DENNISON DE OLIVEIRA

A POLÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE CURITIBA

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) como pré-requisito à obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, elaborada sob orientação do prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

OL4p
25222/BC

1995

DENNISON DE OLIVEIRA

A POLÍTICA DO PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE CURITIBA

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), sob a orientação do prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 28/06/1995.

Banca:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Profª. Drª. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Profª. Drª. Etelvina Maria de Castro Trindade

Prof. Dr. Gabriel Bolafi

Prof. Dr. Jorge Tapia

Profª. Drª. Sonia Draibe

Profª. Drª. Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rego

Junho/95

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Oliveira, Dennilson de

OL4p A política do planejamento urbano:o caso de Curitiba / Dennilson de Oliveira. -- Campinas, SP: [s.n.], 1995.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.
Tese(doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Planejamento urbano - Curitiba (PR). 2.Sociologia urbana . 3. Políticas Públicas . 4. Curitiba (PR) - História. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só pôde se realizar graças à ajuda de um grande número de pessoas que, com paciência e boa vontade, contribuíram para sua efetivação. A elas gostaria agora de manifestar minha gratidão.

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

As professoras Argelina M. C. Figueiredo e Sonia Draibe leram a versão preliminar do texto e fizeram valiosas críticas e observações; seus comentários contribuíram para eliminar vários problemas e omissões. O mesmo fizeram os colegas da Linha de Pesquisa em História Urbana do Departamento de História da Universidade Federal do Paraná.

Os srs. Amilcar Rafael Greca, Euclides Rovani, Jorge Samek, Mário Antonio Baumle, Sérgio Piccinelli e a sra. Dúlcia Auríquio, concederam entrevistas e prestaram importantes esclarecimentos para a pesquisa.

As estudantes Daniela Nevez, Elena Camargo Shizuno, Fabiane Ivanski da Silva, Rosa do Carmo Lourenço e o estudante Wladimir Oliveira prestaram, em diferentes momentos, serviços valiosos como auxiliares de pesquisa.

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

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

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

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

Curitiba, maio de 1995.

Ao Felipe, com carinho

Sumário

Introdução 3

1. A investigação das políticas de planejamento urbano: uma marco histórico comparativo 14

2. Planejadores e capitalistas: empresários e urbanistas na formação de políticas de planejamento urbano 42

3. Forma e conteúdo da experiência de urbanismo da Curitiba contemporânea 63

4. O contexto institucional que tornou possível a reforma urbana de Curitiba 97

5. Empresários e Urbanistas: personagens da conformação do modelo curitibano de planejamento 181

6. Conclusões 290

7. Bibliografia 311

8. Documentos Consultados 322

Introdução - algumas cenas curitibanas

Cena 1:

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

Cena 2:

Em 1975 o ex-prefeito de Curitiba na gestão 1970-1975, o arquiteto e urbanista Jaime Lerner foi indicado pelo então governador do Rio de Janeiro Faria Lima (1975-1979) para ser o primeiro presidente da Fundação para Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM), órgão coordenador do planejamento urbano daquela área. Tal nomeação foi resultado de uma sugestão feita pelo governo federal, impressionado pelo reconhecimento do sucesso obtido pela sua gestão frente à prefeitura de Curitiba.[3]

Cena 3:

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

Cena 4:

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

Cena 5:

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

Cena 6:

Em 1992 o prefeito de Curitiba foi cogitado para sair candidato às eleições para prefeitura da cidade de São Paulo por Quércia e Fleury, líderes do PMDB local.[8] Ainda nas eleições municipais daquele ano o prefeito Jaime Lerner chamou a atenção de todo o país ao ter conseguido eleger, logo no primeiro turno, o seu candidato à sucessão, o engenheiro Rafael Greca de Macedo. O fato provocou profunda impressão no interior da sua agremiação partidária, o Partido Democrático Trabalhista (PDT). De fato, algumas lideranças passaram a enxergar em Jaime Lerner uma possível alternativa à candidatura - de escassas possibilidades - de Leonel Brizola nas futuras eleições presidenciais de 1994.[9] Posteriormente esta postura foi reforçada pelo resultado daquelas eleições: por um lado, Brizola amargou uma pesada derrota na disputa presidencial, ao passo que Jaime Lerner conseguiu eleger-se governador do Estado do Paraná logo no primeiro turno, liquidando com 12 anos de hegemonia política do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Estado.[10]

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

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

Mesmo entre as cidades projetadas como Brasília [12] e Belo Horizonte, por exemplo, nosso observador não encontrará motivos para regozijo. Também ali encontram-se os processos vigentes no resto do país com todo seu cortejo de catástrofes e mazelas. Enfim, em nenhum lugar ele pensará encontrar uma cidade que, através de um processo permanente e institucionalizado de planejamento urbano, tenham se criado as condições mínimas para se intervir de forma consistente e duradoura na maneira como crescem e se desenvolvem as nossas metrópoles.

Há, contudo, uma exceção: dentre os milhares de municípios brasileiros, entre as centenas de órgãos dedicados ao planejamento urbano, no conjunto das várias instâncias de coordenação de atividades metropolitanas, avulta um único exemplo de um caso de sucesso no campo do planejamento urbano: o da cidade de Curitiba.

Do "laboratório de experiências urbanísticas" dos anos 1970 à "Capital ecológica" dos anos 1990 a cidade de Curitiba conseguiu projetar, ao longo de todos estes anos, uma imagem extremamente positiva da sua gestão urbana, fato que, afinal, terminou por alçá-la a condição de modelo para todo o país.[13] Esta circunstância acabou gerando um interesse crescente pelo exame da experiência curitibana de planejamento urbano.[14]

Ao mesmo tempo, não é difícil se perceber que este sucesso no campo do planejamento urbano tem no êxito político-partidário o seu corolário. Com efeito, a positividade da experiência urbanística de Curitiba em tempos recentes está indissociavelmente ligada à imagem do ex-prefeito (gestões 1971-1975, 1979-1982, 1988-1992), arquiteto, urbanista e atual governador do Estado (1994-1998) Jaime Lerner. De fato, este personagem e o "staff" a ele associado aparecem na história política recente da cidade e do Estado, como um grupo hegemônico, não só amplamente capaz de garantir a supremacia sobre seus adversários político-partidários locais como a de aspirar a conquista do posto máximo da República.

Contudo, toda e qualquer leitura atenta das representações contemporâneas desta cidade permite perceber a mistificação que as permeia. Uma análise objetiva das reais condições da malha urbana e dos méritos - supostos ou reais - das realizações operadas pelos planejadores urbanos desde os anos 1970 irá se deparar com inúmeras manifestações e fenômenos de todo incompatíveis com a imagem que se projeta da cidade.

Desta forma, não se pode deixar de notar que as representações oficiais da cidade são extraordinariamente parciais, enfocando em demasia alguns aspectos, desconsiderando outros e praticamente ignorando as manifestações que contradigam a positividade do cenário. Nem poderia ser de outra forma. Afinal, as representações que se pretendem hegemônicas interpretam a realidade à sua maneira.

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

No meu caso particular estas considerações são importantes no processo de delimitação de um certo objeto de pesquisa. Não é a preocupação deste trabalho a "desmistificação" da imagem de Curitiba ou, melhor dizendo, a "desmontagem" de um determinado discurso sobre a cidade que, afinal, se tornou e permanece hegemônico.[15]

Minha intenção é outra. Admitindo de saída que, de fato, a positividade das representações sobre Curitiba e o planejamento urbano aqui desenvolvida tenha fundamento estou propondo realizar, através de uma análise histórica comparativa, uma interpretação sobre o papel desenpenhado por um determinado contexto institucional e, no seu interior, pelos diversos grupos dominantes à nível local, na conformação de uma certa tradição de planejamento urbano que serviu de alicerce para um projeto político bem sucedido, no âmbito da cidade, do Estado e, enfim, até mesmo no plano nacional.

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

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

Constata-se que um grande número de estudos recentes sobre a política do planejamento urbano tem se pautado por uma tentativa de se interpretar tais intervenções a luz do relacionamento mantido entre os urbanistas, por um lado, e as autoridades constituídas e os grupos de interesse do outro. Este relacionamento se efetiva através de determinadas instituições, leis, normas e procedimentos, os quais, por si sós, condicionam e delimitam de antemão o campo de ação dos urbanistas. Desta forma, o foco central de diversos estudos sobre projetos e processos afetos ao planejamento urbano tem incidido de forma recorrente sobre a reconstituição deste contexto institucional no qual o urbanismo se realiza.[16]

Referências bibliográficas:

1. "O Empreiteiro do Paraná - órgão oficial da APEOP (Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas) - Ano IX, nº 359 - 15/02/1975, "Lerner recebe comenda do IAB", p. 2.
2. IUPERJ/MINTER, Dimensões do planejamento urbano: o Caso de Curitiba, mimeo, Rio de Janeiro, 1975. p. 1.
3. GONDIM, L. M. P. Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil. Phd. thesis, Cornell University, mimeo p. 128, 1986.
4. Um relato desta campanha eleitoral pode ser encontrado em PAZ. F. M. As artimanhas da política. Curitiba, Prephacio, 1990. Uma análise da imagem de Curitiba como cidade de primeiro mundo e/ou capital ecológica pode ser encontrada em GARCIA, F.E.S. Curitiba, Imagem e Mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica. Dissertação de Mestrado, mimeo, IPPUR/UFRJ, 1993.
5. "Curitiba: a cidade-modelo de um país viável". Matéria de Capa, Revista Veja, edição 1281, ano 26, nº 13, 31 de março de 1993.
6. INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO - IPPUC, Memória da Curitiba Urbana, Curitiba, 1992. volume oito, p. 93.
7. IPPUC, 1993, op. cit. p. 94.
8. "PMDB quer Lerner candidato em São Paulo: caso o prefeito de Curitiba não aceite o convite, Quércia e Fleury irão propor sua filiação ao PMDB do Paraná", In: Folha de São Paulo, 26 de março de 1992, primeiro caderno, pg. 5.
9. "Senhores de seus castelos: candidatos naturais de seus partidos, Lula, Maluf e Brizola saem na frente nas pesquisas"; In: ISTOÉ, 31 de março de 1993, nº 1226, p. 20.
10. Tais fatos foram amplamente noticiados pela imprensa da época. Ver particularmente Folha de São Paulo, 16/11/92, Caderno Especial das Eleições, p. 3.
11. Uma descrição penetrante da miséria urbana contemporânea de nossas cidades pode ser encontrado em ALVES, J. F. Metrópoles - cidadania e qualidade de vida. São Paulo, Editora Moderna, 1992.
12. Sobre o conteúdo do projeto de Brasília ver: FARRET, R. L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. IN: Espaço e Debates, nº 15, pp. 99.108.
13. IUPERJ/MINTER, Dimensões do planejamento urbano: o Caso de Curitiba, mimeo, Rio de Janeiro, 1975. Este estudo, encomendado pelo Ministério do Interior ao IUPERJ, foi a primeira tentativa de se entender as razões do êxito de

Curitiba no campo do planejamento urbano. A resposta residia, precisamente, no papel do arranjo institucional local, o qual favorecia a atuação autônoma dos planejadores face aos interesses privados. Curiosamente, mas não de maneira totalmente inocente, o estudo não leva na devida conta o contexto institucional nacional no qual o próprio Ministério do Interior ocupava lugar central.

14. Dentre as várias teses e dissertações voltadas para o exame da experiência curitibana de planejamento cabe citar: NAMUR, M. Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial (1973-1980), Tese de Doutorado, FAU/USP, 1992; FACHINI, J. A significação social do planejamento urbano: estudo do caso de Curitiba, Dissertação de Mestrado, UFRS, 1975, FERNANDES, A. Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo, UFRJ, 1979. GARCIA, M.D. O MAB - movimento de associações de Bairros de Curitiba e região Metropolitana e a construção de uma nova prática política; Dissertação de mestrado, UFSC, Florianópolis, 1990. mimeo; GARCIA, F.E.S. Curitiba, Imagem e Mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica. Dissertação de Mestrado, mimeo, IPPUR/UFRJ, 1993.

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

16. Mesmo um levantamento sumário pode indicar o vigor e a amplitude dos estudos voltados para esta temática. A título de exemplo cito os trabalhos de KING, D. "Political centralization and state interests in Britain", In: Comparative political studies, january, 1989, pp. 467-494, GINATEMPO, N. "The structural contradictions of the building industry in Italy, and the significance of the new housing legislation". In: International Journal of urban and Regional Research, vol. 3, number 4, december 1979, pp. 465-491, STONECASH, J. "Local policy analysis and autonomy" & SAMUELS, R. "Extralocal linkages and the comparative study of local politics", In: Comparative Urban Research, vol. V, numbers, 2-3, 1978, pp. 5-44, WOLMAN, H. "Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis". In: Journal of public policy, vol. 3, nº 3, 1985, pp. 245-264. FLORIDA, R.L. "The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States". In: International Journal of urban and Regional Research, vol. 10, number 2, jun. 1986, pp. 207-231. LYONS, W.E. & LOWERY, D. "The organization of political space and citizen responses to disatisfaction in urban communities: an integrative model". In: The journal of politics, vol. 48, 1986, pp. 321-346. GOODWIN, M. & DUNCAN, S.S."The local state and restructuring social relations: theory and practice". In: International Journal of Urban and Regional research, vol. 6, number 2, jun. 1982. pp. 157-187.

HAMMERGREN, L. & CORBETT, J.G. "Continuity and change in public policy-making at the local level: a comparative study of Mexico and Peru", In: Comparative Urban Research, vol. VII, number 3/1980, pp.24-47. ASHFORD, D. "Theories of local government: some comparative considerations", In: Comparative political studies, april, 1975, pp. 90-107. Finalmente, cabe mencionar a obra de RODWIN, L. Países y ciudades: comparación de estratégias para el crescimiento urbano. Buenos Aires, Nueva Visión, 1973.

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

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

Estas diversas tentativas voltadas para as áreas sanitária, médica, assistencial e arquitetônica acabaram por se fundir em meados da década de 1920 em torno de uma disciplina - ou, como se pretendia na época, uma autêntica "ciência" - dedicada especificamente às questões afetas ao desenvolvimento das cidades e a execução de projetos de reforma urbana: o urbanismo.

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

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

A principal caraterística distintiva entre estes dois contextos se referencia ao grau de autonomia que, dentro de cada um deles, desfrutam os planejadores urbanos. Num deles os urbanistas encontram maiores e melhores condições de materializar suas utopias urbanas; noutro sua ação sofre restrições bem maiores e mais significativas.

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

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

Vou começar por este último ponto. É possível perceber que os EUA, ao contrário da Europa, tem um explícita falta de política de desenvolvimento urbano e regional ao lado de um vago compromisso de redução das desigualdades entre as regiões e as áreas metropolitanas.[6] Muitas políticas federais tem importantes implicações para a distribuição da indústria e da população, a despeito dos frequentes fracassos em prevenir suas conseqüências. E estas conseqüências se manifestam de maneira mais veemente na deterioração e/ou saturação dos centros urbanos em função de efeitos - não previstos e nem desejados - das políticas adotadas.

Por outro lado, o planejamento na Europa do Norte difere dos EUA por possuir programas explícitos de planejamento dedicados a direcionar o fluxo de pessoas e recursos para áreas desprivilegiadas. Estas políticas tem controle centralizado e envolvem restrições a investimentos em regiões desenvolvidas, incentivos ao crescimento em áreas em desenvolvimento e investimento governamental direto em empresas do setor produtivo e habitação, bem como subsídios à infra-estrutura e serviços urbanos para as classes populares.

Aqui, ganham relevância o exame dos fatores ideológicos e de classe mencionados. Na Europa a intervenção do governo em toda uma série de ramos de atividade é tida e aceita como legítima, ao contrário dos EUA, onde prevalece a concepção, largamente disseminada, de que os mecanismos inerentes ao mercado são os mais indicados para se alcançar o equilíbrio social e o desenvolvimento econômico. Além disso, cumpre notar que grande parte dos programas de reforma urbana na Europa foi deslanchado não tanto graças as elites dominantes politica e economicamente, mas sim a despeito delas; de fato, os movimentos populares [7] tiveram e tem tido um papel de destaque na imposição de programas de reforma urbana de acentuado caráter social. [8] Desta forma, a relativa fraqueza do movimento operário norte-americano também contribui, indiretamente, para que o planejamento urbano assuma nos EUA sua atual forma.

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

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

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

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

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

Mas mesmo na Europa do Norte existem países com um realidade semelhante à dos EUA, como por exemplo a Alemanha. De fato, a Alemanha tem sido citada recorrentemente como um exemplo de fragmentação e descoordenação na execução de políticas públicas urbanas, bem como de constante prevalecência dos grandes interesses privados sobre as decisões afetas ao urbanismo.[9]

Tal semelhança deve-se, como diversos observadores aludem, ao fato de que Estados Unidos e Alemanha tem uma estrutura administrativa federal e descentralizada, enquanto Inglaterra, Holanda, Bélgica, França e países nórdicos tem na centralização administrativa a característica fundamental do seus regimes políticos.

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

Começo pela primeira pergunta. É forçoso reconhecer que, a despeito do esforço de centralização administrativa desenvolvido pelos militares, a experiência brasileira de planejamento urbano se caracterizou pela falta de coordenação da ação das suas agências e pela fragmentação dos seus programas, tanto à nível territorial quanto funcional.[10] Não obstante, a concentração de poder decisório e de recursos financeiros [11] acabou por conferir a União um peso sem precedentes, no que diz respeito à sua capacidade de influenciar desenvolvimentos e impor padrões de administração à nível local.

Neste caso nos aproximamos do cenário norte-americano, onde sucessivos programas federais levaram à modificação e/ou ao estabelecimento de autênticas redes de relações e grupos de interesses à nível local.[12] De fato, um grande fator de estímulo para a mudança de realidades locais parece ser, precisamente, o apoio financeiro dado pelos governos centrais a determinadas atividades.[13]

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

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

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

Não que a idéia de intervenção no espaço urbano fosse novidade entre nós. Desde pelo menos Pereira Passos e Oswaldo Cruz (Rio de Janeiro - 1906), já vinham se verificando, em diferentes ritmos e escalas, toda um leque de execuções de projetos de reforma urbana, voltadas para o ataque a problemas sanitários, paisagísticos, etc. Contudo, tais intervenções se devam no âmbito do atendimento a questões emergenciais, no mais das vezes tentando-se dar conta da resolução de problemas no curto prazo. Uma notável exceção é a construção de Belo Horizonte (1894) a primeira cidade projetada do Brasil.[14]

Bem diferente são os processos desencadeados a partir do segundo pós-guerra. Em todo Brasil se assiste a tentativas de instauração de determinadas políticas permanentes de intervenção no espaço urbano. Numa palavra, o que se buscava nesta sociedade em permanente transformação, cuja população se tornava cada vez mais e mais urbana[15], e cuja economia se industrializava a passos largos, era o urbanismo, ou se preferirem, a instauração do planejamento urbano.[16] Indubitavelmente, a marca mais significativa da época é a construção de uma nova capital, inteiramente pautada nos pressupostos da "ciência" do urbanismo: Brasília (1960).[17]

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

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

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

O "lógico", como nota um observador, é que os recursos alocados pelo BNH seguissem orientações emanadas do SEDFHAU, por exemplo, mas tal não acontecia. Desta forma, constatava-se que o país tinha, "na prática" uma política urbana que não correspondia absolutamente àquela expressa nos planos do governo federal. [20]

A criação das regiões metropolitanas no início da década de 1970 trazia dentro de si a promessa de superação destes impasses, pela coordenação das atividades das diversas agências relacionadas com os problemas urbanos. Mas tal não aconteceu, por várias e boas razões.

Destas, as mais importantes são precisamente as de ordem institucional. Apesar de previstas já a partir da Constituição de 1967, não se conseguiu caminhar de forma consistente no sentido de se fazer da entidade "metrópole" uma instância de poder reconhecida constitucionalmente. Permanecem desde então apenas estados e municípios como entidades constituintes da União federal. Independentemente disso, foram criadas através de lei federal na primeira metade da década de 1970 várias entidades dedicadas a coordenar as ações dos municípios que constituíssem regiões metropolitanas.

A própria criação destas regiões já apresentou, de saída, vários vícios de origem. Sua definição não passou pelo estabelecimento de conjuntos de municípios que mantivessem entre si relações de dependência sócio-econômicas que os caracterizassem como componentes de uma metrópole. O critério de definição foi basicamente político. Afinal, apenas capitais de estados foram alçados à condição de regiões metropolitanas, conferindo ao processo uma forte dose de arbitrariedade.[21]

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

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

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

Ora, isso colocava dois problemas. O primeiro é que estes recursos eram, justamente, de origem federal, cabendo portanto à União e não ao Estado arbitrar sobre sua concessão. O segundo é que este procedimento, mesmo que fosse implementado, incorreria em discriminação manifestamente vedada pela constituição federal.

Finalmente, as regiões metropolitanas careciam de recursos próprios, órgãos executivos que implementassem suas decisões, assessoria competente e às vezes até mesmo um número mínimo de quadros técnicos que viabilizasse seu funcionamento.[23]

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

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

Além da subjetividade inerente ao plano - que não define precisamente nem o que é "concentrado" nem o que seria a "contenção" - avulta a descoordenação entre os órgãos federais na perseguição do louvável objetivo de redução das disparidades regionais.

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

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

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

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

No Brasil nota-se do ponto de vista político, uma completa padronização na organização dos poderes locais, o que constitui uma importante variação com relação à experiência norte-americana, com a qual temos tantas afinidades. [29] Invariavelmente temos um prefeito, que exerce o poder executivo e uma câmara de vereadores, que exerce o poder legislativo e, eventualmente, fiscaliza o exercício da administração municipal.[30] Contudo, a homogeneidade acaba aí.

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

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

Uma hipótese plausível é que a fragmentação e descoordenação das iniciativas das entidades federais tenha atuado como um desestímulo ao planejamento local. Afinal, a fragmentação de políticas setoriais pode, perfeitamente, ter feito com que se reproduzisse à nível local o padrão de atuação federal. Assim, as COHABs locais se relacionavam com o BNH federal; os departamentos de viação locais se relacionavam com o Programa Especial de Vias Expressas (PROGRES) federal, etc. Uma vez que não havia a predisposição concreta de se impor a liberação de recursos condicionada à existência de um efetivo plano global e abrangente de urbanismo para cada cidade,[33] tudo o que restava era a execução de uma profusão de políticas isoladas por setores. Assim, a instauração de políticas permanentes e consistentes de planejamento urbano não teria podido valer-se do valioso auxílio das pressões e determinações federais.

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

Aparentemente, o único caso que pode ser arrolado nesta categoria, é o da cidade de Curitiba o qual, afinal, foi eleito pelo Ministério do Interior em meados da década de 1970 para se constituir em estudo de caso de uma investigação que permitisse definir os fatores necessários ao sucesso da prática urbanística.

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

> "... o que deu notoriedade ao experimento curitibano de planejamento foi a implantação de soluções tais como o sistema de ônibus expresso, o sistema de circulação, as áreas verdes e o equipamento e a estrutura de animação (pouca atenção despertaram as soluções de uso do solo urbano, o sistema educacional e habitacional). E a ênfase foi sempre colocada na dimensão técnica destas soluções.

> Esta dimensão é, entretanto, o que há de menos original no experimento e de menor relevância na explicação do seu sucesso. É razoável supor que outros centros urbanos maiores e mais desenvolvidos possuem capacitação técnica para **elaborar** as mesmas soluções ou soluções mais adequadas aos seus problemas. Nem mesmo são originais as próprias soluções curitibanas. O que há de notável no "caso de Curitiba" é que tais soluções **puderam ser implementadas** enquanto propostas idênticas, ou equivalentes, têm abortado em outros centros urbanos. Em resumo, a originalidade do experimento curitibano está em sua dimensão político-institucional. Não é a técnica do planejamento, mas a política do planejamento o fator mais relevante." (grifado no original)[34]

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

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

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

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

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

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

O extraordinário avanço que poderia ser obtido pela utilização destes instrumentos foi inviabilizado pela necessidade de regulamentá-los em lei complementar, o que até o momento não se deu. Surgiu, entretanto, a proposta alternativa do "solo criado". Esta proposta era baseada na imposição de um coeficiente mínimo de aproveitamento para todos os terrenos de um município. O construtor que desejasse ultrapassar este mínimo deveria pagar ao município um valor proporcional (cerca de 70%) à quantidade de solos "criados" e ao preço do terreno.

Desta forma, se desestimularia a ocupação de áreas já adensadas e se encorajaria a ocupação de regiões pouco utilizadas. Em qualquer dos casos o poder público se apropriaria de parte da valorização imobiliária, podendo direcionar estes recursos para o ataque aos graves problemas de moradia e saneamento.[39]

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

Referências Bibliográficas:

1. Existem várias boas reconstituições sobre as origens do urbanismo. A título de exemplo cito GONÇALVES JR., A.J. et alii. O que é urbanismo, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1990, Coleção Primeiros Passos, nº 246; CHOAY, F. O urbanismo: utopias e realidades; uma antologia. São Paulo, Perspectiva, 1979, MUNFORD, L. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo, Martins Fontes, 1991, MARX, R. & CHARLOT, M. (orgs.) Londres, 1851-1901: a era vitoriana ou o triunfo das desigualdades, Rio de Janeiro, Zahar, 1993, RICHARD, L. (org.) Berlim, 1919-1933: a encarnação extrema da modernidade, Rio de Janeiro, 1993.
2. Sobre o caso latino-americano ver: GUTIERREZ, R. Arquitetura y Urbanismo en Latinoamerica, Madrid, Ediciones Cátedra, 1992; ALMEIDA, F. L. (org.) A questão urbana na América Latina, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978; e também HARDOY, J.E. & SCHAEDEL, R. P. Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la história. Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1975.
3. Uma descrição detalhada destes projetos pode ser encontrada em APPLEYARD, D. (org.) The conservation of European Cities. Cambridge, MIT, 1979.
4. A centralização administrativa parece, inclusive, ter-se reforçado em tempos recentes. A esse respeito ver: KING, D. S. Political centralization and state interests in Britain: the 1986 abolition of the GLC and MCCs. In: Comparative Political Studies, january, 1989, pp. 467-494.
5. A literatura comparada enfocando, isto é, contrastando o caso norte-americano com o norte-europeu é vasta. A título de exemplo cito os trabalhos de FAINSTEIN, N. & FAINSTEIN, S. "National Policy and urban development", In: Social Problems, 26, 1979, pp. 125-46, pp. 140-141. e "Is the state planning necessary for the capital? the US case" IN: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, number 4, december 1985, pp. 485-507. e HEIDENHEIMER, A.J.; HECLO, H. & ADAMS, C.T. Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America. Chapter 8: Urban Planning. 267-307.
6. Ver EISENGER, P.K. "The search for a national urban policy, 1968-1980." In: Journal of Urban History, vol. 12. number 1, november 1985. pp. 3-74.
7. MEYER, M. & CLARKE, S. E. Responding to grassroots discontent: Germany and the United States. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 10, number 3, september 1986, pp. 401-418.
8. Por exemplo, DRIEMUS, H. Squatters in Amsterdam: urban social movement, urban managers or something else?; HOOGSTRATEN, P. V. & DRAAISMA, J. The squatter movement in

Amsterdam; CASTELLS, M. Squatters in the Netherlands: elements for a debate. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 3, september 1983. pp. 405-428.
9. A respeito do caso alemão ver ZIELINSKI, H. "Regional development and urban policy in the Federal Republic of Germany". In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 1, march 1983, pp. 72-92. e também ROTH, R. "A política local dos verdes nas cidades da Alemanha Ocidental". In: Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano IX, 1989, nº 26, pp. 53-63
10. BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas, Brasília, 1976.
11. "... a participação relativa da receita própria no total de recursos movimentados pelo setor público municipal caiu de 64% em 1965, para cerca de 30% em 1972..." segundo SILVA, A.R.S. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, nº 3, out. 1973, pp. 563.
12. Veja-se por exemplo DIMAGGIO, P. State expansion and organizational Fields. In: HILL, R. HAM, R. (orgs.) Organizational theory and Public Policy. pp. 147-178.
13. HEIDENHEIMER, A. J.; HECLO, H. & ADAMS, C.T. op. cit. cap. 9: The capacity of local governments, p. 279.
14. Uma amostra de textos dedicados à reconstituição histórica das origens do urbanismo brasileiro pode ser encontrada em Espaço e debates, nº 34, ano XI, 1991 - "Cidade e história".
15. Levantamento acerca deste processo pode ser encontrado em FARIA, V. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas". In: Novos Estudos CEBRAP, nº 29, março 1991, pp. 98-119
16. Uma reconstituição das diversas tentativas de instauração de uma política permanente de planejamento urbano em São Paulo pode ser encontrada em MEYER, R.M.P. Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50. Tese de Doutoramento, FAU/USP, 1991. Para o caso carioca ver a Dissertação de Mestrado de OLIVEIRA, L.G. sobre a evolução do Planejamento Urbano no Rio de Janeiro, Desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro; uma visão através da legislação reguladora da época: 1925-1975. UFRJ, IPPUR, 1979.
17. HOLSTON, J. A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo, Cia. das Letras, 1992.
18. SCHMIDT, B.V. A presença do Estado nas grandes cidades. In: Espaço e Debates, nº 13, pp. 84-102.
19. ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: Espaço e Debates nº 31, 1990, pp. 21-35.
20. BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas, Brasília, 1976. p. 75 e 140.
21. idem, p. 147/155.
22. IUPERJ/MINTER, op. cit. p. 125/164.

23. IPEA, op. cit. pp. 169/176.
24. STEINERT, C.M.S. Projeto Rio: uma estratégia para um projeto urbano integrado, Dissertação de mestrado em planejamento urbano, Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 246 p.
25. GONDIM, op. cit. pp. conclusiones.
26. PIQUET, R.P.S. Área metropolitana do Rio de Janeiro: estrutura e desempenho industrial. Dissertação de metrado em planejamento urbano e regional, PUR/UFRJ, 1975, p. 21/22.
27. IPEA, op. cit. p. 41.
28. idem, pp. 76-112
29. ALEXANDER, A. Procedure, partisanship and public participation in urban politics - a research report, In: Comparative urban research, nºs 1-3, vol. III, pp. 11-14.
30. DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. In: Espaço e Debates, nº 24, ano VIII, 1988, pp. 26-39.
31. Exemplo catastrófico da descordenação das agências de planejamento local e federal é o caso da implantação do pólo petroquímico de Cubatão. Ver GUILHERME, M. L. Urbanização, saúde e meio-ambiente: o caso da implantação do polo industrial de Cubatão e seus efeitos urbanos e regionais nos setores de saúde e poluição ambiental. In: Espaço e Debates nº 22, ano VII, 1987, vol. 3, pp. 42-53.
32. Além do já citado estudo do IPEA ver WERTHEIM, P. O planejamento metropolitano: práticas político institucionais - A experiência da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, 1981 e BENTO, M. G.N. M. Planejamento estratégico metropolitano: em busca de uma abordagem sistêmica. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano, IPPUR, UFRJ, 1976.
33. Frise-se a palavra "concreta" pois, na teoria, somente aos municípios que executassem planos diretores poderiam ser liberados recursos federais. In: SINGER, op. cit. p. 175.
34. IUPERJ/MINTER, op. cit. p. 12.
35. OLIVEIRA, D. Planejamento urbano e processo decisório: o caso de Curitiba. Boletim do Departamento de História da UFPR, Curitiba, 1991, p. 55-63.
36. CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da Reforma Urbana. In: RIBEIRO & SANTOS JR. (orgs.) op. cit. pp. 375.
37. GHEZZI, M. Planejamento urbano no Rio Grande do Sul - planos diretores: realidade e perspectivas, In: OLIVEIRA, N. (org.) O Rio Grande do Sul urbano, Porto Alegre, FEE, 1990, p. 28, onde relata que o SERFHAU, criado em 1964 durou dez anos, sendo substituído pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que se transformou em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o qual foi extinto pelo governo Sarney. Este governo, por sua vez, criou o Ministério do Desenvolvimento Urbano, extinto pelo governo Collor.
38. Constituição Federal, art. 182, parágrafo 1º.
39. CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da Reforma Urbana. In: RIBEIRO & SANTOS JR. (orgs.) op. cit. pp. 378/9

40. 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, pp. 171-226.

2. Planejadores & capitalistas: empresários e urbanistas na formação de políticas de planejamento urbano.

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

Os investimentos realizados em infra-estrutura (abastecimento, esgotos, pavimentação, etc.), o zoneamento urbano e a legislação do uso do solo,[1] que tradicionalmente são áreas de competência do município,[2] afetam diretamente os interesses de dois dos setores mais importantes do conjunto do empresariado local: o da construção civil e aquele que se dedica a especulação imobiliária. Além disso, a legislação ambiental e as restrições ao uso do solo também poderão afetar os objetivos do empresariado industrial. Finalmente, tanto no caso brasileiro como também no caso norte-americano, a política de transportes de massa poderá causar efeitos sobre os interesses particulares dos donos das frotas de ônibus, os quais exploram estes serviços.

Parece suficientemente claro que o planejamento urbano, independentemente do seu grau de autonomia frente aos interesses particulares de diferentes ramos do empresariado, não pode ser considerado imune ou impermeável à possíveis pressões destes grupos. Então, como a convivência entre o planejamento urbano e o capitalismo pode ser interpretada?

A primeira observação é que esta convivência, de fato, vem se dando desde o surgimento do urbanismo. Mais ainda, é facilmente constatável que o urbanismo não só não alterou os fundamentos essenciais do modo de produção capitalista como, muito pelo contrário, parece ter contribuído para conferir uma vitalidade adicional ao sistema. De fato, ao permitir que o crescimento das cidades se desse de forma racional, organizando fórmulas coerentes de uso do solo, impedindo a ocorrência de epidemias, congestionamentos de tráfego insolúveis, saturação dos centros urbanos, etc. o urbanismo acabou permitindo ao modo de produção capitalista evitar alguns dos seus piores excessos. Mais ainda, particularmente em tempos recentes, o planejamento urbano parece firmemente engajado em atividades que podem ser consideradas não apenas de interesse para o incremento da acumulação privada de capital mas, no limite, para a própria viabilização desta.

Estas atividades podem ser constatadas tanto no setor da produção - com é o caso do envolvimento dos planejadores urbanos com o fomento industrial em particular e o desenvolvimento econômico em geral - quanto na reprodução do capitalismo - isto é, quando os urbanistas se envolvem com questões como a moradia popular, saneamento básico, educação, saúde, etc. que permitem e/ou fomentam a reprodução de contingentes proletários.

No período compreendido entre 1965 e 1985 duas grandes tradições teorizaram sobre o papel dos urbanistas na sociedade capitalista contemporânea: a weberiana e a marxista.[3]

A perspectiva weberiana inspirou inicialmente estudos voltados para o papel desempenhado pelos burocratas do serviço público, envolvidos tanto com a alocação de serviços como de infra-estrutura urbana, notadamente a habitação. Pouco conhecida entre nós, esta corrente alcançou notável divulgação entre a sociologia urbana européia até, pelo menos, meados da década passada.[4]

Estes pesquisadores percebiam, através da adoção de uma abordagem marcada pelo individualismo metodológico, que haviam várias pessoas-chaves ("gatekeepers") cujas decisões determinavam os vários graus de acesso das diferentes parcelas da população aos vários tipos de recursos urbanos cruciais. Assim, propôs-se que uma das tarefas da sociologia urbana - no limite "a" tarefa - seria estudar os objetivos e valores destes agentes com vistas a explicar os padrões de distribuição daqueles recursos.

