispõem a fazer qualquer serviço por qualquer preço.

Do ponto de vista da entidade, então, o ideal é que os vários governos estejam sempre fazendo regularmente novas encomendas, e pagando os contratos pontualmente. Até um aquecimento muito brusco da demanda pode ser indesejável, uma vez que este provoca uma inflação de demanda no mercado de matérias-primas e outros insumos, como a conjuntura de 1973 veio a provar de forma convincente.¹⁰¹

Uma das iniciativas isoladas do poder público que mais contribuiu para viabilizar a organização do mercado por parte da Apeop foi, sem dúvida, a criação do Plano Comunitário de Pavimentação (PCP) da Urbs, no qual essa entidade vendia aos moradores – de regiões que pudessem pagar, claro – os serviços de pavimentação, cobrando diretamente destes e contratando os serviços junto às empreiteiras.

Segundo o relato de um dos diretores do Setor de Serviços Urbanos da Apeop,¹⁰² esse tipo de encomenda era sempre muito bem vindo para as empreiteiras que estivessem com capacidade instalada ociosa. Os intervalos existentes entre a entrega de uma obra e a contratação de outra eram sempre vividos com muita ansiedade pelos empreiteiros. O engajamento temporário das empresas no plano de pavimentação da Urbs garantia que estas estariam de alguma forma sempre ocupadas, enquanto aguardavam editais de concorrência para obras realmente significativas.

Essa política, ao que tudo indica, era discretamente favorecida pela prefeitura de Curitiba, como demonstra esta transcrição de trecho de um ofício que ela enviou para a Apeop, que noticia a obtenção de verbas para o projeto Cura: “A política da prefeitura municipal de Curitiba é as-

101 *O empreiteiro...* Curitiba, ano 8, n. 324, ago. 1973. Editorial: Crise em potencial, p. 2.

102 GRECA, Amílcar Rafael. *Entrevista concedida ao autor*. Curitiba, 5 dez. 1994.

segurar a continuidade do ritmo de trabalho, de maneira a assegurar uma distribuição de obras mais equitativa entre os associados da Apeop.”¹⁰³

Assim, deve ter sido com pesar que os empreiteiros assistiram à desativação do Plano Comunitário de Pavimentação, na administração do prefeito Roberto Requião. Aparentemente, o novo prefeito desejava uma política de pavimentação de cunho mais “social”, que não se destinasse apenas àqueles que pudessem pagar, vindo com antipatia a proposta do PCP. Mais ainda, a transformação da Urbs em gerenciadora do transporte coletivo pode também ter pesado na decisão de extinguir o PCP, dado o volume de tarefas e responsabilidades que se abateu sobre aquela empresa.

Dessa forma, não é surpreendente o entusiasmo com que a Apeop se refere às gestões de Jaime Lerner e, secundariamente, de Saul Raiz. Trata-se de períodos de crescimento econômico,¹⁰⁴ de encomendas de obras em abundância e de imaginativos mecanismos de financiamento dos gastos públicos em infraestrutura urbana. Essa simpatia deve ter crescido ainda mais em 1982, quando o prefeito doou à entidade um terreno de localização privilegiada, destinado à construção da sua sede própria. Tratou-se de uma demonstração de apreço que, até onde se sabe, não foi proporcionada a nenhuma outra entidade patronal.¹⁰⁵

Epílogo

Nenhuma narrativa sobre a relação entre o poder público e a classe empresarial de Curitiba ficaria completa sem pelo menos um

103 Ofício n.º 079/81-EM de 30 de julho de 1981 do Prefeito Jaime Lerner, transcrito em *O empreiteiro...* Curitiba, n. 487, ago. 1981, p. 3.

104 CIDADES industriais. *Indústria*, Curitiba, n. 9, ano 2, p. 3, maio 1976. Fiep festeja os resultados da implantação da CIC, com a criação de 18.000 novos empregos e um faturamento de ICM equivalente a 12% do total do Estado, no valor de 2,2 bilhões de cruzeiros. Mas o mais impressionante são as oportunidades que foram abertas para as empreiteiras e empresas de construção civil. A implantação de tantas indústrias na CIC gerou uma demanda de nada menos que 2 milhões de metros quadrados de área a ser construída a mais por estas empresas, no valor de 1 bilhão de cruzeiros. Desta forma, mesmo para as empresas que não participavam das licitações públicas na CIC, acabaram abrindo-se oportunidades espetaculares de trabalho.

105 ATO do prefeito Jaime Lerner possibilita a Apeop construir sua sede própria. *O empreiteiro...* Curitiba, ano 15, n. 501, abr. 1982. Até então a sede da Apeop se localizava nas dependências do IEP.

comentário sobre os episódios envolvendo o IPPUC, de um lado, e a construção do Shopping Center Mueller e da Conectora Cinco, por outro.

O caso da construção do Shopping Center Mueller é bem conhecido. Tratava-se da construção de um gigantesco *shopping center* no limite do Centro Cívico com o centro da cidade, num local em que existia uma enorme metalúrgica desativada: a Metalúrgica Marumby, de propriedade de Mueller & Irmãos Ltda., que remontava ao início do século. Ocupando uma área equivalente a várias quadras, o terreno com o que restava das fachadas da antiga indústria havia despertado sucessivamente o interesse de vários incorporadores e construtores. Contudo, face às severas restrições impostas pela legislação do uso do solo para aquela região, ninguém se dispôs a realizar ali qualquer empreendimento.

Subitamente, em março de 1980 foi concedida à Same – Administração e Empreendimentos Ltda – autorização para ocupar a integridade do terreno, isto é, sem qualquer recuo, a título de preservação das fachadas, com um projeto gigantesco, gerador de tráfego intenso – o que era vedado pela lei – e destinado a uma finalidade que contrariava as normas ali vigentes para o uso do solo: o da construção de um *shopping center*.

O caso provocou uma impressão profunda na época, pois pouco tempo antes outro incorporador havia pretendido realizar ali projeto semelhante, sendo-lhe recusada a permissão precisamente com base na legislação vigente. Como resultado, esse empreendimento se viu deslocado para o município vizinho de Pinhais.

Com a vitória do PMDB nas eleições gerais de 1982, assumiu a prefeitura Maurício Fruet, indicado pelo governador José Richa. Graças ao mecanismo do voto vinculado imposto pelo regime militar a essas eleições, o PMDB conseguiu também uma inédita base municipal, fazendo pela primeira vez a maioria da Câmara de Vereadores.¹⁰⁶ Criaram-se, dessa forma, as condições objetivas para a realização não de uma, mas de duas Comissões Parlamentares de Inquérito dedicadas a investigar a administração pública precedente. De forma bastante compreensível, o

106 Os dados relativos ao número de cadeiras naquela casa para cada partido são: 1968 - ARENA 14, MDB 7; 1972 - ARENA 15, MDB 6; 1976 - ARENA 12, MDB 9; 1982 - PMDB 22, PDS 11. In: PARANÁ, Tribunal Regional Eleitoral. Subsecretaria de Jurisprudência, Registro e Legislação. *Eleições municipais de 1982*. p. 2.

tema de ambas as CPIS recaiu sobre a gestão do espaço urbano. Em 1983 foram instaladas as CPIS do Shopping Mueller e do IPPUC.

No decorrer do processo de investigação confirmou-se a violação de várias leis e normas relativas ao uso do solo, no intuito da administração conceder a determinado grupo o alvará necessário à construção de tão grande empreendimento. Para começar, a área onde se encontrava o Shopping era tida como sendo parte de um Setor Especial de Interesse de Preservação¹⁰⁷ no interior do qual não poderia ocorrer nenhuma alteração, física ou de uso, sem que fosse ouvida uma comissão especial dedicada a estudar os usos possíveis do solo ali. Ficou patente que tal jamais ocorreu.

Mais ainda, a Lei n.º 5.234 de dezembro de 1975, que definia o Centro Cívico como setor especial, só permitia ali a instalação de estabelecimentos de comércio e serviços setoriais, excetuando-se assim super e hipermercados. Seria permissível a construção de centros comerciais, desde que ouvido o Conselho de Zoneamento. Não só o conselho não foi ouvido nesse caso, como pelo sentido do texto da lei se percebe que não seria possível confundir, pelo menos naquela época, centros comerciais com *shopping centers*.¹⁰⁸

Como já foi dito, as paredes originais da fábrica Mueller ficavam na divisa do terreno. Uma vez que a legislação vigente exigia grandes

107 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Decreto n.º 1547 de 14 de dezembro de 1979, item n.º 113.

108 Dificilmente se encontrará na história recente da cidade episódio que ilustre com maior clareza a imprecisão conceitual e a pobreza teórica do urbanismo local. Da parte do prefeito Jaime Lerner, percebe-se que não existe critério de definição do que seja “reciclagem”, termo-chave no desenvolvimento do processo, como se verá; da parte do supervisor de informações do IPPUC é impossível se precisar o que seja o “valor sentimental” de um imóvel; finalmente, no caso específico de definição do que seja um *shopping center*, cabe passar a palavra à sra. Dúlcia Aurichio, diretora do DU:

O sr. pres. da CPI - (é) do seu conhecimento [...] que na área [...] não é permitida a construção de *shopping center*?

A sra. Dúlcia Aurichio - [...] na primeira (consulta) já foi permitida para *shopping center*, com recuo é claro, mas foi permitido.

O sr. pres. da CPI - Quer dizer que no seu entendimento é permitido dentro da área, mas com recuo?

Sra. Dúlcia Aurichio - Na legislação sim, com recuo. O que não foi permitido lá foi loja de departamento, super e hiper mercado.

