

CJM
PASTA 80
FOLHAS 26
11

Curitiba e o mito da cidade modelo

DENNISON DE OLIVEIRA

Editora
UFPR

CJM
PASTA 80
FOLHAS 11

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 inexecelável 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

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

sido implementadas de maneira 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 desenvol-

2 Ver Conclusões.

vida do país; e, finalmente, começaram a institucionalizar suas respectivas políticas de planejamento urbano mais ou menos na mesma época.

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 recolocar 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 atingi-

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

do com razoável sucesso, redundando na construção de novas e espaçosas avenidas ajardinadas, 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 será 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

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.

Brasília e a transformação do município em Estado da Guanabara (21/4/1960) a cidade recebeu uma substancial dotação de verbas do governo federal para a realização de algumas obras de infra-estrutura 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.

58 // 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 - Sagmacs -, 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.¹⁷

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.

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

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*. UFRGS/PMPA, 1992. p. 165-174.

plano e levantamentos cadastrais e planimétricos precários ou inexistentes.

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 legais

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*. 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*. UFRGS/PMPA, 1992. p. 175-188.

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 empírico 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 (IPDDU), 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 parti-

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

cipação da sociedade civil no processo de planejamento revelou-se apenas formal.²¹

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 idéias 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

1942

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

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

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.

mais acabada expressão dos seus princípios. Pela sua recorrência nesta 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. I, 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 freqüentes 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 Sigmacs do padre Lebrecht.

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 catalizador 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

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

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

ORIGEM DOS
DENNISON

arquitetura e urbanismo para seleção do futuro plano diretor da capital.

1965
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 interpre-

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.

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.

tação sistemática de política de planejamento urbano no Brasil foi OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 8-21.

77 | Empacilhas de tempo,
políticas e institucionais

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).

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 *Ibid.*, 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 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 pólos 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

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 Alcides 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 1.

eleito 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 ruísa 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 orçamentá-

ORGÃOS
URBANISMO
DEC. 1940

as. 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 infra-estrutura 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

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

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 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

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.

duas entidades. Por exemplo, na administração Ferraz a Emurb ganhou proeminência 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 deslanchou 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

41 *Ibid.*, p. 46.

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

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 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 guisa de conclusão, constata-se que o padrão de expansão

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 do 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

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",

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.

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

47 *Ibid.*, p. 22.

destinado a concatenar as diversas obras de infra-estrutura 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

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

Urbanização e Saneamento – Sursan (1957), a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (1956).

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 infra-estrutura urbana. Embora vinculada à Secretaria de Viação e Obras, o superintendente da Sursan tinha mais pres-

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

tígio social e poder político do que o próprio secretário, teoricamente seu superior hierárquico.

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 aquinhoadas 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 infra-estrutura 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

50 48 OLIVEIRA, *Desenvolvimento urbano na cidade...*, p. 26.
51 *Ibid.*, p. 67-69.

construção da Auto-Estrada Lagoa-Barra e seu respectivo anel viário, 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 infra-estrutura 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 indevidamente – 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 infra-estrutura 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 ilumina-

ção, em sua maior parte autofinanciadas pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Imediatamente a empresa se tornou o elemento-chave no processo de implantação de infra-estrutura 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 idéia 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

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

54 *Ibid.*, p. 48.

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.

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 infor-

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

mação 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 da 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. Dasquelas, 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.

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

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 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 sanitário 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 indicado para o cargo por ele,

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

59 *Ibid.*, 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.

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 conseqüências 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.

Paralelamente o instituto começou uma política de formação profissional, recrutando estagiários e treinando recém-forma-

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.

dos, 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. Conseqüentemente, 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, conseqüentemente, 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, nenhuma outra agência de planejamento urbano brasileira conse-

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

guiu 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 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.

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 [...]."

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.⁶⁷

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.

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 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

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.

69 CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC. *Depoimento de Adhail*

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

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.

Sprender 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.

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. Extra-oficialmente 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 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

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.

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

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.

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

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.

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

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 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 pro-

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.

vocava 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 idéias 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.

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 oposi-

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

77 LEVY, *op. cit.*

ção 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 infra-estrutura 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 filiação partidária ou das inclinações ideológicas, os qua-

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.

dros 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 desconformação 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 e 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

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.

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. Conseqüentemente, 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.