Nesta acepção, esses "urban managers" eram encarados como uma variável independente de análise, isto é, a explicação de um determinado padrão de distribuição poderia ser alcançada através do estudo das metas e valores dos elementos que estivessem ocupando posições decisórias estratégicas, bem como daqueles que controlassem os estoques de recursos urbanos escassos e desejados.

Não demorou muito para surgirem diversas críticas a este paradigma. O primeiro dizia respeito a identificação destes "urban managers". Os pesquisadores deveriam voltar sua atenção para aqueles que ocupavam o topo da hierarquia burocrática e/ou para aqueles que estavam no nível operacional, isto é, em contato direto com a população? Mais ainda, a qual grupo deveria ser dado peso maior: ao dos indivíduos no setor público ou no privado?

Além da questão da identificação e valoração dos "urban managers" logo surgiu o problema da avaliação da sua autonomia. De saída se percebeu que as próprias vicissitudes do espaço urbano disponível constrangiam, em maior ou menor grau, a ação dos "urban managers". Em seguida, tornou-se claro que haviam outros constrangimentos, como a disponibilidade de recursos e as limitações impostas pelas outras organizações com as quais os "urban managers" interagiam.

Face à estas críticas os autores inspirados por esta perspectiva passaram a descrever os "urban managers" como significativos alocadores de recursos, mas reconhecendo que a disponibilidade inicial destes depende de decisões tomadas pelo governo central e por aqueles que controlavam os investimentos no setor privado. Segue-se daí, que uma explicação adequada da distribuição de oportunidades de vida no sistema urbano somente pode ser obtida pela sua combinação com a análise do processo de produção de recursos na sociedade como um todo.

Isto levou esta corrente a um conhecido impasse, qual seja, o da determinação do locus do poder: as ações dos "urban managers" só podem ser entendidas no contexto da política nacional; a política nacional só pode ser entendida no contexto da economia com um todo; e a economia só pode ser entendida no contexto do sistema econômico mundial. Nesta perspectiva, a noção do "urbano" como um objeto distinto de análise ficou seriamente prejudicada.

As limitações da perspectiva weberiana acerca dos condicionantes institucionais à ação dos urban managers tornaram-se ainda mais evidentes a partir da crítica que lhe foi feita pela corrente de inspiração marxista, [5] de enorme penetração nos círculos acadêmicos brasileiros. Contudo, pela própria natureza do paradigma marxista prevalecente, os trabalhos inspirados por esta linha mantiveram-se como que distantes de uma reflexão específica sobre os planejadores urbanos, preferindo inclinar-se sobre o Estado capitalista e o modo de produção capitalista como um todo.

Um fator comum a estes estudiosos é a crítica às teorias então existentes sobre o urbano e a prática do planejamento urbano. Para eles, tais teorias seriam meras ideologias, construídas com o fim de mistificar o papel desempenhado por aquelas duas instâncias na manutenção do modo de produção capitalista. Particularmente incisiva foi a crítica à pretensa neutralidade técnica dos planejadores na administração do espaço urbano, a qual, para eles, visava apenas e tão somente despolitizar o conteúdo das lutas sociais na cidade e negar o vínculo estabelecido entre o urbanismo e a produção e reprodução de relações de dominação capitalistas.[6]

Neste sentido, como deve ser encarado o papel desempenhado pelos urbanistas? Qual o seu grau de autonomia frente aos interesses particulares em geral e as decisões de investimento da classe empresarial?

Para estes estudiosos essa questão nem chega a se colocar, uma vez que eles rejeitam a categoria de sujeitos individuais e o exame da sua ação como ideológica. Seguindo Althusser[7], eles partem do pressuposto de que a noção de um sujeito humano constituindo seu próprio mundo tem de ser abandonada, em favor da concepção de agentes que expressam manifestações particulares da estrutura social através das suas práticas. Neste sentido, toda ênfase é deslocada para uma teoria da totalidade social, dentro da qual os agentes humanos aparecem como meros portadores das determinações inerentes a forma como se estrutura o modo de produção.[8]

Para os objetivos propostos acredito que seja suficiente um breve resumo das características essenciais da argumentação de Castells - de longe o principal autor desta corrente marxista-estruturalista - acerca da forma como esta corrente encara o papel desempenhado pelo processo de gerenciamento do espaço urbano na manutenção da ordem capitalista.[9]

Para este autor o sistema urbano é uma expressão do sistema total do qual ele é parte - isto é, o modo de produção capitalista - e ele consiste dos mesmos níveis e elementos, e interrelacionados da mesma forma, do que no sistema como um todo. O sistema urbano desempenha uma função específica no sistema total, isto é, a reprodução da força de trabalho através da organização do processo de consumo. A reprodução da força de trabalho é incrementada através de unidades espaciais específicas - a cidade em seus diversos espaços.

Isto se dá porque o processo de consumo está se tornando concentrado, bem como a própria população está também se tornando mais e mais concentrada. Nele o Estado assume de forma crescente a responsabilidade pela provisão de meios de consumo essenciais. Assim, espaço urbano e a reprodução da força de trabalho estão se tornando crescentemente dependentes do nível e da forma pela qual o Estado provê os necessários meios de consumo. Logo, na medida em que o consumo se torna uma questão coletiva, a questão urbana se transforma numa questão política.

De particular significado, é a contradição entre consumo e produção. Isto é, entre a necessidade de reproduzir a força de trabalho e o objetivo de se produzir mercadorias com o máximo lucro possível. Enquanto o sistema capitalista tem de assegurar a reprodução adequada da força de trabalho com um pré-requisito para a produção e a acumulação continuada, os capitalistas individuais acham cada vez menos interessante assumir a produção dos bens que são necessários para que tal reprodução tome lugar. Esta função tem, então, necessariamente de ser assumida pelo Estado.

O problema é que o Estado também é requerido para sustentar as próprias atividades produtivas. [10] Estabelece-se aí um impasse, da qual a crise fiscal do Estado é a mais acabada expressão.[11] O crescimento dessa contradição, que se torna manifesta em fenômenos como a escassez de moradias, atendimento médico inadequado, ausência de assistência social, etc. tende, por sua vez, a criar novas fontes de tensão social e política.

A teoria desenvolvida por Castells propõe dois tipos de explicação: a primeira está relacionada com as práticas, no sentido em que o Estado age em resposta a luta de classes; a outra tem a ver com as estruturas, já que o Estado age assim porque tem um papel determinado estruturalmente pelo modo de produção capitalista. Nesta última perspectiva, tais formas de explicação tendem a assumir fortes conotações funcionalistas.

Não gostaria de me alongar na crítica ao funcionalismo marxista, dado que outros autores já a desenvolveram de forma muito mais completa.[12] Não se pode deixar de salientar, contudo, que a teoria desenvolvida por Castells assume, necessariamente, estas características. Assim procedendo, Castells e outros autores inspirados por esta vertente perderam totalmente de vista o papel desempenhado pelos agentes humanos na constituição dos fenômenos sociais e até mesmo na realização da sua própria história. [13]

Contudo, a proposta marxista-estruturalista foi de enorme importância, uma vez que chamou a nossa atenção para determinados papéis que o Estado capitalista contemporâneo vem assumindo enquanto gestor dos sistemas urbanos, bem como para a necessidade de se retomar a interpretação sobre a forma pela qual historicamente os planejadores urbanos tem se inserido em cada contexto institucional específico.

A questão que está por trás da controvérsia entre marxistas e weberianos acerca da interpretação do papel desenvolvido pelo urbanismo nas sociedades capitalistas avançadas é, na verdade, uma controvérsia que permeia todas as ciências humanas desde, pelo menos, o seu surgimento: a da relação entre sujeito e estrutura.

Acredito ser possível evitar a polarização dos termos do debate teórico-metodológico, típico dos estudos desenvolvidos há quinze anos atrás, assumindo que o indivíduo tem na história um papel crucial, ainda que não livre de restrições. Seu leque de opções é estruturalmente limitado, mas existem certamente escolhas a serem feitas. Mais ainda, estas opções não estão definidas de antemão por forças macro-políticas ou macro- econômicas. Estas forças certamente existem, mas elas apenas constrangem - e não determinam - as opções à disposição dos agentes humanos. Como o debate atual encara esta relação?

Em tempos mais recentes a atuação do urbanismo como agente de suporte e/ou fomento às atividades capitalistas em particular vem sendo interpretada sob duas éticas diversas. A primeira tende a reduzir a gestão do espaço urbano a um processo nitidamente controlado - tanto direta quanto indiretamente - por elementos oriundos da classe empresarial ou que comungam das suas teses.

Uma segunda vertente enfatiza a situação de dependência estrutural da cidade face ao capitalismo. Para estes últimos, o cenário conjuntural pré-existente condiciona, de antemão, [14] a administração do espaço urbano a assumir inequivocamente posições em prol da iniciativa privada. Nesta ótica, o exame das opções políticas ou do conteúdo ideológico dos planejadores urbanos perdem muito da sua significação.

No primeiro grupo temos trabalhos que podem ser arrolados como identificados com a Teoria das Elites ou com a Teoria da Captura. Os primeiros defendem que existe um setor dominante no cenário municipal que sucessivamente impõem seus pontos de vista a outras forças sociais com as quais se confronta na arena política.[15]

Esta prevalecência de interesses particulares sobre o bem estar da coletividade não precisa, necessariamente, ser resultado de decisões tomadas por indivíduos pertencentes aos grupos privilegiados pelas suas próprias decisões. Veja-se, por exemplo, o caso da cidade de Houston. [16] Ali o peso dos interesses ligados à indústria petrolífera - que é o setor economicamente dominante na economia local - conseguiram, à custa de considerável investimento na formação de uma ideologia local "pró-business", obstaculizar sucessivas tentativas dos planejadores urbanos de impor uma legislação ambiental atualizada. Desta forma, a cidade hoje possuiu um dos mais altos índices de incidência de câncer no pulmão dos EUA, graves problemas de poluição hídrica, contaminação de vastas áreas por lixo tóxico, etc.

Por outro lado, existem também trabalhos dedicados a mostrar que os órgãos envolvidos com o planejamento urbano tem sido sucessivamente ocupados por representantes da classe capitalista, cujos interesses privados são diretamente afetados pelas decisões ali tomadas. [17]

Este é o caso da política de transportes dos EUA, [18] definida por um conselho federal onde representantes das indústrias automobilísticas, petrolíferas, empreiteiros de obras públicas e cartéis de fabricantes de pneus tem ampla participação. Como resultado, sucessivas políticas de transporte nos EUA tem privilegiado a construção de grandes auto-pistas para automóveis particulares nos centros urbanos e inviabilizado a concessão de incentivos para o fomento ao transporte coletivo nas cidades.

O mesmo ocorreu com relação à política habitacional. [19] Até a década de 1980 este setor contava com eficientes mecanismos para o financiamento de habitações populares. Com a política de "desregulamentação" da gestão Reagan foram colocadas em prática uma série de medidas que visavam acabar com o favorecimento e subsídio oficial aos pequenos e médios bancos que financiavam a aquisição de casas populares.

No processo, tiveram importância decisiva uma série de relatórios preparados por comissões federais de alto nível, as quais recomendavam as mudanças que, afinal, foram aprovadas. Nestas comissões oficiais tinham papel de destaque os representantes dos maiores bancos dos EUA que foram, indubitavelmente, os maiores beneficiados com as medidas de "desregulamentação".

Ambos os episódios se inserem na chamada "Teoria da Captura", proposta por uma variante do neo-marxismo.[20] Entendem estes teóricos que, apesar de se destinarem a defesa do interesse público, essas e outras agências governamentais tem sido sistematicamente tomadas pelos interesses privados. Essa "captura" é explicada pelo movimento de revezamento das elites administrativas da iniciativa privada em seus postos e na direção das agências públicas.[21]

Independentemente dos exemplos citados acima, é perfeitamente visível a existência de vastos conjuntos de planejadores urbanos e de agências urbanísticas que, não contando com elementos oriundos da classe capitalista em seus quadros e/ou identificados com a retórica "pró-business", desenvolvem explicitamente políticas de fomento [22] à realização da acumulação privada de capital.[23] O fenômeno se verifica, inclusive, no interior de administrações municipais de orientação nitidamente esquerdista.[24] Como explicar, então, este fenômeno?

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

Desta forma, em toda parte se assiste ao esforço das municipalidades em atrair para seus municípios novos investimentos privados, novas empresas e, principalmente, novas fábricas, as quais são a um mesmo tempo fontes de recolhimento de tributos e fatores de geração de empregos. Este esforço se tornou particularmente intenso a partir da recessão do início da década de 1970, quando sucessivos governos centrais iniciaram políticas de cortes de investimentos nas suas municipalidades.[25]

Assim, desde pelo menos o início da década de 1970 nota-se uma progressiva mudança de ênfase nas agendas dos planejadores urbanos. Na Europa, por exemplo, passou-se de um planejamento pautado pela "desconcentração industrial" (a qual visava preservar a paisagem e arquitetura tradicional dos centros urbanos) para uma autêntica "competição entre cidades" em busca da atração de novos investimentos.

Este novo estatuto da cidade pode ser entendido no contexto mais amplo da desindustrialização e da expansão do setor terciário (notadamente os setores financeiros, de consumo e entretenimento), fenômenos típicos desta nova fase do capitalismo. Na tentativa de atrair novos investimentos, migrantes de nível social elevado e até mais turistas, as cidades passaram a tomar um cuidado sem precedentes com a sua imagem, em especial no que diz respeito a organização de espaços urbanos espetaculares.[26]

Um sem-número de projetos de reforma urbana incorporou estas demandas, alcançando diferentes graus de sucesso. No Brasil, este cenário de competição interurbana intensificada ganhou um estímulo a mais, a partir da desconcentração industrial iniciada em meados da década passada. [27]

Concluindo, acredito que seja útil incorporar, em qualquer proposta de investigação do relacionamento entre urbanistas e capitalistas, o pressuposto de que existe, de fato, uma dependência estrutural da cidade face ao capital,[28] a qual gera poderosos efeitos sobre a maneira pela qual os planejadores urbanos refletem sobre e/ou gerenciam o desenvolvimento econômico e social de seus municípios.

No caso paranaense em geral e, em particular de Curitiba, é sabido que desde meados da década de 1960, começou a forjar-se entre as elites dirigentes locais uma estratégia de desenvolvimento baseada precisamente na execução de políticas agressivas de atração de investimentos industriais.[29] Assim, a despeito de não se contar entre os quadros dirigentes locais um único representante da indústria ou das grandes corporações capitalistas, percebe-se uma inequívoca opção por uma política de planejamento orientada para a realização de um cenário o mais favorável possível à realização dos interesses do capital industrial em geral.[30]

As informações disponíveis permitem concluir que, entre estas elites dirigentes, dominava a percepção de que a realização de seus projetos de desenvolvimento passava, necessariamente, pela adoção de tal estratégia.[31] Configura-se, assim, uma situação que pode ser descrita adequadamente através da teoria da dependência do Estado frente ao capital.[32]

Mas apenas saber que existe uma disposição prévia dos urbanistas para serem sensíveis ao atendimento das demandas específicas do empresariado, incorporando esta dimensão à sua prática de planejamento, explica muito pouco sobre a convivência entre ambos os setores. Faz-se necessário primeiro, então, voltar o olhar para os urbanistas [33] e a execução de seus projetos de reforma urbana, os obstáculos que enfrentaram e os constrangimentos estruturais que tiveram de encarar no esforço de realizar seu projeto de cidade; e, simultaneamente, atentar para a ação dos próprios capitalistas, em seus diversos setores e segmentos, no esforço destes em influenciarem a execução e elaboração dos projetos de reforma urbana, tanto de forma positiva (visando a realização de demandas particulares) quanto negativa (através do veto ou obstaculização de iniciativas que eles entendem lhes serem prejudiciais).

Referências Bibliográficas:

1. Os conflitos em torno desta legislação são brilhantemente exemplificados em HERZOG, L. A. politics and the role of the state in land use change: a report from San Diego, California. In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 7, number 1, march 1983, pp. 93-114.
2. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Coleção de Leis Orgânicas do Município de Curitiba, edições de 1948, 1977 e 1991. Curitiba, 395 p.
3. Para um balanço dos avanços, diferenças epistemológicas e limitações de ambas as vertentes ver: HARLOE, M. New trends in urban sociology: weberian and marxist approaches. In: HARLOE, M. (org.) captive cities: studies in the political economy of cities and regions. London, John Wiley and Sons, 1976. pp. 1-43.
4. Os principais expoentes desta vertente são R. Pahl e a dupla J. Rex & R. Moore. Sobre o primeiro ver PAHL, R. Stratification, the relation betweeen states and urban and regional development, In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 1, number 1, march 1977, pp. 6-19. _____, Managers, technical experts and the state: forms of mediation and dominance in urban and regional development. In: HARLOE, M. (org.) captive cities: studies in the political economy of cities and regions. London, John Wiley and Sons, 1976. Sobre os segundos ver: SAUNDERS, P. Social theory and the urban question, London, Hutchinson University Library, 1981.
5. As análises sobre os limites e possibilidades das interpretações marxistas aplicadas ao entendimento de fenômenos urbanos são numerosas. A título de exemplo caberia citar o clássico HARLOE, M. (org.) Captive cities: studies in the political economy of the cities and regions, London, John Wiley & Sons, 1978, 219 p.; LOJKINE, J. La analyse marxiste de le état In: Revue Internationale de Recherche Urbaine et Regionale. Vol. 1, nº 1, mar. 1977. pp. 24-36.
6. Esta postura une autores de inspiração marxista com conteúdos dimetralmente opostos como CASTELLS, M. Problemas de investigação em sociologia urbana. Lisboa, Editorial Presença, 1984, pp. 209-250 expoente maior da vertente estruturalista e LEFEBVRE, H. O direito à cidade, São Paulo, Editora Moraes, 1991, pp. 103-119 e 141-145 identificado como o principal autor engajado na perspectiva humanista.
7. ALTHUSSER, Ideologia e aparelhos ideológicos de estado. Lisboa, Presença, 1980.
8. Tal debate foi deslocado para o campo da história, resultando na conhecida confrontação com E.P. Thompson. Ver THOMPSON, E.P. A miséria da teoria - ou um planetário de

erros: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
9. Um balanço enfocando as interpretações sobre o urbanismo identificadas com o marxismo estruturalista pode ser encontrada em: SMITH, P. Critical theory and urban political theory, in: Comparative urban research, vol. VII, number 3/1980, pp. 5-23.
10. Uma crítica a estas teorias tradicionais sobre a crise fiscal pode ser encontrada em MARCUSE, P. The target crisis: on the ideology of the urban fiscal crisis and its uses. In: International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 5, nº 3, september, 1981, pp. 330-355.
11. Aqui a argumentação desenvolvida segue James O'Connor em "A crise fiscal do Estado".
12. Aqui cabe citar o influente artigo de ELSTER, J. Marxism, functionalism and game theory: the case for methodological individualism. In: Theory and society, 11 (1982), pp. 453-482.
13. A crise e decadência da Escola Francesa de Sociologia Urbana Marxista Estruturalista é debatida em vários artigos. Os mais importantes são: LAIGNEAU, M. & KAUFMANN, J. C. The crisis of french urban research, In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, nº 2, june 1985, pp. 155-164; TOPALOV, C. A history of urban research: the French experience since 1965. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 13, nº 4, december 1989, pp. 625-652.
14. É o ponto de vista expresso por SMITH, M.P. & JUDD, D.R. Structuralism, elite theory and urban policy, In: Comparative urban research, vol. IX, number 2, 1983, pp. 28-33.
15. ALFORD, R.R. The comparative study of urban politics, In: SCHNORE, L. F. & FAGIN, H. (orgs.) Urban research and policy planning, Sage Publications inc. Beverly Hills, California, 1973. pp. 263-302.
16. FEAGIN, J. R. The social costs of Houston's growth: a sunbelt boomtown reexaminated. In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 9, number 2, june 1985, pp. 164-185.
17. ETZKOWITZ, H. & MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. In: Comparative urban research, vol. VI, numbers 2,3, 1978, pp.46-53.
18. YAGO, G. The coming crisis of US transportation, in: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 4, december 1983, pp. 577-602.
19. FLORIDA, R.L. The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 10, number 2, june 1986, pp. 207-231.
20. HORWITZ, R.B. Understanding deregulation. In: Theory and Society, nº 15. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 160.

21. Na prática todos estes autores podem ser assimilados a Teoria Instrumentalista do Estado, segundo a qual o Estado, ocupado por elementos da burguesia ou com ela identificados, é instrumentalizado por esta para alcançar seus objetivos. Sobre esta teoria e seu confronto com os autores estruturalistas ver, entre outros: HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. "Introduction: towards a materialist theory of the state", In: HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. (orgs.) State and capital: a marxist debate, Austin, University of Texas Press, 1976; HOLLOWAY, J. "Debates marxistas sobre el Estado em Alemania Occidental y la Gran-Bretanha", In: Críticas de la economia política, nº 16/17; JESSOP, B. "Recent theories of the capitalist state", In: Cambridge Journal of Economics, nº 1; CARNOY, M. Estado e teoria política. São Paulo, Papirus, 1990. pp. 165-194; MILLIBAND, R. "Poulantzas and the capitalist state", In: New Left Review, nº 82, 1973, pp. 83-91; POULANTZAS, N. The capitalist state: a reply to Milliband and Laclau", In: New Left Review, nº 95, 1976 e MILLIBAND, R. & POULANTZAS, N. Debate sobre o Estado Capitalista. Porto, Edições Afrontamento, 1975, 50 p.
22. NORTH, D. & EISENSCHITZ, A. The London industrial strategy: socialist transformation or modernizing capitalism? In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 10, number 3, september 1986. pp. 419-440.
23. COOKE, P. Worker's plans: an alternative to emtrepreneuralism? In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 8, number 3, september 1984, pp. 421-438.
24. PRETECEILLE, E. The industrial challenge and the French left: central and local issues. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, number 2, june 1985. pp. 273-290.
25. Sobre a crise fiscal e a conjuntura de cortes federais em gastos públicos ver, entre outros: WIRT, F.M. The dependent city? External influences upon local control, In: The Journal of politics, vol. 47, 1985, pp.83-112, WOLMAN, H. Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis In: Journal of Public Policy, 3, 3, 245-64; WARD, P. D. The measurement of federal and state responsiveness to urban problems, In: Journal of politics, vol. 43, 1981, pp. 83-101; DYE, T.R. & HURLEY, T.L. Measurement responsiveness: a brief reply. op. cit. pp. 102-103.
26. HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo, Loyola, 1992.
27. Ver RIZZI, A.T. & GERMER, C.M. A acumulação de capital e a questão regional. In: História - questões e debates, APAH/Curitiba, junho-dezembro de 1991. pp. 179-219, onde os autores revelam que a participação da região sudeste na composição do PIB foi a única que caiu entre 1970 e 1985 (de 65,5% para 57,6%) denotando um possível processo de desconcentração industrial. No mesmo período o nordeste salta de 11,7% para 13,1%; o norte de 2,2% para 3,9% e o centro-oeste de 3,9% para 8,7% - dados IBGE.

28. Na verdade, não apenas da cidade, mas todo Estado face ao capital. Dedicaram-se a este problema, entre outros autores, MILLIBAND, R. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro, Zahar, 1972, capítulos "O sistema estatal e a elite do estado" e, principalmente, "O objetivo e o papel dos governos"; PRZEWORSKI, A. Capitalismo e social democracia, São Paulo, Cia. das Letras, 1989, capítulo "A social democracia como fenômeno histórico". Apesar de adotarem enfoques diferentes a conclusão é a mesma: governos esquerdistas estão tão interessados na prosperidade capitalista quanto qualquer governo "burguês". Em um outro ensaio Przeworski faz colocações igualmente instigantes, por exemplo, quando afirma que os governos socialistas nunca tiveram a necessária coragem ou habilidade para conseguirem levar até o fim aquilo que efetivamente desejavam. A esse respeito ver PRZEWORSKI, A. & WALLERSTEIN, M. Structural dependence of the state on capital, In: American political science review, vol. 82, nº 1, march 1988, pp. 12-13.

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

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

31. A esse respeito ver o excelente livro de AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista. São Paulo, Símbolo, 1978.

32. Esta identificação dos urbanistas para com as necessidades do capital conduziram, inclusive, a reviravoltas completas em determinadas opções políticas. Por exemplo, da proibição completa ao incentivo velado à construção de shopping centers e hiper-mercados. A postura inicial enfatizava os prejuízos sobre o trânsito e a competição de caráter desestruturante do pequeno comércio que estes estabelecimentos provocavam; a segunda foi pautada pelo receio do "esvaziamento" do comércio curitibano, caso estes empreendimentos, impossibilitados de se realizarem na capital, se dirigissem para cidades vizinhas. A esse respeito ver PARANHOS, A. Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito do Shoping Center Mueller, 23/06/1983, fls. 1.

33. O processo de formação desta elite de planejadores urbanos em Curitiba é bem conhecido. Nele teve papel fundamental a criação do primeiro curso de arquitetura, à nível de graduação, na Universidade Federal do Paraná, do qual foram recrutados maciçamente - entre alunos e professores - os integrantes do futuro Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A esse respeito ver OLIVEIRA, D. O campo do planejamento urbano em Curitiba, op. cit.

3. Forma e conteúdo da experiência de urbanismo na Curitiba Contemporânea (1965-1995)

O surgimento do atual plano diretor da Cidade de Curitiba remonta ao ano de 1965, criado a partir de um plano preliminar de urbanismo pela empresa SERETE Engenharia S.A em associação com o conceituado escritório de arquitetura de Jorge Wilhem, ambos de São Paulo.[1]

Do ponto de vista da trajetória desenvolvida pelo urbanismo contemporâneo, este plano pode ser situado a meio caminho entre a abordagem modernista original, tal qual preconizada pela Carta de Atenas, e a ascensão das posturas críticas a este mesmo modernismo. Tentando situar este momento, alguns autores o denominaram de Urbanismo Humanista. [2]

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

Contudo, a crítica à despersonalização e esvaziamento dos espaços públicos, tidas como recorrente no Modernismo, levou a incorporação do conceito de **revitalização** - ao invés da destruição - dos espaços públicos tradicionais da cidade, bem como à proposta de criação de novos pontos de encontro para seus habitantes. Paralelamente, foi dada ênfase no transporte coletivo e um correspondente desprivilegiamento do uso do automóvel particular.[3]

O principal instrumento de indução e controle do crescimento da cidade seria o sistema viário. Buscavam os idealizadores do plano evitar que o crescimento da malha urbana se desse de forma concêntrica e, portanto, descontrolada. Desta forma, foi proposta a criação de vias lineares de circulação, ditas "**estruturais**", onde se concentraria uma oferta adequada de meios de transporte coletivos, além de se incentivar ali o adensamento populacional. (ver figura p. 89/90)

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

Previu-se também que a ligação destas vias estruturais seria feita através de um anel central de tráfego lento, bem como de vias prioritárias de ligação, que garantiriam o acesso rápido e fácil do trânsito adjacente a elas. O acesso da cidade ao seu distrito industrial (posteriormente denominado de Cidade Industrial de Curitiba) seria feito através de cinco vias paralelas, denominadas de conectoras. Finalmente, foi proposto que as vias principais do centro tradicional da cidade fossem interditadas ao tráfego de veículos, sendo então reservadas do uso exclusivo de pedestres. Surgia aí a pedestrianização do centro.[1] (ver figura p.88)

Desde o início ficou claro que este sistema viário só teria coerência e capacidade de cumprir o seu papel de indutor do crescimento da cidade se, a ele, fossem acopladas normas condizentes do uso do solo. Desta forma, especificou-se que somente as vias estruturais deveriam conter os prédios de maior altura, adequadamente denominados de torres residenciais, o que realizaria os propósitos de adensamento populacional destes eixos e o correspondente crescimento linear do centro da cidade. As vias prioritárias de ligação deveriam ter uso residencial, havendo total proibição do funcionamento de atividades comerciais tidas como geradoras de tráfego intenso. Já as vias conectoras estavam destinadas a concentrar a população que iria trabalhar na vizinha Cidade Industrial de Curitiba.[5] (ver figura p. 93 e 96)

Além da pedestrianização, a preocupação com a preservação do centro tradicional da cidade levou ao surgimento da proposta de criação de um **setor histórico**, destinado a conservar os edifícios mais antigos daquela região. Assim, surgiu a idéia de tombar os prédios daquela área que se constituíssem em referências para a história da cidade. Na mesma perspectiva as regiões com características próprias como Centro Cívico, local que concentra os principais prédios administrativos dos governos estadual e municipal e cuja construção datava de meados da década de 1950, receberam uma legislação específica, destinada a preservar as suas características peculiares.[6]

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

Mas a implantação de uma infra-estrutura adequada a circulação dos ônibus não foi o único aspecto a ser levado em consideração, em se tratando da otimização do transporte coletivo. A equipe local de planejadores logo percebeu que os próprios veículos deveriam ser substancialmente modificados, a fim de oferecer maior conforto e segurança aos passageiros. Concebeu-se nada mais, nada menos, do que um modelo específico de carro, de características consideradas ideais para o trasnporte urbano de passageiros: de menor altura (para facilitar o embarque e desembarque de passageiros), com uma porta de entrada pela frente e portas de saída no meio e na traseira do veículo (idem), com motor colocado atrás (para diminuir o nível de ruído) e com maior torque (para viabilizar médias superiores de velocidade), etc. [7] (ver figura p. 94/95)

Em todos estes processos predominava a convicção de que a cidade deveria ser feita para o Homem e não para o automóvel; de que a criação de gigantescas avenidas para o automóvel significava a desintegração dos espaços públicos da cidade e a degradação dos seus valores e referenciais mais significativos; que o centro deve ser preservado como um local de encontro das pessoas e não dos automóveis, etc. etc. É aí, certamente, que reside o essencial do caráter crítico deste Urbanismo Humanista ao Modernismo tradicional. Pense-se, por exemplo, no contraste desta filosofia com aquela que inspirou a construção da prestigiosa capital federal. [8]

Pensando ainda em criar novos pontos de encontro para as pessoas surgiu a idéia da implantação de parques e áreas verdes adicionais. Aqui também pesou a preocupação ambiental, dado que a cidade possuía baixíssimos índices de área verde por habitante. De fato, desde a sua fundação em 1883, o Passeio Público permanecia como o único parque da cidade. Foram então levantadas e desapropriadas áreas de várzea de rios, impróprias para quaisquer tipos de construção face ao risco permanente de enchentes, as quais foram destinadas a instalação de parques e áreas de lazer.[9]

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

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

O policentrismo reviveu, durante breves momentos, durante as gestões dos prefeitos do PMDB (1983-1988).[10] Contudo, a esta prosposta não foi dada continuidade pelas administrações que se seguiram.

Finalmente, deslanchou-se uma agressiva política de atração de investimentos industriais, através da criação da **Cidade Industrial de Curitiba**. O objetivo era aproveitar as vantagens comparativas da cidade nas áreas de transporte, comunicação e infra-estrutura urbana para, somadas à concessão de generosos subsídios, atrair um volume de novos investimentos industriais que mudasse a face da economia urbana, assegurando o desenvolvimento da capital.[11]

Este plano foi implantado, em sua totalidade, durante o período 1971-1983, o que corresponde às administrações dos prefeitos da ARENA Jaime Lerner (1971-1975 e 1979-1983) e Saul Raiz (1975-1979). Estas administrações incorporaram ao Plano original algumas contribuições fundamentais para viabilizar sua implementação. Destas, as mais importantes são o **Sistema Trinário**,[12] o **Plano Massa**[13] e a **Rede Integrada de Tranportes**.[14]

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

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

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

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

Nesta segunda gestão Jaime Lerner ganhou importância também a área cultural. Claro que, desde a criação da Fundação Cultural de Curitiba em 1971, a questão já vinha sendo atacada. Afinal, a "reciclagem" de tantos espaços tradicionais da cidade, pela sua conversão em salas de espetáculo, centros comunitários, etc. além da construção de vários cinemas de propriedade do poder público, era parte integrante do projeto de cidade dos planejadores urbanos do período. Mais do que dar determinada forma à malha urbana, estes arquitetos de inspiração Humanista desejavam criar uma nova postura do cidadão frente à sua cidade - ambição típica dos modernistas, diga-se de passagem. Numa palavra, o que se ambicionava era a mudança da mentalidade do indivíduo frente à sua cidade.[15]

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

Aspecto curioso em toda esta política era sua faceta étnica. Não é preciso muito esforço para se perceber que o essencial da política de patrimônio histórico e de promoção de atividades culturais se remetiam recorrentemente à uma parte específica da memória e da cultura imigrante. Esta parte era aquela de origem européia, notadamente daquela onde se originou a elite dirigente do período. Claro que a celebração dos valores alemães, poloneses e italianos - os mais privilegiados pela política vigente - também fazia parte, indiretamente, do projeto de "modernização" urbana, pela associação recorrentemente feita na cultura nacional entre progresso e imigração européia.

Contudo, creio que existem elementos sufucientes para se identificar um segundo objetivo subjacente a esta política cultural. Refiro-me à atualização da imagem do imigrante no imaginário local. Afinal, os poloneses e seus descendentes até então eram grupos que, a despeito do significativo avanço social, econômico e político que haviam experimentado, continuavam no imaginário popular a serem assimilados aos estereótipos oriundos da fase inicial da sua vida na cidade.

Neste o "polaco" (note-se que não era usual referir-se a estes elementos como "o polonês") era o "preto do avesso", uma vez que quando da chegada dos poloneses ao Paraná Provincial a escravidão acabara de ser abolida e, dada a sua baixa condição social, era frequente que os poloneses tivessem de concorrer com os recém-libertos por posições - as piores, claro - no mercado de trabalho. Uma vez que estes tinham a tez muito branca e o cabelo louro, tornou-se comum referir-se a eles como "pretos do avesso". As polonesas não tiveram melhor sorte. Vindo para a cidade não conseguiam colocação muito melhor do que a de empregada doméstica quando, por vezes, não acabavam na prostituição. Em ambos os casos se sujeitavam a se submeter sexualmente aos elementos locais, de origem predominantemente luso-brasileira. Assim, surgiu no imaginário local a figura da "polaquinha" digna equivalente da "mulata" do resto do Brasil, isto é, a figura feminina que recorrentemente associava sua baixa condição social à uma suposta disponibilidade sexual.[16]

Italianos e alemães tiveram sorte um pouco melhor. Já na virada do século havia uma numerosa burguesia de origem italiana e alemã, controlando expressivos estabelecimentos nos ramos alimentício, têxtil, metalúrgico, etc. bem como participando ativamente da política local.[17] Contudo, esse sucesso precoce acabou por se converter temporariamente em sua ruína, quando por ocasião da Segunda Guerra Mundial.

A partir da declaração de guerra, teve início um processo intenso de perseguições a estes elementos e seus descendentes, com várias propriedades e bens sendo expropriados, além de um penoso isolamento social e o largo emprego de violência física, com muitas humilhações e espancamentos. Isso se justificava pela identificação dos alemães e italianos com a figura do "quinta-coluna", isto é, o espião, o boateiro e o sabotador a serviço dos nossos inimigos: os países do Eixo. Do processo não escaparam sequer os indivíduos que haviam se destacado em iniciativas em prol da arte e da cultura locais. A partir daí, e mesmo muito após a guerra, o italiano e o alemão eram recorrentemente tidos como elementos suspeitos ou hostis. Como combustível de todo processo havia, claro, considerável dose de inveja e ressentimento para com o êxito dos integrantes destas comunidades em várias esferas de atividade.[18]

É compreensível então que - uma vez que os descendentes dos poloneses, alemães e italianos tornaram-se parte importante da elite econômica e política da cidade a partir dos anos 1950 - a política cultural e de patrimônio histórico dedique o essencial dos seus esforços à celebração das contribuições destas etnias ao progresso e engrandecimento da cidade. Neste sentido, a política cultural cumpre, ainda que indiretamente a função de "atualizar", por assim dizer, o relógio da História.