O sr. pres. da CPI - E *shopping center* a sra. não acha que é um hipermercado?

A sra. Dúlcia Aurichio - Não é, é uma série de lojinhas, é mais animado. Agora, uma loja de departamentos é uma coisa descumal. In: CÂMARA, *op. cit.*, fl. 3.

recuos para obras naquela região,¹⁰⁹ a área a ser ocupada sofreria reduções substanciais. A pretexto de “reciclagem” da fachada da construção original, justificado pela sua pretensa importância histórica e seu presumível valor sentimental para a cidade, dispensou-se a exigência do recuo. Dessa forma, os incorporadores lucraram quase quatro mil metros quadrados a mais.¹¹⁰ Outras vantagens diziam respeito à taxa de ocupação, que não poderia exceder a metade do terreno. Ora, construiu-se na totalidade da área disponível. Lucraram aí os construtores mais de seis mil metros quadrados.

Outras infrações graves diziam respeito à inobservância do Decreto n.º 161 de 9/2/1979, o qual estabelecia a área máxima de 10.000 metros quadrados para supermercados, centros comerciais e similares. Ora, o Shopping Mueller tem, incluindo suas garagens, mais de 65.000 metros. Contudo, uma vez que o projeto da Same já era do conhecimento do IPPUC, o então prefeito Saul Raiz teria feito constar da redação do decreto em questão uma cláusula de excepcionalidade. No seu artigo segundo, ela facultava ao Conselho Deliberativo do IPPUC que:

[...] poderá ser autorizado excepcionalmente, em casos especiais de reciclagem de usos ou preservação de patrimônio histórico e cultural, centros ou galerias comerciais em estabelecimentos com área superior ao limite previsto.¹¹¹

Ora, provou-se que o Conselho Deliberativo do IPPUC não se pronunciou a respeito do projeto que veio a ser aprovado e, mesmo que o tivesse feito, não teria dado legalidade ao ato, uma vez que esta era competência do Conselho de Zoneamento (no que dizia respeito aos usos permissíveis) e da Comissão Especial de áreas de interesse de preservação. Dessa forma ficou provado que a concessão do alvará foi inteiramente ilegal.

Além dos dirigentes do IPPUC que estiveram diretamente envolvidos com o processo, a CPI responsabilizou os ex-prefeitos Jaime Lerner e Saul Raiz, como os artífices dos procedimentos que levaram à

109 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Decreto n. 102, de 8 de março de 1976, tabela 2.

110 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Relatório de processo legislativo n. 15/83*. Curitiba, 1983, p. 11.

111 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Decreto n. 161 de 9 de fevereiro de 1979, art. 2.

concessão ilegal do alvará. Com relação ao Shopping propriamente dito, pouco ou nada restou ao PMDB fazer, exceto impor aos incorporadores os custos da realização de obras que garantissem a segurança dos pedestres que, certamente, afluiriam em grande quantidade ao local.

Sobre o processo de financiamento da obra nenhuma investigação foi feita, a despeito de existirem denúncias de que a Caixa Econômica Federal teria aprovado empréstimos excepcionalmente favoráveis à construção do Shopping. Tais empréstimos teriam condições tão generosas que um observador as definiu como típicas de transações de “pai para filho”.¹¹² Mas aqui a omissão era compreensível, uma vez que uma investigação sobre a CEF estava fora da jurisdição da Câmara.

Também sobre os incorporadores propriamente ditos, isto é, os que tiveram asseguradas para si as oportunidades de lucros astronômicos – e que foram correspondentemente negadas aos seus concorrentes – nada recaiu. Até mesmo a realização das obras de segurança impostas pela prefeitura foi postergada ou evitada de vez.¹¹³ Uma vez que não encontrou indícios de que estes tivessem corrompido a administração municipal ou, inversamente, de que esta última tivesse se beneficiado com vantagens em troca das facilidades mencionadas, nenhuma investigação foi feita sobre a Same.

Para o observador contemporâneo, examinando tanto tempo depois a documentação legada pela CPI do Shopping Mueller, depositada atualmente no Arquivo Histórico da Câmara Municipal de Curitiba, tais posturas só podem produzir uma sensação de *ingenuidade*. Afinal, depois das experiências das CPIs de PC Farias (1992) e dos Anões do Orçamento (1993), parece incrível que nenhum sigilo bancário ou fiscal tenha sido quebrado, ou sequer tenham sido investigadas as relações pessoais, que ligavam uns com os outros todos os personagens envolvidos.

112 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do Shopping Mueller. *Depoimento de Dúlcia Aurichio*, 23 jun. 1983, p. 2, no qual consta denúncia do vereador Luís Gil Leão acerca da lisura do processo de financiamento da CEF para a construção do Shopping Mueller.

113 O resultado previsível de tanta negligência, de se instalar uma unidade comercial geradora de tráfego intenso em área que sabidamente não a podia comportar e, mais tarde, negligenciar a instalação dos equipamentos exigidos para segurança dos pedestres, foi o seguinte: do grupo de cruzamentos com maior ocorrência de atropelamentos, o do Shopping Mueller aparece em oitavo lugar, com 4 ocorrências/ano (1990); o local também aparece na lista dos cruzamentos com o maior número de acidentes de trânsito, com 15 casos/ano (1990). IPPUC. *Histórico de dados do Município de Curitiba*. Curitiba, 1991, p. 71.

Nós contemporâneos, a quem foi conferido o extraordinário privilégio de saber como as coisas aconteceram, estamos em perfeitas condições de fazer algumas inferências sobre as relações pessoais que ligariam os principais personagens envolvidos na questão. Já foram mencionados os prefeitos implicados no caso; cabe agora revelar quem eram os incorporadores que foram tão generosamente aquinhoados pelo poder público. Tratavam-se dos proprietários da Combrashop – Companhia Brasileira de Shopping Centers –, a qual administrava por sua vez a Same – Administração e Empreendimentos Imobiliários Ltda. Seus donos eram Salomão Soifer (diretor-presidente), Teig S.A. Comércio de Roupas (representada por Rubens Teig, Samuel Teig, Jacob Teig e Chana Teig Brami) e Milton Gurtensten (diretor administrativo).

O que há de curioso nessa lista de nomes é que ela é composta de pessoas com participação ativa no Centro Israelita do Paraná, entidade que congrega a comunidade judaica da capital. Dela participaram também o ex-prefeito Jaime Lerner e familiares do ex-prefeito Saul Raiz e do ex-ministro Karlos Rischbieter, além de personagens como Maurício Schulmann, Mechel Woller, bem como conhecidos empresários da construção civil, como David Pechman, Marcos Axelrud, Moisés Berger, Henrique Knopfholz, Moisés Bromfman etc., os quais ocuparam cargos importantes na direção de entidades representativas do capital imobiliário.¹¹⁴

Além disso, cabe frisar que também participaram da entidade dois dos ex-presidentes da Urbs: Rubens Jacob Teig (1980/1983)¹¹⁵ e

114 Tais informações foram obtidas através da leitura da revista *O Macabeu – órgão oficial do Grêmio Esportivo da Comunidade Israelita do Paraná* e, depois, Centro Israelita do Paraná, período março de 1956/dezembro de 1981.

115 Uma biografia sumária do personagem em questão foi publicada em *Homenagem. Folha...* ano 23, 20 jul. 1984 - n. 1203, matéria de capa - “[...] o empresário Rubens Teig, homenageado com o título de comerciante do ano de 1984, é diretor superintendente do grupo empresarial Teig, composto de 17 lojas comerciais e outros estabelecimentos que operam em três estados brasileiros [...] possui 407 funcionários. Através de uma de suas firmas, a Unicred Promotora de Vendas, o grupo participa da exploração do Mueller Shopping Center [...]” Já em IPPUC, *op. cit.*, lê-se que “[...] foi membro do Clube de Diretores Lojistas; membro do Conselho (Deliberativo) do IPPUC e presidente da Urbs entre 1980 e 1983. É hoje conselheiro da ACP, vice-presidente da Associação do Comércio Varejista, diretor da Combrascan Shopping Rio-Sul e presidente da R.J. Teig Empreendimentos Imobiliários.”

Mechel Woller (1975/1978). Este último, na época do encaminhamento do pedido de construção do Shopping por parte da Same, era justamente o Diretor Financeiro da Caixa Econômica Federal.¹¹⁶

Face a essas informações, parece razoável se enunciar a hipótese de que as relações pessoais mantidas entre os membros dessa instituição teriam podido eventualmente servir como mais um elo de contato entre o poder público e o empresariado do capital imobiliário no processo de formação de políticas urbanísticas.

A CPI do IPPUC, por outro lado, jamais foi concluída. Dela tudo o que restou foram os depoimentos de denunciados e denunciantes, em que se dá conta da possibilidade da existência de concorrências imorais,¹¹⁷ acúmulo indevido de cargos¹¹⁸ e vazamento de informações confidenciais. A maior parte destas foi efetivada pelo jornalista Cândido Gomes Chagas. A partir do seu depoimento é que novos elementos foram chamados a depor.

Também o deputado estadual Erondy Silvério (PDS) foi chamado a depor, uma vez que ele denunciara no plenário da Assembleia Legislativa que o vazamento de informações relativas a mudanças na lei de zoneamento, bem como à construção da Conectora Cinco, havia privilegiado diversos grupos econômicos. Apesar de confirmar tanto que houve o vazamento como saber dos nomes envolvidos, o deputado se negou a apontar tanto os grupos que foram privilegiados quanto a fonte das informações.¹¹⁹

116 *O Macabeu* de março de 1979, notícia em tom de autocongratulação as recentes nomeações de membros daquela comunidade para cargos de alto escalão em vários níveis de governo. Além da recondução de Jaime Lerner (prefeito), faz-se menção a Maurício Schulman (Eletrobrás), Segismundo Morgensten (Secretaria de Recursos Humanos) e Mechel Woller (Diretor Financeiro da Caixa Econômica Federal).