Se estes grupos são o poder estabelecido, então nada mais natural que eles devam passar a serem encarados pela população como parte importante - senão central - da história e da cultura locais. Não faz mais sentido, deste ponto de vista, assimilar estes grupos étnicos a figuras como o trabalhador braçal, a prostituta, o espião, o sabotador, etc. Explica-se, pois, o empenho da política cultural em "atualizar" a imagem popular destes grupos étnicos com o lugar que eles ocupavam na sociedade.

Encerrando os comentários desta parte, cabe destacar que este esforço de celebração dos valores das etnias mencionadas continua rendendo lucros, haja visto a sua importância na veiculação da imagem da cidade como "européia", de "primeiro mundo", etc. etc.

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

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

Neste sentido, é compreensível que pouco ou nada mais reste a ser feito com relação ao espaço físico da cidade pelas administrações do PMDB que se seguem: o Plano já está, de fato, implantado de forma irreversível. Buscando de alguma forma marcar as feições da cidade com o novo estilo administrativo que buscava impor, o PMDB lança uma série de políticas setoriais, de marcado apelo "social". Realizações como um ambicioso programa de creches,[19] de mercados populares, de recuperação de menores abandonados, etc. traduziam o desejo das gestões do PMDB em se diferenciar das administrações da ARENA/PDS tidas como insensíveis às demandas populares e distantes das reais necessidades da população.[20] Assim, durante o período 1982/1988 a temática da eficiência técnica do planejamento urbano local, outrora tão celebrada, ficou em relativo abandono, tendo sido relegada a segundo plano pelos ex-titulares do poder, ou abertamente condenada pelos seus novos ocupantes.

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

Tais temas foram de importância central na primeira campanha eleitoral para escolha do prefeito de Curitiba pelo voto direto desde o golpe militar (1985). A apertada vitória de Roberto Requião (PMDB) sobre Jaime Lerner (PDT) se deu numa campanha polarizada entre um candidato identificado como "tecnocrata" que nunca havia ocupado cargos através da disputa numa eleição direta contra um "representante do povo" cuja carreira política sempre havia sido feita com base na escolha popular, precisamente através de eleições diretas. Se levarmos em conta até que ponto o tema das eleições diretas era palpitante no Brasil de meados da década passada, podemos ter uma idéia da virulência deste confronto. [21]

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

Retoma-se então a valorização da experiência política e do sucesso no campo administrativo, em detrimento da "representatividade" e mesmo da radicalidade do discurso dos políticos emergentes. A isto deve-se acrescentar também um dado estrutural o qual remonta a, pelo menos, a década de 1930 e que vem dando mostras de invejável capacidade de sobrevivência: a mística da tecnocracia como instrumento de realização de uma administração "científica" e pretensamente "apolítica". [22]

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

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

Em parte em função disso, a terceira administração de Jaime Lerner (1988/1992) opta por uma substancial mudança de enfoque que, relegando a segundo plano os discursos e as práticas afetas ao planejamento urbano, enfatiza as realizações de ordem estética[23] e uma política de caráter setorial: aquela voltada para o meio-ambiente. Dificilmente se poderia exagerar o impacto que ambas causaram à nível nacional e internacional.

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

> "Enquanto os modernistas vêem o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social, os pós-modernistas o vêem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não tem necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza "desinteressada" como fins em si mesmas".[24]

A caracterização deste objetivo como "desinteressado" (entre aspas) se explica. É que este mesmo autor foi um dos primeiros a perceber a eficácia do uso da arquitetura pós-moderna com vistas a realização de espetáculos urbanos, tidos como instrumentos indispensáveis na competição pela atração de investimentos entre as cidades, típica do período contemporâneo.

E, de fato, espetáculos não faltaram no urbanismo curitibano sob a última gestão Lerner. Realizações de curto, ou curtíssimo, tempo de execução, apelando para novas tecnologias e, sempre de grande impacto visual, foram uma constante, levando um autor a escrever que "... as inovações urbanísticas se tornaram uma rotina...".[25] Destas as principais foram a "Ópera de Arame", o "Jardim Botânico", a "reforma" do tradicional Mercado Municipal, a "Rua 24 Horas", etc. Mesmo um projeto da área dos transportes como os ônibus Linha Direta (o popular "ligeirinho") recebeu destaque da imprensa contemporânea muito mais em função da concepção estilística das suas estações tubulares e do visual futurista dos ônibus, do que dos supostos ganhos de eficiência na operação das linhas.

Do ponto de vista dos objetivos da espetacularização do Urbano os resultados são animadores. A cidade reatualizou seu mito de vanguarda urbanística, reforçou sua vocação turística[26] e, talvez o mais importante, conferiu à administração pública uma imagem de eficiência e agilidade administrativa, projetanto seus titulares à nível nacional e internacional.

A política ecológica, pilar central de todo o esforço administrativo desta gestão, também rendeu dividendos espetaculares, ainda que seus resultados concretos sejam bastante discutíveis. Neste aspecto, cabe sublinhar a espetacular repercussão do programa de reciclagem do lixo.

Refiro-me a troca promovida pela prefeitura de lixo reciclável por hortifrutigranjeiros e/ou vales-transporte.[27] Desta forma, o poder público não apenas economiza nos gastos com a coleta e seleção de lixo mas, principalmente, consegue fazer com que amplos setores da população se sintam participantes de um mesmo projeto comum de cidade.

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

Ainda é cedo para se julgar que feições irá tomar a atual gestão mas, dado que esta é tida e havida como uma sucessora da anterior, bem como conta em seus quadros de primeiro escalão como uma série de nomes envolvidos com a reforma urbana orientada pelo plano diretor de 1965, alguns desenvolvimentos são evidentes.

O primeiro é que continua a ênfase na política ecológica e na realização de obras de grande efeito visual, de aparência marcadamente espetacular. O segundo é que, a despeito do esgotamento do plano diretor, persiste a mística de uma cidade planejada, que tem seu crescimento orientado por planejadores competentes e suas políticas públicas definidas de forma pretensamente racional e objetiva.

Finalmente, se assiste à reafirmação da ideologia do "branqueamento" da cidade que teria se operado através da infusão de elementos imigrantes de origem européia. O poder público tem em tempos recentes, notadamente na comemoração do tricentenário da cidade (1993), investido somas significativas na celebração da memória da contribuição imigrante para o desenvolvimento da cidade. Secundariamente se nota uma discreta, mas inequívoca, aliança do poder público com a igreja católica, através do subsídio a inúmeros eventos promovidos por esta instituição, bem como pela construção de monumentos alusivos a esta crença.[28]

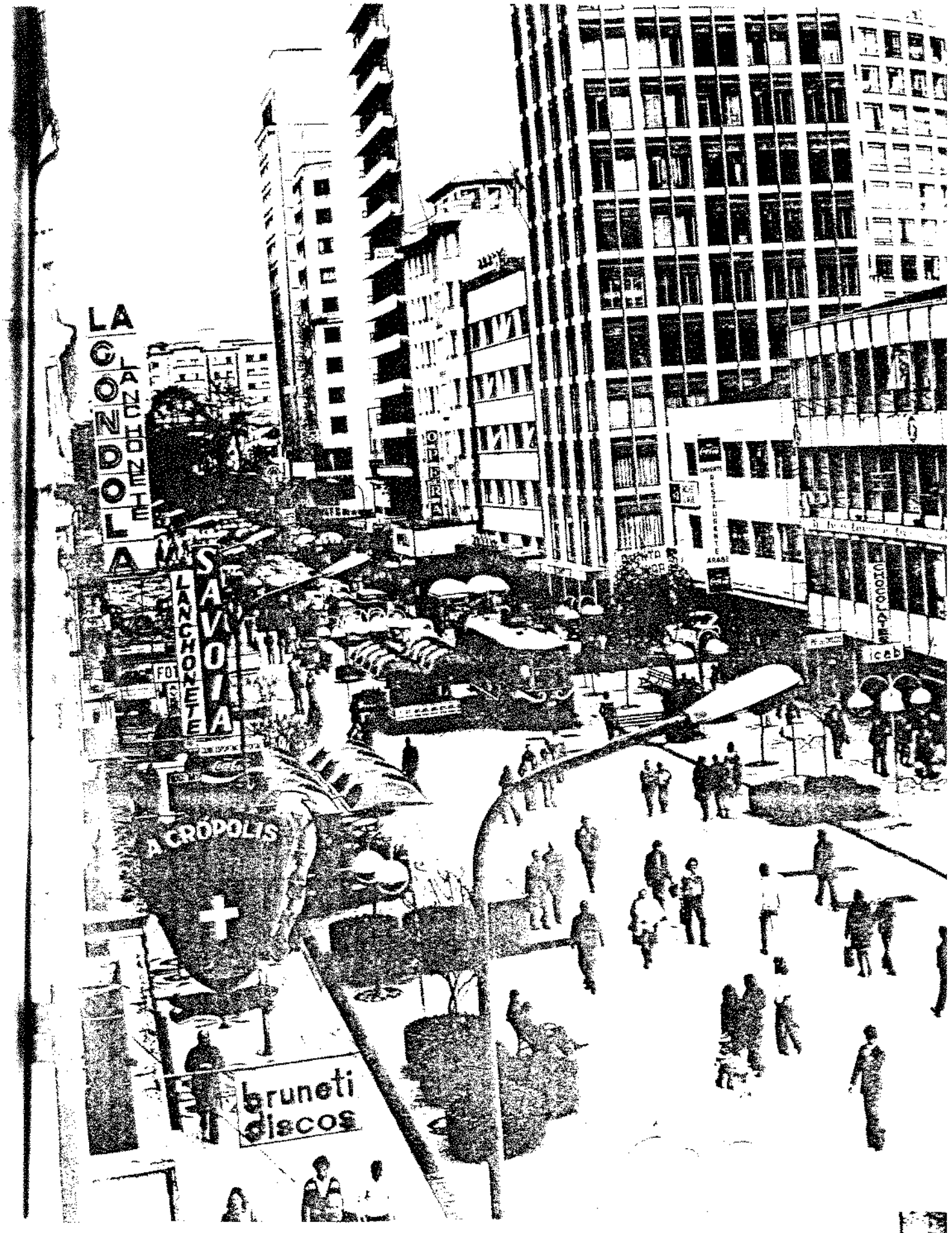
O fato se explica pela trajetória política do atual prefeito. Ex-coordenador da Casa da Memória, órgão da Fundação Cultural de Curitiba dedicado a preservar o acervo documental e arquitetônico da cidade, o atual prefeito teve papel de destaque na execução da política cultural a que nos referimos.[29] Em sua gestão a concepção de patrimônio histórico e cultural se viu reduzida ao cultivo de alguns elementos de origem européia (preferencialmente italiana, alemã e polonesa) e cristã (preferencialmente, senão exclusivamente, católica) numa aberta desconsideração para com outros componentes da cultura local.[30]

Contudo, somente com o tempo será possível se aferir se esta abordagem se constituirá ou não em uma atualização útil dos vários mitos que cercam a imagem da cidade.

Referências Bibliográficas:

1. IUPERJ/MINTER, Dimensões do planejamento urbano - o caso de Curitiba, pp. 15-18
2. GARCIA, F.E.S. Curitiba, imagem e mito - reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR/UFRJ, mimeo. Rio de Janeiro, 1993. p. 57-66
3. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, vol. 7. Curitiba, 1991, 320 p.
4. "Calçadão: vinte anos depois", Boletim Informativo da Casa Romário Martins, FCC, Curitiba, 1992, 43 p.
5. Lei nº 2.828 de 31 de julho de 1966, "Institui o Plano Diretor de Curitiba..." art. 37 trata dos padrões de ocupação das vias estruturais e estipula critérios para construção de torres residenciais. p. 20
6. Lei nº 2.828 de 31 de julho de 1966, "Institui o Plano Diretor de Curitiba..." p. 19.
7. IPPUC, Curitiba: uma experiência em planejamento urbano, PMC/IPPUC, 1975, volume relativo ao transporte coletivo.
8. A esse respeito são reveladores tanto os depoimentos da Coleção Memória da Curitiba Urbana quanto as entrevistas feitas durante a pesquisa do IUPERJ/MINTER.
9. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, Depoimento de Nicolau I. Kluppel, vol. 3. Curitiba, 1991, pp.27-37.
10. Entre 1985 e 1987 o IPPUC realizou pelo menos sete trabalhos de pesquisa voltados para a questão do policentrismo, In: "IPPUC, 25 anos - a produção documentada, "IPPUC, Memória da Curitiba urbana, vol.5, pp. 109-113.
11. NAMUR, M. Estado e empresariado em Curitiba - a formação da Cidade Industrial (1973-1980), Tese de Doutorado apresentada à FAU/USP, 1992, 154 p.
12. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, Depoimento de Rafael Daly, vol. 2. fev. de 1990, pp.11-27.
13. O Plano Massa é descrito no decreto nº 399/80 de 25 de abril de 1980, art. 7º.
14. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, Depoimento de Carlos E. Ceneviva, vol. 2. fev. de 1990, pp. 29-50.
15. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, vol. 7. Curitiba, 1991, 320 p.
16. Tratam-se de estereótipos recorrentes no imaginário local e, particularmente, ao longo da obra de Dalton Trevisan.
17. DICIONARIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO DO PARANÁ, verbetes A16 e C40.7, Curitiba, Livraria Editora do Chain/BANESTADO, 1991.

18. BLASKEVICZ, L.I.M. Construindo um inimigo coletivo: uma história da quinta coluna no Brasil, monografia de conclusão de curso, DEHIS/UFPR, 1993, 109 p.
19. A gestão Roberto Requião, de fato, foi a que implantou o maior número de creches na cidade, In: IPPUC, Curitiba em dados, 1980/1990, Curitiba, p. 21.
20. IPPUC, 20 Anos de IPPUC - edição comemorativa, Curitiba, 1985, onde se arrolam as políticas sociais nos quais o instituto se viu envolvido e se descreve o planejamento "participativo".
21. OLIVEIRA, D. O campo do planejamento urbano em Curitiba, História: questões e debates, Curitiba, APAH, julho-dezembro de 1991. pp. 220-238.
22. Esse "cansaço" da população com a democracia começou mais cedo do que se esperava. A esse respeito ver SOUZA, M.C.C. de "A Nova República: sob a espada de Dâmocles" In: STEPAN, A. (org.) Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 267-321.
23. Veja-se, por exemplo, o amplo destaque dado pela imprensa ao caso da ópera de Arame: "Curitiba ganha uma ópera de arame e ferro: construído em dois meses numa pedreira e cercado de árvores, o teatro pode receber 2 mil espectadores" In: Folha de São Paulo, 24/03/1992, quarto caderno, pg. 8.
24. HARVEY, D. A condição pós-moderna, São Paulo, Loyola, 1992, pp. p.69
25. GARCIA, op. cit. p. 120
26. O fenômeno é constatado na matéria "Curitiba passa a integrar roteiro turístico: segundo dados oficiais a capital paranaense recebeu 30% mais visitantes no verão passado em relação a 1992" In: Folha de São Paulo, 22/06/1993, quinto caderno, pg. 9. O analista destaca que o aumento do fluxo de turistas deveu-se, precisamente, ao interesse despertado pelas novas realizações de caráter estetizante daquela gestão Jaime Lerner: Jardim Botânico, ópera de Arame, etc.
27. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, "Escola de Urbanismo Ecológico", vol. 8, 1992, 97 p.
28. "A santa e a basílica", In: Mãos a obra - jornal de bairros editado pela Secretaria Municipal de Comunicação de Curitiba, matéria de capa, dezembro de 1993.
29. Rafael Greca de Macedo é também oriundo de família tradicional no ramo das empreiteiras. Ele mesmo foi, durante muito tempo, editor do jornal "O empreiteiro do Paraná", órgão oficial da APEOP.
30. IPPUC, Memória da Curitiba urbana, Depoimento de Rafael Greca de Macedo, pp. 37/69.



In: PMC/IPPUC, Curitiba, uma experiência em planejamento urbano. Circulação - sistema viário básico, Curitiba, 1975, p. 6.

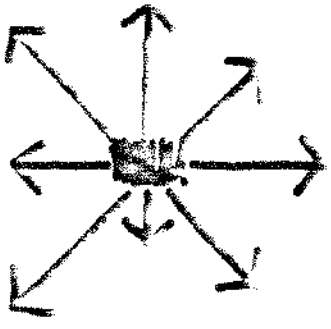
CIDADE DE CURITIBA
O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A condução do processo de desenvolvimento da Cidade de Curitiba iniciou-se a partir de 1964, com a entrega do plano preliminar de urbanismo e posterior elaboração do plano diretor de Curitiba.

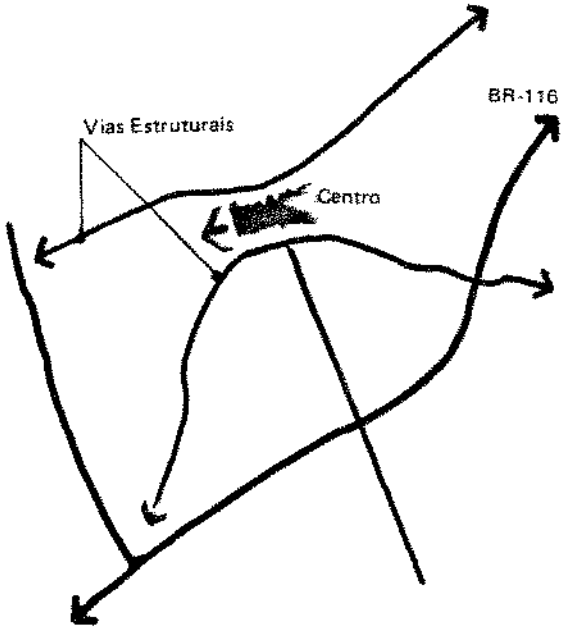
A definição de um modelo de desenvolvimento constituiu fator primordial para que se criassem mecanismos disciplinadores, atuando no sentido ordenador do processo.

É a partir desse momento que se procurou orientar e dirigir o crescimento da cidade, conferindo-lhe um desenho próprio.

O plano implantado buscou não apenas equacionar a circulação, mas envolvê-la numa perspectiva global de ocupação do solo onde, através de um zoneamento coerente, a área central tem o seu crescimento limitado, com o setor comercial e de prestação de serviços expandindo-se linearmente ao longo de dois eixos estruturais.



CRESCIMENTO DESORDENADO



CRESCIMENTO ORDENADO

In: PMC, Diretrizes básicas/programa de trabalho, Curitiba, 1979, p. 1.

A TRANSFORMAÇÃO FÍSICA
DEFINIÇÃO DA ESTRUTURA DE CRESCIMENTO

A partir de 1970 a cidade ganhou uma direção definida. Os problemas de circulação, transporte de massa, uso do solo, saneamento, lazer e industrialização foram equacionados como um todo.

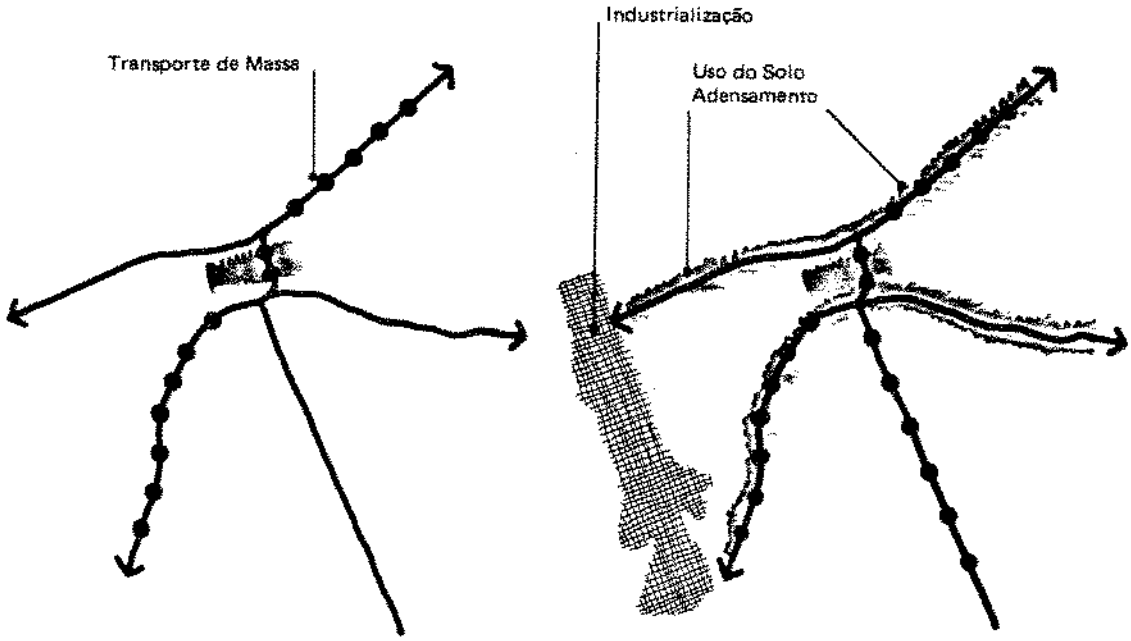
A cidade foi repensada em termos globais.

Profundas modificações alteraram as tendências que definiam seu crescimento.

A modificação física com a definição e implantação de sua estrutura de crescimento, englobando a ossatura viária, o transporte de massa e o uso do solo em uma única diretriz.

As ruas tiveram sua hierarquia definida, limitou-se o uso do automóvel no centro e foram implantadas as avenidas estruturais que, hoje, cortam a cidade de norte a sul.

Ao longo dessas avenidas se promove o adensamento populacional, estabelecendo-se um processo de expansão linear.



In: PMC, Diretrizes básicas/programa de trabalho, Curitiba, 1979, p. 5.

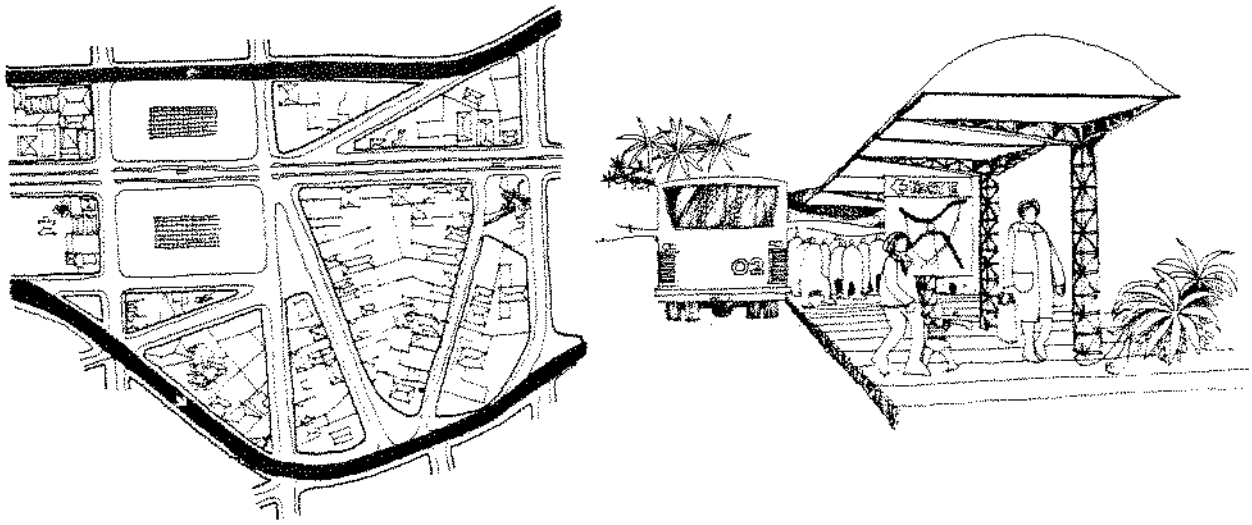
O TRANSPORTE DE MASSA

Essas avenidas constituem um conjunto de duas vias de tráfego, com mão única em sentidos diferentes: duas vias de tráfego lento, tendo ao centro uma pista exclusiva para o sistema de ônibus expresso.

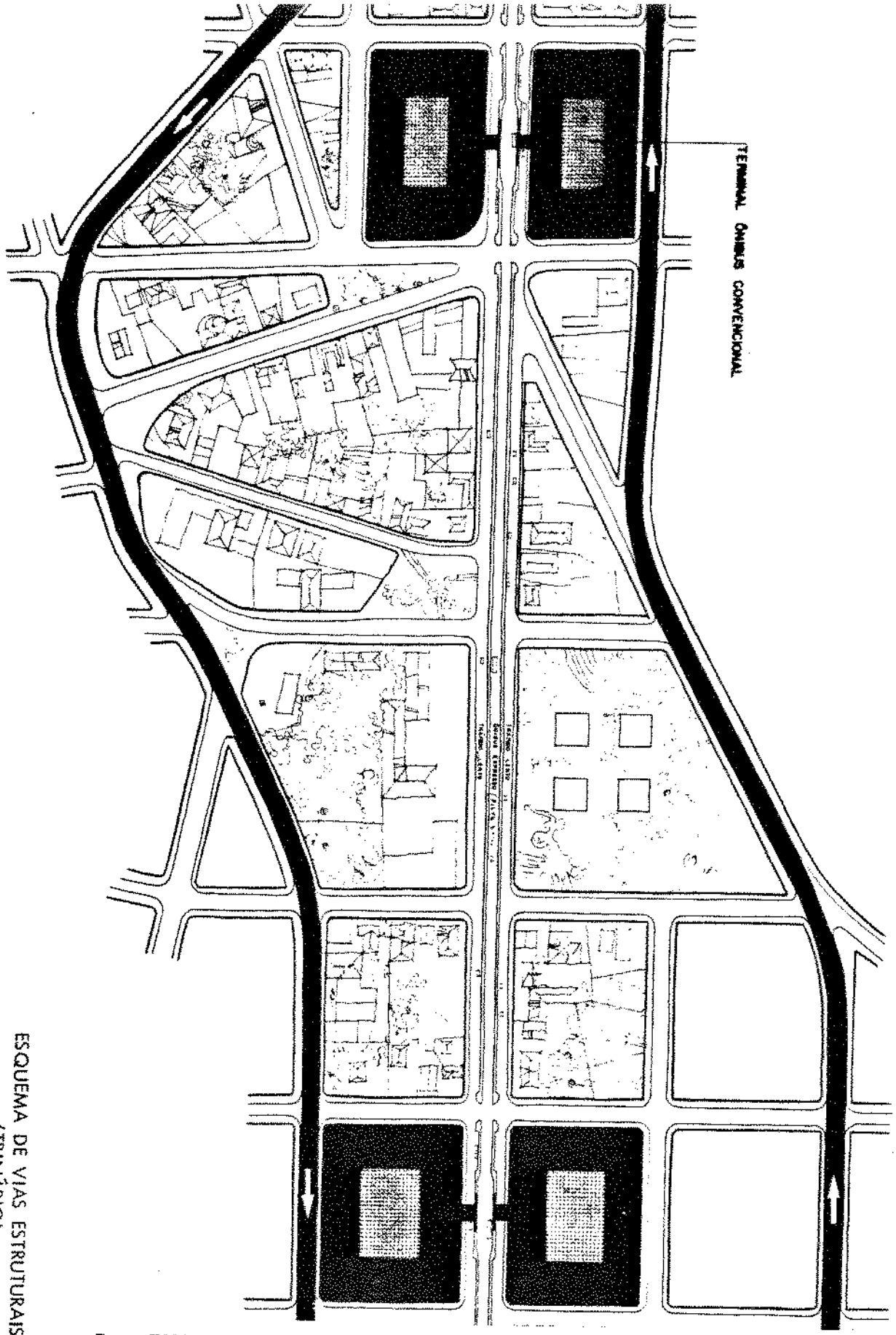
Pela primeira vez, uma nova concepção de transporte de massa foi projetada para atender as necessidades de uma cidade brasileira onde, mais importante do que o veículo é o itinerário percorrido e o uso do solo no seu entorno.

Ao longo desse percurso estão situadas as estações, localizadas de 400 em 400 metros, equipadas com bancas de revistas, telefones públicos e postos de correio.

Em determinadas estações, os ônibus expressos recebem passageiros vindos de pontos mais distantes nos ônibus alimentadores.



In: PMC, Diretrizes básicas/programa de trabalho, Curitiba, 1979, p. 6.



ESQUEMA DE VIAS ESTRUTURAIS
(TRINÁRIO)

In: PMC, Diretrizes básicas/programa de trabalho, Curitiba, 1979, p. 7.

In: PMC, Diretrizes básicas/programa de trabalho, Curitiba, 1979, p. 8.

DIREÇÃO

ETAPA 1

SOLUÇÃO IMEDIATA

LOTAÇÃO

LOTAÇÃO SENTADA DE 34 PASSAGEIROS

LOTAÇÃO EM PÉ DE 50 PASSAGEIROS

DISPOSIÇÃO DOS BANCOS

DE COSTAS PARA AS LATERAIS PROPORCIONANDO MAIOR

UTILIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL

COMPRIMENTO MÁXIMO DO VEÍCULO

COMPRIMENTO MÁXIMO DE 8,5m PARA PERMITIR MANOBRA

ÇÃO E CONTROLAR AS INFRAÇÕES

ALTURA MÁXIMA DO DEGRAU DE ENTRADA

ALTURA 0,35m

ALTURA DO PISO DO ONIBUS

ALTURA DO PISO 0,85m

PORTAS DE ENTRADA E BAIXA LOCALIZAÇÃO

ROLETA DE COBRANÇA

MEIOS DE SUSTENTAÇÃO DOS PASSAGEIROS

BARRAS VERTICAIS E HORIZONTAIS

TIPOS DOS BANCOS

BANCOS EM FIBRA GLASS COM ACABAMENTO ANATÔMICA REVESTI

DA DE "ESPUMA SKIN"

CALEFAÇÃO

CALEFAÇÃO ELÉTRICA DE 10.000 KCAL/h - 2,6 m²/min -

FAIXA DOS ITINERÁRIOS

NA PARTE FRONTAL INTERNA AO VEÍCULO E NA LATERAL

PRÓXIMA À ENTRADA.

VELOCIDADE MÁXIMA 80 Km/h

POTENCIA MÍNIMA 200 HP

PESO POTENCIA 40 Kg/HP

RAIO DE GIRO MÁXIMO DE 12 METROS

DISTANCIA ENTRE EIXOS

5,50m A 5,90m

TAMANHO DOS ONIBUS

TAMANHO 10,00 X 2,0

CAIXA DE MUDANÇAS

QUATRO VELOCIDADES PARA FRENTE E UMA RE

LOCALIZAÇÃO DO MOTOR

SISTEMA DE DIREÇÃO

DIREÇÃO HIDRÁULICA

EMISSÃO DE FUMAÇA PELO ESCAPE DO MOTOR

REDUÇÃO DE 25 PARA MAX

POSIÇÃO DO MOTORISTA

LARGURA MÁXIMA DA CARROCERIA

SISTEMA DE SEGURANÇA

ENTRELAÇANDO PORTAS E IMPOSSIBILITANDO O VEÍCULO

DE SE MOVER COM PORTAS ABERTAS OU MAL FECHADAS.