117 O principal implicado era o ex-presidente do IPPUC, Cássio Taniguchi, que contratou em várias ocasiões a gráfica Executiva da sua esposa Marina para realizar diversos serviços para a Urbs e o IPPUC. Por uma curiosa coincidência, esta era a mesma gráfica que durante muito tempo imprimiu *O Macabeu – órgão oficial do Centro Israelita do Paraná*.

118 O principal implicado nestas acusações era o ex-presidente do IPPUC, Cássio Taniguchi, que também recebia ordenados pela Cohab e pela Urbs. Tal prática foi por ele justificada pela necessidade de equiparação dos vencimentos do pessoal de alto escalão do serviço público com a iniciativa privada. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Cássio Taniguchi*, 19 ago. 1983, p. 1-2.

119 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento do Deputado Erondy Silvério*, 6 maio 1983, p. 5-7.

O alvo recorrente das acusações era a Conectora Cinco, um sistema trinário completo, com toda infraestrutura urbana, que se constituía numa continuação do eixo estrutural ligando Curitiba à Cidade Industrial. Esse vasto conjunto de obras foi realizado numa área onde havia uma das mais baixas – isto é, quando havia – densidades demográficas da cidade, num momento em que regiões densamente povoadas continuavam carentes de infraestrutura.

Dessa forma, terras que tinham todas as características de zona rural foram instantaneamente urbanizadas, multiplicando astronômicamente o seu valor. Mais ainda, mesmo após urbanizadas, essas áreas somente começaram a ser ocupadas mais intensamente apenas dez anos depois, com construções de alto e altíssimo luxo, num procedimento típico do padrão de atuação dos especuladores imobiliários urbanos.

Existem duas versões para o fato. A primeira explica o fenômeno como um caso de deliberada má-fé, no qual se conjugaram o emprego de verbas públicas e o vazamento de informações para, como disse o deputado Erondy Silvério, propiciar a quem comprou “a preço de banana” a possibilidade de fazer “fortunas da noite para o dia”.¹²⁰

A segunda versão – a oficial – defende que o Banco Mundial teria destinado verbas para a realização de obras de infraestrutura urbana na área. Por sua vez, o BNH teria alocado o dinheiro necessário para se fazerem as desapropriações antes da instalação dos equipamentos urbanos. O objetivo era assentar ali 70.000 pessoas, presumivelmente de mais baixa renda, uma vez que iriam residir nas proximidades da CIC: tratava-se do projeto da “Nova Curitiba”. Uma vez que o BNH não repassou a verba, a Urbs teria se visto obrigada a deslanchar as obras do trinário, para a qual já havia dinheiro disponibilizado.¹²¹

CIC

120 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento do Deputado Erondi Silvério*, 6 maio 1983, p. 1-2.

121 IPPUC, *op. cit.*, Depoimento de Rubens Jacob Teig, p. 105.

Dois fatos curiosos chamam a atenção no processo da Conectora Cinco. O primeiro é o porquê do poder público não ter direcionado então, face à negativa do BNH, a aplicação das verbas para outros setores onde as obras fossem mais urgentes e realmente necessárias. Aparentemente tal possibilidade nunca teria sido levada em conta pelos gestores públicos.¹²² A segunda é o fato de se encontrar à testa da Urbs naquela época justamente um conhecido empresário do ramo imobiliário, com notórias ligações com a comunidade de negócios local. Embora nenhuma das fontes de eventuais vazamentos de informação privilegiada tenha sido jamais apontada, não deixa de ser intrigante o fato de que à testa do empreendimento que gerou tão violenta especulação imobiliária se encontrasse justamente um dos maiores incorporadores de Curitiba.¹²³

122 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Cássio Taniguchi*, 19 ago. 1983, p. 3-2.

123 Ver nota 115 para uma biografia do personagem em questão.

Conclusão

Para encerrar, mais algumas cenas curitibanas:

A nossa querida cidade de Curitiba foi premiada pelo destino, pois hoje conta em seu comando com um desses raros elementos humanos que possui o dom de viver muitos anos à frente do presente. Engenheiro e arquiteto por formação, administrador por vocação, político por acaso e sonhador por possuir a sensibilidade característica àqueles que encontram na arquitetura a fonte de inspiração para projetar a sua arte, o engenheiro e arquiteto Jaime Lerner é realmente um prefeito fora de série [...]. Uma conseqüência inevitável da exuberante administração do prefeito de Curitiba é que os empresários empreiteiros de obras públicas, e que trabalham no setor municipal, encontram um magnífico campo de trabalho, atingindo níveis de progresso surpreendentes.¹

Depois de um período de completa letargia, em que Curitiba foi praticamente abandonada pelo poder público municipal, surge uma equipe de jovens à testa da prefeitura, liderados por outro jovem e, num espaço de tempo relativamente curto, Curitiba assume outra feição, a feição de uma urbe cuidada. Por todo lado sente-se que a cidade voltou a ter quem cuide dela [...] novas praças, novo plano de trânsito... mais asfalto, a criação de uma estrutura de animação [...] novas concepções enfim [...] Compreende-se, pois, os aplausos da Associação Comercial do Paraná para Jaime Lerner.²

1 Editorial Associação e Opinião: um alcaide diferente. *O empreiteiro do Paraná – órgão da Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras*. Curitiba, ano 8, n. 312, fev. 1973, matéria de capa.

2 *Folha...*, ano 11, 3-9 jan. 1972 - n. 594, matéria de capa.

[...] a capital do Paraná projetou-se além fronteiras num período de apenas 4 anos, a ponto de ser apontada no Brasil e no exterior como modelo a ser seguido por outros executivos [...] foi de Jaime Lerner (sic) a iniciativa de criação e fundação da CIC, o que constituiu um autêntico pioneirismo brasileiro, no sentido de dar novas estruturas de base à indústria, ao mesmo tempo que a afastava do centro urbano como medida de combate à poluição, congestionamento de trânsito e outros inconvenientes [...].³

A lista de elogios e referências positivas sobre as administrações de Jaime Lerner é praticamente interminável, tanto em nível nacional quanto internacional.⁴ Neste sentido, que as principais entidades representativas do empresariado também os tenham feito não constitui propriamente uma surpresa. Contudo, alguns aspectos das citações acima chamam a atenção e é sobre eles que serão tecidas algumas considerações à guisa de conclusão.

O primeiro diz respeito ao sucesso da reforma urbana propriamente dita. Graças ao seu êxito é que Curitiba teria se convertido em uma das melhores cidades do mundo para se viver. Esse diagnóstico coloca duas indagações: como esse êxito pode ser avaliado e qual a relação que ele tem com as características originais da cidade? Isso implica numa breve avaliação dos resultados obtidos com as intervenções urbanísticas, dos méritos das abordagens escolhidas para implementá-las e do impacto que sobre estas tiveram a malha e a população urbana originais.

3 MEDALHA do Mérito Industrial do Paraná – Jaime Lerner, a capacidade de tornar Curitiba mais humana. *Revista Indústria - órgão oficial da FIEP*, Curitiba, ano 1, n. 1, p. 14, jul. 1975. Trata-se da mais alta comenda daquela instituição e Jaime Lerner foi o único ex-prefeito da cidade a recebê-la. Além deste, a FIEP também prodigalizou elogios apenas a mais um prefeito, justamente o sucessor de Jaime Lerner, Saul Raiz. Sua gestão foi descrita nestes termos: teria havido “[...] cordial e humano diálogo entre FIEP e Saul Raiz, recém-chegado das Indústrias Klabin [...] no transcorrer desses anos, esses contatos foram se tornando cada vez mais freqüentes, e conseqüentemente, estreitando-se esses laços de amizade, a ponto de a FIEP ser considerada por muitos como uma extensão dos gabinetes municipais [...] deu novo alento à CIC, que se consolidou sob sua gestão de maneira definitiva [...]” HOMENAGEM a Saul Raiz. *Revista Indústria*, Curitiba, ano 5, n. 25, p. 37, abr./maio/jun. 1979. [sem grifo no original]

4 Impressionante tentativa de sistematizar estas representações da cidade se encontra em GARCIA, F. E. S. *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção de uma imagem hegemônica*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR, UFRJ.

O segundo aspecto diz respeito à associação feita entre a reforma urbana desencadeada por Jaime Lerner e o êxito econômico das atividades privadas. Parece haver pouca dúvida que as iniciativas do planejamento urbano foram extraordinariamente compatíveis com os propósitos da acumulação capitalista. Praticamente todos os setores econômicos foram atendidos, se bem que em diferentes graus, pela reforma urbana. Ou, pelo menos, não tiveram nenhum dos seus interesses fundamentais contrariados. Cabem nesta conclusão, portanto, também algumas considerações sobre os desdobramentos políticos desse projeto urbanístico.

Uma avaliação exaustiva e conclusiva dos resultados da reforma urbana operada em Curitiba escapa aos objetivos deste trabalho, uma vez que esta só poderia ser feita por especialistas nos diversos domínios da intervenção urbana. Contudo, é perfeitamente possível se fazer algumas indicações sobre os erros e os acertos do planejamento urbano de Curitiba em tempos recentes.

Um primeiro conjunto de comentários se refere a alguns elementos da concepção original do Plano Diretor. Este apostava no direcionamento da expansão da malha urbana em função do trajeto a ser seguido pelos futuros eixos estruturais. Nestes seriam colocadas canaletas exclusivas de ônibus expressos e demais equipamentos urbanos, como oferta de luz, água, arreamento etc. Além disso, a pedestrianização do centro – com ênfase na preservação do patrimônio histórico e cultural – e a delimitação de um sistema viário privilegiavam o transporte coletivo, desencorajando o uso de automóvel particular. Previa-se também a criação de um distrito industrial, no qual seria incentivada a instalação de indústrias e seriam contornados os problemas afetos à poluição.

O processo mais visível da implantação dos eixos estruturais foi a imediata valorização das suas terras e das que lhe eram adjacentes. Uma vez que o potencial de aproveitamento dos terrenos era ali o mais elevado – e ficou maior ainda em 1980, como vimos – e tais áreas seriam mais cedo ou mais tarde beneficiadas com toda a infraestrutura urbana, assistiu-se a um intenso processo de especulação imobiliária, com grandes construtores e incorporadores correndo para adquiri-las. Dessa forma, essas terras foram retidas para especulação,

à espera de um nível de valorização que justificasse o lançamento de empreendimentos imobiliários de alto nível.

Isso foi constatado por um observador que revelava, não sem um certo espanto, que a despeito do déficit habitacional verificado em 1985, nada menos que metade das terras disponíveis para a construção de moradias de Curitiba estavam ociosas.⁵ O percentual e dispunham de infraestrutura urbana adequada para projetos habitacionais aumentou ainda mais por ocasião do escândalo da Conectora Cinco. Essas terras com toda infraestrutura instalada esperariam mais de dez anos para serem utilizadas e, quando o foram, acabaram destinadas à construção de edifícios de alto luxo (talvez os mais caros de Curitiba), num processo que se repetiu em diferentes escalas por todos os setores estruturais.⁶

Do caso particular da Conectora Cinco surgem várias ironias. A primeira é que ali deveriam ter sido instaladas as massas trabalhadoras que se empregassem na CIC, bem próxima dali, e não a alta burguesia local. A segunda é que os projetos das construtoras envolvidas em tudo repetiram os padrões estabelecidos pelo Plano Diretor de 1965 para as quadras dos eixos estruturais, isto é, a implantação de torres residenciais em meio a parques, jardins e áreas de lazer. Tudo muito bonito certamente, mas o que deveria ser universal prevaleceu apenas para alguns poucos. Finalmente, numa adequada homenagem à “capital ecológica”, o projeto dessas torres foi batizado de Ecoville.

O caso da CIC parece se constituir num êxito. De fato, a base econômica do município foi alterada significativamente, com a instalação de tantas indústrias de bens de consumo duráveis e bens de capital. Contudo, esse êxito é empalidecido por erros de gerência na implantação do projeto e por imperfeições do contexto institucional no qual ele foi gerado. Já nos referimos à dívida da CIC e às inúmeras ações judiciais que os proprietários originais dos terrenos que foram despejados

5 GARCIA, M. D. *O MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova política*. Florianópolis, 1990. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, p. 33.

6 “Construtoras revolucionam o conceito de morar”, In: *O Morador*, Curitiba, 1994, matéria de capa. *O Morador* assim se refere ao lançamento da Ecoville “[...] essas construtoras [Moro, Casa, Thá e Hauer] transformaram um dos maiores e mais famosos vazios urbanos da capital, a região oeste ao longo da Conectora 5, num dos nobres de Curitiba [...] Este novo bairro [sic] prevê a construção de condomínios sofisticados, verdadeiros miniclubes, onde os moradores vão dispor de diversos serviços e lazer [...]”.

impetraram contra ela. Tratam-se de erros colossais de gerência, cujas consequências o município de Curitiba ainda terá de suportar por longo tempo. Resta ainda colocar em dúvida se estas empresas não teriam vindo para Curitiba de uma forma ou de outra.

Os problemas ambientais são, porém, os mais visíveis. De pouco ou nada adianta o poder local se vangloriar do caráter não poluente das indústrias instaladas na CIC, se os descapitalizados municípios vizinhos permitem e/ou estimulam a implantação de todo e qualquer empreendimento industrial dentro de suas divisas.⁷ Aí reside a principal deformação do contexto institucional ao qual aludi. Na inexistência de uma efetiva coordenação de iniciativas da área metropolitana, aos municípios vizinhos se dirigem todas as mazelas e problemas cujo ingresso foi vetado na capital.⁸

Isso se dá não só no caso da localização de atividades industriais perigosas ou incômodas, mas também do lançamento de novos loteamentos clandestinos e irregulares, com todo o cortejo de problemas que eles sofrem e provocam. Dentre estes últimos merece destaque a perda dos mananciais e das reservas de água, através da contaminação de esgotos e lançamento de lixo doméstico.⁹ Ainda com relação a essa

7 IPPUC. *Memória da Curitiba urbana*. Depoimento de Rafael Greca de Macedo, no qual o atual prefeito de Curitiba diz “[...] tenho a plena consciência de que a rigidez das posturas de Curitiba criou cidades-dormitórios, afastadas das sedes tradicionais, como o Jardim Monza em Colombo. É uma “Serra Pelada” do urbanismo, lá pode tudo. Ou a Vila Maria Antonieta, em Piraquara, onde também pode tudo [...]” p. 52. Segundo MOURA, R. *Contradições do desenvolvimento na região de uma das “três melhores cidades do mundo”*, “[...] 97,67% da população de Colombo reside fora da sede municipal, em áreas contíguas a Curitiba [...] em Piraquara 83,21% [...] em Almirante Tamandaré 74,4% [...] em Mandirituba 70,32%, em Campina Grande do Sul 68,30% e em Araucária 56,88% [...]” Curitiba: IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1991, p. 4.

8 Em 1991, a Superintendência dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (Surehma), órgão do governo estadual, contatava que existiam “[...] 120 pequenas empresas de calcário em Colombo, Almirante Tamandaré e Rio Branco do Sul, que despejam na atmosfera quantidades enormes de partículas sólidas, afetando a saúde dos moradores [...]”. Já a chefe do setor de saúde da prefeitura de Colombo constatava que “[...] 70% dos pacientes ali atendidos sofriam de complicações respiratórias causadas pela poluição”. OS INIMIGOS da natureza no Paraná. *Veja Paraná*, p. 7-9, 7 ago. 1991.

9 Segundo o Superintendente de Operações da Sanepar (empresa estadual de água e esgoto) “[...] estimamos que 45% das residências, na região metropolitana, tenham esgoto — enquanto as restantes usam fossa sanitária. Mas em 40% delas o esgoto é lançado diretamente nas galerias pluviais, de onde vai para os rios.” Na mesma matéria se constatava a morte dos rios que cruzavam Curitiba, os quais já há muito tempo não eram usados para abastecer a cidade. *Ibid.*, p. 9-11.

questão, frise-se que, mesmo em Curitiba apenas 56% das modas à rede de esgoto, números menos favoráveis do que os de São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo.¹⁰ É sabido que a mortalidade infantil, por sua vez, guarda uma estreita correlação com as condições ambientais e com a qualidade de vida da população em geral. Cabe então notar que ela é duas vezes maior em Curitiba do que em Porto Alegre, cidades de tamanho quase igual.¹¹

Cabe frisar que esse padrão de coexistência entre a capital e sua região metropolitana não é uma exclusividade curitibana, dado que se repete em maior ou menor grau em todo o país. Contudo, no contexto local ele assume uma importância extraordinária, pela funcionalidade de que ele se investe na preservação da positividade da imagem de Curitiba. Assim, de certa forma pode-se dizer que a imagem de Curitiba só existe tal qual ela é precisamente devido aos serviços que os municípios vizinhos prestam à causa da sua manutenção.

Mas mesmo dentro da “capital ecológica” se encontram fontes pesadas de poluição, as quais colocam a qualidade do ar de Curitiba em níveis muito abaixo de bairros centrais da capital paulista ou da vizinha cidade de Araucária – na qual se localiza o essencial da nossa indústria petroquímica. Os agentes poluidores, nesse caso, são as próprias indústrias, os veículos automotores e a maioria da frota de coletivos – 63% deles com emissão de poluentes muito acima do permitido.¹²

Mesmo a tão propalada política de recolhimento do lixo reciclável, que projetou a cidade internacionalmente, tem um alcance e uma importância muito menor do que pretende a propaganda oficial. Apesar do seu caráter universalizante,¹³ a retórica oficial reconhece a contragosto que somente 10,5% do lixo recolhido é separado.¹⁴ Observadores críticos da política ambiental estimam que um máximo de 5%

10 A CAPITAL de um país viável. *Veja*, p. 69, 31 mar. 1993, matéria de capa.

11 *Ibid.*, p. 69.

12 Dados da Surehma. *Veja Paraná*, *op. cit.*, p. 6.

13 “[...] 95% dos moradores fazem coleta seletiva de lixo, uma novidade que não existe em cidades como Belo Horizonte, Fortaleza, Recife ou Salvador”. *Veja*, *op. cit.*, p. 69.