ETAPA 2

SOLUÇÃO A LONGO PRAZO

LOTAÇÃO

LOTAÇÃO SENTADA DE 35 PASSAGEIROS

LOTAÇÃO EM PÉ DE 50 PASSAGEIROS

CAIXA DE MUDANÇAS

TURBOMATIC ACOPLADO TRANSMISSÃO HIDRÁULICA DO

MOTOR DE ÔNIBUS

ALTURA DO PISO DO ONIBUS

ALTURA - 0,70m

SUSPENSÃO

SUSPENSÃO PNEUMÁTICA COM O RESPECTIVO CONTROLE

AUTOMÁTICO DA ALTURA DA PLATAFORMA

JANELAS E VENTILAÇÃO

TIPO PIVÔ, TEMPERATURA UNIFORME DA CABINA PELA

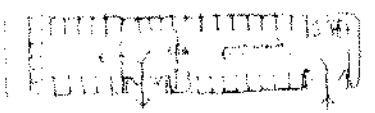
INCLINAÇÃO DO VIDRO E DUAS PALHETAS LATERAIS

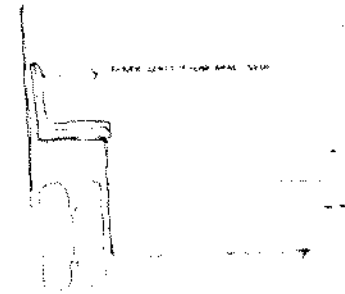
TIPO "SHELTER RAMBLER"

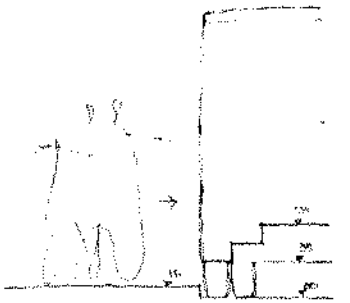
VENTILAÇÃO DO TETO

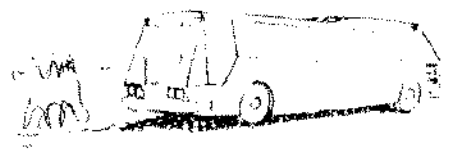
DISTRIBUIÇÃO DE 45 m³/min DE AR

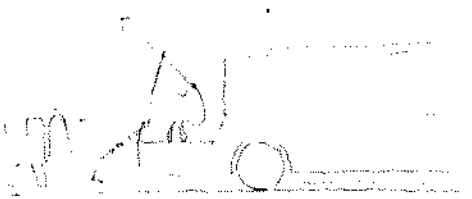
SISTEMA DE RÁDIO COMUNICAÇÃO

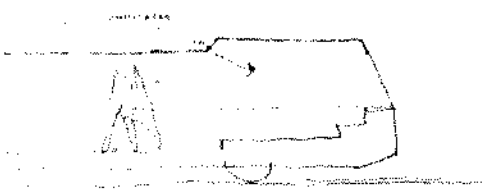


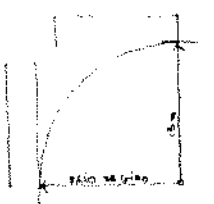












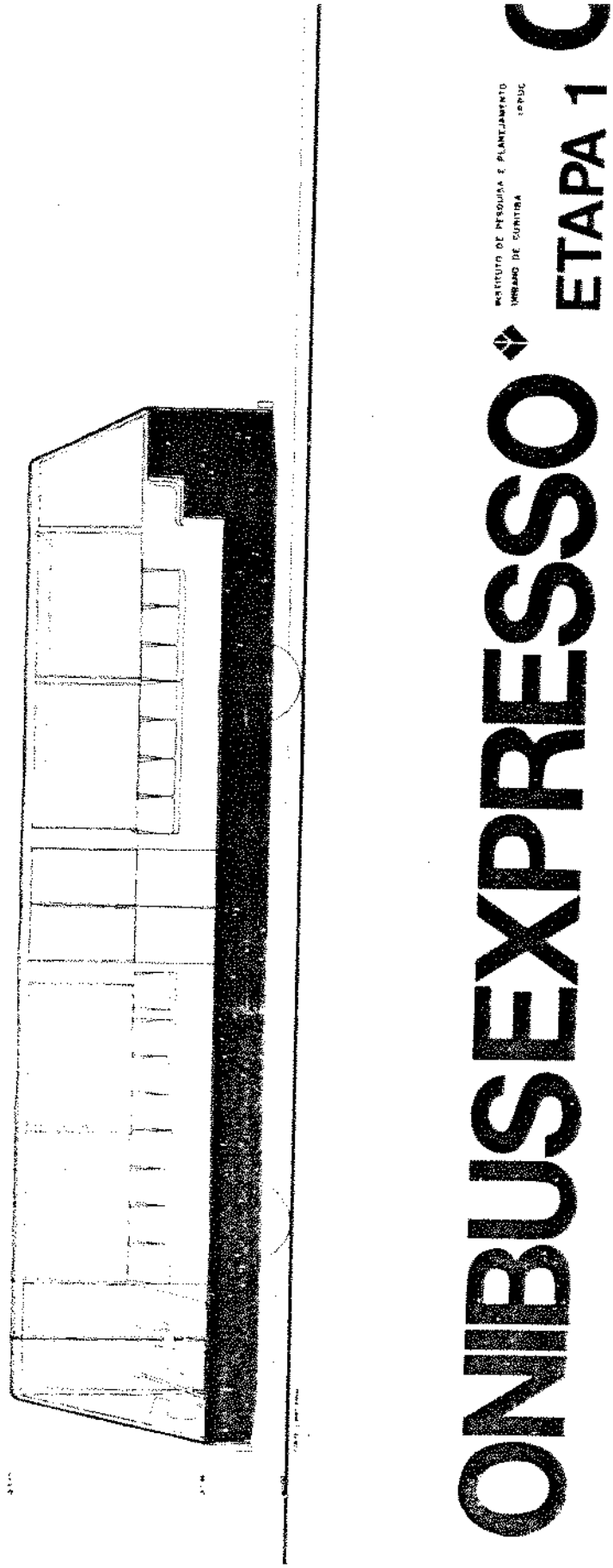
ONIBUS EXPRESSO

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC)

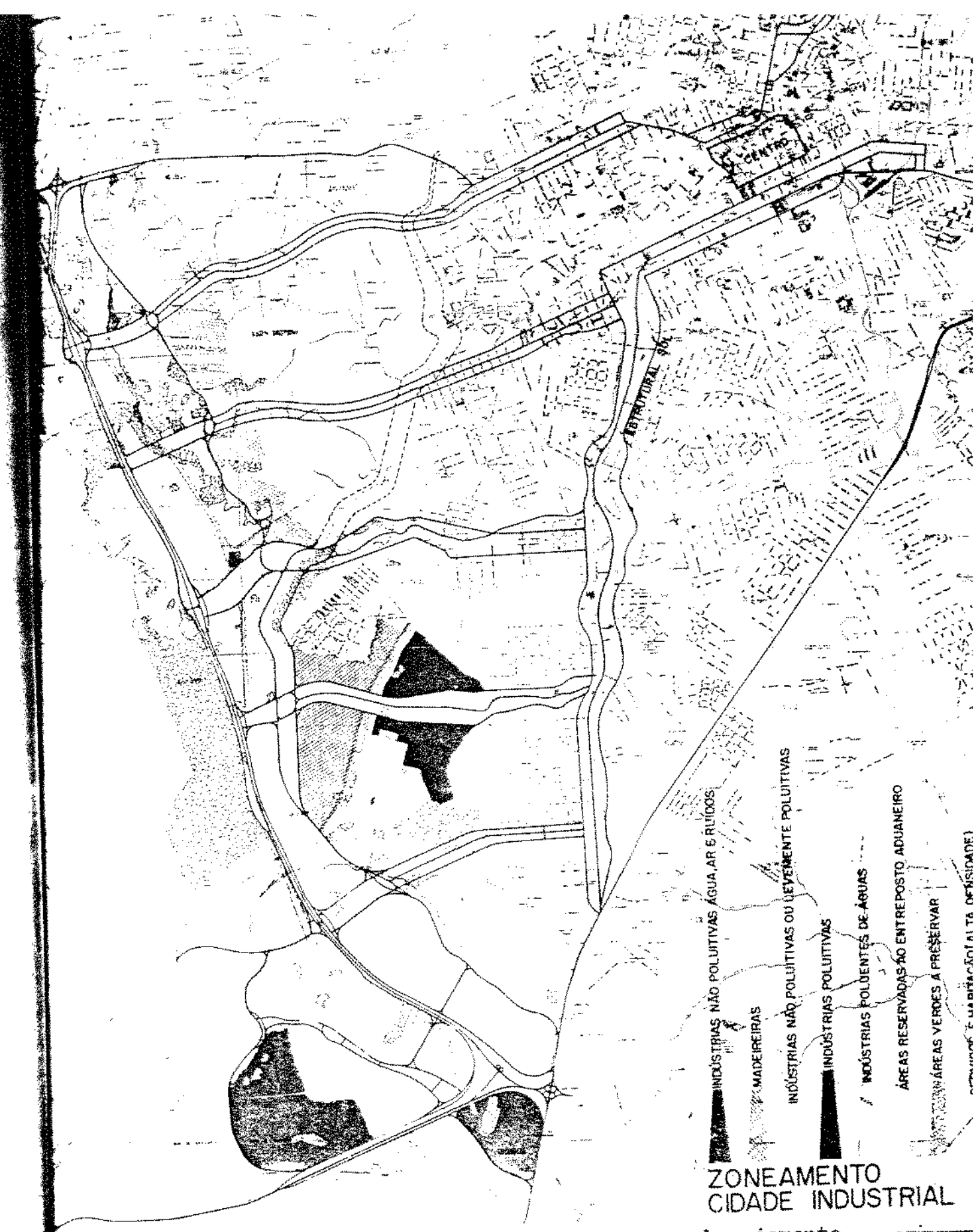
PROJETO FABIO MARCOS CORRÊA

ETAPA

IMC/IPPUC, Curitiba, uma experiência em planejamento urbano. Curitiba - Transporte de massa, Curitiba, 1975. 7 p.



In: PMC/IPPUC, Curitiba, uma experiência em planejamento urbano. Circulação - Transporte de massas, Curitiba, 1975, p. 5.



In: PMC/IPPUC, Curitiba, uma experiência em planejamento urbano. Cidade Industrial de Curitiba, Curitiba, 1975, p. 1.

4. O contexto institucional que tornou possível a reforma urbana de Curitiba

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 inexcedível e exclusiva destes.

Muito pelo contrário, de um ponto de vista estritamente técnico, tais realizações poderiam ter sido realizadas em qualquer outro grande centro urbano do país, uma vez que estavam perfeitamente ao alcance da capacidade intelectual da média nacional de arquitetos e outros profissionais dedicados ao planejamento urbano.[1] Aliás, não é difícil perceber que tais iniciativas poderiam, inclusive, ter sido implementadas de maneira mais vantajosa ou com características mais eficientes pelos planejadores de Curitiba. Contudo, não é este o ponto que gostaria de desenvolver aqui, dado que uma avaliação da reforma urbana de Curitiba fica para mais tarde.[2]

A grande diferença 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 a 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, os quais sejam comuns à experiência histórica dos nossos grandes centros. Responder a segunda requer o resgate das opções feitas pelas elites dirigentes curitibanas face ao enfrentamento destes problemas. Desta forma, impõem-se uma análise comparada de diferentes realidades históricas.

Dentre a variedade de casos concretos com estudos disponíveis relativos ao enfrentamento das questões mencionadas, optei 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 a 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, acredito que a comparação conserve sua relevância e pertinência, em função de alguns pontos estratégicos de contato existentes entre os casos escolhidos.

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

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 à 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, da 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 destas fases se desenrolou nos casos apontados.

Das cidades arroladas, a primeira a proceder a realização de uma 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 a realização de um plano de urbanismo para a cidade. Nesta ocasião, a sede administrativa da república se ressentia de problemas como congestionamentos de tráfego na parte central da cidade, carências sérias na área de saneamento e abastecimento de água e, principalmente, de problemas resultantes da "irracionalidade" do uso do solo. Por irracionalidade entenda-se o crescimento desmedido das favelas.[3]

Aliás, talvez seja justamente esse último o maior problema enfrentado pelas elites locais, na perseguição de seu objetivo de continuar a manter a capital federal como uma porta de entrada para estrangeiros e um símbolo mundial da república. Desde os tempos de Oswaldo Cruz e Pereira Passos esse objetivo vinha sendo atingido com razoável sucesso, redundando na construção de novas e espaçosas avenidas ajardinadas, na remoção dos detestados cortiços populares do centro da cidade, na realização de importantes obras de saneamento e até com a 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 tornava inviável o seu aproveitamento por qualquer outro tipo de edificação.[4]

Coerentemente com estas demandas, Agache - que também se verá 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 à cada área da cidade funções principais ou exclusivas. Também formulou um sistema viário, dedicado fundamentalmente à garantir a circulação desimpedida do 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 propos a reserva de terras públicas, as quais seriam destinadas a construção de casas populares para as massas carentes. Seu objetivo era nada mais nada menos do que a remoção dos favelados e a erradicação das favelas.

*

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

Além da sua implementação apenas parcial o plano gradualmente foi se tornando "letra morta", face ao crescimento demográfico acelerado da cidade. Com a mudança da capital para Brasília e a transformação do município em Estado da Guanabara (21/4/1960) a cidade recebe 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 1964/65, quando o governo local contrata os serviços do urbanista grego Doxiadis. A ambição deste plano era, através de um conjunto de intervenções urbanísticas e normas consistentes, preparar a cidade para o ano 2000. Também este plano não chegou a ser implementado.[7]

Em 15 de março de 1975 ocorre mais uma drástica mudança institucional. Fundem-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, elabora-se o Plano Urbanístico Básico (!), cuja característica principal era a tentativa de se sistematizar o estudo da cidade, através da 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 planos diretores contemporâneos, sua elaboração foi inspirada diretamente pelos preceitos constitucionais relativos à reforma urbana da carta promulgada em 1988.[9]

A administração da capital do Estado de Saõ Paulo começou a perceber a necessidade de se passar de um postura compartimentalizada, isto é, voltada para a realização de um conjunto mais ou menos conexo de melhorias e obras urbanas, em direção a uma abordagem integrada e compreensiva dos problemas da cidade um pouco mais tarde do 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 contrata 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 Iorque 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 acaba por ser rapidamente abandonado.[11]

Em 1956 surge 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 desta questão específica, esta comissão nomeada pela prefeitura apresentou propostas consistentes para o sistema viário, uso do solo e saneamento, constituindo-se num autêntico ante-projeto de Plano Diretor. Contudo, estas propostas jamais ultrapassaram o estágio de elaboração.[12]

Em 1957 surge nova proposta de elaboração de um Plano Diretor para a cidade de São Paulo, realizado à 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".

Este 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 este 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 estas diretrizes, elaborou-se um detalhado zoneamento urbano, para induzir o crescimento da cidade de forma a mais coerente com o traçado das futuras vias expressas de trânsito. [14]

Isso não quer dizer que o município tivesse ficado absolutamente carente qualquer tipo de legislação urbanística até então. Em 1955 era promulgada a lei nº 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 nº 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]

Independentemente da não realização do plano de vias expressas, o zoneamento urbano de São Paulo continuou até 1992 a obedecer o traçado imaginário destas 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 tranporte 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 foram projetadas 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 Gladosh" 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.

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

Ambos os fatores são gradual mas apenas parcialmente superados a partir de meados da década de 1950, quando são 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 saíram a maior parte dos quadros da Divisão de Urbanismo do município.

São também os professores e ex-alunos deste curso que dão 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. Através destes instrumentos legais são definidos 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 destas 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 à 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 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 são incorporadas ao plano em quatro fases sucessivas no período 1961/1979. Finalmente, o plano conserva 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 neste período foram se acumulando uma série de documentos legais e procedimentos administrativos muitas vezes em contradição uns com os outros e, recorrentemente, com os próprios objetivos do plano.

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

Todos estes 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 (I PDDU), 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 esta proposta, a lei nº 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 a instalação de novos loteamentos, bem como critérios restritivos à construção civil, além da indução à realocação industrial, tem sido criticados por levarem à retração das atividades econômicas no município nos setores imobiliário e da indústria de transformação. Finalmente, a desejada participação da sociedade civil no processo de planejamento revelou-se apenas formal.[21]

Ambas as questões levam a reformulação do I PDDU em 1987. No processo teve destaque a significativa participação dos setores ligados a 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, estas idéias não saíram do papel.

Desta 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 infra-estrutura urbana que "... respondendo a pressões da comunidade, passam por cima do plano instituído".[23]

A capital paranaense também começou a se envolver com o planejamento urbano através 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 esta cidade.

Este plano é um típico representante do urbanismo da escola modernista, o qual conheceu na Carta de Atenas (1933) a mais acabada expressão dos seus princípios. Pela sua recorrência na nossa investigação, vale a pena descrevê-los 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 estes espaços se especializariam em alguma das funções citadas. Em seguida, deveria ser pensada a ligação entre estes setores, estabelecendo traçados para a implantação de vias expressas.

O transporte privilegiado nesta 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]

Desta 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 bases aérea do Bacacheri e várias outras instalações do exército) , e assim por diante. Em seguida, idealizou um conjunto de vias de circulação, como vários círculos sucessivos que se propagavam a partir do centro. Finalmente, ele desenhou uma série de modelos de prédios públicos e privados, 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.

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

Tais questões preocupavam de forma especial ao 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 SAGMACS do padre Lebret.

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 1960, 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 1960. Ocorreu na ocasião um pedido de financiamento da prefeitura para a CODEPAR (Cia. 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 se fossem apresentados estudos que inserissem as obras num plano geral de urbanismo. Uma vez que a CODEPAR se prontificou a financiar também este estudo, a prefeitura de Curitiba decidiu-se por abrir uma concorrência nacional entre empresas de arquitetura e urbanismo para seleção do futuro plano diretor da capital.

A história que se segue já nos 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 é submetido a intensos debates entre as elites econômicas e intelectuais da cidade e finalmente transformado em lei pela Câmara em 1965. Também é criada uma nova agência burocrática, encarregada do detalhamento e execução do plano: o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).

A partir de 1971 este plano é posto em prática e, no início da década seguinte já está definitiva e irreversivelmente implantado. As administrações que se seguem (inclusive politicamente de oposição) pouco mais fazem do que "aperfeiçoar" o plano ou o próprio IPPUC, sem alterar nada de substancial.

A despeito de cada um dos casos descritos se remeter a trajetórias históricas particulares, é possível se isolar um conjunto de problemas comuns - em se tratando de implantar um plano diretor - a estas cidades. E, de certa forma, todos estes 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, a metade do tempo de uma administração municipal, o que já coloca tensões angustiosas 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 requerem 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 a 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]

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, à sua implantação) e coordenação das atividades dos demais órgãos municipais, imediatamente provoca tensões envolvendo interesses políticos, administrativos e profissionais de todo serviço público local. Desta forma, a efetivação deste 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, como também das prioridades eleitas pelo titular do executivo municipal.

Ora, em 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, este processo de adptação se alonga por tempo demasiado. No limite, ele pode levar quase uma década. Trata-se de tempo suficiente para, nas condições da urbanização brasileira, subverter por completo os pressupostos que nortearam a formulação do plano.

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

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

Neste 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 dispõe 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 nossos casos concretos, cabe então examinar como estes fatores se interrelacionaram em cada conjuntura histórica específica.

Um primeiro leque de problemas diz respeito a conflitos de ordem política-partidária. Parece óbvio que - uma vez que não existe a figura da reeleição - uma sucessão de prefeitos do mesmo partido, ou pelo menos com uma mesma orientação política, favorece a sobrevivância 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 pode contribuir para o abandono ou inviabilização do plano.

Sob esta 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, neste mesmo tempo o Estado contou com apenas cinco governadores. Na média, cada prefeito ocupa o cargo por menos de dois anos.[29]

Além destes 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 é escolhido para prefeito Paulo Salim Maluf, que ocupa o cargo até 1971.

Durante sua gestão ele ignora olimpicamente o PUB, construindo avenidas a 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] Nestas 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 estas iniciativas seriam desconfirmadas pelo seu sucessor, o prefeito Miguel Colasuono.

Desta forma, fica patente a má vontade velada ou mesmo a aversão explícita em levar adiante os projetos legados pelos antecessores. Nestas circunstâncias, não é de se surpreender a sucessão de encomendas de estudos e projetos a diferentes entidades por uma gestão e o seu subseqüente 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 a de São Paulo. Por exemplo, entre o fim do Estado Novo (1945) e a mudança da capital para Brasília (1960) nada menos de quinze prefeitos se revezaram no cargo, dando um tempo médio de permanência bem inferior a dois anos.[31] Já enquanto estado da Guanabara ela foi governada por Carlos Lacerda (UDN/PRT/PL) entre 1960/1965; a seguir por Negrão de Lima entre 1965 e 1969 (PSD/PTB/PRP/PRT). Ambos representavam justamente os 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 são eleitos indiretamente e os prefeitos escolhidos, mas a polarização se mantém, a despeito do domínio do MDB: entre 1975/1979 temos o governador de inspiração tecnocrática Faria Lima (1975/1979) que é seguido por Chagas Freitas (1979/1983) de abordagem assumidamente populista. Estilos administrativos tão diferentes levaram a escolha de abordagens discrepantes e, em alguns casos, a total inversão de prioridades, com o correspondente abandono dos avanços obtidos anteriormente, como os técnicos do planejamento metropolitano carioca descobriram a duras penas.[33]

Sob este 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 instaura-se uma polarização acentuada: sucessivamente alternam-se prefeitos com enfoques substancialmente diferentes como Alceu Collares do PDT (1985/1988) e Olívio Dutra do PT (1989/1992).[34]

Neste 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 são dezesseis anos, doze dos quais ininterruptos, de administrações de conteúdo semelhante ou idêntico.[35] Aliás, mesmo o primeiro 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. Inclusive ele nomeou um dos quadros mais antigos do IPPUC (e, portanto, mais identificados com o plano diretor) para o cargo de presidente da instituição.

A única ruptura de significação na abordagem das questões afetas ao urbanismo ocorreu com a gestão do primeiro prefeito eleito da capital desde o início da ditadura militar: a de Roberto Requião do PMDB. Mas ele é sucedido novamente por Jaime Lerner que, por sua vez, consegue fazer seu sucessor. Desta 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).

Estes fenômenos podem ocorrer com maior intensidade, contudo, justamente no interior do município, gerando os efeitos mais perigosos. Em princípio todas as agências arrogarão para si o exercício da atividade de planejamento, recusando-se na medida do possível em 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.

Esta 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 à 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 se pequena ou inexistente. Tal situação leva à conclusão de que no Estado capitalista as reformas administrativas são intermináveis.[36]

Neste 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 ruinosa disputa interburocrática a que já fiz alusão.

A partir de meados da década de 1940 as administrações municipais começam a perceber a necessidade de se passar a uma abordagem integrada dos problemas urbanos. Até então o órgão mais próximo de que se dispunha para tanto eram os departamentos de obras públicas e/ou viação urbana.

É a partir daí que surgem 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".

Estes 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 sub-zona do zoneamento urbano, bem como o respeito aos padrões de construção e loteamento exigidos por lei, eram atribuições usuais destes 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. Desta forma, deixavam que as diretrizes relativas ao direcionamento do crescimento da cidade fossem estabelecidas pelo prefeito e/ou pela câmara, precisamente através desta legislação.

Nas décadas de 1960 e 1970 começou a surgir um novo tipo de órgão público: as empresas de urbanização e desenvolvimento econômico de economia mista. A proliferação deste tipo de empresa pode ser explicada como uma reação aos impasses característicos da máquina administrativa no Brasil. Por um lado, os tradicionais departamentos de obras e viação sofriam sistematicamente de problemas financeiros, além de estarem sujeitos a restrições orçamentárias. Por outro, recorrentemente se convertiam em fontes de clientelismo, com as correspondentes práticas relativas ao empreguismo em particular, senão com a corrupção em geral. De qualquer forma, predominava 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.

Neste 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 efeiciência 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.

É neste quadro, dominado pelos departamentos de urbanismo, obras públicas e viação por um lado e por estas empresas de economia mista do outro, que se pretenderá a partir dos anos 1950, 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 cria o Departamento de Urbanismo (DU) em 1947, no interior da já existente Secretaria de Obras. Além das atribuições usuais, determinou-se que esta 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. Esta comissão, contudo, permaneceu inativa até 1953, havendo pouco ou nenhum envolvimento do DU com o planejamento da cidade.[37]

Não podendo contar com uma máquina burocrática cuja atuação se pautava pelo "empiricismo" no trato das questões urbanas, não é surpreendente que os sucessivos titulares do poder público paulistano apelem 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 fiz alusão.

Importante reformulação neste sentido será 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. São criadas as secretarias de transportes, bem estar social, turismo e fomento; administrações regionais; a COHAB; a COMGÁS; é constituído também um conselho municipal de cultura.

Também na sua gestão é elaborado o Plano Urbanístico Básico, financiado pelo Ministério do Planejamento e pela USAID. É ainda constituído o Grupo Executivo de Planejamento, o qual daria origem a Secretaria de Planejamento, iniciando-se um possível processo de institucionalização do planejamento municipal. [38]

Estas iniciativas são alteradas substancialmente durante a gestão de Figueiredo Ferraz, na qual são 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 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 um via expressa e um linha de metrô subterrâneas, além de várias outras obras de alargamento.

Este paralelismo na área de planejamento continuou a persistir, se bem que com alterações na correlação de forças entre as duas entidades. Por exemplo, na administração Ferraz a EMURB ganhou proeminência sobre a COGEP, enquanto na gestão Colassuono ocorreu o contrário. De qualquer forma, nenhuma das duas conseguiu garantir para si o caráter de única agência central de planejamento da cidade.[39]

Nestas circunstâncias, o aparelho administrativo municipal continuou a crescer, à medida em 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 levarmos em conta o fato de que cada setor ou departamento gerencia - no sentido de que e não apenas executa mas também em maior ou menor grau planeja - 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..."[40]

As entidades a que 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..."[41]

Desta 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.[42]

Esta longa descrição do caso paulistano é instrutiva pois, acredito, ela pode ser em larga medida generalizada para uma ampla gama de administrações municipais brasileiras contemporâneas.[43] A guisa de conclusão, constatamos que o padrão de expansão do aparelho de estado municipal, aliado aos embates permanentes e não resolvidos entre as agências que pleiteavam a condição de instância central de planejamento, contribuíram poderosamente para inviabilizar a institucionalização do planejamento urbano enquanto um processo consistente e permanente em São Paulo.

O caso do Rio de Janeiro apresenta vários pontos de contato com São Paulo. Importantes obras realizadas pelo governo central na então capital federal acabaram por comprometer irremediavelmente os projetos de zoneamento e transporte do Plano Agache. A eletrificação da estrada de ferro Central do Brasil obrigou a drásticas alterações nos esquemas ferroviários propostos no plano, ao passo que a construção do Aeroporto Santos Dumont comprometeu o uso previsto originalmente para aquela área estratégica da cidade.[44]

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.

Isto não significou o completo alheamento do poder público das questões afetas ao ordenamento do espaço urbano. Em 1937 era promulgado o Decreto nº 6.000 intaurando o Código de Obras do Município, o qual regia o zoneamento e estabelecia padrões construtivos. Durante mais de trinta anos este 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. [45]

Ainda em 1937 nova comissão é formada para a elaboração de um plano diretor no interior da Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas, desdobrada em um grupo de elaboração e outro de colaboração. Contudo, obteve-se apenas um "plano de realizações", destinado a concatenar as diversas obras de infra-estrutura urbana que o poder público federal vizava realizar na capital do país. Tratava-se de um conjunto de obras que só encontra paralelo na iniciativa anterior de Pereira Passos.

O aspecto mais instrutivo do processo diz respeito ao arranjo institucional desta comissão: era vinculada diretamente ao Secretário de Obras e, inclusive, presidida por ele. Buscava-se desta 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 desta 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 a organização urbanística, estabelecer contatos com os outros níveis de governo para harmonizar a atuação conjunta destes, etc. Desta forma, a comissão exerceu um papel hegemônico no processo de reordenação do espaço urbano durante todo o Estado Novo. [46]

Este arranjo durou até 1945 quando é 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 sub-prefeituras (que intermediavam reivindicações populares e reuniam dados e informações essenciais ao planejamento, 1954), a Superintendência de Urbanização e Saneamento - SURSAN (1957), a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (1956).

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 Av. Radial Oeste (1954), etc.

O arrolamento das obras realizadas por estas entidades até meados da década de 1960, quando surge uma nova proposta de plano diretor, é enorme: envolve rodovias, avenidas, sistemas de captação de esgotos e distribuição de água, iluminação, estádios de futebol, etc. etc. Como resultado, elas tiveram um impacto condicionante decisivo no desenvolvimento urbano, usurpando totalmente o papel que os planos deveriam executar neste sentido.

A legislação relativa ao zoneamento também não se saiu melhor nesta tarefa. Um complexo conjunto de normas permissivas para determinados logradouros levou a emergência de pressões incontroláveis por "leis de extensão" detonando um processo vertiginoso de adensamento e verticalização. Desta forma, foi coberta toda área densamente urbanizada hoje existente, com consequências graves para a ventilação e insolação de extensas regiões.[47]

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 dedicava 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 estas limitações, realizando um vasto conjunto de obras de infra-estrutura urbana. Embora vinculada a Secretaria de Viação e Obras, o superintendente da SURSAN tinha mais prestígio social e poder político do que o próprio secretário, teoricamente seu superior hierárquico.

Desta 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... "[48]

Com a criação do Estado da Guanabara a correlação de forças entre estes órgãos muda novamente: a partir daí o Departamento de Estradas de Rodagem assume uma inequívoca posição de destaque. Devido a criação do novo estado, a Guanabara se saiu extraordinariamente bem aquinhoada na distribuição de verbas do Fundo Rodoviário Nacional. Afinal, contava com uma superfície territorial pequena, grande população e alto consumo de combustível. Desta 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. Desta 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 se poderá exagerar o impacto da implantação desta infra-estrutura sobre os padrões de ocupação do solo e definição da malha de transportes.[19]

Mas não se restringiram a estas iniciativas as obras do DER. Ele também concluiu as obras de várias vias tráfego que até então estavam a cargo da SURSAN, então em dificuldades financeiras. Mais ainda, ele teve um papel decisivo na criação da Barra da Tijuca. Com a 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 prof. Lúcio Costa, contratado pelo governo estadual para elaborar o projeto de ocupação da região. Deste 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 surge 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 deste padrão institucional se mantém com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Assim, órgãos executores, que contam com equipes eficientes e recursos substanciais, capazes de agilizar a execução de obras com significativo impacto ambiental, criam uma política urbanística "de fatos consumados" competindo com e eclipsando as agências ditas de planejamento. Esta independência não se dá, contudo, como resultado de uma autonomização espontânea e inocente das agências públicas.

Muito pelo contrário, observadores insistem que o fenômeno é apoiado ativamente pelos mais altos escalões decisórios locais, cioses de que os dividendos políticos do atendimento imediato de demandas sociais no curto prazo é infinitamente preferível à ênfase no planejamento que, além de não render votos, posterga indevidamente - pela necessidade de levantamento de informações e elaboração de análises - o início da execução das obras.[50]

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 repete 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 este respeito duas observações devem ser feitas de antemão: 1ª) 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 impasses futuros; 2º) 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, vizando adaptá-la para implementação do plano. Coube a um novo Departamento de Urbanismo examinar os pedidos de contrução, 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 criam-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, são criadas a COHAB-CT e a URBS - Cia. de Urbanização de Curitiba, esta última nos moldes da SURSAN carioca, destinando-se a empresa a realizar obras de pavimentação, saneamento e iluminação em sua maior parte auto-financiadas pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Imediatamente a empresa se torna 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. [51]

Em dezembro de 1964 é 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 Whilhen 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, se oferecido 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...". [52] Observadores do período enfatizaram que, por trás desta 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 a fase final de elaboração, isto é, o seu detalhamento. Tal procedimento deu margem a inúmeros mal-entendidos e discordâncias entre as duas partes, as 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. Deste grupo surgiu a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC) que no mesmo ano de 1965 deu origem ao IPPUC. A esta agência foi destinada a tarefa de transformar o Plano Preliminar de Urbanismo da SERETE no Plano Diretor da Cidade de Curitiba e, posteriomente, gerenciar sua implantação. Vale a pena comentar que, tanto a URBS quanto o Departamento de Urbanismo conspiraram ativamente para serem a agência encarregada destas tarefas. [53]

De fato, vivia o aparelho administrativo atravessado por pesadas tensões, face a 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 estas disputas e também para dar legitimidade ao plano o prefeito convocou durante o mês de julho de 1965 uma série de seminários, a serem relaizados 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 a população em geral sobre os objetivos do plano, evitando que este se convertesse em informação sigilosa a ser eventualmente apropriada por uns poucos privilegiados, como também dar a chance de se acolher em seu interior críticas e sugestões pertinentes. Não se excluía nem a possibilidade de surgir um plano completamente alternativo o que, na prática, abria a possibilidade da realização de uma nova concorrência. Da exposição ficaram encarregados não só os técnicos do grupo local de acompanhamento (a futura APPUC/IPPUC) com também o próprio prefeito.

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

Mais ainda, este plano alternativo, proposto por profissionais da própria prefeitura, um dos quais lotado no grupo de acompanhamento local da SERETE, vizava a 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 deste plano a renunciarem à sua confrontação com a proposta da SERETE. Curiosamente, ambas as teses deste projeto alternativo acabariam sendo, com o tempo, reconhecidas como inteiramente válidas pelos urbanistas locais.[54]

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 conseguiram mobilizar apoios suficientes para reverter o quadro. Assim, o Plano foi em seguida enviado a câmara e aprovado sem maiores percalços.

Restava agora saber como o plano seria implementado. À luz da nossa 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 teria sobre ele as obras realizadas durante este tempo?

De acordo com a lei que o criou,[55] cabia 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 a implementação do plano diretor. Destacava-se aí a composição e funcionamento do seu conselho deliberativo, presidido pelo prefeito.

Este 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).

Este arranjo institucional provocou profunda impressão sobre os observadores, quando por ocasião do estudo do IUPERJ sobre o planejamento urbano em Curitiba de 1975. Dentre as vantagens atribuídas pelos pesquisadores a ele consta:

> "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."[56]

Assim, somando-se a 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. [57]

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

Ambas as questões despencam de forma dramática sobre o plano diretor e o próprio IPPUC na gestão 1966/1971. Assumiu então o prefeito indicado Omar Sabbag, engenheiro sanitarista por formação que, até então, tinha exercido cargos de destaque na empresa estadual de abastecimento e saneamento (SANEPAR). Ele não estava de forma alguma comprometido com o processo anterior de discussão do plano diretor, e nem com o apoio ao presidente do IPPUC, dado que este não havia sido indicado para o cargo por ele, mas sim pelo próprio governador. Para complicar ainda mais, sua ênfase administrativa recaía sobre aquilo que fosse consensual e rotineiro no setor de obras públicas, evitando ao máximo comprometer-se com um plano novo e de consequências imprevisíveis.[58]

Do ponto de vista do novo prefeito as preocupações dos arquitetos do IPPUC para com a estética urbana, por exemplo, eram coisas fantasiosas. Desta 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.[59] Na sua gestão o Departamento de Obras tornou-se o mais importante, tanto mais que para dirigí-lo escolheu pessoa da sua maior confiança. Também a URBS mantém sua posição, como por exemplo, ao tomar para si o projeto e execução da nova estação rodoferroviária, 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.[60]

Assim, o IPPUC foi "posto na geladeira" à espera de melhores dias, nos quais fosse possível exercer sua função maior, qual seja, a de implementar um plano diretor. Contudo, este período não pode ser descrito como de completa inatividade. o IPPUC investiu nesta fase na capacitação de seus quadros e na formação de novos profissionais, bem como se aparelhando 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-formados, notadamente estudantes do curso de arquitetura da Universidade Federal do Paraná onde, aliás lecionavam vários dos seus titulares. Posteriormente estes estagiários ingressaram no quadro profissional do instituto e alguns chegaram, inclusive, a dirigir a instituição. Consequentemente, parece correto classificar este órgão como um centro de formação de quadros.[61]

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 continua a crescer enquanto este está engavetado. Com a obsolescência, surge a necessidade de um novo plano, recolocando novamente a necessidade de elaborá-lo, legitimá-lo, implementá-lo, conter as pressões enquanto é detalhado para execução, etc. etc. etc. num círculo vicioso sem fim.

É difícil imaginar que Curitiba pudesse escapar deste 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 vai provocar a quebra da inércia referida anteriormente. O novo titular era ex-diretor-presidente do IPPUC, ex-membro do grupo de acompanhamento da SERETE e, consequentemente, totalmente identificado com o plano e o propósito de implementá-lo. Usando da posição obtida, ele imediatamente nomeia para todas as funções relevantes na administração os seus companheiros de IPPUC. Desta forma eles assumem os postos chave do poder público e, por extensão, compõe maciçamente os lugares no Conselho Deliberativo do IPPUC.

Devemos levar em conta também que a instituição tinha tido tempo necessário para detalhar o processo de implementação do Plano Diretor, que é uma oportunidade histórica que, até onde se sabe, nenhuma outra agência de planejamento urbano brasileira conseguiu ter. Somado este fato a nova correlação de forças na administração local, não é de se admirar que a implantação do plano diretor se inicie 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..."[62]

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, este 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 a implementação do plano e, até onde se sabe, extremamente grato a Jaime Lerner por este já ter tomado anteriormente as decisões mais temerárias.[63]

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

Em função disso, o órgão conheçe um crescimento extraordinário, não só à nivel do aumento real de dotações orçamentárias[64] 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, planejadores.[65]

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

Tal se deu de forma manifesta no caso da implantação do sistema de ônibus expressos. O IPPUC assume desde o início e de maneira aberta a tarefa de gerenciar a implantação do novo sistema, deslocando desta função o Departamento de Serviços Públicos (que, entre outras coisas cuidava de limpeza pública, iluminação, cemitério e ônibus).[66] Desta forma, chegou-se a 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.[67]

O que foi menos surpreendente - mas nem por isso menos ilógico na organização administrativa vigente - foi o fato do IPPUC assumir também várias atribuições do Departamento de Urbanismo. E isso se deu de três formas: nomeando de 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 serão criadas as condições para que o instituto tenha um papel central nas deliberações do conselho. O Departamento de Urbanismo passa então a contar com apenas um membro, ao passo que a representação do IPPUC passa para três.[68]

Finalmente, instaurou-se a prática do conselho deliberativo do IPPUC apreciar casos especiais de usos do solo, geralmente grandes projetos de reforma urbana realizados por particulares que tivessem impacto significativo sobre o ambiente urbano. É aí que surge o seu papel de entidade de "ultima ou quase última instância" referida pelo IUPERJ.

Neste caso, o conselho deliberativo do IPPUC também se permitia elaborar propostas de projetos que se constituíssem em soluções para os problemas apresentados. Esta prática terá como consequência um elevado nível de arbitrariedade em certas decisões, como o episódio do Shopping Center Mueller atesta exemplarmente.

Mais ainda, teria 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 envolve prioritariamente com o projeto da CIC. Coube a URBS desapropriar, urbanizar a repassar a iniciativa privada os terrenos do futuro distrito industrial de Curitiba. Posteriormente com o crescimento deste projeto cria-se a CIC S.A. desdobrada da URBS, a qual retoma então exclusivamente seu papel de implantação de infra-estrutura urbana.

Com a administração Roberto Requião do PMDB (1985/1988) altera-se drasticamente esta correlação de forças. O IPPUC é grandemente esvaziado,[69] 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, ganham 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 "mercadões"), a Secretaria do Bem Estar Social (responsável pela implantação de um número de creches sem precedente, recuperação de meninos de rua), etc.[70]

Ainda sob esta lógica são criadas as "Freguesias" destinadas a materializar a participação popular na administração pública. Tais órgãos assumiram a função de sub-prefeituras nos bairros, tendo tido um papel de concorrente não só da câmara de vereadores nas funções afetas a representação popular, mas até do próprio IPPUC através da uma política paralela de atendimento das demandas sociais.[71] Também para elas se dirigiram um número substancial de técnicos do IPPUC, desiludidos com o esvaziamento do órgão.

A URBS passa 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 altera tanto que nem o retorno de Jaime Lerner à prefeitura é 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 é certamente por acaso que é a partir daí a ênfase da 3ª administração Jaime Lerner se desloca do planejamento urbano para as questões ambientais.

Provavelmente aspirando a ocupar o ápice da pirâmide administrativa local, a SMMA repete o padrão estabelecido pelo IPPUC. Gradativamente ela extrapola suas atribuições originais e começa a se envolver em áreas tão díspares como a de educação, recuperação de menores de rua, execução de obras diversas, planejamento, etc.[72]

A CIC S.A, foi neste mesmo período transformada em Cia. de Desenvolvimento de Curitiba, com um amplo leque de programas voltados a promoção do desenvolvimento econômico local [73], 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.

Estas considerações nos 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 se identificarão e lhe darão apoio. Se, ao contrário, o plano se apoiar numa concepção controversa e/ou que divide as opiniões destes profissionais em relação a outras concepções, então os apoios que ele irá angariar serão provavelmente fracos e, no limite, minoritários.

Sob esta 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 1950, acredito ser possível classificar um ponto determinado de discordância como sendo o essencial: a questão da contenção do crescimento da cidade.

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

No enfrentamento deste 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, através de uma política de criação de sub-centros. Coerentemente, punham 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 de intervenções no coração da própria cidade, destinada a garantir a fluência do trânsito e o atendimento das necessidades fundamentais da sua população, então em constante crescimento.

Este debate dominou o cenário paulistano a partir dos anos 1950 como foi dito porque, entre outras coisas, as 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. [74]

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).[75]

Ambas as correntes tiveram a oportunidade histórica de chegarem ao exercício do poder, colocando em prática as 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 oposição a esta proposta tenha sido fraca no primeiro plano, ela cresceu vertiginosamente quando da apresentação do segundo. [76]

Além da consideração dos aspectos sociais envolvidos - que, desde então vem 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. Neste caso, parece sensato supor que, na verdade, tanto Agache quanto Doxiadis não estavam fazendo mais do que refletir as orientações elitistas e anti-populares dos governos que encomendaram os respectivos estudos.[77]

Contudo, esta 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 destes impasses se verificou em Curitiba. Neste 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 havia 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 quadros políticos locais deverão - se bem que, previsivelmente, em diferentes graus - se identificar com o plano.

Discordâncias sempre existem e são inevitáveis, mas estas jamais poderão redundar no desfiguração ou inviabilização do plano. Isto 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 desconfirmação 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 tem dificuldade em implementar projetos de longo prazo legados por seus antecessores, se estes forem da corrente contrária.

Em Curitiba, a polarização político-partidária certamente existiu, mas nunca alcançou tais níveis. Afinal, só existe uma corrente política na história recente do Paraná, capaz de aglutinar em 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".[78]

Desta 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 verificará uma polarização significativa de forças políticas, quando o "neysmo" é identificado com a ditadura militar, a tecnoburocracia, o autoritarismo, etc. etc. etc. e duramente combatido pelas suas várias oposições, agrupadas no PMDB. Contudo, superada esta 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.

Ocorre que por volta de meados da década de 1950 já haviam em São Paulo um número impressionante de associações de moradores e amigos de bairros. As fontes disponíveis as estimam em 300, mas pode ter sido muito maior. Estas entidades surgiram em maior número precisamente onde as carências sociais e de oferta de serviços públicos urbanos eram enormes, isto é, nos loteamentos clandestinos. Seu objetivo quase exclusivo era levar o poder público a dotar a região de equipamentos e serviços de infra-estrutura urbana, a começar pelo abastecimento de água e esgoto, energia elétrica, etc. e, posteriormente para a construção de escolas e postos de saúde.

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

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

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

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

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

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

O que singulariza o caso do Rio de Janeiro face ao de São Paulo no caso dos loteamentos clandestinos é a sua inserção política. Em São Paulo as populações neles instaladas buscam a intermediação dos políticos para verem suas demandas atendidas, em troca de retribuição eleitoral. No Rio de Janeiro os próprios loteadores clandestinos fizeram-se políticos: prefeitos, membros do primeiro escalão de várias administrações locais, vereadores e até mesmo um vice-governador do Estado do Rio de Janeiro eram loteadores clandestinos ou, no mínimo, com eles mantinham estreitas ligações. Isto não exclui, certamente, a possibilidade de um número apreciável de políticos locais basearem a continuidade de suas carreiras através da atuação como "despachantes de luxo" para as populações destes loteamentos.[8]

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

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

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

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

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

Uma primeira distinção que deve ser feita diz respeito ao grau de concentração da propriedade em cada indústria. Dos setores mencionados nota-se que em alguns a indústria caracteriza-se como um oligopólio, onde um reduzido número de empresas reparte entre si a totalidade do mercado ou algo próximo disso. É o caso do transporte coletivo, onde umas poucas empresas concessionárias dividem - literalmente - entre si o mercado. É que o mecanismo de concessão torna privativa de uma empresa a exploração de uma região da cidade e/ou de um certo número de linhas. Desta forma, a concorrência entre elas desaparece, só ressurgindo - se ressurgir - em caso de licitação de novas linhas.

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

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

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

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

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

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

Em meados da década de 1950 os donos de empresas de ônibus de Curitiba criam o seu sindicato. Em 1960 os empreiteiros, por sua vez, fundam a Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP).[16]

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

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

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

Dentre o conjunto de recomendações que o seminário fez às autoridades presentes destacam-se a necessidade de "... formulação de uma política agressiva para a aceleração do desenvolvimento econômico e social na área..."[19] através da celebração de convênio entre a prefeitura de Curitiba e a CODEPAR (que seria depois transformada em Banco de Desenvolvimento do Paraná - BADEP) para a realização de um estudo sobre a concessão de incentivos fiscais e financiamentos, da reserva de uma vasta área na cidade de Curitiba destinada a alocar novos investimentos industriais e propiciar oportunidades de expansão para os já existentes, apoiar a sustentação da oferta de energia elétrica para fins industriais, etc.

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

Recuando mais ainda no tempo, é perfeitamente possível se perceber a preocupação das elites locais com a efetivação de um projeto de desenvolvimento econômico baseado na industrialização já a partir do início da década de 1960. Vários fatores concorreram para uma drástica revisão dos pressupostos destes dirigentes com relação à ênfase exclusiva na natural vocação agrícola do Paraná. Por paradoxal que possa parecer, tal se deu justamente no instante em que o Paraná se convertia no maior exportador de café do Brasil, com a abertura de novas frentes pioneiras e de colonização que avançavam do Estado de São Paulo.

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

Daí adviriam duas conseqüências graves para as elites políticas do Paraná: a evasão de divisas e a quebra da unidade territorial do Estado. Este último temor é uma constante na história política desta unidade da federação, remontando à criação da província do Paraná (desmembrada precisamente de São Paulo) e sendo reatualizado com as propostas contemporâneas de criação do Estado do Paranapanema (às custas do desmembramento do norte do Estado).

Em função da percepção de ambos os perigos, começou a ser gerado um projeto de industrialização do Estado, que fosse capaz tanto de promover o desenvolvimento econômico, evitando a evasão de divisas, quanto a integração territorial, afastando o perigo de desmembramento de partes do território. A administração Ney Braga (1961/1966) irá dar forma concreta a estes projetos. De fato, este governador do Partido Democrata Cristão assume o governo colocando estas preocupações como centrais no seu programa de governo.[20] Para tanto, ele se empenhou em racionalizar a máquina administrativa[21] a fim de capacitá-la a atuar como propulsora do desenvolvimento econômico e, comprometendo-se com um plano de governo que privilegiava a diversificação econômica, deslanchou um ambicioso programa de industrialização.

Estes esforços eram apoiados por iniciativas paralelas da FIEP e da ACP. Por exemplo durante os anos 1970 ambas as entidades pleitearam incansavelmente junto ao governo federal para que este destinasse para o Estado pelo menos alguns dos seus projetos na área de siderurgia e petroquímica. Em parte graças a estes esforços é que instalou-se em 1976 uma refinaria da Petrobrás no município vizinho de Araucária.

Para os objetivos do nosso trabalho importa destacar duas conseqüências deste fenômeno. A primeira é que a criação de tantas agências voltadas para o desenvolvimento econômico e o comprometimento do governo do Estado com os pressupostos e a mística do planejamento, abriram oportunidades extraordinárias para a proliferação de técnicos em planejamento, os quais passariam posteriormente a ocupar posições de destaque nas administrações estadual e federal. Só para citar dois exemplos de quadros oriundos da CODEPAR, temos o futuro presidente do Banco de Desenvolvimento do Paraná, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e Ministro da Fazenda Karlos Rischibieter; e o futuro presidente do BNH, da COPEL, da ELETROBRAS e da FEBRABAN Maurício Schulmann.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os terrenos, uma vez urbanizados, seriam então revendidos às indústrias interessadas em se transferirem para Curitiba ou que, já estando no município, não contassem mais com oportunidades de expansão das suas plantas nos locais onde se encontravam. Este último ponto era de particular interesse para os industriais locais, principalmente para aqueles atingidos pelas mudanças no zoneamento urbano que tivessem restringido as atividades industriais. Nos preços de venda das terras, contudo, não foram contabilizados nem os custos da urbanização, nem os custos das desapropriações.[25] Neste sentido, os órgãos públicos subsidiavam clara e pesadamente a instalação e ampliação destas empresas. Os gastos mais vultosos deste processo correram por conta da URBS, gerando uma enorme dívida que, não só não foi paga até hoje,[26] como - nas palavras de um dos idealizadores do projeto - "... liquidou com a capacidade de endividamento do município, e isso já há muito tempo...".[27]

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

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

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

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

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

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

Inicialmente cabe notar que a URBS, empresa que deslanchou a implantação da CIC, era dirigida desde a sua criação em 1963 por um conselho de investimentos de oito membros e fiscalizada por um outro conselho de três membros. Participavam do primeiro um membro indicado pela FIEP e do segundo um outro indicado pela ACP. Uma vez que desde 1966 a URBS já vinha se envolvendo com o planejamento do futuro distrito industrial, ambas as entidades conseguiram, através da indicação de seus respectivos conselheiros, um canal permanente e legítimo para levar à administração pública envolvida com parte importante do planejamento urbano as suas demandas e propostas. Com a criação da CIC S.A. desmembrada da URBS a prática se mantém.

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

Mas o fenômeno mais interessante neste processo talvez seja aquele realizado em sentido contrário. Isto é, assim como os empresários garantiram para si uma representação formal no interior da administração pública, também os planejadores acabaram obtendo formas de representação no interior dos grandes empreendimentos industriais. Nomes como os dos ex-prefeito Saul Raiz, do ex-presidente do IPPUC Cássio Taniguchi[33] e do ex-ministro Karlos Rischbieter,[34] por exemplo, figuram na composição de conselhos administrativos de importantes empresas nacionais e estrangeiras instaladas na CIC. A partir daí, começou a materializar-se a aliança entre setores empresariais e a elite do planejamento urbano de Curitiba que, em tempos atuais, domina a política estadual.[35]

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

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

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

Desta forma, é perfeitamente possível se constatar a existência de um grupo de elementos que se constitui numa autêntica liderança empresarial, não só por sua representatividade econômica, como também pela prática que adquirem na defesa dos interesses de classe. Esta elite, composta por um universo delimitado de nomes, mantêm-se no controle dos mais importantes cargos das entidades de classe, estando invariavelmente presente nas iniciativas que elas empreendem com relação ao âmbito municipal.

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

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

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

Outro nome de relevância é o de Hélio Brugemann Campos, que ocupou os cargos de presidente do SINDUSCON, vice-presidente da Comissão de Obras Públicas da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, coordenador da Sub-comissão de Habitação Popular da mesma entidade, presidente e depois representante do SINDUSCON junto a FIEP, etc. Seu nome chegou a ser cogitado, inclusive, para o cargo de vice-prefeito na chapa de Maurício Fruet nas eleições de 1988.[38]

Os presidentes do SINDUSCON, de fato, parecem ser os elementos mais atuantes na composição de elites que vimos descrevendo. São eles que com mais recorrência se envolvem na direção ou aconselhamento da ADEMI, ACP, SECOVI e FIEP.

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

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

Esta fusão de iniciativas profissionais e empresariais tem uma importância muito grande, na medida em que estas entidades se reúnem para elaborar pareceres e estudos técnicos. Por exemplo, aquele que resultou num conjunto de propostas para a reformulação do Código de Obras do Município (1988), elaborado pelo SINDUSCON, IEP e CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura). Não que as entidades empresariais em questão considerem indispensável a colaboração das suas congêneres profissionais. Iniciativas como a elaboração da recente Lei do Solo Criado (1992) surgiram de reuniões conjuntas entre o IPPUC e a ADEMI, e o SINDUSCON buscou o apoio e a colaboração da ACP para a elaboração de uma nova lei de zoneamento do solo (1988).

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

Finalmente, também existem casos - raros, mas fundados - em que os próprios empresários assumem cargos de alto escalão nos órgãos públicos, dando margem à imposição aberta de interesses particulares na condução do planejamento urbano, em mais um provável capítulo da conhecida história nacional de socialização dos prejuízos e privatização dos lucros.[39]

Resta agora descrever como este mecanismo atuou no processo de reforma urbana para cada setor econômico específico.

Depois do caso do empresariado industrial o que desperta maior interesse é, sem dúvida, o dos donos das empresas de transporte coletivo. O setor é recorrentemente apontado como o principal oligopólio da economia urbana, dando em todas cidades basileiras provas recorrentes de que tem sabido aliar o poder econômico à influência política. Mas é interessante se notar que nem sempre foi assim.

Até meados da década de 1950 a maior parte do tranporte coletivo de Curitiba era composto de lotações. Tratava-se de um ramo onde uma miríade de condutores de ônibus exploravam as rotas que mais lhes interessavam. Inexistiam linhas ou horários fixos e poucos elementos possuíam mais de um veículo para explorar o ramo de transporte de passageiros. Desta forma, não só predominava uma aberta informalidade, como este ramo da economia se apresentava fortemente fragmentado.

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

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

Dois resultados importantes advieram desta nova sistemática. O primeiro foi a radical mudança no perfil desta indústria, que passa de fragmentada a concentrada. Afinal, para participar da concorrência às áreas seletivas dentro dos critérios por ela exigidos, os donos de lotações tiveram de se reunir em cooperativas, as quais por sua vez deram origem às atuais empresas.

O segundo foi a criação de um sistema de transporte coletivo que, se dava algum controle do poder público sobre os serviços prestados, aumentava desproporcionalmente o poder dos próprios empresários de ônibus. Para reforçar esta tendência, justamente nesta época é fundado o Sindicato Estadual de Transportadores de Passageiros do Paraná, com sede em Curitiba e que congregava os novos empresários do ramo dos ônibus urbanos.

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

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

A segunda dizia respeito ao tipo de veículo empregado. Há muito os planejadores locais pretendiam alterar substancialmente o conceito de ônibus de passageiros urbanos. Entendiam eles que o modelo vigente estava longe de ser a ideal, se mantendo apenas em função dos interesse da lucratividade dos fabricantes de ônibus. Assim, denominavam o ônibus urbano diponível de "caminhão encarroçado",[42] isto é, um chassi de caminhão com uma carroceria de ônibus: demasiado alto, barulhento, de insuficiente potência para os trajetos urbanos, de pequena capacidade de transporte de passageiros e com apenas duas portas estreitas localizadas nas extremidades do veículo, dificultando a locomoção dos usuários no seu interior.[43]

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

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

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

Para começar, o conceito de uma linha de ônibus ininterrupta que corresse ao longo de todo eixo-estrutural norte-sul era inaceitável para os empresários. É que ele violava o conceito de área seletiva, atravessando áreas que eram exploradas por empresários diferentes. Ocorre que a divisão destas áreas feitas vinte anos antes foi realizada de forma mais um menos arbitrária: tratava-se de uma série de raios que partiam todos do centro da cidade que, correndo mais ou menos ao longo das ruas disponíveis, dividia a cidade de forma semelhante a um gráfico de pizza. Ora, este conceito fazia sentido naquela época, quando se tratava da municipalidade garantir a todas as empresas um pedaço do centro e um pedaço da periferia. Mas era de todo inadequado para um sistema de tranporte que se dispunha a integrar os pontos extremos da cidade.

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

Na imposição da segunda abordagem do conceito de ônibus expresso - o de um veículo especificamente urbano - o poder público teve mais sucesso. A postura dos empresários era radicalmente contrária à adoção de um veículo tão original (e tão mais caro[16]) como aquele proposto pela prefeitura. Além de recearem os problemas que poderiam advir da adoção de um carro não testado, eles preferiam o modelo tradicional de ônibus uma vez que, mesmo vencida a vida útil deste no transporte urbano, ele possuía ainda considerável valor de revenda no mercado de veículos, dado o caráter polivalente do modelo empregado.

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

Finalmente, restava operacionalizar o serviço de ônibus expresso. Se teria constatado que o Departamento de Serviços Públicos, a quem ficava afeta a fiscalização do transporte coletivo, não teria as condições técnicas e materiais necessárias para colocar em funcionamento o sistema de ônibus expresso. Com base neste diagnóstico o próprio IPPUC tomou para si a tarefa de estabelecer horários e padrões de circulação dos novos ônibus e treinar o pessoal necessário à fiscalização do serviço. Tal procedimento parecia uma decorrência previsível do processo, tal qual ele vinha se esboçando desde o início. Afinal, depois de projetar e implantar as canaletas exlusivas para os expressos dentro das vias estruturais, criar o sistema trinário onde estas vias se localizam, desenhar um modelo de ônibus urbano inteiramente novo e encontrar dentro do país quem se dispusesse a fabricá-lo, só restava mesmo ao IPPUC colocar os ônibus na rua, garantindo-se assim da eficiência do sistema. [47]

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

Contudo, esta violação foi muito mais aparente do que real, dado que o número de carros das empresas que participavam da linhas inter-bairros o faziam na exata proporção em que a extensão destas atravessavam as respectivas áreas.[49] Já as linhas dos ônibus tradicionais, os ditos "alimentadores", continuaram a obedecer rigorosamente o traçado das áreas seletivas.[50]

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

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

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

As permanências são mais fáceis de se detectar. Primeiro permaneceu intocado o princípio das áreas seletivas que, aliás, ainda está vigorando.[53] Segundo que permaneceu a sistemática de cálculo da tarifa, cuja composição da planilha cobre, como já foi dito, todos os custos dos empresários, sendo considerada amplamente satisfatória para estes.[54] Finalmente, permaneceu o princípio de que o sistema deve ser auto-financiável, isto é, se sustentar exclusivamente com base na tarifa paga pelo usuário. Para que esta não atingisse níveis demasiado elevados, desgastando a imagem do poder público e, uma vez que este não se dispôs em momento algum em rever a sistemática de cálculo da tarifa,[55] só restou atender a novas reivindicações pleiteadas pelos empresários do setor. Destas a mais importante foi, sem dúvida, a sucessiva prorrogação dos prazos de vida útil dos veículos em operação de inicialmente cinco para até dez anos.[56] O que o poder público não sabia - ou não queria saber - era que as empresas sucessivamente sonegaram a compra de ônibus novos, embora os custos da aquisição destes sempre constasse da planilha de cálculo da tarifa. Além disso, os empresários conseguiram financiamentos generoso de longo prazo do BNDS para aquisição de novos ônibus, mas também este "detalhe" não era levado em conta pela prefeitura, que continuava a considerar na planilha somente o preço unitário do ônibus pago a vista desconsiderando assim tanto o financiamento quanto o valor no atacado dos veículos.[57]

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

Esta situação começou a mudar a partir do início da década de 1980, quando se assiste à fase final da ditadura militar. Neste período se verifica um significativo ascenso dos movimentos sociais inclusive, e talvez principalmente, dos movimentos sociais urbanos. Em Curitiba verifica-se uma aliança entre o PMDB e estes movimentos populares, dando maior coerência e vigor às suas reivindicações. Destas, uma das mais importantes eram as relativas ao transporte coletivo. Os movimentos sociais urbanos, congregados no MAB (Movimento das Associações de Bairros) atuava nesta questão em duas frentes: pela redução imediata dos gastos com transportes e pela redefinição da realação entre poder público e empresariado dos ônibus.[58]

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

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

Aparentemente a iniciativa partia do deputado estadual (PMDB) Roberto Requião que encaminha à Assembléia Legislativa projeto de lei propondo a estatização não só dos transportes coletivos, mas também de todos os serviços públicos da capital. Novamente é a ACP que inicia um movimento de mobilização das categorias ameaçadas. Em 20 de agosto de 1984 o deputado Requião é convidado a expor seus pontos de vista numa reunião a qual compareceram os deputados Requião, Erondy Silvério, os vice-presidentes da Federação do Comércio do Estado do Paraná, da Federação do Comércio Varejista do Estado do Paraná, da FIEP, um conselheiro da AECIC, vários representantes do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Paraná, os presidentes do Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado, do Sindicato das Empresas de Tranporte de Carga do Paraná, e da Associação das Empresas de Vigilância do Estado.

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

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

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

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

Novamente a ACP interveio no confronto. Em 11 de julho de 1988 realizou nas suas dependências uma reunião ao qual compareceram os presidentes do IPPUC e da URBS. A despeito do esforço em explicar aos empresários os objetivos e propósitos das mudanças operadas no transporte coletivo, a entidade manteve sua postura crítica em relação às iniciativas estatizantes.[62]

O confronto aberto entre a gestão Requião e os empresários de ônibus parece ser um daqueles típicos episódios da história urbana recente do país que, aos olhos do observador, teria provocado mais calor do que luz. Afinal, depois de tantas acusações recíprocas, de tantas ações judiciais, de ameaças e contra-ameças, qual o balanço das transformações operadas na gestão Requião? Objetivamente é forçoso reconhecer que as mudanças foram, de fato, muito pequenas.

Para começar, a transformação das empresas de concessionárias em permissionárias em nada alterou a divisão do mercado entre estas e sequer entrou no mérito do princípio das áreas seletivas o qual, apesar de abolido formalmente, continou intocado na prática. Em seguida, as alterações na planilha se mostraram desagradáveis, por certo, mas o tempo provou que estas podiam ser suportadas e, em alguns casos, até revertidas, como a gestão seguinte de Jaime Lerner veio a prover.

Finalmente, embora ameaçadora, a constituição de uma frota pública, com numerosos veículos de propriedade da URBS, não se revelou a catástrofe para a livre iniciativa que prometia ser. É que, se a propriedade dos ônibus era pública - da URBS - a sua operação não o era. Quem efetivamente operava e explorava os veículos "do povo" eram as empresas privadas, rigorosamente dentro dos parâmetros estabelecidos pelas áreas seletivas. Isso acabou por se mostrar vantajoso para os empresários, que passaram a dispor de ônibus novos em folha, pagos integralmente pelos usuários, os quais poderiam - ao fim da sua vida útil - serem devolvidos sem problema de volta à URBS. Contudo, a constituição de uma frota pública era importante, por permitir à prefeitura aferir com exatidão cristalina quais os custos de operação que recaíam sobre o setor. Além deste fato preocupante, não se podia descartar, dadas as inclinações ideológicas do prefeito, que a expansão da frota da URBS atingisse tais dimensões que terminasse por reduzir os empresários à condição de meros intermediários no negócio que seriam, de resto, perfeitamente dispensáveis.

Assim, as mudanças introduzidas pela gestão Roberto Requião no sistema de transporte não tiveram tanto impacto como usualmente se supõe. Mesmo porque tais iniciativas foram alvo de vasta revisão na administração seguinte. Os efeitos mais importantes se deram na política local. Por um lado, Requião se empenhou de forma consistente em desmobilizar os movimentos populares, tão logo os julgou desnecessários ou perigosos.[63] Assim, se por um lado aumentou a autonomia da sua administração, por outro pôs por terra importantes bases sociais de apoio. A necessidade de impor limites à confrontação com os empresários do transporte coletivo parece ter atuado de forma decisiva nesta opção. Por outro, a hostilidade declarada entre a municipalidade e os empresários acabou por alienar o apoio destes últimos.

Desta forma, o prefeito Requião, ao se afastar do setor do transporte coletivo, rompeu o consenso que usualmente sempre existiu entre o conjunto da classe capitalista privada local e o projeto de urbanismo desenvolvido em Curitiba. Assim agindo, ele prejudicou a possibilidade do PMDB fundar uma proposta política que fosse alternativa àquela do grupo do ex-prefeito Jaime Lerner, como as eleições municipais tem demonstrado de forma consistente desde então.

Esta situação mudou a partir do final do governo Requião. O enfrentamento aberto com a municipalidade era uma experiência que o setor não conhecia há um quarto de século e, sem dúvida, deve ter resultado na percepção da necessidade de mudanças na forma como os empresários encaravam o exercício da sua atuação profissional e política. Estas mudanças começaram a se viabilizar a partir do instante em que o sindicato pôde contar entre seus quadros com colaboradores capazes de construir um novo padrão de prática política. Claro que, entre os políticos, sempre existiram empresários de ônibus. Os dois maiores deles, aliás, foram vereadores e mais tarde, deputados estaduais (Donato Gulim e Erondy Silvério). Mas o que se viu surgir a partir de 1988 foi uma coisa totalmente diferente.

Neste novo padrão, o sindicato deixa sua postura meramente reativa face às iniciativas do poder público. Ele próprio passa a atuar junto a Câmara, deslanchando uma postura agressiva de eleição e cooptação de vereadores, bem como criando um bloco parlamentar hegemônico, capaz não só de salvaguardar o setor contra quaisquer ameaças "estatizantes", como também impor seus pontos de vista sobre a gerência do transporte coletivo e, no limite, até mesmo se transformar em porta-voz de demandas de outro setores empresariais. (ver figura p. 288)

Encerrando esta parte, cabem alguns comentários adicionais acerca da atuação política dos empresários de ônibus de Curitiba. A despeito do seu reduzido número (variou entre oito e nove grupos entre 1975 e 1995),[64] observadores do mercado constataram que quase sempre predominou entre eles uma acirrada rivalidade. Longe de se aproveitarem do caráter concentrado da indústria para converterem esta característica econômica em uma vantagem política, os empresários de ônibus até muito recentemente pautavam sua atuação pela desconfiança mútua e pela quase recusa em cooperarem entre si. É neste contexto que a aversão frontal ao conceito de ônibus expresso deve ser entendida. Qualquer mudança no critério de áreas seletivas poderia levar ao rompimento do frágil acordo estabelecido entre eles e abrir margem para a confrontação aberta no mercado. Isto facilitou de sobremaneira a tarefa da prefeitura no momento de renegociar os termos de concessão. Chamando individualmente os empresários e, constatando que estes não tinham uma contra-proposta unificada, ficou bem mais fácil se impor a extensão das linhas de expresso e, mais tarde, dos inter-bairros.[65]

O grupo parlamentar assim constituído, auto-denominado "Pró-Cidade" (sic), logo se tornou a força política mais importante da Câmara de Vereadores, dominando as plenárias, as comissões, estabelecendo a pauta de votações, compondo mesas e diretorias, etc. É claro que tal investimento na formação de um grupo político tão importante, jamais se justificaria economicamente por muito tempo, se este tivesse caráter meramente defensivo do status quo então vigente no ramo dos transportes coletivos. Desta forma, o grupo criado por e associado ao sindicato dos transportes coletivos, logo teria se transformado em portador de demandas de uma vasta gama de interesses estabelecidos.[66]

A comprovação cabal da existência do padrão de atuação do grupo político que vimos descrevendo escapa aos objetivos e possibilidades deste trabalho. Afinal esta só poderia ser feita por uma CPI da própria câmara que, até onde se sabe, jamais chegou a se realizar, precisamente graças ao incontornável poder de veto sobre esta proposta exercido pelo grupo "Pró-Cidade".[67]

O próximo caso que vale a pena ser examinado é o do capital imobiliário, englobando empresas incorporadoras, imobiliárias e construtoras. Trata-se de um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Conseqüentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação das suas entidades de classe, seja através dos seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo.

Os esforços neste sentido se deram inicialmente no interior da ACP e do SINDUSCON. Posteriormente os empresários ligados ao capital imobiliário criariam outras entidades, voltadas especificamente para o trato das questões afetas ao seu ramo, como é o caso da ADEMI e do SECOVI.

O primeiro envolvimento da ACP com as questões suscitadas por alterações na legislação do uso do solo deu-se em 1976, quando por ocasião da aprovação pela Câmara Municipal de uma nova lei de zoneamento a de nº 5.234 de 10 de dezembro de 1975, bem como da edição do decreto nº 882 do dia seguinte, o qual dispunha sobre os setores de ligações prioritárias.[68] Segundo o prefeito Saul Raiz que as promulgou,

> "... definiu com erros mas com coragem, o que podia e o que não podia. Assim, nós seguramos o crescimento da cidade, mesmo com dores de cabeça incríveis, porque cortamos direitos de construção. O setor imobiliário abriu uma guerra contra nossa equipe, porque sabíamos que tínhamos que machucar para depois ir soltando devagar e em ordem. Foram ações na justiça, uma coisa louca, mas conseguimos aguentar..."[69]

A ACP participou desta guerra, mobilizando sua acessoria jurídica para contestar, sem sucesso, a constitucionalidade da nova lei. Independentemente disso, mais de vinte empresas entraram na justiça para fazer prevalecer seus direitos de construção que vigoravam anteriormente.

Para contornar o clima de confrontação o presidente do IPPUC visitou a ACP [70] onde proferiu exposição acerca dos objetivos da nova lei. A despeito da ACP reconhecer a propriedade das razões que levaram às mudanças, não deixou de externar sua preocupação com os transtornos que adviriam para as empresas que tinham adquirido imóveis para certos fins e, face às mudanças operadas, já não podiam utilizá-los.

O que particularmente parecia mais irritar o empresariado reunido na ACP - além, claro, dos eventuais transtornos às suas oportunidades de lucro - talvez tenham sido as circunstâncias na qual a lei foi elaborada. Produzida em segredo no interior do IPPUC, e enviada à câmara para ser votada em regime de urgência, sua elaboração em nada lembrava a transparência com que foi discutido o Plano Diretor de 1965.

Bem diferente foi a abordagem empregada na gestão seguinte quando, por exemplo, se tratou de introduzir modificações na lei que estipulava os padrões de uso do solo nos eixos estruturais. Como mencionado, o projeto original previa apenas três torres residenciais - de no máximo 15 andares - em cada quadra dos eixos estruturais, centradas em terrenos densamente arborizados, inexistindo atividades comerciais, numa clara referência às super quadras de Brasília. Significativas mudanças introduzidas levaram a um super-adensamento, o qual logo provocou a saturação dos eixos estruturais, com graves implicações para o trânsito, insolação e ventilação dos edifícios.[71] Embora estes problemas só viessem a ser sentidos depois, a valorização dos imóveis afetados por esta lei foi imediata, gerando uma desenfreada especulação imobiliária. Afinal, tratavam-se de áreas onde a prefeitura já havia decidido investir pesadamente, buscando dotá-las de todos os equipamentos urbanos necessários. (ver fig. p. 289)

As mudanças nos critérios de ocupação dos eixos estruturais e suas respectivas implicações deveriam ter sido equacionadas no decreto nº 247 de 25/03/1980. Este diploma legal, contudo, teve menos de um mês de vida. No dia 10 de abril de 1980 realizou-se nas dependências da ACP uma reunião da qual participou o presidente da entidade, o prefeito municipal e outras "... entidades ligadas ao setor imobiliário..." [72] precisamente para debaterem sobre o decreto nº 247 que dispunha sobre os setores especiais estruturais. Em 25 de abril era emitido o decreto nº 399/80 que, anulando o seu antecessor, igualmente dispunha sobre os setores estruturais, abrindo caminho para os desenvolvimentos descritos. Embora não seja possível se obter informações conclusivas sobre o conteúdo dos debates travados na reunião, não deixa de ser curioso o fato de que, apenas duas semanas depois do encontro mencionado as normas de ocupação da área em questão tenham sido alteradas de maneira tão conveniente para o capital imobiliário e tão pouco benéfica para o desenvolvimento urbano.

A única menção ao conteúdo das discussões travadas naquela reunião é aquela feita por uma notícia publicada no Jornal "Estado do Paraná" do dia seguinte onde consta que "... após uma hora de reunião, os representantes do setor imobiliário e de incorporação do Paraná foram unânimes em considerar o Decreto 247, que dispõe sobre alterações de coeficientes de construção permissíveis nos setores estruturais, como arbitrário e ilegal..."[73]

É instrutivo proceder a um exame comparativo dos dois decretos, uma vez que ele revela até que ponto as elites do planejamento urbano local se dispuseram a renunciar à sua utopia de cidade, em prol do atendimento de interesses particulares. De saída, foram eliminados os itens 1º e 2º do artigo dois, que previam que:

> "... somente será permitida a instalação de atividades comerciais, tanto nas edificações novas quanto nas existentes, desde que o interessado execute o trecho da via local de acordo com o projeto a ser fornecido pelo IPPUC... se a edificação pretendida for de uso exclusivamente residencial, poderá ser concedido coeficiente de aproveitamento igual a seis desde que o interessado execute o trecho da via local de acordo com o projeto a ser fornecido pelo IPPUC..."[74]

Desta forma, procurava o poder público transferir aos particulares alguns encargos do custoso processo de instalação da infra-estrutura urbana a ser ainda implantada nas estruturais. Mas tal proposta não foi mantida. Outra exclusão importante dizia respeito à da proibição do uso da parte do térreo para estacionamentos e da limitação da extensão possível das guias rebaixadas.[75] Como resultado, vários eixos estruturais padecem desde então de grave escassez de locais de estacionamento.[76]

Outra exclusão importante dizia respeito à da proibição, nos terrenos contíguos aos terminais de transporte localizados nas estruturais, de prédios com altura maior que dois andares e com taxa de ocupação do terreno superior a 50%. Estes limites desapareceram no decreto seguinte sem deixar vestígio.[77] Finalmente, as taxas e coeficientes de ocupação dos terrenos aumentaram enormemente, chegando a ser triplicados em relação ao decreto 247.[78]

Dez anos depois os resultados de tantas concessões ao capital imobiliário já faziam-se sentir de forma aguda, uma vez que havia:

> "... uma densidade de ocupação excessivamente alta, ocasionando a deterioração da qualidade ambiental urbana desse setor, em especial quanto à aeração e insolação das edificações..."[79]

Assim só restou ao - novamente - prefeito Jaime Lerner baixar em 1990 o decreto nº 579 que, dispondo sobre os setores estruturais, buscava restringir e reordenar a forma como vinha se dando a ocupação do solo nestas áreas. Mas o estrago já havia sido feito.