14 Dados extraídos da profusão estatística que consta em IPPUC, *op. cit.*, v. 8, Curitiba, 1991.

talvez seja um percentual mais fidedigno.¹⁵ Como seria de se esperar, nos municípios da região metropolitana o problema é bem pior. Neles somente metade do lixo é recolhido e nada é separado.¹⁶

A política de preservação do patrimônio histórico, por sua vez, só pode ser classificada como um desastre. Aparentemente nenhum critério objetivo foi eleito para selecionar entre as edificações urbanas aquelas que se constituiriam em Unidades de Interesse de Preservação.¹⁷ Empirismo e subjetivismo regeram a composição da lista de imóveis tombados que, de tantas inclusões e alterações sem critério,¹⁸ acabou por ser alvo de suspeita de favorecimentos indevidos.¹⁹

De fato, nessa área os critérios de competência profissional que sempre constituíram um ponto forte na experiência de planejamento em Curitiba acabaram não prevalecendo. Essa política foi deixada para leigos, curiosos ou diletantes, mas de qualquer forma sempre nas mãos de elementos despreparados e que não possuíam nenhuma formação para atuar na área, sendo tal tendência revertida apenas na gestão do prefeito Rafael Greca.

Mas talvez a pior consequência da forma como foi encaminhada a questão se refira aos efeitos sobre o destino do conjunto das outras construções históricas da cidade. Ao se restringir a lista de bens

15 A estimativa é de Cleverson Andreolli, coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da UFPR. *Veja Paraná*, *op. cit.*, p. 7.

16 *Ibid.*

17 No caso do Shopping Mueller, onde a determinação de garantir a preservação das fachadas tornou inviável a imposição dos recuos exigidos por lei, o argumento para legitimar tal opção foi enunciado num ofício do Supervisor de Informações ao prefeito, no qual consta que “[...] por se tratar de uma proposta de reciclagem de um prédio de um certo valor sentimental para a cidade, nós nos prendemos a este conceito e nos desvinculamos dos parâmetros do uso do solo [...] e outros relativos ao estacionamento e acesso de uso [...]”. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do Shopping Center Mueller. *Depoimento de Alberto Paranhos*, Supervisor de Informações do IPPUC, 23 jun. 1983, p. 1-1.

18 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Alcindo Pereira*, ex-presidente do IPPUC, 28 mar. 1984, p. 1-3, que menciona o caso do Colégio Santa Maria, localizado no coração da cidade, cujas alterações possíveis foram restringidas e depois liberadas em função de decisão do IPPUC.

19 Em seu depoimento à CPI do IPPUC, o jornalista Cândido G. Chagas exibiu uma curiosa certidão comprobatória de exclusão de imóvel das listas de unidades de interesse de preservação, expedida pelo DU a pedido dos interessados e após ter consultado o IPPUC que nada havia a “[...] opor quanto a exclusão do lote das U.I.P [...]” (p. 12) entre outros tantos casos semelhantes. As denúncias foram confirmadas na mesma CPI em depoimento de Adhail Sprenger Passos, p. 2. Também o prédio do futuro Shopping Mueller entrou e saiu da lista de bens tombados ao sabor das circunstâncias, *cf.* depoimento de Auríquio, p. 2.

tombados quase que exclusivamente àqueles localizados no centro da cidade²⁰ – o que por si só já denota o caráter arbitrário a que se aludiu – legitimou-se a destruição ou desfiguração²¹ irreparável das outras construções de interesse histórico, localizadas por toda a cidade. Trata-se, pois, de prejuízo irrecuperável imputado ao patrimônio histórico e cultural de Curitiba.

Finalmente, a despeito da ênfase ao transporte coletivo, perseguida consistentemente ao longo dos últimos 30 anos, e do elogiadíssimo sistema viário, não deixa de ser surpreendente a taxa de acidentes de trânsito de Curitiba, de longe a mais alta do país, que provoca mais de 700 mortes por ano. Claro que o transporte coletivo de Curitiba é um dos melhores – senão o melhor – do país, sendo utilizado pela população em proporções muito mais favoráveis do que em qualquer outra capital.²² Mais ainda, a tarifa cobrada não difere substancialmente daquela praticada em outras cidades, que oferecem um serviço bem pior. Nesse sentido, cabe reconhecer o mérito dos gestores do transporte coletivo, o que não invalida, claro, a possibilidade de favorecimentos indevidos aos empresários do setor.

Em resumo, os indicadores disponíveis sobre Curitiba são, invariavelmente, mistos. Tanto se pode arrolar dados favoráveis quanto desfavoráveis para quantificar o êxito do urbanismo local. Contudo, em todas as avaliações o saldo final é positivo, emergindo sempre Curitiba como a cidade com melhor qualidade de vida do país. Isso exige uma reflexão sobre a estrutura social da cidade.

É razoável supor que, numa cidade que possui poucos pobres, a qualidade de vida como um todo será mais alta; o planejamento urbano terá mais condições de se impor. Ao contrário, numa cidade onde

20 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Dúlcia Auriquio*, ex-diretora do DU, no qual se lê que “[...] infelizmente a primeira idéia de manter uma mescla histórica na cidade, foi feita só para o Setor Histórico, não se pegou nenhuma unidade fora do Setor Histórico [...] quando se deu este caso do Mueller, é que o pessoal se deu conta que haviam várias unidade valiosas absolutamente [...]”, p. 1.

21 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Jaime Lerner*, p. 183, em que o ex-prefeito admitiu conceituar de forma empírica e subjetiva a noção de “reciclagem” dos prédios tidos como históricos.

22 *Veja*, 31 mar. 1993, p. 69, matéria de capa.

a maior parte da população é pobre, a qualidade de vida tenderá a ser mais baixa, pelo correspondente aumento da criminalidade, da mortalidade infantil, epidemias etc. O planejamento urbano, por sua vez, terá de dar ênfase ao atendimento de carências sociais agudas a curto prazo, relegando a segundo plano os projetos de longo alcance.

Se esse raciocínio é correto, então Curitiba se apresenta numa situação privilegiada, não só para almejar a condição de “capital da qualidade de vida” – mais um dos epítetos a ela associados – mas para, com base na condição social da sua população, ajudar a viabilizar seus projetos de urbanismo no médio e longo prazos. A esse respeito é instrutivo examinar as tabelas abaixo.

a) Proporção de pobres segundo região metropolitana - Brasil

	1981	1990
Região Metropolitana	%	%
Recife	55,6	47,4
Salvador	43,1	38,0
Rio de Janeiro	27,2	32,2
São Paulo	22,0	21,6
Porto Alegre	17,9	12,2
Curitiba	17,4	12,2

Refazer com dados de 2014 IBGE

b) Repartição da população pobre entre núcleo e periferia por região metropolitana - Brasil, 1990

	Porcentagem de pobres no núcleo
Salvador	77,3
São Paulo	60,2
Recife	40,1
Rio de Janeiro	39,2
Curitiba	33,8
Porto Alegre	32,6

Fonte: IPEA/IBGE, apud ROCHA (1994).²³

23 ROCHA, S. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 128-129.

Dessa forma se constata que Curitiba é a região metropolitana que tem menos pobres no Brasil. Mais ainda, a maioria dos seus pobres não se encontra no núcleo, mas espalhada pela sua periferia, confirmando a funcionalidade do papel desempenhado pelos municípios vizinhos na absorção de mazelas sociais e ambientais.

Não se dispõe de dados para a década anterior, quando se deu início à reforma urbana da cidade. Mas é plausível supor que os dados tenham mantido sua proporção. Se isso de fato aconteceu, então a estrutura social da cidade teria contribuído de forma muito favorável para a consecução da política de planejamento urbano. E, uma vez que essa estrutura é considerada e se mantém como a melhor do Brasil, não fica difícil aos gestores da coisa pública arrogarem para si os méritos pela sua efetivação.

A reflexão sobre as causas da conformação de tal estrutura social, bem como de outros fenômenos como a industrialização de Curitiba, dão margem a um debate interminável, não cabendo a pretensão de realizá-lo aqui. O aspecto do fenômeno que parece indiscutível é a sua faceta política. Está-se referindo aqui, claro, à viabilização de um projeto político alicerçado, precisamente, no êxito – e aqui, conseqüentemente, não importa se suposto ou real – do planejamento urbano de Curitiba.

O cenário que vem sendo descrito aponta para um quadro no qual os grandes interesses econômicos e políticos se organizaram em torno de um projeto de dominação que, ao mesmo tempo em que atende – ou, no mínimo, não contraria – suas demandas fundamentais, se legitima pelo recurso à mística da tecnocracia.

Nesse quadro fica óbvio que os planejadores urbanos não são – ao contrário da sua própria retórica – os únicos formuladores de políticas. Bem pelo contrário, expressivos membros dos mais variados setores influenciam, direta e indiretamente, a elaboração e implementação de políticas urbanas.

Como entender então a prevalência da ideia de que existiria uma elite de técnicos não comprometidos e sinceramente empenhados na luta pelo bem-estar dos cidadãos como os únicos responsáveis pelo destino da cidade? A tese deste trabalho é a de que tal imagem se mantém não contestada por nenhum setor dominante precisamente porque ela é a que atende melhor ao ocultamento dos jogos de interesses aqui desenvolvidos.

Tal contestação só poderia partir, então, das classes subalternas, como, por exemplo, os movimentos sociais urbanos.²⁴ Pelo menos durante um curto período, o da conjuntura redemocratizante (1979-1988), tal contestação, de fato, ocorreu. Mas ela não se deu nem em bases duradouras, nem com uma intensidade suficiente, que permitissem ao movimento popular colocar em crise a ideologia legitimadora do planejamento.²⁵

Além dos problemas, tanto de ordem material²⁶ quanto ideológica,²⁷ enfrentados usualmente pelos setores populares para se organizarem com vistas à contestação (isto é, se o desejarem fazê-lo) da ordem política vigente, cabe notar que, possivelmente, a ampla predominância da atual imagem positiva de Curitiba tenha, também, raízes na retribuição material que esse projeto de dominação tem sido capaz de conceder à população em geral.