Além da sua atuação em momentos de agudo interesse para o capital imobiliário, como o eram as mudanças na legislação relativa ao uso do solo, a ACP desenvolveu também uma política permanente de pressão sobre os poderes públicos com vistas à "flexibilização" dos padrões legais em vigor, notadamente no que dizia respeito aos usos comerciais permissíveis em cada área da cidade. Nestes casos, as empresas atingidas dirigiam-se ao presidente da ACP, pedindo que este intercedesse sobre o poder público, visando a reconsideração das negativas. Não é possível se quantificar o grau de eficácia deste tipo de procedimento mas, uma vez que o próprio presidente da ACP reconheceu sua recorrência, podemos admitir como hipótese razoável que este tipo de interpelação não tinha apenas caraterísticas simbólicas.[80]

A ACP voltaria a se envolver com a elaboração de leis sobre o uso do solo em 1984. Em reunião realizada no dia 16 de agosto daquele ano a assessoria jurídica da entidade foi convocada pela direção do SINDUSCON para que esta apoiasse o trabalho que vinha sendo desenvolvido de recolhimento de sugestões para uma nova lei do uso do solo. Aparentemente o esforço não teve resultados.

Mais bem sucedida foi a mobilização em torno do veto ao ante-projeto de lei municipal enviado pelo prefeito Maurício Fruet à Câmara Municipal, no qual se previa a delimitação de áreas ociosas, para fins de tributação diferenciada. O objetivo era forçar a ocupação de grande parte da cidade que, contando com infra-estrutura de serviços e obras adequadas, não vinha sendo utilizada. Em conjunto com o SINDUSCON foi elaborado um trabalho onde se apontavam tanto as impropriedades jurídicas da proposta quanto seus pretensos efeitos prejudiciais ao exercício do direito de propriedade.[81]

Em julho de 1988 novamente a ACP se reúne com representantes da municipalidade para discutir as mudanças que iam sendo impostas pelo IPPUC na legislação do uso do solo. No dia 11 o presidente do instituto compareceu à ACP para explicar aos empresários os objetivos do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU). A principal caraterística deste plano era o resgate da estrutura policêntrica, a qual visava não só evitar a deterioração e saturação do centro tradicional, como também dar melhor aproveitamento para a infra-estrutura já instalada em bairros como Bacacheri, Vila Hauer, etc.[82]

Embora a ACP tivesse na ocasião reproduzido as críticas da elite de urbanistas do grupo de Jaime Lerner sobre a "descaracterização" dos bairros eleitos como sub-centros pela excessiva verticalização, parece haver uma discreta simpatia pela proposta. Afinal, constatava-se com satisfação que os novos usos legalmente permitidos iriam induzir a um aumento do número de casas comerciais, bem como ao crescimento do número e altura dos edifícios (cuja altura foi ali praticamente liberada).[83]

Encerrando esta parte cabem alguns comentários sobre a forma pela qual a administração do PMDB geriu a legislação legada pelas gestões anteriores. A postura dominante na interpretação destas leis, particularmente no que diz respeito aos usos "permissíveis" do solo, parecem ter-se caracterizado por uma acentuada liberalidade. O caso mais evidente é o das vias prioritárias, as quais foram sendo gradativamente ocupadas por toda sorte de estabelecimentos comerciais, desvirtuando seu propósito original. Segundo uma ex-representante do IPPUC no Departamento de Urbanismo o processo teria se dado assim:

> "O pessoal após a segunda administração Jaime Lerner começou a deixar, a soltar este e aquele uso do solo, a fazer remanso, a permitir estacionamento. Foi complicando. A longo prazo você não vai mais ter uma solução de chegada nas estruturais... Os acessos a estas vias tinham de estar livres. São as prioritárias que ninguém entendeu. Hoje você vê que as prioritárias estão, pouco a pouco, sendo congestionadas. Isto não deveria acontecer, porque elas são prioritárias de circulação de trânsito e não de uso do solo.".[84]

A liberação indevida de alvarás de funcionamento para estabelecimentos comerciais foi uma tremenda dor de cabeça para a gestão Requião, o qual se obrigou a enfrentar judicialmente os comerciantes implicados, sofrendo um intenso desgaste político.[85]

Processo similar ocorreu quando o prefeito Jaime Lerner assumiu novamente o cargo em 1988. Os decretos que dispunham sobre a estrutura policêntrica foram sumariamente anulados, causando sobre os empresários grande apreensão. Afinal, ninguém tinha certeza sobre o encaminhamento que seria dado àqueles que, em função das mudanças introduzidas por Requião, haviam decidido investir naquelas áreas.

Imediatamente se inicia uma ação conjunta da ADEMI e do SINDUSCON para pedir, primeiro, a prorrogação da validade dos alvarás de construção já emitidos e, segundo, que os mesmo pudessem ter seus projetos alterados sem implicar na sua invalidação.[86] Este esforço foi realizado através de reuniões conjuntas da ADEMI, SECOVI, IPPUC e Secretaria Municipal de Urbanismo as quais contaram inclusive, com a participação dos dirigentes máximos destas duas últimas[87], sendo bem sucedido.

Em 1990 começam a ser colhidos os frutos das "inovações" introduzidas dez anos antes acerca das formas de ocupação dos setores estruturais. O poder público detectava adensamento excessivo nas estruturais, o qual apontava para sua saturação em curto ou curtíssimo prazo. A saída seria desencorajar a ocupação destes eixos em favor de outras áreas onde já houvesse infra-estrutura urbana instalada. Neste sentido, haveria como que um retorno à política policêntrica defendida pelas administrações anteriores. Outro problema sério dizia respeito ao déficit habitacional, principal sub-produto do crescimento explosivo da cidade nos últimos vinte anos, o qual se manifestava em invasões de terras públicas (particularmente nas vastas áreas ociosas da CIC), encortiçamento e favelização.

Visando dar conta de ambos os problemas a terceira gestão Jaime Lerner põe em prática um dispositivo no decorrer dos debates constitucionais relativos à reforma urbana: o solo criado.

Coerente com a postura assumida na sua gestão anterior, Jaime Lerner envia a proposta do projeto de lei do solo criado para estudo de várias entidades representativas do empresariado, angariando apoio generalizado para a mesma. A lei previa para propriedades localizadas em determinadas áreas da cidade - isto é, aquelas que em se desejava incentivar a ocupação - seria possível se aumentar em 15% o potencial de aproveitamento do terreno, além de se ampliar em dois andares a altura máxima dos edifícios. [88]

Para usufruir dos novos limites os construtores teriam que pagar ao município 70% do valor adicional obtido no preço do imóvel. O dinheiro iria para um fundo de habitação, gerido pela municipalidade cuja aplicação se pautaria pelas determinações de um conselho, integrado tanto por entidades representativas da sociedade civil quanto por membros da administração pública.

Uma das poucas vozes discordantes da forma final que assumiu o projeto da Lei do Solo Criado foi, curiosamente, a da assessoria jurídica da ACP. Segundo ela, a lei desconsiderava a premissa principal do solo criado que seria a de igualar por baixo o potencial de aproveitamento de todos os terrenos, o qual deveria de saída ser reduzido ao mínimo, isto é, apenas um andar.

Quaisquer projetos que vizassem um aproveitamento maior que este mínimo e que estivessem dentro do permitido pela lei de zoneamento, só poderiam ser executados depois da correspondente remuneração ao poder público. Contudo, na proposta afinal aprovada tais objeções não foram levadas em conta, prevalecendo os direitos já adquiridos com a lei de zoneamento vigente.[89]

A ACP acabou manifestanto uma curiosa discordância para com as objeções de seu assessor jurídico. Para a ACP a lei não só tinha características bastante positivas, como também foi debatida "democraticamente". Esta discordância é tanto mais curiosa se levarmos em conta que o assessor jurídico já servia à instituição há mais de vinte anos, sendo figura totalmente identificada com os propósitos da entidade e, portanto, acima de qualquer suspeita.[90] Assim, em 19 de dezembro de 1991, pela lei nº 7841, era instituída a Concessão de Incentivo Construtivo, mais conhecida como a lei do solo criado, a qual seria regulamentada pelo decreto nº 86/93.

A política de interação das entidades representativas do capital imobiliário com os projetos em elaboração pela administração Lerner se manifestou também em outros episódios. Por exemplo, além das já mencionadas reuniões onde se discutiu a prorrogação/alteração de alvarás em função de leis que já não existiam, cabe mencionar as discussões conjuntas sobre propostas na legislação do uso do solo. Para viabilizá-las o presidente do IPPUC se reunia recorrentemente com os empresários na sede do SINDUSCON ou da ADEMI.[91]

Desta forma, os exemplos citados permitem perceber que tanto a ACP quanto a ADEMI, SECOVI e o SINDUSCON se viram envolvidos no processo de elaboração da legislação afeta ao uso do solo urbano, influenciando consistentemente a forma final que esta assumiu, quando não a definindo quase que totalmente. Cabe notar, porém, que todo esse processo se deu de forma não-institucionalizada. Vale dizer, a participação foi sempre informal e temporária. Jamais estes setores tiveram reconhecido pelo poder público o papel de participantes legítimos e formais na elaboração de políticas urbanísticas, ao contrário do descrito com relação à política industrial.

Isso não quer dizer que os empresários ligados ao capital imobiliário não tenham tentado, de forma deliberada e consistente, obter para si o direito formal a esta representação. A primeira iniciativa neste sentido partiu do então presidente do Sindicato dos Incorporadores de Imóveis, Nelson Galvão, por ocasião do debate sobre o Plano Diretor em 1966. Por sugestão dele foi estudada pela Câmara a "... participação das classes produtoras no órgão de planejamento do plano (sic)..."[92]

Estes estudos, se foram efetivamente realizados, deram em nada. A única entidade da qual realmente se cogitou de conferir participação no processo de planejamento foi o IEP. Pretendia-se, no artigo 7º, parágrafo 1º do projeto de lei nº 72/66 que institui o Plano Diretor que o Conselho de Urbanismo tivesse sete membros. O titular adicional seria indicado pelo IEP. Contudo o prefeito vetou a proposta.

É interessante recuperar as razões deste veto, pelo que ele pode conter de revelador acerca das pressões presentes na elaboração da lei. Apesar de se dizer sócio do IEP e, portanto, reconhecer os serviços que a instituição vem prestando à comunidade, o prefeito considerava a inclusão de um representante do instituto no Conselho de Zoneamento como "discriminatória", uma vez que excluía a participação de outros órgãos de classe.

Destes, menciona o Conselho de Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) tido por ele como "... certamente o mais representativo..." [93] além do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sindicato dos Engenheiros do Paraná, SINDUSCON, Câmara de Valores Imobiliários de Curitiba, Sindicato dos Corretores de Imóveis, Federação do Comércio, FIEP, etc. Além disso, prossegue no seu arrazoado, não se justificava a inclusão de órgãos ou entidades que não as do poder público na composição de uma entidade executiva, como é o caso do Conselho de Zoneamento.

O tema da participação formal dos empresários do ramo imobiliário na elaboração de políticas de planejamento urbano voltou à tona em 1988, quando por ocasião da 2ª eleição direta para prefeito desde o final da ditadura militar. Numa série de debates com os candidatos promovidos pelo SINDUSCON-SECOVI-ADEMI surgiu a proposta de criação de um "Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano" que seria composto por entidades como o CREA, IEP e as já mencionadas. Pelo menos dois candidatos, Maurício Fruet (PMDB) e Enéas Faria (PTB), reconheceram os méritos da proposta e com ela se comprometeram. Este último chegou mesmo a afirmar que "... é preciso decidir com quem conhece a cidade e tem competência para propor alternativas de desenvolvimento urbano..."[94]

Em tempos mais recentes o setor imobiliário voltou a articular mecanismos de participação formal na elaboração de políticas urbanísticas, desta feita no bojo da lei do solo criado. No seu texto estava prevista a criação de uma Comissão de Política Habitacional, a qual seria composta igualitariamente por membros da administração municipal, setor imobiliário e outras entidades representativas da sociedade civil. Sua função seria a de acompanhar a implantação de programas de incentivo social e, principalmente, conceder o incentivo do solo criado. Mas tal órgão jamais chegou a funcionar, dando margem a protestos por parte dos empresários. Face a esta situação o Secretário Municipal de Urbanismo veio a público, justificando a não-regulamentação da comissão como sendo dispensável, uma vez que os "resultados" (sic) da política do solo criado já teriam sido apreciados pela câmara.[95]

Talvez o único setor relevante da economia urbana que tenha ficado mais ou menos à margem de todos estes debates desencadeados no decorrer da reforma urbana contemporânea de Curitiba tenha sido o dos empreiteiros de obras públicas. Provavelmente tal fato se deu em função da recorrência com que suas diretorias ocupavam cargos de importância nas outras entidades analisadas. Desta forma, a estas outras entidades cabia conduzir o essencial do debate sobre o planejamento urbano, tornando menos relevante a necessidade de participação da APEOP.

Do exame da documentação da entidade se constata que a sua preocupação principal era a organização da indústria que representava. Desta forma, temas como a escasses de materiais de construção,[96] inadimplência dos órgãos públicos[97] e, principalmente, queda do nível da demanda por obras públicas [98] constituíam suas preocupações centrais.

Tal fato se deve, pelo menos em parte, à circunstância de que a APEOP representa um setor em processo de fragmentação. O ramo dos empreiteiros locais de obras públicas, notadamente no setor urbano, é compartilhado por um significativo número de empresas que tende, aliás, à aumentar. No pólo oposto, o do mercado nacional, percebe-se que apenas sete grandes empreiteiras dividem entre si o ramo de obras públicas. Mas tratam-se de empresas dedicadas à construção de obras enormes, como barragens, pontes e túneis que, pelo volume de emprego que geram e pelo capital de que dispõem para investimentos se distinguem radicalmente das outras empreiteiras.

Aspecto central nesta organização de mercado é que das "sete grandes", Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Constran, Mendes Júnior, Odebrecht, OAS e C.R. Almeida, somente esta última é paranaense.[99] A despeito de seu titular ter participado da fundação da APEOP, a empresa jamais tomou parte nas atividades da associação, preferindo se articular com a ACP. De fato, quando em meados da década de 1970 a empresa foi discriminada numa concorrência para construção de uma barragem em Minas Gerais, foi a ACP que saiu em defesa da C.R. Almeida, enquanto que a APEOP ignorava solenemente o fato.

Isso não significa, como pode se imaginar, que a APEOP não mantivesse intensos contatos com o poder público. Já em dezembro de 1971 a associação acertou com a prefeitura a designação de uma comissão encarregada de com ela tratar de assuntos relativos a obras. Em 1977 esta comissão seria designada de Setor de Serviços Urbanos e sua principal função, ao lado do contato com os órgãos públicos municipais, era a elaboração das tabelas de preços de obras e serviços urbanos. Estas eram discutidas conjuntamente com a prefeitura e constituíam referência central no processo de elaboração dos editais de concorrência para novas obras.

Se estas tabelas tinham para a prefeitura a função de balizar os custos previstos em cada obra, para a APEOP elas assumiam uma função ainda mais vital: era através delas que se buscava organizar o mercado. O que se tentava impor aos associados era o princípio de que nenhuma empreiteira deveria aceitar obras do governo abaixo do preço assim estabelecido. Ou, inversamente, vencer concorrências pelo recurso ao oferecimento de preços abaixo do mínimo.

Nem sempre essa tarefa se mostrou isenta de problemas ou mesmo praticável. No relatório de atividades da APEOP no período de 1º de outubro de 1984 a 30 de setembro de 1985 o Setor de Serviços Urbanos dá conta de que:

> "... procuramos também desenvolver junto aos associados um sentimento de união e de responsabilidade de cada um com os demais, evitando desta maneira disputas desnecessárias que viessem a prejudicar o grupo de empresas que labuta na área." [100]

O trecho acima trata-se da única menção em quase trinta anos à dificuldades de organização do mercado. É compreensível que tal fato tenha se verificado justamente na época da estagflação da primeira metade dos anos 1980, quando a capacidade de investimento do Estado desceu a níveis assustadores.

Para a atuação da APEOP esta é a questão fulcral. Seus intentos de organizar o mercado só são viáveis se houver um volume permanente de encomendas por parte do setor público. Se a quantidade de editais de concorrência cair, então a possibilidade de que as empresas renunciem à seguir as tabelas de preços aumenta forma catastrófica, surgindo então um significativo número de concorrentes que se dispõe a fazer qualquer serviço por qualquer preço.

Do ponto de vista da entidade então, o ideal é que os vários governos estejam sempre fazendo regularmente novas encomendas, e pagando os contratos pontualmente. Até um aquecimento muito brusco da demanda pode ser indesejável, uma vez que este provoca uma inflação de demanda no mercado de matérias primas e outros insumos, como a conjuntura de 1973 veio a provar de forma convincente.[101]

Uma das iniciativas isoladas do poder público que mais contribuiu para viabilizar a organização do mercado por parte da APEOP foi, sem dúvida, a criação do Plano Comunitário de Pavimentação (PCP) da URBS, na qual esta entidade vendia aos moradores - de regiões que pudessem pagar, claro - os serviços de pavimentação, cobrando diretamente destes e contratando os serviços junto às empreiteiras.

Segundo o relato de um dos diretores do Setor de Serviços Urbanos da APEOP [102] este tipo de encomenda era sempre muito bem vinda para as empreiteiras que estivessem com capacidade instalada ociosa. Os intervalos existentes entre a entrega de uma obra e a contratação de outra eram sempre vividos com muita ansiedade pelo empreiteiros. O engajamento temporário das empresas no plano de pavimentação da URBS garantia que estas estariam de alguma forma sempre ocupadas, enquanto aguardavam editais de concorrência para obras realmente significativas.

Esta política, ao que tudo indica, era discretamente favorecida pela prefeitura de Curitiba, como demonstra esta transcrição de trecho de um ofício que ela enviou para a APEOP, onde noticia a obtenção de verbas para o projeto CURA:

> "A política da prefeitura municipal de Curitiba é assegurar a continuidade do ritmo de trabalho, de maneira a assegurar uma distribuição de obras mais eqüitativa entre os associados da APEOP". [103]

Assim, deve ter sido com pesar que os empreiteiros assistiram à desativação do Plano Comunitário de Pavimentação, na administração do prefeito Roberto Requião. Aparentemente o novo prefeito desejava uma política de pavimentação de cunho mais "social" que não se destinasse apenas àqueles que podem pagar, vendo com antipatia a proposta do PCP. Mais ainda, a transformação da URBS em gerenciadora do transporte coletivo, pode também ter pesado na decisão de extinguir o PCP, dado o volume de tarefas e responsabilidades que se abateu sobre aquela empresa.

Desta forma, não é surpreendente o entusiasmo com que a APEOP se refere às gestões de Jaime Lerner e, secundariamente, de Saul Raiz. Tratam-se de períodos de crescimento econômico,[104] de encomendas de obras em abundância e de imaginativos mecanismos de financiamento dos gastos públicos em infra-estrutura urbana. Esta simpatia deve ter crescido ainda mais em 1982, quando o prefeito doou à entidade um terreno de localização privilegiada, destinado à construção da sua sede própria. Tratou-se de uma demonstração de apreço que, até onde se sabe, não foi proporcionada a nenhuma outra entidade patronal.[105]

Nenhuma narrativa sobre a relação entre o poder público e a classe empresarial de Curitiba ficaria completa sem pelo menos um comentário sobre os episódios envolvendo o IPPUC, de um lado, e a construção do Shopping Center Mueller e da Conectora Cinco, por outro.

O caso da construção do Shopping Center Mueller é bem conhecido. Tratava-se da construção de um gigantesco shopping center no limite do Centro Cívico com o centro da cidade, num local em que existia uma enorme metalúrgica desativada: a Metalúrgica Marumby de propriedade de Mueller & Irmãos Ltda. que remontava ao início do século. Ocupando uma área equivalente a várias quadras, o terreno com o que restava das fachadas da antiga indústria havia despertado sucessivamente o interesse de vários incorporadores e construtores. Contudo, face às severas restrições impostas pela legislação do uso do solo para aquela região, ninguém se dispos a realizar ali qualquer empreendimento.

Subitamente, em março de 1980 foi concedido à SAME - Administração e Empreendimentos Ltda. autorização para ocupar a integridade do terreno isto é, sem qualquer recuo, à título de preservação das fachadas, com um projeto gigantesco, gerador de tráfego intenso - o que era vedado pela lei - e destinado a uma finalidade que contrariava as normas ali vigentes para o uso do solo: o da construção de um shopping center.

O caso provocou uma impressão profunda na época, pois pouco tempo antes outro incorporador havia pretendido realizar ali projeto semelhante, sendo-lhe recusada a permissão precisamente com base na legislação vigente. Como resultado, este empreendimento se viu deslocado para o município vizinho de Pinhais.

Com a vitória do PMDB nas eleições gerais de 1982 assume a prefeitura Maurício Fruet, indicado pelo governador José Richa. Graças ao mecanismo do voto vinculado imposto a estas eleições, o PMDB conseguiu também uma inédita base municipal, fazendo pela primeira vez a maioria da Câmara de Vereadores.[106] Criaram-se, desta forma, as condições objetivas para a realização não de uma, mas de duas CPIs dedicadas à investigar a administração pública precedente. De forma bastante compreensível, o tema de ambas as CPIs recaiu sobre a gestão do espaço urbano. Em 1982 são instaladas as CPIs do Shopping Mueller e do IPPUC.

No decorrer do processo de investigação confirmou-se a violação de várias leis e normas relativas ao uso do solo, no intuito da administração conceder a determinado grupo o alvará necessário a construção de tão grande empreendimento. Para começar, a área onde se encontrava o Shopping era tida como sendo parte de um Setor Especial de Interesse de Preservação [107] no interior do qual não poderia ocorrer nenhuma alteração, física ou de uso, sem que fosse ouvida uma comissão especial dedicada a estudar os usos possíveis do solo ali. Ficou patente que tal jamais ocorreu.

Mais ainda, a Lei nº 5.234 de dezembro de 1975, que definia o Centro Cívico como setor especial, só permitia ali a instalação de estabelecimentos de comércio e serviços setoriais, excetuando-se assim super e hipermercados. Seria permissível a construção de centros comerciais, desde que ouvido o Conselho de Zoneamento. Não só o conselho não foi ouvido neste caso, como pelo sentido do texto da lei se percebe que não se teria podido confundir, pelo menos naquela época, centros comerciais com Shopping Centers.[108]

Como já foi dito, as paredes originais da fábrica Mueller ficavam na divisa do terreno. Uma vez que a legislação vigente exigia grandes recuos para obras naquela região [109] a área a ser ocupada sofreria reduções substanciais. A pretexto de reciclagem da fachada da construção original, justificado pela sua pretensa importância histórica e seu presumível valor sentimental para a cidade, dispensou-se a exigência do recuo. Desta forma, os incorporadores lucraram quase quatro mil metros quadrados a mais.[110] Outras vantagens diziam respeito à taxa de ocupação, que não poderia exceder a metade do terreno. Ora, construíu-se na totalidade da área disponível. Lucraram aí os construtores mais de seis mil metros quadrados.

Outras infrações graves diziam respeito a inobservância do decreto nº 161 de 9/2/1979, o qual estabelecia a área máxima de 10.000 metros quadrados para supermercados, centros comerciais e similares. Ora, o Shopping Mueller tem, incluindo suas garagens, mais de 65.000 metros. Contudo, uma vez que o projeto da SAME já era do conhecimento do IPPUC, o então prefeito Saul Raiz teria feito constar da redação do decreto em questão uma cláusula de excepcionalidade. No seu artigo segundo, ela facultava ao Conselho Deliberativo do IPPUC que:

> "... poderá ser autorizado excepcionalmente, em casos especiais de reciclagem de usos ou preservação de patrimônio histórico e cultural, centros ou galerias comerciais em estabelecimentos com área superior ao limite previsto.." [11]

Ora, provou-se que o Conselho Deliberativo do IPPUC não se pronunciou a respeito do projeto que veio a ser aprovado e, mesmo que o tivesse feito, não teria dado legalidade ao ato, uma vez que esta era competência do Conselho de Zoneamento (no que dizia respeito aos usos permissíveis) e da Comissão Especial da áreas de interesse de preservação. Desta forma ficou provado que a concessão do alvará foi inteiramente ilegal.

Além dos dirigentes do IPPUC que estiveram diretamente envolvidos com o processo, a CPI responsabilizou os ex-prefeitos Jaime Lerner e Saul Raiz, como os artífices dos procedimentos que levaram à concessão ilegal do alvará. Com relação ao Shopping propriamente dito pouco ou nada restou ao PMDB fazer, exceto impor aos incorporadores os custos da realização de obras que garantissem a segurança dos pedestres que, certamente, afluiriam em grande quantidade ao local.

Sobre o processo de financiamento da obra nenhuma investigação foi feita, a despeito de existirem denúncias de que a Caixa Econômica Federal teria aprovado empréstimos excepcionalmente favoráveis à construção do shopping. Tais empréstimos teriam condições tão generosas que um observador as definiu como típicas de transações de "pai para filho".[112] Mas aqui a omissão era compreensível, uma vez que uma investigação sobre a CEF estava fora da jurisdição da Câmara.

Também sobre os incorporadores propriamente ditos, isto é, os que tiveram asseguradas para si a oportunidade de lucros astronômicos - e que foram correspondentemente negadas aos seus concorrentes - nada recaiu. Até mesmo a realização das obras de segurança impostas pela prefeitura foi postergada ou evitada de vez.[113] Uma vez que não se encontrou indícios de que estes tivessem corrompido a administração municipal ou, inversamente, de que esta última tivesse se beneficiado com vantagens em troca das facilidades mencionadas, nenhuma investigação foi feita sobre a SAME.

Para o observador contemporâneo, examinando dez anos depois a documentação legada pela CPI do Shopping Mueller, tais posturas só podem produzir uma sensação de ingenuidade. Afinal, depois das experiências das CPIs do PC Farias (1992) e dos Anões do Orçamento (1993) parece incrível que nenhum sigilo bancário ou fiscal tenha sido quebrado, ou sequer tenham sido investigadas as relações pessoais, que ligavam uns com os outros, todos os personagens envolvidos.

Nós contemporâneos, a quem foi conferido o extraordinário privilégio de saber como as coisas aconteceram, estamos em perfeitas condições de fazer algumas inferências sobre as relações pessoais que ligariam os principais personagens envolvidos na questão. Já mencionamos os prefeitos implicados no caso; cabe agora revelar quem eram os incorporadores que foram tão generosamente aquinhoados pelo poder público. Tratavam-se dos proprietários da COMBRASHOP - Companhia Brasileira de Shopping Centers, a qual administrava por sua vez a SAME - Administração e Empreendimentos Imobiliários Ltda. Seus donos eram Salomão Soifer (diretor-presidente), Teig S.A. Comércio de Roupas (representada por Rubens Teig, Samuel Teig, Jacob Teig e Chana Teig Brami) e Milton Gurtensten (diretor administrativo).

O que há de curioso nesta lista de nomes é que ela se compõe de pessoas com participação ativa no Centro Israelita do Paraná, entidade que congrega a comunidade judaica da capital. Dela participaram também o ex-prefeito Jaime Lerner e familiares do ex-prefeito Saul Raiz e do ex-ministro Karlos Rischbieter, além de personagens como Maurício Schulmann, Mechel Woller, bem como conhecidos empresários da construção civil, como David Pechman, Marcos Axelrud, Moisés Berger, Henrique Knopfholz, Moisés Bromfman, etc. os quais ocuparam cargos importantes na direção de entidades representativas do capital imobiliário. [114]

Além disso, cabe frisar que também participaram da entidade dois dos ex-presidentes da URBS: Rubens Jacob Teig (1980/1983) [115] e Mechel Woller (1975/1978). Este último na época do encaminhamento do pedido de construção do shopping por parte da SAME era justamente o Diretor Financeiro da Caixa Econômica Federal.[116]

Face à estas informações, parece razoável se enunciar a hipótese de que as relações pessoais mantidas entre os membros desta instituição teriam podido eventualmente servir como mais um elo de contato entre o poder público e o empresariado do capital imobiliário no processo de formação de políticas urbanísticas.

A CPI do IPPUC, por outro lado, jamais foi concluída. Dela tudo o que restou foram os depoimentos de denunciados e denunciantes, onde se dá conta da possibilidade da existência de concorrências imorais, [117] acúmulo indevido de cargos, [118] e vazamento de informações confidenciais. A maior parte destas foi efetivada pelo jornalista Cândido Gomes Chagas. A partir do seu depoimento é que novos elementos foram chamados a depor.

Também o Deputado Estadual Erondy Silvério (PDS) foi chamado a depor, uma vez que ele denunciara no plenário da Assembléia Legislativa que o vazamento de informações relativas à mudanças na lei de zoneamento, bem como à construção da Conectora Cinco, haviam privilegiado diversos grupos econômicos. Apesar de confirmar tanto que houve o vazamento como saber dos nomes envolvidos, o deputado se negou a apontar tanto os grupos que foram privilegiados quanto a fonte das informações.[119]

O alvo recorrente das acusações era a Conectora Cinco, um sistema trinário completo, com toda infra-estrutura urbana, que se constituía numa continuação do eixo estrutural ligando a Curitiba à Cidade Industrial. Este vasto conjunto de obras foi realizado numa área onde havia uma das mais baixas - isto é, quando havia - densidades demográficas da cidade, num momento em que regiões densamente povoadas continuavam carentes de infra estrutura.

Desta forma, terras que tinham todas características de zona rural foram instantaneamente urbanizadas multiplicando astronomicamente o seu valor. Mais ainda, mesmo após urbanizadas, estas áreas somente começaram a ser ocupadas mais intensamente apenas dez anos depois, com construções de alto e altíssimo luxo, num procedimento típico do padrão de atuação dos especuladores imobiliários urbanos.

Existem duas versões para o fato. A primeira explica o fenômeno com um caso de deliberada má fé, onde se se conjugou o emprego de verbas públicas e o vazamento de informações para, como disse o deputado Erondy Silvério, propiciar a quem comprou "a preço de banana" a possibilidade de se fazer "fortunas da noite para o dia".[120]

A segunda versão - a oficial - defende que o Banco Mundial teria destinado verbas para a realização de obras de infra-estrutura urbana na área. Por sua vez, o BNH teria alocado o dinheiro necessário para se fazer as desapropriações antes da instalação dos equipamentos urbanos. O objetivo era assentar ali 70.000 pessoas, presumivelmente de mais baixa renda, uma vez que iriam residir bem próximo da CIC: tratava-se do projeto da "Nova Curitiba". Uma vez que o BNH não repassou a verba, a URBS teria se visto obrigada a deslanchar as obras do trinário, para a qual já havia dinheiro disponibilizado.[121]

Dois fatos curiosos chamam a atenção no processo da Conectora Cinco. O primeiro é o por que do poder público não ter direcionado então, face à negativa do BNH, a aplicação das verbas para outros setores onde as obras fossem mais urgentes e realmente necessárias. Aparentemente tal possibilidade nunca teria sido levada em conta pelos gestores públicos.[122] A segunda é o fato de se encontrar à testa da URBS naquela época justamente um conhecido empresário do ramo imobiliário, com notórias ligações com a comunidade de negócios local. Embora nenhuma das fontes de eventuais vazamentos de informação privilegiada tenha sido jamais apontada, não deixa de ser intrigante o fato de que à testa do empreendimento que gerou tão violenta especulação imobiliária se encontrasse justamente um dos maiores incorporadores de Curitiba.[123]

Referências Bibliográficas:

1. SINGER, P. O plano diretor de São Paulo, 1989/1992: a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M.C.R. (org.) Na sombra da cidade. São Paulo, 1995, p. 182.
2. Segundo Saia (1972), entre 1930 e 1954 nada menos de 270 Km2 de área urbanizada foram incorporados à malha urbana sem obedecer a qualquer lei ou diretriz, com claros indícios de que o processo desde então só fez por aumentar. A área total do município é de 1453 Km2. Citado em: MAYER, R.M.P. Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50. Tese de doutorado, FAU/USP, 1991, p. 241.
3. Nas palavras do Governador Adhemar de Barros à população pobre: "... podem construir suas casas sem planta que a prefeitura fecha os olhos..." In: KOWARICK & BONDUKI, op. cit. p.138.
4. MAYER, R.M.P. Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50. Tese de doutorado, FAU/USP, 1991, p. 244.
5. DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano, In: Espaço e debates, Ano VIII - 1988, nº 24, p. 37.
6. KOWARICK, L. & BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (org.) As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente, Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC/UNRISD, 1988, p. 145.
7. MASSENA, R.M.R. O valor da terra urbana no município do Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado em planejamento urbano. PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1976, 92 p.
8. GONDIM, L.M.P. Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil, PhD Thesis, Cornell University, 1986, p. 89.
9. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão parlamentar de inquérito dos loteamentos clandestinos, Relatório geral, p. 8, 1978.
10. Veja-se por exemplo ETZKOWITZ, H. & MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. In: Comparative urban research, vol. VI, numbers 2-3, 1978, pp. 46 a 53.
11. Segundo depoimento de Mário Antônio Baumle, ex-diretor do Setor de Serviços Urbanos da APEOP, quando do surgimento da associação há 35 anos poucas empresas dividiam entre si o mercado. A partir de meados da década de 1980, segundo ele, surgiram dezenas e dezenas de empreiteiras disputando o mercado e, a cada dia aparecem novas porque "... para abrir uma empreiteira hoje o sujeito só precisa de uma kombi e uma pastinha 007..."
12. Passo importante nesse sentido foi dado em 1991 quando a ADEMI criou uma empresa de consórcio estadual para aquisição da casa própria que reunia as 40 maiores empresas do ramo.