Por exemplo, a rede integrada de transportes, na qual é possível usar vários ônibus pagando apenas uma passagem, representa para os trabalhadores um acesso praticamente ilimitado a um serviço público que, certamente, encontra-se entre os principais itens que compõem a lista das suas despesas domésticas.²⁸ A troca promovida pela prefeitura de lixo reciclável por hortifrutigranjeiros e/ou vales-transportes assume o mesmo sentido. Dessa forma, o poder público não apenas economiza alguma coisa

24 A literatura acerca dos movimentos sociais urbanos é vastíssima. Um bom guia é JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil. In: CERQUEIRA, E. D. et al. *Bib: o que se deve ler em ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez; ANPOCS, 1986. p. 221-236.

25 A esse respeito ver, além das teses já citadas, *Movimento popular: história das lutas recentes e atuais desafios*. Curitiba: Centro de Formação Irmã Araújo, abr. 1990. Mimeog.; COSTA, M. B. Associações de moradores e amigos de bairros de Curitiba. In: BOSCHI, R. R.; VALLADARES, L. P. (Orgs.). *Experiências comunitárias em assentamentos urbanos de baixa renda*. Rio de Janeiro: BNH/IUPERJ, 1981. ROLIM, M. C. M. B. *Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba*, 1985. Rio de Janeiro, 1985. Dissertação (Mestrado) - IUPERJ.

26 Dentre os inúmeros trabalhos que tocam nessa temática, pode-se citar LIMDBLOM, C. *Política e mercados*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

27 Refiro-me ao uso da ideologia como mecanismo de constrangimento e desarme das manifestações populares, numa linha próxima à de Lukes (1974), conforme comentado por HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. London: Wheatsheaf Books Ltd., 1984. p. 66-69.

28 Os conflitos populares relativos ao transporte coletivo são exemplificados em TELLES, V. S.; BAVA, S. C. O movimento de ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório de periferia. *Espaço e Debates*, ano 1, n. 1, p. 77-102, 1981.

nos gastos com a coleta e seleção de lixo, mas, e talvez principalmente, consegue fazer com que amplos setores da população de mais baixa renda se sintam participantes de um mesmo projeto comum de cidade.

Se analisarmos conjuntamente estes três elementos – a acomodação de uma ampla gama de interesses dominantes em torno de uma mesma proposta política; a disseminação massiva de uma imagem determinada da cidade pelos meios de comunicação; alguma retribuição material às classes populares –, temos os elementos que nos permitem compreender as origens e o desenvolvimento de um projeto hegemônico que, desde meados da década de 60, vem sendo construído por um grupo particular em Curitiba.

Por maiores que sejam as discordâncias com relação às finalidades e ao conteúdo desse projeto, é indispensável reconhecer a competência daqueles que se dispuseram a efetivá-lo.

De todos os personagens envolvidos com a administração pública da cidade em tempos recentes, o que melhor soube se aproveitar das oportunidades de consecução de um ambicioso projeto político foi, sem dúvida, Jaime Lerner. Isso se deu não só pelo fato de ter sido prefeito em três diferentes gestões. Cabe sublinhar a eficácia da sua política de contatos com os empresários, de caráter “democrático” como destacou com muita propriedade a ACP. A gestão Requião, ao contrário, adotava uma outra perspectiva. Mesmo quando implementava políticas que poderiam atender a interesses da especulação imobiliária, por exemplo, ela não conseguia disfarçar o seu gosto pela realização eventual de algumas surpresas – nem todas agradáveis, segundo o paladar empresarial.

Assim, das sucessivas mudanças na legislação de uso do solo, feitas sempre em sigilo, às iniciativas de aparência “estatizante”, o governo Requião teria se mostrado incapaz de articular em torno de si uma gama de apoios tão amplos e constantes como a de seus adversários.

Ao governo Saul Raiz parece ter sido destinada uma trajetória ainda mais amarga. A ele coube o ônus de terminar a implementação das reformas iniciadas por Lerner. Se o risco subjacente à decisão de iniciá-las foi assumido por Jaime Lerner, o desgaste político implícito na

execução dos dolorosos ajustes necessários coube a Saul Raiz, como o demonstram exemplarmente os casos das alterações de caráter restritivo da legislação do uso do solo²⁹ e da penosa implementação definitiva dos ônibus expressos.³⁰

O sucesso, assim como o fracasso, também traz problemas. E, em função da heterogeneidade da aliança que se formou a partir do “staff” técnico de Jaime Lerner, certamente emergirão várias contradições de caráter desestabilizador. Do seu sucesso em gerenciar tais desenvolvimentos é que dependerá a viabilidade do seu projeto político.

29 “Eu me vanglorio de ter tido a coragem de, quando todo mundo queria que se liberasse tudo, sustentar o Plano do Jaime [sic], introduzir pequenas modificações que a própria equipe que vinha dele achava que eram importantes, e não desvirtuar esse plano, que é a base de tudo [...] IPPUC, *op. cit.*, Depoimento de Saul Raiz, p. 61.

30 “[...] lembro-me de que tinha sido recém-inaugurada a linha do expresso norte-sul em outubro de 1974, tendo o Jaime saído da prefeitura em 1975. Houve críticas pelos jornais e uma série de movimentos contra o expresso, alegando que “matava gente”. Isso fez com que se formasse uma campanha no sentido de se desativar o expresso e as canaletas. O Saul mais ou menos balançou nesta, eu acredito, mas o Lubomir (presidente do IPPUC) segurou [...] “não dá, não pode e, pelo contrário, em vez de extinguir vamos ampliar” [...] tanto que na gestão do Saul, se ampliou a linha com o expresso Boqueirão.” IPPUC, *op. cit.* Depoimento de Cássio Taniguchi, v. 3, p. 55. Além das numerosas vítimas fatais, decorrentes da não-assimilação por parte dos transeuntes dos padrões originais de operação do novo ônibus, o expresso teve contra si um projeto mecânico infeliz, responsável pela substancial elevação dos custos de manutenção dos carros e sua reduzida vida útil. Esses e outros fatos perturbadores constam do depoimento de Dante Franchesci, *In: CÂMARA...*, *op. cit.*, p. 2-3.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, A. Procedure, partisanship and public participation in urban politics: a research report. *Comparative Urban Research*, v. 3, n. 1-3, p. 11-14.
- ALFORD, R. R. The comparative study of urban politics. In: SCHNORE, L. F.; FAGIN, H. (Orgs.) *Urban research and policy planning*. California: Sage Publications inc. Beverly Hills, 1973. p. 263-302.
- ALMEIDA, F. L. (Org.) *A questão urbana na América Latina*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- ALTHUSSER, *Ideologia e aparelhos ideológicos de estado*. Lisboa: Presença, 1980.
- ALVES, J. F. *Metrópoles: cidadania e qualidade de vida*. São Paulo: Moderna, 1992.
- APPLEYARD, D. (Org.) *The conservation of european cities*. Cambridge, Massachusetts: MIT, 1979.
- ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, n. 31, p. 21-35, 1990.
- ASHFORD, D. Theories of local government: some comparative considerations. In: *Comparative Political Studies*, p. 90-107, apr. 1975.
- AUGUSTO, M. H. O. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BENEVIDES, M. V. *A UDN e o udenismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BENTO, M. G. N. M. *Planejamento estratégico metropolitano: em busca de uma abordagem sistêmica*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.
- BLASKEVICZ, L. I. M. *Construindo um inimigo coletivo: uma história da quinta coluna no Brasil*. Monografia (Conclusão de Curso) - DEHIS, UFPR, Curitiba, 1993.
- BOWMANN, J. R. *Capitalist collective action: competition, cooperation and conflict in the coal industry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. *Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília, 1976.
- BRONSTEIN, O. *Estrutura urbana, distribuição da população e setor público*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 1973.
- CALÇADÃO: vinte anos depois. *Boletim Informativo da Casa Romário Martins*. Curitiba: FCC, 1992.
- CARLOS, A. F. A. *A cidade*. São Paulo: Contexto, 1992. (Coleção Repensando a Geografia).
- CARNOY, M. *Estado e teoria política*. São Paulo: Papyrus, 1990.
- CASTELLS, M. Squatters in the Netherlands: elements for a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 452-473, sept. 1983.
- _____. *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa: Presença, 1984.

- CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO; SANTOS JR. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 375.
- CHOAY, F. *O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- COOKE, P. Worker's plans: an alternative to entrepreneurialism? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 8, n. 3, p. 421-438, Sept. 1984.
- COSTA, M. B. Associações de moradores e amigos de bairros de Curitiba. In: BOSCHI, R. R.; VALLADARES, L. P. (Orgs.) *Experiências comunitárias em assentamentos urbanos de baixa renda*. Rio de Janeiro: BNH/Iuperj, 1981.
- DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço e Debates*, ano 8, n. 24, p. 26-39, 1988.
- DAVIS, M. *Cidade de quartzo*. São Paulo: Scritta, 1993.
- DECCA, E. S. *1930 – O silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- DELLE DONNE, M. *Teorias sobre a cidade*. Lisboa: Edições 70, 1979.
- DICIONÁRIO histórico-biográfico do Paraná. Curitiba: Chain; Banestado, 1991.
- DIMMAGIO, P. State expansion and organizational fields. In: HILL, R.; HAM, R. (Orgs.) *Organizational theory and public policy*. 1984. p. 147-178.
- DREYFUSS, R. A. *O jogo da direita*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- EISENGER, P. K. The search for a national urban policy: 1968-1980. *Journal of Urban History*, v. 12, n. 1, p. 3-74, nov. 1985.
- ELSTER, J. Marxism, functionalism and game theory: the case for methodological individualism. *Theory and society*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, n. 11, p. 453-482, 1982.
- ETZKOWITZ, H.; MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. *Comparative Urban Research*, v. 6, n. 2-3, p. 46-53, 1978.
- FACHINI, J. *A significação social do planejamento urbano: estudo do caso de Curitiba*. Dissertação (Mestrado) - FAU, UFRS, Porto Alegre, 1975.
- FAINSTEIN, N.; FAINSTEIN, S. National Policy and urban development. *Social Problems*, n. 26, p. 125-46, p. 140-141, 1978.
- _____. Is the state planning necessary for the capital? the US case. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 4, p. 485-507, Dec. 1985.
- FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 29, p. 98-119, 19 mar. 1991.
- FARRET, R. L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. *Espaço e Debates*, n. 15, p. 99-108, 1980.
- FEAGIN, J. R. The social costs of Houston's growth: a sunbelt boomtown reexamined. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 2, p. 164-185, June 1985.
- FERNANDES, A. *Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo*. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.
- FERRETTI, R. B.; LIEDKE FILHO, E. D. O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.) *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. UFRGS/PMPA, 1992. p. 165-174.
- FLORIDA, R. L. The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 2, p. 207-231, June 1986.
- GARCIA, F. E. S. *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- GARCIA, M. D. *O MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - UFSC, Florianópolis, 1990.
- GINATEMPO, N. The structural contradictions of the building industry in Italy, and the significance of the new housing legislation. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 3, n. 4, p. 465-491, Dec. 1979.
- GOMES, A. M. C. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GONÇALVES JR., A. J. et al. *O que é urbanismo*. São Paulo: Brasiliense, 1990. (Coleção Primeiros Passos, n. 246).
- GONDIM, L. M. P. *Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil*. Cornell, 1986. Thesis (PhD) - Cornell University.
- GOODWIN, M.; DUNCAN, S. S. The local state and restructuring social relations: theory and practice. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, n. 2, p. 157-187, June 1982.
- GUILHERME, M. L. Urbanização, saúde e meio-ambiente: o caso da implantação do pólo industrial de Cubatão e seus efeitos urbanos e regionais nos setores de saúde e poluição ambiental. *Espaço e Debates*, ano 7, v. 3, n. 22, p. 42-53, 1987.
- GUTIERREZ, R. *Arquitetura y urbanismo en Latinoamérica*. Madrid: Cátedra, 1992.
- HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. London: Wheatsheaf 1984.
- HAMMERGREN, L.; CORBETT, J. G. Continuity and change in public policy-making at the local level: a comparative study of Mexico and Peru. *Comparative Urban Research*, v. 7, n. 3, p. 24-47, 1980.
- HARDOY, J. E.; SCHAEDEL, R. P. *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*. Buenos Aires: SIAP, 1975.
- _____. (Org.) *Captive cities: studies in the political economy of the cities and regions*. London: John Wiley & Sons, 1978.
- _____. New trends in urban sociology: weberian and marxist approaches. In: HARLOE, M. (Org.) *Captive cities: studies in the political economy of cities and regions*. London: John Wiley & Sons, 1976. p. 1-43.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

- HEIDENHEIMER, A. J.; HECLO, H.; ADAMS, C. T. *Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America*. Chapter 8: Urban Planning. p. 267-307.
- HERZOG, L. A. Politics and the role of the state in land use change: a report from San Diego, California. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 1, p. 93-114, Mar. 1983.
- HOLLOWAY, J. Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y la Gran-Bretaña. *Criticas de la Economía Política*, n. 16-17, 1981.
- _____; PICCIOTTO, S. Introduction: towards a materialist theory of the state. In: HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. (Orgs.) *State and capital: a marxist debate*. Austin: University of Texas, 1976.
- HOLSTON, J. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
- HOOGSTRATEN, P. V.; DRAAISMA, J. The squatter movement in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 429-451, Sept. 1983.
- HORWITZ, R. B. Understanding deregulation. *Theory and Society*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, n. 15, p. 160, 1986.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO - IPPUC. *Memória da Curitiba urbana*. Curitiba, 1992, vários volumes.
- _____. *Uma experiência em planejamento urbano*. PMC/IPPUC, 1975, vários volumes.
- _____. *20 Anos de IPPUC* - edição comemorativa. Curitiba, 1985.
- IUPERJ/MINTER. *Dimensões do planejamento urbano: o caso de Curitiba*. Rio de Janeiro, 1975. Mimeog.
- JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil. In: CERQUEIRA, E. D. *et al. Bib: o que se deve ler em ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez, Anpocs, 1986. p. 221-236.
- _____. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- JESSOP, B. Recent theories of the capitalist state. *Cambridge Journal of Economics*, n. 1, p. 34-52, 1981.
- KING, D. Political centralization and state interests in Britain. *Comparative Political Studies*, p. 467-494, jan. 1989.
- KOWARICK, L. (Org.) *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC/UNRISD, 1988.
- _____. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KRAFTA, R. Os (maduros?) frutos da crise. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.) *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. UFRGS/PMPA, p. 175-188.
- LAIGNEAU, M.; KAUFMANN, J. C. The crisis of french urban research. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 2, p. 155-164, June 1985.
- LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. *As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira*. Brasília: MH Comunicação, 1996.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- LEVY, E. Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. *Espaço e Debates*, n. 15, p. 33-54, 1985.

- LINDBLOM, C. *Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- _____. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.
- LOJKINE, J. La analyse marxiste de le état. *Revue Internationale de Recherche Urbaine et Regionale*, v. 1, n. 1, p. 24-36, Mar. 1977.
- _____. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOTTMAN, H. R. *How cities are saved*. New York: Universe, 1979.
- LYONS, W. E.; LOWERY, D. The organization of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: an integrative model. *The Journal of Politics*, v. 48, p. 321-346, 1986.
- MARCUSE, P. The target crisis: on the ideology of the urban fiscal crisis and its uses. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 5, n. 3, p. 330-355, Sept. 1981.
- MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. S. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 309-326.
- _____. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- MARQUES, M. M.; SALENGUE, L. G. P. Reavaliação de planos diretores: o caso de Porto Alegre. In: PANIZZI, W. M.; ROVATTI, J. F. (Orgs.) *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. UFRGS/PMPA. p. 155-164.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARX, R.; CHARLOT, M. (Orgs.) *Londres, 1851-1901: a era vitoriana ou o triunfo das desigualdades*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- MASSENA, R. M. R. *O valor da terra urbana no município do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - PUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.
- MENEZES, C. L. *Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba*. Campinas: Papirus, 1996.
- MEYER, R. M. P. *Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50*. Tese (Doutorado) - FAU, USP, São Paulo, 1991.
- MEYER, M.; CLARKE, S. E. Responding to grassroots discontent: Germany and the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 3, p. 401-418, Sept. 1986.
- MILLIBAND, R. Poulantzas and the capitalist state. *New Left Review*, n. 82, p. 83-91, 1973.
- _____. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- _____.; POULANTZAS, N. *Debate sobre o estado capitalista*. Porto: Afrontamento, 1975.
- MOURA, R. *Contradições do desenvolvimento na região de uma das "três melhores cidades do mundo"*. Curitiba: Iparde - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1991.

- MUNFORD, L. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- NAMUR, M. *Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial de Curitiba (1973-1980)*. Tese (Doutorado) - FAU, USP, São Paulo, 1992.
- NORTH, D.; EISENSCHITZ, A. The London industrial strategy: socialist transformation or modernizing capitalism? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 10, n. 3, p. 419-440, Sept. 1986.
- OLIVEIRA, D. Planejamento urbano e processo decisório: o caso de Curitiba. *Boletim do Departamento de História da UFPR*, Curitiba, 1994, p. 55-63.
- _____. O campo do planejamento urbano em Curitiba. *História: Questões & Debates*, Curitiba: APAH, ano 12, n. 22-23, p. 220-238, jun./dez. 1991.
- OLIVEIRA, L. G. *Desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro: uma visão através da legislação reguladora da época: 1925-1975*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1979.
- OLIVEIRA, N. (Org.) *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.
- PAHL, R. Stratification, the relation between states and urban and regional development. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, n. 1, p. 6-10, Mar. 1977.
- _____. Managers, technical experts and the state: forms of mediation and dominance in urban and regional development. In: HARLOE, M. (Org.) *Captive cities: studies in the political economy of cities and regions*. London: John Wiley & Sons, 1976.
- PAZ, F. M. *As artimanhas da política*. Curitiba: Prephacio, 1990.
- PIQUET, R. P. S. *Área metropolitana do Rio de Janeiro: estrutura e desempenho industrial*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1975.
- POGGIESE, H. A. *Política urbana e participação popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Embap, FGV, 1985.
- PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR. O. A. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- PORTER, M. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- POULANTZAS, N. The capitalist state: a reply to Milliband and Laclau. *New Left Review*, n. 95, 1976.
- PREFEITURA DA CIDADE DE CURITIBA. *Participação da CIC - Cia. de Desenvolvimento de Curitiba - na MERCOSOFT/95*. Curitiba, 1995. 10 p.
- _____. *Transporte coletivo*. Curitiba, 1987. Texto de Tereza Urban, p. 56.
- PRETECEILLE, E. The industrial challenge and the French left: central and local issues. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 9, n. 2, p. 273-290, June 1985.
- PRIEMUS, H. Squatters in Amsterdam: urban social movement, urban managers or something else? *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 3, p. 405-428, Sept. 1983.

- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- _____; WALLERSTEIN, M. Structural dependence of the state on capital. *American Political Science Review*, v. 82, n. 1, p. 12-13, Mar. 1988.
- REQUIÃO, R. O direito à cidade. *Cadernos de Comunicação Social*, Prefeitura Municipal de Curitiba, n. 1, fev. 1986. 34 p.
- REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- RICHARD, L. (Org.) *Berlim, 1919-1933: a encarnação extrema da modernidade*. Rio de Janeiro, 1993.
- RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- RIZZI, A. T.; GERMER, C. M. A acumulação de capital e a questão regional. In: *História: Questões & Debates*. Curitiba: APAH, p. 179-219, jun./dez. 1991.
- RODRIGUES, S. B. P. O planejamento urbano brasileiro: uma introdução crítica. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - DU, UnB, Brasília, 1979.
- RODRIGUEZ, A.; VELÁSQUEZ, F. (Orgs.) *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, 1994.
- RODWIN, L. *Países y ciudades: comparación de estrategias para el crecimiento urbano*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.
- ROLIM, M. C. M. B. *Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba*. Dissertação (Mestrado) - IUPERJ, Rio de Janeiro, 1985.
- ROTH, R. A política local dos verdes nas cidades da Alemanha Ocidental. *Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano 9, n. 26, p. 53-63, 1989.
- SAMEK, J. *A Curitiba do terceiro milênio*. Curitiba: Palavra, 1996.
- SAMUELS, R. Extralocal linkages and the comparative study of local politics. *Comparative Urban Research*, v. 5, n. 2-3, p. 5-44, 1978.
- SAUNDERS, P. *Social theory and the urban question*. London: Hutchinson University Library, 1981.
- SCHMIDT, B. V. A presença do Estado nas grandes cidades. *Espaço e Debates*, n. 13, p. 84-102, 1980.
- SILVA, A. R. S. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3, n. 3, p. 563, out. 1973.
- SILVA, F. I. *A questão do urbanismo ecológico de Curitiba em 1989/1992*. Monografia (Conclusão de Curso) - DEHIS, UFPR, Curitiba, 1994.
- SINGER, P. O Plano diretor de São Paulo, 1989/1992 - a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M. C. R. (Org.) *Na sombra da cidade*. São Paulo: Escuta, 1995. p. 171-226.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SMITH, P. Critical theory and urban political theory. *Comparative Urban Research*, v. 7, n. 3, p. 5-23, 1980.
- SMITH, M. P.; JUDD, D. R. Structuralism, elite theory and urban policy. *Comparative Urban Research*, v. 9, n. 2, p. 28-33, 1983.

- SOUZA, M. C. C. de. A Nova República: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, A. (Org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 267-321.
- _____. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STEINERT, C. M. S. *Projeto Rio: uma estratégia para um projeto urbano integrado*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 1981.
- STONECASH, J. Local policy analysis and autonomy. *Comparative Urban Research*, v. 5, n. 2-3, p. 23-37, 1978.
- TELLES, V. S.; BAVA, S. C. O movimento de ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório de periferia. *Espaço e Debates*, ano 1, n. 1, p. 77-102, 1981.
- THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria - ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- TOPALOV, C. A history of urban research: the French experience since 1965. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13, n. 4, p. 625-652, Dec. 1989.
- WARD, P. D. The measurement of federal and state responsiveness to urban problems. *The Journal of Politics*, v. 43, p. 83-101, 1981.
- WERTHEIM, P. *O planejamento metropolitano: práticas político-institucionais - a experiência da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro, 1981.
- WIRT, F. M. The dependent city? External influences upon local control. *The Journal of Politics*, v. 47, p. 83-112, 1985.
- WOLMAN, H. Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross-national analysis. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 3, p. 245-264, 1985.
- YAGO, G. The coming crisis of US transportation. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 4, p. 577-602, Dec. 1983.
- ZIELINSKI, H. Regional development and urban policy in the Federal Republic of Germany. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 7, n. 1, p. 72-92, Mar. 1983.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

1) Documentos Oficiais dos Órgãos Públicos

1.1) Do Poder Executivo

- a) PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Relatórios Gerais Anuais de Atividades*. Gabinete do Prefeito, período 1970-1990.
- b) _____. Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo, Secretaria Municipal da Fazenda, período 1970-1990.
- c) _____. Ofícios diversos.
- d) Decretos relativos ao uso do solo n.ºs 1.553/69, 1.160/71, 880/75, 881/75, 884/75, 701/76, 366/78, 161/79, 1.017/79, 275/80, 590/80, 867/80, 901/80, 951/80, 965/80, 989/80, 1.034/80, 209/82, 241/82, 251/82, 301/82, 333/82, 344/82, 396/82, 451/82, 492/82, 95/83, 403/83, 440/84, 279/87, 354/87, 423/87, 424/87, 01/88, 555/80, 152/90, 183/90, 381/90, 578/90, 579/90, 580/90, 581/90, 582/90, 583/90, 50/91, 80/91, 408/91, 409/91, 410/91, 86/92, 185/92.
- e) Decretos relativos ao transporte coletivo: 338/81, 404/81.
- f) IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, Curitiba em Dados, 1980-1990.
- g) _____. Série Memória da Curitiba Urbana, Depoimentos, 1990-1992.
- h) _____. Série Curitiba - uma experiência em planejamento urbano, 1975.
- i) _____. Atas de Reunião do Conselho Deliberativo do IPPUC, 1968-1990.
- j) _____. Dados Demográficos por bairros, 1989.
- k) _____. IPPUC 20 anos - edição comemorativa, 1985.
- l) CIC - CIA. DE DESENVOLVIMENTO DE CURITIBA/CIDADE INDUSTRIAL DE CURITIBA S.A. Curitiba, Desenvolvimento com qualidade de vida, 1993, 24 p. Listagem com a composição do Conselho de Administração, 1975-1995.

1.2) Do Poder Legislativo

- a) CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Comissão Parlamentar de Inquérito dos Loteamentos Clandestinos, Relatório Geral, 1978.
- b) _____. Comissão Parlamentar de Inquérito do Shopping Center Mueller, Coleção de Depoimentos, Provas Coletadas e Relatório Geral, 1983.
- c) _____. Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Coleção de Depoimentos, 1983.
- d) _____. Comissão de Sindicância Sobre o Envolvimento de Parlamentares de Curitiba com Empresários do Transporte Coletivo desta Capital, Relatório Geral, 1992.
- e) _____. Lei Orgânica do Município de Curitiba, 1948, 1977 e 1990.
- f) Leis relativas ao uso do solo n.ºs: 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.457/83, 6.684/85, 6.769/85, 6.819/86, 7.068/87, 7.529/90, 7.622/91, 7.833/91, 7.841/91.

2) Documentos oficiais e/ou periódicos das entidades representativas do empresariado

- a) SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná. *Boletim da construção e Informe do Sindicato*. Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1985-1992.
- b) APEOP - Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas. *O empreiteiro do Paraná*. Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1965-1992.
- c) FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná. *Revista Indústria*. Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1975-1992.
- d) ACP - Associação Comercial do Paraná. *Folha do Comércio*, Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1965-1992.
- e) SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná. *Boletim Informativo do SECOVI-PR*. Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1989-1992.
- f) ADEMI - Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. *Informativo ADEMI-PR e Revista ADEMI-PR*. Listagem com a composição das diversas diretorias, período 1989-1992.

3) Fontes de imprensa

3.1) Revistas

- a) *Veja Paraná*
- b) *Veja*
- c) *Paraná em Páginas*
- d) *Isto É*
- e) *O Macabeu*

3.2) Jornais

- a) *Curitiba Hoje*
- b) *Correio de Curitiba*
- c) *Indústria e Comércio*
- d) *Correio de Notícias*
- e) *Jornal do Estado*
- f) *Folha de Curitiba*
- g) *Tribuna do Paraná*
- h) *O Estado do Paraná*
- i) *Diário Popular*
- j) *Gazeta do Povo*
- k) *Folha de Londrina*
- l) *Folha de S. Paulo*
- m) *O Morador*

4) Depoimentos

- a) Dúlcia Auriquio
- b) Mário Antônio Baumle
- c) Amílcar Rafael Greca
- d) Sérgio Piccinelli
- e) Jorge Samek
- f) Euclides Rovani

O observador que volta seu olhar sobre a história do planejamento urbano brasileiro em tempos recentes vislumbra um cenário desolador. Por toda parte, de norte a sul do país, ele encontrará projetos mal concebidos, iniciativas frustradas e realizações incompletas. Como resultado, o país se destaca dentre as demais nações pelo caos que atualmente impera em suas cidades, marcado pela deterioração dos seus grandes centros, obsolescência dos equipamentos coletivos urbanos, carências infraestruturais metropolitanas generalizadas e por uma extraordinária concentração da propriedade fundiária, a qual reforçou, por sua vez, o *apartheid* social vigente entre nós.

Se a sua observação for feita durante o verão, ele não deixará de se impressionar com as catástrofes provocadas pelas enchentes, desmoronamento de encostas ocupadas por favelas e alagamento desastroso dos loteamentos populares na periferia. No inverno, dificilmente passaria despercebido o estrago operado pelas inversões térmicas na capacidade atmosférica de dispersar os agentes poluentes nas grandes capitais.

série
PESQUISA

ISBN 85-7335-053-9



9 788573 350531