"ADEMI constitui empresa de consórcio imobiliário no Paraná" in: Gazeta do Povo de 20/11/1991. p. 2.
13. Haja visto o exemplo do contraste entre a indústria do carvão norte-americano e a européia, conforme descrito em BOWMANN, J. R. Capitalist coletive action: competition, cooperation and conflict in the coal industry. Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 342 p.
14. "Comemorações e festividades dos 46 anos da FIEP". IN: Indústria, órgão oficial de divulgação da FIEP, Edição Comemorativa, Curitiba, 1990, p. 46/47.
15. "Meio século de história". In: Boletim da Construção, órgão oficial de divulgação do SINDUSCON, Curitiba, 5/junho/1994, nº 315. pp. 6-7.
16. O surgimento de tal entidade se deu face à mobilização dos empreiteiros para cobrarem do governo do Estado o pagamento devido pelas numerosas obras executadas na gestão de Bento Munhoz da Rocha Neto, alusivas ao centenário de emancipação política do Paraná. A esse respeito ver: "Associação e opinião - autêntico instrumento" In: "O empreiteiro do Paraná". órgão oficial de divulgação da APEOP, Ano I, nº 1, julho de 1966, pp. 2.
17. Segundo informante do SINDUSCON.
18. Especificamente em 1965, quando da elaboração do primeiro plano preliminar de urbanismo de Curitiba; em 1988 quando da segunda eleição direta para prefeito desde o fim da ditadura militar; e, em 1990, quando da elaboração da Lei do Solo Criado.
19. NAMUR, op. cit. p. 17.
20. Há uma associação evidente entre a SAGMACS, o PDC e o propósito dos governantes deste partido de pautarem sua atuação pelo planejamento e pela racionalização. O primeiro governador do país a elaborar um plano de governo foi o de São Paulo (Carvalho Pinto, 1961); o segundo foi o do Paraná (Ney Braga, 1963); ambos do PDC e os dois formulados pela SAGMCS. O prefeito de Curitiba à época da elaboração do atual Plano Diretor, vale lembrar, também era do PDC.
21. Data desta época a criação de uma extensa "administração paralela" que visava precisamente contornar a ineficiência da administração pública tradicional sem atingir interesses estabelecidos. Surgem aí a CAFE do Paraná (agropecuária), a FUNDEPAR (educação), a SANEPAR (água e esgoto), a TELEPAR (telecomunicações), a CELEPAR (informática), a COHAPAR (habitação), e a CODEPAR (fomento econômico). In: AUGUSTO, op. cit. p. 29.
22. Folha do Comércio - órgão oficial da ACP, ano XI, Curitiba, 18/24 out. 1971 - nº 583 - "Atas de reunião da ACP", 97ª reunião, 4.10.71, p. 6
23. Folha...1/7 nov. 1971 - nº 585 - "ACP preocupada com o desenvolvimento" p. 8.
24. Folha... Ano XI - 15/21 nov. 1971 - nº 587 - matéria de capa.
25. Instaurou-se uma autêntica "indústria" das desapropriações na CIC, com os ex-proprietários requerendo na justiça indenizações que incorporavam a valorização das

terras após a implantação da CIC, Ver IPPUC, "Memória..." op. cit. vol. 6. abril de 1991, Depoimento de Luis Groff, ex-pres. da CIC, pp. 90 e 93.
26. Segundo aquele ex-presidente da CIC S.A. a dívida da empresa cresceu entre 1982 e 1990 de 31 para 150 milhões de dólares sem que nenhum empréstimo adicional tivesse sido tomado ("Dinheiro Novo"), apenas com a rolagem da dívida. Ver IPPUC, "Memória..." op. cit. vol. 8, 1991, 87/103.
27. LERNER, J. citado em NAMUR, M. op. cit. p. 131.
28. NAMUR, M. Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial. Tese de doutorado, FAU/USP, 1991, p. 114.
29. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 2/4.
30. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 1/3.
31. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Jaime Lerner, 19/8/1983, p. 1.
32. Segundo Luiz Antonio Fayet, ex-presidente do BADEP, a participação do Paraná no PIB industrial do país teria, graças à atuação da CIC e do BADEP, saltado de 2,3% para cerca de 7% em dez anos. In: "Memória..." op. cit. vol. 6, p. 65.
33. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 4 onde justifica que "... mas o jeton destes conselhos eram puramente simbólicos...".
34. Segundo breve currículo pessoal de ambos que consta de IPPUC, "Memória..." op. cit.
35. Duas entidades informais emergiram a partir do final da década de 1980, as quais materializaram a aliança em questão: um grupo político e uma comunidade empresarial. O primeiro é conhecido como o grupo dos "Cinco Jotas", composto por José Richa, Jaime Canet (ex-governadores), Jaime Lerner (atual governador), José Carlos Gomes de Carvalho (atual vice-prefeito de Curitiba) e José Eduardo de Andrade Vieira (atual ministro da agricultura e presidente do Banco Bamerindus). O segundo é conhecido como o "Grupo dos 13", englobando 13 das maiores empresas e conglomerados do Estado: Banco Bamerindus (José Eduardo de Andrade Vieira), Olsen Veículos, Trombini S.A., REFRIPAR, Impressora Paranaense, Hotéis Deville e Imobiliária Habitação (Jaime Canet Júnior), Placas do Paraná S.A., Nutrimental S.A., C.R. Almeida (Henrique do Rego Almeida), Coruião Comércio de Automóveis Ltda. (José Carlos Gomes de Carvalho), INPACEL (idem), Iguaçu Celulose e Papel S.A., Civema Veículos, Lar Empreeendimentos S.A e Indústrias Químicas carbomafra S.A., e INEPAR S.A. Segundo informante que trabalha para estes grupos.
36. Processo idêntico já havia sido constatado anteriormente no estudo de GOMES, A.M.C. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro, Campus, 1979, pp. 117-132.

37. é o caso do IEP e da APEOP que, durante muito anos, funcionaram na mesma sede, tendo elementos comuns na maior parte de suas diretorias. Este vínculo só se enfraqueceria a partir da construção da sede própria da APEOP, em terreno de localização privilegiada doado pelo então prefeito Jaime Lerner (1989) àquela entidade.
38. "O consenso de Requião" - Correeito de Notícias de 27/07/1988. A matéria fala que o candidato de "consenso" proposto por Requião para ser vice na chapa de Fruet é o empreiteiro Hélio Campos, mas os vice prefeituráveis queriam a realização de prévias.
39. Os casos mais conhecidos são os de Lineu Borges de Macedo, Alberto Foloni Neto, Manoel Ribas Neto e Rubens Jacob Teig; o primeiro, conhecido empresário do ramo da construção civil, foi Secretário de Urbanismo do Prefeito Maurício Fruet (PMDB, 1982-1985), o segundo e o terceiro, donos de conceituadas empresas de arquitetura, exerceram aquele cargo nas gestões de Jaime Lerner (ARENA, 1971-1975) e Roberto Requião (PMDB, 1985-1988). Este último, empresário do ramo imobiliário e do comércio varejista, foi presidente da Cia. de Urbanização de Curitiba (URBS S.A.) e esteve envolvido nos controvertidos episódios da construção da Conectora 5 e da construção do Shopping Mueller. Além disso não era incomum que funcionários e assessores do IPPUC prestassem assessoria para os construtores visando "adequar" projetos para fins de liberação. A esse respeito ver CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 2/2. e de Dúlcia Aurílquio, p. 2.
40. Para uma reconstituição dos acontecimentos do período ver MAZZA, L.G. Uma colagem na memória: do bondinho ao articulado. In: "Memória..." op. cit. vol. 2, pp.51-56.
41. Um relato dos enfrentamentos do período se encontra em PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Transporte coletivo, Curitiba, 1987, texto de Tereza Urban, pp. 40-45.
42. "Memória..." op. cit. Depoimento de Carlos E. Ceneviva, pp. 30, vol. 2, 1990.
43. Referências abundantes a este projeto de reforma do transporte coletivo se encontra na coleção Memória da Curitiba Urbana, op. cit. vários depoimentos.
44. Relatos da época referem-se ao caráter áspero destas discussões, como sendo "... uma briga de o Jaime ter que dar murro na mesa. Ele chegou a ameaçar os empresários de transporte coletivo de que, se não usassem também o ônibus expresso, a prefeitura compraria a frota..." In: "Memória..." op. cit. Depoimento de Carlos E. Ceneviva, pp. 31, vol. 2, 1990.
45. ROVANI, E. Depoimento In: IPPUC, Memória da Curitiba Urbana, Curitiba, 1990, pp. 67-87.
46. Ver CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Dante Francheski, 20.05.83, pp. 5. onde afirma que a diferença de preço era cerca de três vezes maior no caso dos futurísticos Expressos.
47. ROVANI, op. cit.

48. Folha... 29/04-05/05 1974 - Ano XIV - nº 715 - "Últimos passos para expresso operar em Curitiba", p. 4.
49. Só em 1981, no auge do processo de implantação da RIT com os ônibus Interbairros, foram editados dois decretos retificando e reafirmando o traçado das áreas seletivas, os de nºs 338 de 15/9/1981 e 404 de 19/11/1981.
50. ROVANI, E. Entrevista concedida ao autor em 26/01/1995.
51. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Dante Francheski, 20.05.83, pp. 5. onde o presidente do sindicato patronal arrola inúmeras iniciativas desatradas do IPPUC no processo de implantação dos expressos.
52. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Jaime Lerner, 19/8/1983, p. 3.
53. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Dante Francheski, 20.05.83, pp. 2, onde o depoente considera que as áreas seletivas são indispensáveis, por eliminarem a "concorrência ruinosa".
54. Talvez o benefício mais substancial da metodologia de cálculo empregada fosse a desconsideração do lucro financeiro no montante de recursos arrecadados pelas empresas. Estas compravam os insumos com prazos de pagamento entre 10 dias (diesel) a 60 dias (pneus), mas recebiam sempre à vista as passagens. O lucro obtido com a aplicação deste dinheiro no período anterior aos pagamentos era integralmente embolsado pelos empresários. In: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Tancredo Lombardi, 7/10/83, fl. 3.
55. Um relato pormenorizado dos vícios das planilhas é dado em PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Transporte coletivo, Curitiba, 1987, texto de Tereza Urban, pp. 56.
56. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Transporte coletivo, Curitiba, 1987, texto de Tereza Urban, pp. 48.
57. "Romaria à mansão de dona Solange: vereadora admite que levou dinheiro de empresas de ônibus e governador usa um vídeo para acusar vereadores de receber suborno" In: Veja Paraná, 2/12/1992, pp. 10-15. De particular interesse para a informação levantada é o box "O mapa da mina" à p. 15.
58. GARCIA, M.D. op. cit. pp. especialmente o cap. 4 - "Movimentos e articulações" pp. 155-218.
59. Folha... 17/09 - 23/09 de 1984 - ano XXIII - "Reuniões da diretoria", p. 2.
60. Folha... 27/09 - 03/10 de 1984 - nº 1211. "Reuniões da diretoria", p. 2.
61. Uma breve cronologia dos principais fatos relacionados ao enfrentamento entre o poder público e estes empresários, extraída de fontes de imprensa da época, segue-se abaixo:

1. "Nem espetáculos, nem brizolices: no seu 1º contato com a imprensa, Requião prometeu uma administração sóbria e voltada somente para os interesses da comunidade." Os 3 temas principais da sua fala foram transporte, reforma

administrativa e política; afirma que o contrato com as empresas de transporte coletivo firmado por Lerner não foi submetido a licitação pública nem a Câmara Municipal. In: Jornal Correio de Notícias de 3/01/1986, matéria de capa.
2. "Receita da China - opinão de Renato Schaitza": Comenta anúncio de Requião na Revista Veja de que pretende fazer a gerência do sistema do sistema de tranporte coletivo de receitas... sendo este um Negócio da China, pois a aplicação do dinheiro arrecadado reverteria em melhoria nos transportes; porém ressalta o autor da matéria, que a expropriação de receita de empresas privadas pelo poder público não tem amparo legal, exceto quando se trata de cobrança de dívida e se determinada por autoridade judicial. Fala sobre uma possível arma de pressão sobre as concessionárias do transporte que é uma ação popular pendente faz um ano, denunciando o então prefeito Jaime Lerner e as empresas. O autor da matéria evidencia o fato de que se esta medida for bem articulada e se a ação popular ganhar na justiça pode contribuir para o aumento da frota de ônibus. Outra providência que deveria ser tomada segundo o autor da matéria é a explicitação das irregularidades nos critérios para a fixação das tarifas, constantes do que chamam planilha, onde Requião quando candidato afirmou que o povo era lesado e se tome as providências necessárias, caso o fato seja real. Jornal do Estado de 12/01/1986, p.2.
3."Prefeito Requião condena o lucro" : Resumo da palestra inaugural do I Encontro Nacional de Transportes Urbanos, promovido pela Fundação Pedroso Horta do PMDB. Requião criticou o sistema de transportes coletivos alegando estar voltado para os interesses dos empresários. Diz que as passagens podem ser barateadas se o transporte coletivo for usado de forma racional e por um nº sempre maior de pessoas. Para ele o sistema de concessões inviabiliza o gerenciamento dos transportes porque os investimentos feitos pelos empresários são ainda muito baixos. Propõem o gerenciamento dos transportes públicos, podendo a frota ser paga com receita de impostos e subsidiada com recursos públicos, com o apoio da iniciative privada. In: Jornal Indústria e Comércio de 6/01/1986, p. 3.
4."Empresa de Transportes coletivos": Matéria acerca da criação da EGTC, subordinada a URBS, que destaca as metas para este órgão: promover a implantação de um novo sistema tarifário, introdução do vale transporte e passe livre mensal, gerência pública do sistema de receita, pagamento por Km rodado, introdução gradativa da frota pública, integração tarifária e operacional das linhas metropolitanas. Análise e reorganização do atual sistema. In: Jornal do Estado de 7/01/1986, p. 4.
5."Donos de ônibus irão à justiça para pedir reajuste das tarifas - os empresários também questionarão a emissão de vale transporte pela prefeitura - eles são absolutamete contra": Pres. do Sindicato Dante Franceschi responde às "insinuações" de Requião sobre erros da planilha e lucros obtidos pelas empresas. Diz que entrarão nas justiça para

pleitear reajuste não concedido de 9% e para obter a responsabilidade pela emissão de vales tranporte. Desmente: não-consideração dos serviços de ônibus seletivo, circular e vizinhança, desvio de verbas e pneus para turismo, transferência de pessoal para a construção civil, lucros financeiros nas compras a prazo, etc. Afirma que a responsabilidade de elaboração da planilha não é dos empresários, mas de uma comissão nomeada por Fruet. Condena o não cumprimento de uma das cláusulas do contrato mantido com a prefeitura - que vigora até 1991 - que prevê a elevação das tarifas assim que o diesel alcançe 5% de variação e/ou a mão de obra seja reajustada. Lembra que a ação popular que envolve o contrato de concessão às empresas de tranporte coletivo não foi julgada e portanto não é válida. In: Correio de Notícias de 22/02/1986, matéria de capa.
6. "Prefeitura intervém no transporte coletivo se vale não for aceito": O judiciário cassou a liminar que impedia a comercialização do vale transporte por parte da prefeitura. Os empresários recusam aceitar a medida. A prefeitura pode intervir nas empresas se tal acontecer, pois isso caraterizaria "grave perturbação da ordem pública". In: Correio de Notícias de 15/03/1986, matéria de capa.
7."Transporte coletivo: Requião quer jogar o povo contra empresas" - Requião alega que a passagem da comercialização dos vales pela prefeitura seria uma maneira de acabar com o desvio do nº de passageiros o que Franchesci alega não ser verdade pois quem controla isso é a prefeitura que recebe diriamente as fichas com estes dados. In: Correio de Notícias de 20/03/1986, p. 2.
8."Erondy: Requião é farsante e demagogo": Deputado do PDS alega que Requião infringiu a lei federal que determina a distribuição dos vale transporte, a qual obrigatoriamente pertence às empresas. O prefeito teria ignorado a lei, mudado o estatuto da URBS e praticado a apropriação indébita dos vales. In: Jornal O Estado do PR de 21/03/1986, p. 3;
9."Tramóia na prefeitura - vereador denuncia negociata política com tarifa do transporte coletivo": Vereador Santiago Losso (líder - PL) acusa Requião de não ter deflacionado as tarifas de transporte coletivo como manda o decreto 2284 que criou o plano cruzado, congelando os preços e deflacionando as tarifas calculadas prevendo a inflação futura, arcando o curitibano com uma tarifa inflacionada e inflacionária. Denunciou o apoio de empresários do tranporte coletivo ao partido situacionista (Deps. Donato Gulim e Erondi Silvério) a seu candidato Álvaro Dias sendo o principal elemento de negociação a fixação da tarifa. In: Tribuna do Paraná de 6/10/1986, p.6.
10."Cidade": Críticas à PMC por aumentar as passagens de ônibus, sendo um dos acertos de gabinete realizados pelo prefeito buscando uma solução para a situação dos empresários que estão com seus lucros diminuídos. In: Jornal do Estado de 21/12/1986, p. 2.
11."Prefeitura quer anular o contrato com as empresas":

Declaração do líder da bancada do governo na câmara, que entende que o contrato firmado na gestão Lerner impede que se gerencie com eficiência o transporte. Apesar das medidas tomadas pela prefeitura "... os empresários continuam encontrando sempre válvulas de escape, protegidos pelo contrato assinado na gestão de Lerner". Ex-pres. da URBS, Cássio Taniguchi rebate as críticas, afirmando que a qualidade do transporte deve-se à má gestão da URBS. In: Jornal Indústria e Comércio de 15/01/1987, matéria de capa.
12."Requião intervém nos contratos": A partir do novo contrato a ser assinado com as empresas de transportes coletivos o poder municipal será o concessionário, comprando os serviços destes. Requião considera o contrato de 1981 como "Criminoso, lesivo aos interesses da população", sendo assim, estão em andamento negociações com os empresários que dizem que estão preparados para os entendimentos. In: Correiro de Notícias de 20/01/1987, p. 2.
13."Contrato de transporte coletivo de Ctba. - parecer do jurista Geraldo Ataliba": Parecer do jurista demonstra a irregularidade e declara que a PMC deve anular as prorrogações feitas em 1981.In: Folha de Ctba. de 21/01/1987, matéria de capa.
14."Transp. coletivo: prefeitura e empresas discutem modificações do sistema em Curitiba." - Negociações para revogar o atual contrato sobre o transp. coletivo iniciam com reunião de representantes da prefeitura, empresários e trabalhadores. O esquema de funcionamento será submetido ao prefeito. Assuntos discutidos: extinção da áreas seletivas, introdução de novo sistema de operação com a URBS sendo a concessionária e a criação de uma frota pública. In: Folha de Curitiba de 21/01/1987, p. 4.
15."Empresas de transporte coletivo perdem concessão e se tornam permissionárias": Empresas deixam de ser concessionárias, terão remuneração por Km rodado e não terão mais direito a áreas seletivas; começa a implantação da frota pública. Diz que a decisão de invalidar os antigos contratos não foi autoritária, mas sim fruto de acordo entre PMC e emrpesários. In: Correio de Notícias de 1/2/1987, matéria de capa.
16."Prefeitura dá explicações - o que muda no transporte coletivo - Nota oficial":
1. declara nulos os antigos contratos;
2. empresas passam a ser permissionárias;
3. acabam áreas seletivas, remuneração só por km rodado, receita do sistema passa a ser pública, criação do fundo para aquisição da frota, ônibus passam ao patrimônio público ao fim da vida útil. In: Diário Popular de 3/2/1987, p. 4.
17."Ônibus mais caro: empresa diz que não, Requião diz que sim" - O prefeito disse que caso o Sindicato continue tentando obter reajuste na remuneração por Km rodado, a prefeitura poderá intervir nas empresas; segundo o pres. da URBS os empresários tem cobrado sistematicamente uma elevação no valor da remuneração; os empresários negam. In: Correio de Notícias de 13/11/1987, matéria de capa.

18. "Requião recebe ameaças de morte mas não se importa": supostamente estas partiriam dos empresários do transporte coletivo. In: O Estado do Paraná de 2/02/1988, p. 5.
19. "Justiça freia frota pública em Curitiba": Sindicato das Empresas de ônibus ganha na justiça liminar que garante às empresas reajuste de 16% no pagto. do Km rodado. Como não houve reajuste, a diferença foi retirada do fundo destinado a constituição da frota pública, que caiu de 4 para 1,4 cruzados. Franchesci descreve a situação das empresas como pré-falimentar, acenando para o caos que deverá ser usado para preceder a estatização do sistema. Culpa as montadoras pela não entrega dos veículos devidos. In: Gazeta do Povo de 4/05/1988, matéria de capa.
20."Prefeitura apreende 105 ônibus": PMC conseguiu na Vara de Fazenda Pública o sequestro de 105 ônibus das permissionárias, cuja vida útil já havia vencido mas que continuavam a trafegar. Serão leiloados e os recursos empregados na aquisição da frota publica. O prefeito explicou que estes fazem parte do lote de 210 que as empresas devem ao sistema de transporte coletivo, já tendo sido pagos pela população. In: Diário Popular de 05/05/1988, p. 2.
21."Requião faz acusação a empresário - suborno": Os empresários teriam tentado trocar o acatamento da planilha de custos pelo prefeito em troca do financiamento da campanha do PMDB nas próximas eleições. Armação de João Simões, secretário do sindicato. In: Indústria & Comércio de 10/5/88, matéria de capa.
22."Empresários vão processar o prefeito por difamação": Alega-se calúnia e difamação por suposta tentativa de suborno. Confirmado em nota oficial do sindicato dois dias depois. In: O Estado do Paraná de 7/05/1988, p. 5.
23."Tarifas: prefeitura entra com mandato de segurança": Procuradoria geral do município impetrou mandato de segurança contra a liminar que autorizou o aumento da remuneração das empresas de transporte coletivo de Curitiba. Hoje é a data marcada para a URBS pagar o empresariado. In: Correio de Notícias de 19/05/1988, p.4.
24. "Justiça suspende liminar que beneficiava empresas: deixam de arrecadar parte da tarifa da frota pública" . In: Indústria & Comércio de 21/05/1988, p. 2
25."Justiça mantém liminar na briga dos ônibus": Pela decisão as empresas garantem a alteração na planilha de custos, mas a URBS não é obrigada a pagar a mais até que seja julgada a ação. Com a decisão deve prevalecer a alteração das planilhas proposta pelas empresas. In: O Estado do Paraná de 22/05/1988, p. 8.
26. "Derrubada a liminar concedida a empresários de transporte": Tribunal de Justiça do Paraná acolhe o agravo do prefeito Roberto Requião e suspende a liminar concedida pelo juiz da 4ª vara da Fazenda Pública aos empresários do transporte coletivo de Curitiba. In: Folha de Londrina de 24/05/1988, p. 6.

27. "Empresários levam Requião à justiça": Sindicato das Empresas de Transporte apresentou na justiça 3 queixas-crime contra Requião. Gazeta do Povo de 7/08/1988, p. 9.
28."Requião está perdendo sua guerra mais vital": O desembargador responsável pelo caso confirma o entendimento de que a parcela passada à URBS seja repassada aos empresários. In: Correio de Notícias de 26/09/1988,p.2.
29."Requião Reduz fundo e mantém tarifa": Prefeito reduziu de 10 para 1 cruzado o valor destinado ao fundo da frota pública logo após a decisão da justiça em manter a liminar do aumento de remuneração das empresas do tranporte coletivo. Os outros 9 vão para os demais ítens da planilha. In: Correio de Notícias de 28/09/1988, matéria de capa.
62. "Folha do Comércio..." 02/08-09/08 de 1988, nº 1335. "Reuniões da diretoria" p. 2.
63. GARCIA, M.D. op. cit. especialmente o capítulo quinto: "O processo de desarticulação política". pp. 219-255.
64. Das nove empresas, o grupo de Donato Gulim contava com três englobando 45% do mercado, o de Erondy Silvério 12% e as outras variavam em torno de 2%, segundo CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Depoimento de Dante Francheski, 20.05.83, pp. 5.
65. ROVANI, E. Entrevista... op. cit.
66. SAMEK, J. Entrevista concedida ao autor em 4/4/1995.
67.O máximo a que se pôde chegar foi a realização de uma comissão de sindicância, presidida pelo vereador Jorge Samek onde, em função dos elementos apontados, se recomendava a criação de uma CPI para elucidar o assunto, In: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Relatório da Comissão de Sindicância para apurar divulgação de denúncias, por órgãos da imprensa, sobre irregularidades praticadas por vereadores de Curitiba, envolvendo interesses de empresários do transporte coletivo da capital, Curitiba, 1992, 7 p. Também não teve acolhida requerimento apresentado ao Ministério Público Estadual, a despeito das fortes evidências de que, de fato, a sede do Sindicato das Empresas de Tranporte Coletivo realizavam-se periodicamente reuniões com pelo menos 18 dos 33 vereadores de Curitiba, constituindo-se aí uma autêntica "câmara paralela".
68. Este último deve ter atingido em cheio o comércio varejista, uma vez que proibia nos Setores de Ligações Prioritárias "... comércio de qualquer tipo...". Estes setores foram definidos como os que "...permitem, prioritariamente, a ligação entre os ramos norte e sul das estruturais e outras ligações básicas do sistema viário." Isto é, tratavam-se de vias de substancial movimento, as quais o decreto vizava impedir que fossem "atravancadas" pela instalação de estabelecimentos comerciais. Decreto nº 882 de 11/12/1975.
69. RAIZ, S. Depoimento. In: IPPUC, Memória.... op. cit. vol. 5, p. 59.
70. Folha... 31/03 - 6/04 de 1976 - ano XIV - nº 812, "Reuniões da ACP", p. 2.

71. "O céu é o limite", In: Veja Paraná, 26 de setembro de 1990, pp. 4-8. Reportagem de capa.
72. Folha ... 29/04 - 05/05 de 1980 - ano XIV - nº 1017, "Reuniões da ACP", p. 2.
73. CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cândido Gomes Chagas, 25.04.83, p. 5.
74. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Decreto nº 247 que "Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais", Curitiba, 25 de março de 1980.
75. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Decreto nº 247 que "Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais", Curitiba, 25 de março de 1980. art. 12.
76. O céu é o limite", In: Veja Paraná, 26 de setembro de 1990, pp. 4-8. Reportagem de capa.
77. idem, art. 13.
78. idem, ver Tabela II, "Parâmetros de ocupação".
79. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Decreto nº 579 de 14/12/1990 que "Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais", preâmbulo, p. 1.
80. OLIVEIRA, C.A.P. Depoimento do pres. da ACP à Comissão Parlamentar de Inquérito do Shopping Center Mueller, reunião do dia 21.6.1983, pp. 2-4.
81. Folha... 02/08 - 09/08 de 1988 - nº 1335, "Reuniões da diretoria" p. 2.
82. Folha... 02/08 - 09/08 de 1988 - nº 1335, "Reuniões da diretoria" p. 3.
83. Folha... 19/09 - 26/09 de 1988 - nº 1341 - "Bacacheri, Batel e Vila Hauer tem novo zoneamento" e "Paisagem modificada", pp. 6-8
84. AURIQUIO, D. Depoimento, op. cit. p. 9.
85. "Câmara: prefeitura deve dizer porque cassará alvarás: lei de zoneamento em debate com comerciante". Correio de Notícias de 04/11/1986, p. 6. A matéria da conta de que "... o líder do PDT (vereador Rafael Greca de Macedo) pretende cobrar explicações da PMC sobre a anunciada cassação de alvarás de funcionamento de estabelecimentos comerciais instalados em ruas definidas como ligações prioritárias... Em 1975 a PMC proibiu atividades geradoras de tráfego nestas áreas. Porém, a partir de 1983 com as administrações do PMDB foram liberados inúmeros alvarás. Portanto, hoje a situação exige acordos para ser solucionada". Já o Jornal do Estado anunciava em 14/11/1986 na matéria "Medida da prefeitura revolta comerciantes" a iniciativa da prefeitura de proibir o funcionamento de estabelecimentos comerciais em 21 ruas centrais. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano alegava que estes estabelecimentos atrapalham o fluxo de trânsito nestas vias prioritárias de ligação do sistema viário: "... os comerciantes que tiveram o alvará antes de 1975, ano em que Saul Raiz proibiu o comércio nestas localidades, não devem nada temer, porém os que se estabeleceram depois devem procurar outro ponto comercial. Os comerciantes acusam a PMC de ser autoritária, provocar desemprego e ser provinciana..." p. 7.

86. "Alvarás", In: Boletim da Construção de 31/3/1991, nº 306, matéria de capa.
87. A reunião a que se refere ocorreu no dia 23 de outubro de 1991. No dia cinco de novembro a ADEMI noticiava que o presidente do IPPUC enviara à ADEMI cópia do decreto municipal, que seria baixado dia 21 de novembro, onde se prorrogavam os alvarás em questão. In: Informativo ADEMI/PR, nº 2, 5/11/1991, p.
88. Folha... 21/02 - 28/02 de 1990 - nº 1397, "Reuniões da diretoria", p. 3a.
89. Folha... 21/02 - 28/02 de 1990 - nº 1397, "Reuniões da diretoria", p. 3b.
90. O episódio é educativo, pois reforça a tese de Paul Singer de que o empresariado recusou examinar proposta idêntica elaborada pela administração Erundina meramente por razões ideológicas, In: SINGER, op. cit. p. 205.
91. "Ações da ADEMI no biênio 92/94" In: Revista Ademi- PR, junho de 1994. p. 7.
92. O Empreiteiro do Paraná - órgão oficial da Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas - Ano I - nº 5 - 1/7 de agosto de 1966. "Câmara se reuniu e debateu o plano", p. 3.
93. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Gabinete do Prefeito, Projeto de Lei nº 72/66 de 10/08/1966, "Razões do veto" pp. 1-5.
94. "Enéas Faria debate com os construtores", In: Jornal da Construção, Ano III, nº 32, set. 1988, matéria de capa.
95. "Comissão ficou no papel", In: Gazeta do Povo de 16.2.1992, p. 21.
96. O empreiteiro... - Ano VIII - nº 324 - agosto de 1973. Editorial "Associação e opinião - crise em potencial", no qual alude ao problema da falta de materiais face à súbita demanda por obras desencadeada pela prefeitura de Curitiba. p. 2
97. Cabe lembrar que a APEOP surgiu precisamente devido ao grande calote que estava sendo movido pelo governo do Estado do Paraná na gestão 1955-1960 contra os empreiteiros. In: O empreiteiro ... Ano I - nº 1 - 1/10 julho de 1966, Editorial "Associação e Opinião - autêntico instrumento", p. 2
98. Durante a aguda recessão que se estendeu sobre o país no início da década de 1980 este esforço assumiu importância capital para a entidade; ver "Foram de interesse mútuo os assuntos tratados na prefeitura de Curitiba" in: O empreiteiro... nº 473 - 2ª quinzena de agosto de 1980, p. 2. (gestão Lerner) e "Diretores da APEOP com o prefeito Fruet" que noticia reunião onde a entidade reivindicava mais encomendas para o setor. In: O empreiteiro... ano XVI, nº 532 - 2ª quinzena de abril de 1983. Matéria de capa.
99. "Sangue, ouro e lama: como e porque o negócio das empreiteiras virou uma sucessão de escândalos", In: Revista Playboy, ano XVII, nº 205, agosto de 1992, pp. 50-72.
100. "Setor de serviços urbanos: atua junto a Prefeitura, URBS, IPPUC, e COHAB", In: O empreiteiro... nº 557 - 1ª e 2ª quinzena de out. de 1985.

101. "O empreiteiro... " Ano VIII, nº 324, agosto de 1973, Editorial "Crise em potencial" p. 2.
102. GRECA, Amílcar Rafael. Entrevista concedida ao autor em 5/12/1994.
103. Ofício nº 079/81-EM de 30 de julho de 1981 do Prefeito Jaime Lerner, transcrito em O empreiteiro... nº 487 - 1ª quinzena de agosto de 1981, p. 3.
104. "Revista Indústria..." op. cit. maio de 1976, nº 9, ano 2. Na matéria "Cidades industriais", p. 3. a FIEP festeja os resultados da implantação da CIC, com a criação de 18.000 novos empregos e um faturamento de ICM equivalente a 12% do total do Estado, no valor de 2,2 bilhões de cruzeiros. Mas o mais impressionante são as oportunidades que foram abertas para as empreiteiras e empresas de construção civil. A implantação de tantas indústrias na CIC gerou uma demanda de nada menos que 2 milhões de metros quadrados de área a ser construída a mais por estas empresas, no valor de 1 bilhão de cruzeiros. Desta forma, mesmo para as empresas que não participavam das licitações públicas na CIC, acabaram abrindo-se oportunidades espetaculares de trabalho.
105. "Ato do prefeito Jaime Lerner possibilita a APEOP construir sua sede própria", In: O empreiteiro.. ano XV, nº 501, 2ª quinzena de abril de 1982. Até então a sede da APEOP se localizava nas dependências do IEP.
106. Os dados relativos ao número de cadeiras naquela casa para cada partido são: 1968 - ARENA, 14 MDB 7; 1972 - ARENA 15, MDB 6; 1976 - ARENA 12, MDB 9; 1982 - PMDB 22, PDS 11. In: PARANÁ, Tribunal Regional Eleitoral. Subsecretaria de Jurisprudência, Registro e Legislação. "Eleições municipais de 1982", p.2.
107. Decreto nº 1547 de 14.12.1979, item nº 113.
108. Dificilmente se encontrará na história recente da cidade episódio que ilustre com maior clareza a imprecisão conceitual e a pobreza teórica do urbanismo local. Da parte do prefeito Jaime Lerner, percebe-se que não existe critério de definição do que seja "reciclagem", termo chave no desenvolvimento do processo, como se verá; da parte do supervisor de informações do IPPUC é impossível se precisar o que seja o "valor sentimental" de um imóvel; finalmente, no caso específico de definição do que seja um shopping center, cabe passar a palavra à sra. Dúlcia Auríquio, diretora do DU:
O sr. pres. da CPI - (é) do seu conhecimento... que na área... não é permitida a construção de shopping center?
A sra. Dúlcia Aurichio - ... na primeira (consulta) já foi permitida para shopping center, com recuo é claro, mas foi permitido.
O sr. pres. da CPI - Quer dizer que no seu entendimento é permitido dentro da área, mas com recuo?
sra. Dúlcia Aurichio - Na legislação sim, com recuo. O que não foi permitido lá foi loja de departamento, super e hiper mercado.
O sr. pres. da CPI - E shopping center a sra. não acha que é um hipermercado?

A sra. Dúlcia Aurichio - Não é, é uma série de lojinhas, é mais animado. Agora, uma loja de departamentos é uma coisa descomunal. In: CAMARA... op. cit. fl.3
109. Decreto nº 102, de 8/3/1976, tabela II.
110. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Processo legislativo nº 15/83 - Relatório, pp. 11.
111. Decreto nº 161 de 9/2/1979, at. 2º.
112. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do Shopping Mueller, Depoimento de Dúlcia Aurichio, 23.06.83, p. 2 onde consta denúncia do vereador Luis Gil Leão acerca da lisura do processo de financiamento da CEF para a construção do Shopping Mueller.
113. O resultado previsível de tanta negligência, de se instalar uma unidade comercial geradora de tráfego intenso em área onde sabidamente não a podia comportar e, mais tarde, negligenciar a instalação dos equipamentos exigidos para segurança dos pedestres é o seguinte: do grupo de cruzamentos com maior ocorrência de atropelamentos o do Shopping Mueller aparece em oitavo lugar com 4 ocorrências/ano (1990); o local também aparece na lista dos cruzamentos com o maior número de acidentes de trânsito com 15 casos/ano (1990). In: IPPUC, Histórico de dados do Município de Curitiba, Curitiba, 1991, p.71.
114. Tais informações foram obtidas através da leitura da revista "O macabeu" - órgão oficial do Grêmio Esportivo da Comunidade Israelita do Paraná e, depois, Centro Israelita do Paraná, período março de 1956/dezembro de 1981.
115. Uma biografia sumária do personagem em questão foi publicada em "Homenagem", In: Folha... Ano XXIII - 20/07/84 - nº 1203, matéria de capa - "... o empresário Rubens Teig, homenageado com o título de comerciante do ano de 1984, é diretor superintendente do grupo empresarial Teig, composto de 17 lojas comerciais e outros estabelecimentos que operam em três estados brasileiros... possui 407 funcionários. Através de uma de suas firmas, a UNICRED Promotora de Vendas, o grupo participa da exploração do Mueller Shopping Center..." Já em IPPUC, Memória... op. cit. lê-se que "... foi membro do Clube de Diretores Lojistas; membro do Conselho (Deliberativo) do IPPUC e presidente da URBS entre 1980 e 1983. É hoje conselheiro da ACP, vice-presidente da Associação do Comércio Varejista, diretor da Combrascan Shopping Rio-Sul e presidente da R.J. Teig Empreendimentos Imobiliários." p. 103.
116. "O macabeu" de março de 1979, noticia em tom de auto-congratulação, as recentes nomeações de membros daquela comunidade para cargos de alto escalão em vários níveis de governo. Além da recondução de Jaime Lerner (prefeito), faz-se menção à Maurício Schulman (ELETROBRÁS), Segismundo Morgensten (Secretaria de Recursos Humanos) e Mechel Woller (Diretor Financeiro da Caixa Econômica Federal).
117. O principal implicado era o ex-presidente do IPPUC Cássio Taniguchi, que contratou em várias ocasiões a gráfica Executive da sua esposa Marina para realizar diversos serviços para a URBS e o IPPUC. Por uma curiosa coincidência

esta era a mesma gráfica que durante muito tempo imprimiu "O macabeu" - órgão oficial do Centro Israelita do Paraná.
118. O principal implicado nestas acusações era o ex-presidente do IPPUC, Cássio Taniguchi que também recebia pela COHAB e pela URBS. Tal prática foi por ele justificada pela necessidade de equiparação dos vencimentos do pessoal de alto escalão do serviço público com a iniciativa privada. In: CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 1-2.
119. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento do Deputado Erondy Silvério, 6/5/1983, pp. 5-7.
120. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Erondi Silvério, 6.05.1983, p. 1/2.
121. IPPUC, Memória... op. cit. Depoimento de Rubens Jacob Teig, pp. 105.
122. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Cássio Taniguchi, 19.08.1983, p. 3/2.
123. Ver nota 115.

Romaria à mansão de dona Solange

Uma vereadora admite que levou dinheiro de empresas de ônibus e o governador usa um vídeo para acusar vereadores de receber suborno

FRANCO IACOMINI E MARCELO MOTTA

Avenida Nossa Senhora da Luz, número 2500, bairro Jardim Social. O endereço sempre foi to comentado em Curitiba. Durante s funcionou ali um dos mais elegan- bordéis da cidade, a casa de dona So- ge, templo máximo da prostituição de . Era um casarão com uma enorme ina erguido sobre o metro quadrado s caro da cidade, oculto por altos mu- sempre pronto a receber visitas que, calada da noite, faziam questão de nanecer anônimas. O tempo passou, ansão mudou de dono, mas manteve vocação escandalosa. Na semana ada a TV Educativa (TVE), contro- pelo governador Roberto Requião, u ao ar uma gravação de vídeo que trava várias pessoas influentes visi- lo o velho solar de dona Solange. vereadores, num horário em que de- am estar na casa de leis, são vistos ando e saindo da antiga casa de tole- ia *(veja quadro abaixo)*. Aparece bém um assessor do prefeito Jaime Lerner. Nada de mais, se o vídeo não fosse acompanhado de uma grave acusação. Todos estariam ali para receber dinheiro de um "Caixa Dois" pago pelo atual proprietário da casa, o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Curitiba. Um exercício de michê legislativo.

À primeira vista, poderia ser mais um dos exageros do governador. O vídeo, em si, mostraria apenas uma estranha coincidência — várias pessoas que resolveram passear, num curto período de cinco dias, pelos jardins do mesmo casarão. Há, porém, um outro detalhe da história que complica a situação dos visitantes do casarão de dona Solange. Uma semana antes que a fita de vídeo fosse exibida na TVE, a vereadora Rosa Maria Chiamulera (PDT) fez uma surpreendente declaração no plenário da Câmara. "O João Simões foi um dos amigos que pagaram a minha campanha", disse a vereadora, diante de vários colegas. Simões é o secretário-geral do Sindicato das empresas de ônibus. No mesmo dia Rosa Maria admitiu, num programa de entrevistas na Rede OM, que um grupo de dezoito vereadores, o chamado "Pró-Cidade", tinha o hábito de se reunir na sede do Sindicato, "a convite do João Simões".

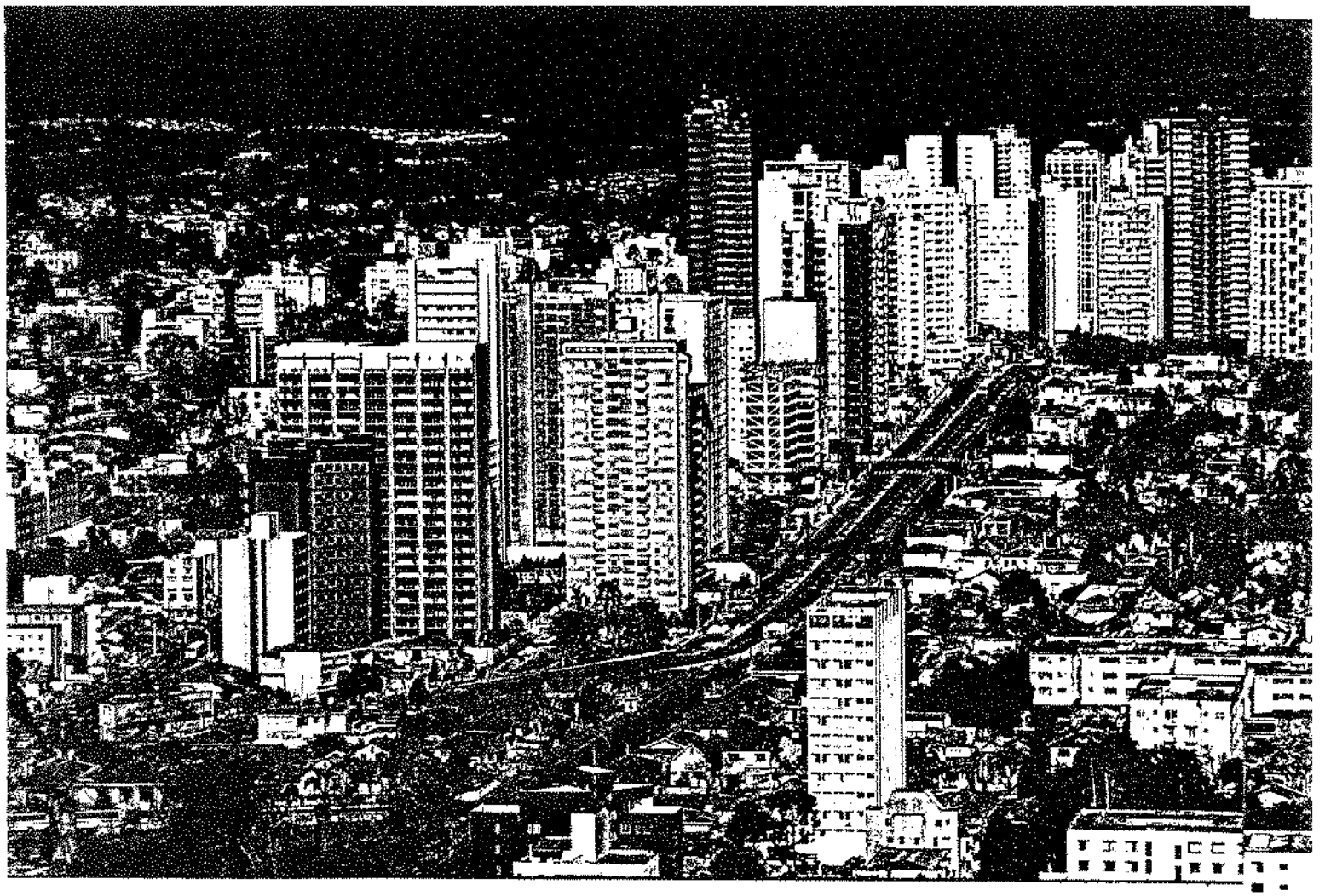
Cabe um esclarecimento. Para quem não conhece, Simões é um paradoxo ambulante. É um ricaço que não possui nenhuma fonte de renda *(veja quadro à pág. 13)* e tem inimigos políticos sem ter ocupado nenhum cargo público. Um dos desafetos é o próprio governador Roberto Requião. Outro é o senador José Richa. "O Simões poderia dar aula ao PC Farias", costuma dizer a seu respeito o seu senador. As declarações da vereadora, associadas ao vídeo exibido na TVE, detonaram um dos maiores bafafás da história da Câmara Municipal de Curitiba. Na bola-de-neve das denúncias, o recém-eleito Antonio Borges dos Reis, do PSDB, contou que foi procurado por Si-

Os flagrantes na

ro Marcelino, PDT: empregado de Donato Gulin, diz que foi ao ndicato cumprimentar Íris Simões or sua eleição — um mês depois

César Seleme, PL: relator da Lei Orgânica do Município, um dos membros da Mesa, é um dos articuladores do "Pró-Cidade"

Guaracy Andrade, assessor especial do prefeito Jaime Lerner: diz que foi conversar sobre uma "possível greve dos motoristas de ônibus"



O céu é o limite

Por GRAÇA GOMES

á vai longe o tempo em que o Champagnat era um bairro tranqüilo de Curitiba. Os prédios eram raros, as s dominavam os quarteirões e o verstava por toda parte. A calma transcia em cada jardim e no rosto de camorador. Para alguns, o próprio mpagnat não existia — tratava-se, ism, ou do Bigorrilho ou da Campina iqueira, bairros que abrangiam a re- que hoje é chamada de Champag- De dez anos para cá, porém, isso tuudou. Como num passe de mágica, n surgindo um prédio atrás do outro, pulação do bairro cresceu — atual- e já é estimada em 150 000 pessoas e achar um terreno vazio em que não uma obra em construção se tornou lifícil quanto encontrar uma agulha num palheiro — ou num paliteiro, objeto que mais se aproxima da imagem do bairro, hoje cheio de espigões. Na realidade, a explicação para todas essas mudanças nada tem que ver com a magia. Foi a implantação da calheta do Expresso Oeste na Rua Padre Anchieta, em 1980, e a alteração da lei de zoneamento e uso do solo, aprovada pela Câmara, que chamaram a atenção das construtoras para aquela faixa de terra situada 2 quilômetros a oeste do centro da capital. Desde então, prédios de alto padrão começaram a ser construídos na área, e o preço do metro quadrado, assim como as construções, subiu às alturas, chegando no início deste mês a 55 000 cruzeiros. Com o luxo e a especulação imobiliária, também mudaram-se para o bairro os proble-

Dono do título de bairro que mais cresce na capital, o Champagnat não chama a atenção apenas pela acentuada verticalização por que passou. Junto com os prédios mudaram para o bairro os problemas, a maioria causados pela ocupação rápida e desordenada dos espaços

6. Conclusão

- Mais algumas cenas curitibanas:

"A nossa querida cidade de Curitiba foi premiada pelo destino, pois hoje conta em seu comando com um desses raros elementos humanos que possui o dom de viver muitos anos a frente do presente. Engenheiro e arquiteto por formação, administrador por vocação, político por acaso e sonhador por possuir a sensibilidade característica àqueles que encontram na arquitetura a fonte de inspiração para projetar a sua arte, o engenheiro e arquiteto Jaime Lerner é realmente um prefeito fora de série... Uma conseqüência inevitável da exuberante administração do prefeito de Curitiba é que os empresários empreiteiros de obras públicas, e que trabalham no setor municipal, encontram um magnífico campo de trabalho, atingindo níveis de progresso surpreendentes".[1]

"Depois de um período de completa letargia, em que Curitiba foi praticamente abandonada pelo poder público municipal, surge uma equipe de jovens à testa da prefeitura, liderados por outro jovem e, num espaço de tempo relativamente curto, Curitiba assume outra feição, a feição de uma urbe cuidada. Por todo lado sente-se que a cidade voltou a ter quem cuide dela... novas praças, novo plano de trânsito... mais asfalto, a criação de uma estrutura de animação... novas concepções enfim... Compreende-se, pois, os aplausos da Associação Comercial do Paraná para Jaime Lerner."[2]

" ... a capital do Paraná projetou-se além fronteiras num período de apenas 4 anos, a ponto de ser apontada no Brasil e no exterior como modelo a ser seguido por outros executivos... foi de Jaime Lerner (sic) a iniciativa de criação e fundação da CIC, o que constituiu um autêntico pioneirismo brasileiro, no sentido de dar novas estruturas de base à indústria, ao mesmo tempo que a afastava do centro urbano como medida de combate à poluição, congestionamento de trânsito e outros inconvenientes..."[3]

A lista de elogios e referências positivas sobre as administrações de Jaime Lerner é praticamente interminável, tanto à nível nacional quanto internacional.[4] Neste sentido, que as principais entidades representativas do empresariado também os tenham feito, não constitui propriamente uma surpresa. Contudo, alguns aspectos das citações acima chamam a atenção e, é sobre eles que gostaria de tecer algumas considerações à guisa de conclusão.

O primeiro diz respeito ao sucesso da reforma urbana propriamente dita. Graças ao seu êxito é que Curitiba teria se convertido em uma das melhores cidades do mundo para se viver. Esse diagnóstico coloca duas indagações: como esse êxito pode ser avaliado e qual a relação que ele tem com as características originais da cidade? Isso implica numa breve avaliação dos resultados obtidos com as intervenções urbanísticas, dos méritos das abordagens escolhidas para implementá-las e, no impacto que sobre estas tiveram a malha e a população urbana originais.

O segundo aspecto diz respeito à associação feita entre a reforma urbana desencadeada por Jaime Lerner e o êxito econômico das atividades privadas. Parece haver pouca dúvida que as iniciativas do planejamento urbano foram extraordinariamente compatíveis com os propósitos da acumulação capitalista. Praticamente todos os setores econômicos foram atendidos, se bem que em diferentes graus, pela reforma urbana. Ou, pelo menos, não tiveram nenhum dos seus interesses fundamentais contrariados. Cabem nesta conclusão, portanto, também algumas considerações sobre os desdobramentos políticos deste projeto urbanístico.

Uma avaliação exaustiva e conclusiva dos resultados da reforma urbana operada em Curitiba escapa aos objetivos deste trabalho, uma vez que esta só poderia ser feita por especialistas nos diversos domínios da intervenção urbana. Contudo, é perfeitamente possível se fazer algumas indicações sobre os erros e os acertos do planejamento urbano de Curitiba em tempos recentes.

Um primeiro conjunto de comentários se refere à alguns elementos da concepção original do plano diretor. Este apostava no direcionamento da expansão da malha urbana em função do trajeto a ser seguido pelos futuros eixos estruturais. Nestes seriam colocadas canaletas exclusivas de ônibus expressos e demais equipamentos urbanos, como oferta de luz, água, arruamento, etc. Além disso, a pedestrianização do centro - com ênfase na preservação do patrimônio histórico e cultural - e a delimitação de um sistema viário, privilegiavam o transporte coletivo, desencorajando o uso de automóvel particular. Previa-se também a criação de um distrito industrial, onde se incentivaria a instalação de indústrias e se contornaria os problemas afetos à poluição.

O processo mais visível da implantação dos eixos estruturais foi a imediata valorização das suas terras e das que lhes eram adjacentes. Uma vez que o potencial de aproveitamento dos terrenos era ali o mais elevado - e ficou maior ainda em 1980, como vimos - e tais áreas seriam mais cedo ou mais tarde beneficiadas com toda a infra-estrutura urbana, assistiu-se a um intenso processo de especulação imobiliária, com grandes construtores e incorporadores correndo para adquirí-las. Desta forma, estas terras foram retidas para especulação, à espera de um nível de valorização que justificasse o lançamento de empreendimentos imobiliários de alto nível.

Isto foi constatado por um observador que revelava, não sem um certo espanto que, a despeito do déficit habitacional verificado em 1985, nada menos que metade das terras disponíveis para a construção de moradias de Curitiba estavam ociosas.[5] O percentual de áreas ociosas que dispunham de infra-estrutura urbana adequada para projetos habitacionais aumentou ainda mais quando por ocasião do escândalo da Conectora Cinco. Estas terras com toda infra-estrutura instalada esperariam mais de dez anos para serem utilizadas e, quando o foram, acabaram destinadas à construção de edifícios de alto luxo (talvez os mais caros de Curitiba), num processo que se repetiu em diferentes escalas por todos os setores estruturais.[6]

Do caso particular da Conectora Cinco surgem várias ironias. A primeira é que ali deveriam ter sido instaladas as massas trabalhadoras que se empregassem na CIC, bem próxima dali, e não a alta burguesia local. A segunda é que os projetos das construtoras envolvidas em tudo repetem os padrões estabelecidos pelo Plano Diretor de 1965 para as quadras dos eixos estruturais, isto é, a implantação de torres residenciais em meio a parques, jardins e áreas de lazer. Tudo muito bonito certamente, mas o que deveria ser universal prevaleceu apenas para alguns poucos. Finalmente, numa adequada homenagem à "capital ecológica" o projeto destas torres foi batizado de "Ecoville".

O caso da CIC parece se constituir num êxito. De fato a base econômica do município foi alterada significativamente, com a instalação de tantas indústrias de bens de consumo duráveis e bens de capital. Contudo, este êxito é empalidecido por erros de gerência na implantação do projeto e por imperfeições do contexto institucional no qual ele foi gerado. Já nos referimos à dívida da CIC e às inúmeras ações judiciais que os proprietários originais dos terrenos que foram despejados impetraram contra ela. Tratam-se de erros colossais de gerência, cujas conseqüências o município de Curitiba ainda terá de suportar por longo tempo. Resta ainda colocar a dúvida se estas empresas não teriam vindo para Curitiba de uma forma ou de outra.

Os problemas ambientais são, porém, os mais visíveis. De pouco ou nada adianta o poder local se vangloriar do caráter não-poluente das indústrias instaladas na CIC, se os descapitalizados municípios vizinhos permitem e/ou estimulam a implantação de todo e qualquer empreendimento industrial dentro de suas divisas.[7] Aí reside a principal deformação do contexto institucional ao qual aludi. Na inexistência de uma efetiva coordenação de iniciativas da área metropolitana, aos municípios vizinhos se dirigem todas as mazelas e problemas cujo ingresso foi vetado na capital.[8]

Isso se dá não só no caso da localização de atividades industriais perigosas ou incômodas, mas também do lançamento de novos loteamentos clandestinos e irregulares, com todo cortejo de problemas que eles sofrem e provocam. Dentre estes últimos merece destaque a perda dos mananciais e das reservas de água, através da contaminação de esgotos e lançamento de lixo doméstico. [9] Ainda com relação à esta questão, frise-se que mesmo em Curitiba, apenas 56% das moradias estão ligada a rede de esgoto, números menos favoráveis do que os de São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo.[10] É sabido que a mortalidade infantil, por sua vez, guarda uma estreita correlação com as condições ambientais e com a qualidade de vida da população em geral. Cabe então notar que ela é duas vezes maior em Curitiba do que em Porto Alegre, cidades de tamanho quase igual.[11]

Cabe frisar que este padrão de coexistência entre a capital e sua região metropolitana não é uma exclusividade curitibana, dado que se repete em maior ou menor grau em todo país. Contudo, no contexto local ele assume uma importância extraordinária, pela funcionalidade de que ele se investe na preservação da positividade da imagem de Curitiba. Assim, de certa forma pode-se dizer que a imagem de Curitiba só existe tal qual ela é, precisamente devido aos serviços que os municípios vizinhos prestam à causa da sua manutenção.

Mas mesmo dentro da "capital ecológica" se encontram fontes pesadas de poluição, as quais colocam a qualidade do ar de Curitiba em níveis muito acima de bairros centrais da capital paulista ou da vizinha cidade de Araucária - na qual se localiza o essencial da nossa indústria petroquímica. Os agentes poluidores, neste caso, são as próprias indústrias, os veículos automotores e a maioria da frota de coletivos - 63% deles com emissão de poluentes muito acima do permitido.[12]

Mesmo a tão propalada política de recolhimento do lixo reciclável, que projetou a cidade à nível internacional, tem um alcance e uma importância muito menor do que pretende a propaganda oficial. Apesar do seu caráter universalizante,[13] a retórica oficial reconhece a contragosto que somente 10,5% do lixo recolhido é separado.[14] Observadores críticos da política ambiental estimam que um máximo de 5% talvez seja um percentual mais fidedigno.[15] Como seria de se esperar, nos outros municípios da região metropolitana o problema é bem pior. Nelas somente metade do lixo é recolhido e nada é separado.[16]

A política de preservação do patrimônio histórico, por sua vez, só pode ser classificada como um desastre. Aparentemente nenhum critério objetivo foi eleito para selecionar entre as edificações urbanas aquelas que se constituiriam em Unidades de Interesse de Preservação.[17] Empiria e subjetivismo regeram a composição da lista de imóveis tombados que, de tantas inclusões e alterações sem critério,[18] acabou por ser alvo de suspeita de favorecimentos indevidos.[19]

De fato, nesta área os critérios de competência profissional que sempre constituíram um ponto forte na experiência de planejamento em Curitiba, acabaram não prevalecendo. Esta política foi deixada para leigos, curiosos ou diletantes, mas de qualquer forma sempre nas mãos de elementos despreparados e que não possuíam nenhuma formação para atuar na área.

Mas, talvez, a pior conseqüência da forma como foi encaminhada a questão, se refira aos efeitos sobre o destino do conjunto das outras construções históricas da cidade. Ao se restringir a lista de bens tombados quase que exclusivamente àqueles localizados no centro da cidade[20] - o que por si só já denota o caráter arbitrário a que aludimos - legitimou-se a destruição ou desfiguração [21] irreparável das outras construções de interesse histórico, localizadas por toda cidade. Trata-se, pois, de prejuízo irrecuperável imputado ao patrimônio histórico e cultural de Curitiba.

Finalmente, a despeito da ênfase no transporte coletivo, perseguida consistentemente ao longo dos últimos 30 anos e do elogiadíssimo sistema viário, não deixa de ser surpreendente a taxa de acidentes de trânsito de Curitiba, de longe a mais alta do país, que provoca mais de 700 mortes por ano. Claro que o transporte coletivo de Curitiba é um dos melhores - senão o melhor - do país, sendo utilizado pela população em proporções muito mais favoráveis do que qualquer outra capital.[22] Mais ainda, a tarifa cobrada não difere substancialmente daquela praticada em outras cidades, que oferecem um serviço bem pior. Neste sentido, cabe reconhecer o mérito dos gestores do transporte coletivo o que não invalida, claro, a possibilidade de favorecimentos indevidos aos empresários do setor.

Em resumo, os indicadores disponíveis sobre Curitiba são, invariavelmente, mistos. Tanto se pode arrolar dados favoráveis quanto desfavoráveis para quantificar o êxito do urbanismo local. Contudo, em todas as avaliações o saldo final é positivo, emergindo sempre Curitiba como a cidade com melhor qualidade de vida do país. Isto exige uma reflexão sobre a estrutura social da cidade.

É razoável supor que, numa cidade que possui poucos pobres a qualidade de vida com um todo será mais alta; o planejamento urbano terá mais condições de se impor. Ao contrário, numa cidade onde a maior parte da população é pobre, a qualidade de vida tenderá a ser mais baixa, através do correspondente aumento da criminalidade, da mortalidade infantil, epidemias, etc. O planejamento urbano, por sua vez, terá de dar ênfase ao atendimento de carências sociais agudas no curto prazo, relegando a segundo plano os projetos de longo alcance.

Se este raciocínio é correto, então Curitiba se apresenta numa situação privilegiada, não só para almejar a condição de "capital da qualidade de vida" - mais um dos epítetos a ela associados - mas para, com base na condição social da sua população, ajudar a viabilizar seus projetos de urbanismo no médio e longo prazos. A esse respeito é instrutivo examinar as tabelas abaixo:

a) PROPORÇÃO DE POBRES SEGUNDO REGIÃO METROPOLITANA - BRASIL

Região Metropolitana	1981	1990
Recife	55,6	47,4
Salvador	43,1	38,0
Rio de Janeiro	27,2	32,2
São Paulo	22,0	21,6
Porto Alegre	17,9	12,2
Curitiba	17,4	12,2

b) REPARTIÇÃO DA POPULAÇÃO POBRE ENTRE NÚCLEO E PERIFERIA POR REGIÃO METROPOLITANA - BRASIL, 1990

	% de pobres no núcleo
Salvador	77,3
São Paulo	60,2
Recife	40,1
Rio de Janeiro	39,2
Curitiba	33,8
Porto Alegre	32,6

FONTE: IPEA/IBGE, citado em ROCHA (1994).[23]

Desta forma se constata que Curitiba é a região metropolitana que tem menos pobres no Brasil. Mais ainda, a maioria dos seus pobres não se encontra no núcleo, mas espalhada pela sua periferia, confirmando a funcionalidade do papel desempenhado pelos municípios vizinhos na absorção de mazelas sociais e ambientais.

Não se dispõe de dados para a década anterior, quando se deu início à reforma urbana da cidade. Mas é plausível supor que os dados tenham mantido sua proporção. Se isto de fato aconteceu, então a estrutura social da cidade teria contribuído de forma muito favorável para a consecução da política de planejamento urbano. E, uma vez que esta estrutura é considerada e se mantém como a melhor do Brasil, não fica difícil aos gestores da coisa pública arrogarem para si os méritos pela sua efetivação.

O debate sobre as causas da conformação de tal estrutura social, bem como de outros fenômenos como a industrialização de Curitiba, dão margem a um processo interminável, não cabendo a pretensão de realizá-lo aqui. O aspecto do fenômeno que me parece indiscutível é a sua faceta política. Refiro-me, claro, à viabilização de um projeto político alicerçado, precisamente, no êxito - e aqui, conseqüentemente, não importa se suposto ou real - do planejamento urbano de Curitiba.

O cenário que vimos descrevendo aponta para um quadro onde os grandes interesses econômicos e políticos se organizaram em torno de um projeto de dominação que, ao mesmo tempo em que atende - ou, no mínimo, não contraria - suas demandas fundamentais, se legitima através do recurso à mística da tecnocracia.

Neste quadro fica óbvio que os planejadores urbanos não são - ao contrário da sua própria retórica - os únicos formuladores de políticas. Bem pelo contrário, expressivos membros dos mais variados setores influenciam, direta e indiretamente, a elaboração e implementação de políticas urbanas.

Como entender então a prevalecência da idéia de que existiria uma elite de técnicos não-comprometidos e sinceramente empenhados na luta pelo bem-estar dos cidadãos como os únicos responsáveis pelo destino da cidade? A minha tese é a de que tal imagem se mantém não-contestada por nenhum setor dominante precisamente porque ela é a que atende melhor ao ocultamento dos jogos de interesses aqui desenvolvidos.

Tal contestação só poderia partir, então, das classes subalternas, como por exemplo, os movimentos sociais urbanos.[24] Pelo menos durante um curto período, o da conjuntura redemocratizante (1979-1988), tal contestação, de fato, ocorreu. Mas ela não se deu nem em bases duradouras, nem com uma intensidade suficiente, que permitissem ao movimento popular colocar em crise a ideologia legitimadora do planejamento.[25]

Além dos problemas, tanto de ordem material[26] quanto ideológica[27], enfrentados usualmente pelos setores populares para se organizarem com vistas a contestação (isto é, se o desejarem fazê-lo) da ordem política vigente, cabe notar que, possivelmente, a ampla predominância da atual imagem positiva de Curitiba tenha, também, raízes na retribuição material que este projeto de dominação tem sido capaz de conceder à população em geral.

Por exemplo, a rede integrada de transportes, na qual é possível usar vários ônibus pagando apenas uma passagem, representa para os trabalhadores um acesso praticamente ilimitado a um serviço público que, certamente, se encontra entre os principais itens que compõe a lista das suas despesas domésticas.[28] A troca promovida pela prefeitura de lixo reciclável por hortifrutigranjeiros e/ou vales-transporte assume o mesmo sentido. Desta forma, o poder público não apenas economiza alguma coisa nos gastos com a coleta e seleção de lixo mas, e talvez principalmente, consegue fazer com que amplos setores da população de mais baixa renda se sintam participantes de um mesmo projeto comum de cidade.

Se analisarmos conjuntamente estes três elementos - a acomodação de uma ampla gama de interesses dominantes em torno de um mesma proposta política; a disseminação massiva de um imagem determinada da cidade pelos meios de comunicação; alguma retribuição material às classes populares - temos os elementos que nos permitem compreender as origens e o desenvolvimento de um projeto hegemônico que, desde meados da década de 1960, vem sendo construído por um grupo particular em Curitiba.

Por maiores que sejam as discordâncias com relação às finalidades e ao conteúdo deste projeto, é indispensável reconhecer a competência daqueles que se dispuseram a efetivá-lo.

De todos personagens envolvidos com a administração pública da cidade em tempos recentes, o que melhor soube se aproveitar das oportunidades de consecução de um ambicioso projeto político foi, sem dúvida, Jaime Lerner. Isso se deu não só pelo fato de ter sido prefeito em três diferentes gestões. Cabe sublinhar a eficácia da sua política de contatos com os empresários, de caráter "democrático" como destacou com muita propriedade a ACP. A gestão Requião, ao contrário, adotava uma outra perspectiva. Mesmo quando implementava políticas que atendiam a interesses da especulação imobiliária, por exemplo, ela não conseguia disfarçar o seu gosto pela realização eventual de algumas surpresas - nem todas agradáveis, segundo o paladar empresarial.

Assim, das sucessivas mudanças na legislação de uso do solo, feitas sempre em sigilo, às iniciativas de aparência "estatizante", o governo Requião teria se mostrado incapaz de articular em torno de si uma gama de apoios tão amplos e constantes como a de seus adversários.

Ao governo Saul Raiz parece ter sido destinada uma trajetória ainda mais amarga. A ele coube o ônus de terminar a implementação das reformas iniciadas por Lerner. Se o risco subjacente à decisão de iniciá-las foi assumido por Jaime Lerner, o desgaste político implícito na execução dos dolorosos ajustes necessários coube a Raiz, como o demostra exemplarmente os casos das alterações de caráter restritivo da legislação do uso do solo[29] e da penosa implementação definitiva dos ônibus expressos.[30]

O sucesso, assim como o fracasso também traz problemas. E, em função da heterogeneidade da aliança que se formou a partir do "staff" técnico de Jaime Lerner, certamente emergirão várias contradições de caráter desestabilizador. Do seu sucesso em gerenciar tais desenvolvimentos é que se dependerá a viabilidade do seu projeto político.

Referências Bibliográficas:

1. Editorial Associação e Opinião - "Um alcaide diferente", In: O empreiteiro... Ano VIII, nº 312 - fev. 1973 matéria de capa.
2. Folha... Ano XI - 3/9 de janeiro de 1972 - nº 594. Matéria de capa.
3. "Medalha do Mérito Industrial do Paraná - Jaime Lerner, a capacidade de tornar Curitiba mais humana". In: Revista Indústria - órgão oficial da FIEP, julho de 1975, ano I, nº 1, p. 14. Trata-se da mais alta comenda daquela instituição e, Jaime Lerner foi o único ex-prefeito da cidade a recebê-la. Além deste, a FIEP também prodigalizou elogios apenas a mais um prefeito, justamente o sucessor de Jaime Lerner, Saul Raiz. Sua gestão foi descrita nestes termos: teria havido "...cordial e humano diálogo entre FIEP e Saul Raiz, recém-chegado das Indústrias Klabin.. no transcorrer desses anos, esses contatos foram se tornando cada vez mais frequentes, e consequentemente, estreitando-se esses laços de amizade, a ponto da FIEP ser considerada por muitos como uma extensão dos gabinetes municipais... deu novo alento à CIC, que se consolidou sob sua gestão de maneira definitiva..." In: "Homenagem a Saul Raiz", Revista Indústria, abril/maio/junho de 1979, nº 25, ano 5. p. 37 grifo meu.
4. Impressionante tentativa de sistematizar estas representações da cidade se encontra em GARCIA, F.E.S. Curitiba, Imagem e Mito: reflexão acerca da construção de uma imagem hegemônica. Dissertação de mestrado apresentada do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR/UFRJ, mimeo. Rio de Janeiro, 1993.
5. GARCIA, M. D. O MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política apresentada ao Departamento de Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, mimeo. Florianópolis, 1990, p. 33.
6. "Construtoras revolucionam o conceito de morar", In: O morador, que se assim refere ao lançamento da Ecoville "... essas construtoras (Moro, Casa, Thá e Hauer) transformaram um dos maiores e mais famosos vazios urbanos da capital, a região oeste ao longo da conectora 5, num dos bairros nobres de Curitiba... Este novo bairro (sic) prevê a construção de condomínios sofisticados, verdadeiros miniclubes, onde os moradores vão dispor de diversos serviços e lazer..." p. 3.
7. IPPUC, Memória... op. cit. Depoimento de Rafael Greca de Macedo, onde o atual prefeito de Curitiba diz que "... tenho a plena consciência de que a rigidez das posturas de Curitiba criou cidades-dormitórios, afastadas das sedes

tradicionais, como o Jardim Monza em Colombo. É uma "Serra Pelada" do urbanismo, lá pode tudo. Ou a Vila Maria Antonieta, em Piraquara, onde também pode tudo..." p. 52 Segundo MOURA, R. Contradições do desenvolvimento na região de uma das "três melhores cidades do mundo", "... 97,67% da população de Colombo reside fora da sede municipal, em áreas contíguas à Curitiba... em Piraquara 83,21%... em Almirante Tamandaré 74,4%... em Mandirituba 70,32%, em Campina Grande do Sul 68,30% e em Araucária 56,88%..." Curitiba, IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1991, p. 4.

6. Em 1991 a Superintendência dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SUREHMA), órgão do governo estadual, contatava que existiam "... 120 pequenas empresas de calcáreo em Colombo, Almirante Tamandaré e Rio Branco do Sul, que despejam na atmosfera quantidades enormes de partículas sólidas, afetando a saúde dos moradores...". Já a chefe do setor de saúde da prefeitura de Colombo constatava que "... 70% dos pacientes ali atendidos sofriam de complicações respiratórias causadas pela poluição". In: "Os inimigos da natureza no Paraná", Veja Paraná, 7/08/1991, pp. 7-9.

7. Segundo o Superintendente de Operações da SANEPAR (empresa estadual de água e esgoto) "... estimamos que 15% das residências, na região metropolitana, tenham esgoto - enquanto as restantes usam fossa sanitária. Mas em 40% delas o esgoto é lançado diretamente nas galerias pluviais, de onde vai para os rios." Na mesma matéria se constatava a morte dos rios que cruzavam Curitiba, os quais já há muito tempo não eram usados para abastecer a cidade. In: "Os inimigos..." op. cit. pp. 9-11.

10. "A capital de um país viável", In: Veja, 31 de março de 1993, pp. 69, matéria de capa.

11. "A capital..." op. cit. p. 69.

12. Dados da SUREHMA, In: "Os inimigos..." p. 6

13. "... 95% dos moradores fazem coleta seletiva de lixo, uma novidade que não existe em cidades como Belo Horizonte, Fortaleza, Recife ou Salvador" In: "A capital... " op. cit. p. 69.

14. Dados extraídos da profusão estatística que consta em IPPUC, Memória da Curitiba Urbana, vol. 8, Curitiba, 1991.

15. A estimativa é de Cleverson Andreolli, Coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da UFPR, In: "Os inimigos..." p. 7

16. idem.

17. No caso do Shopping Mueller, onde a determinação de garantir a preservação das fachadas tornou inviável a imposição dos recuos exigidos por lei, o argumento para legitimar tal opção foi enunciado num ofício do Supervisor de Informações ao prefeito, onde consta que "... por se tratar de uma proposta de reciclagem de um prédio de um certo valor sentimental para a cidade, nós nos prendemos a este conceito e nos desvinculamos dos parâmetros do uso do solo... e outros relativos ao estacionamento e acesso de uso..." In: CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do Shopping

Center Mueller, Depoimento de Alberto Paranhos, Supervisor de informações do IPPUC, 23.6.83, p. 1/1.
18. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Alcindino Pereira, ex-pres. do IPPUC, 28/03/1984, fl. 1/3, onde menciona o caso do Colégio Santa Maria, localizado no coração da cidade, cujas alterações possíveis foram restringidas e depois liberadas em função de decisão do IPPUC.
19. Em seu depoimento à CPI do IPPUC o jornalista Candido G. Chagas exibiu uma curiosa certidão comprobatória de exclusão de imóvel das listas de unidades de interesse de preservação, expedida pelo DU à pedido dos interessados e após consultado o IPPUC que nada havia a "... opor quanto a exclusão do lote das U.I.P...." p. 12 entre outros tantos casos semelhantes. As denúncias foram confirmadas na mesma CPI em depoimento de Adhail Sprenger Passos, p. 2. Também o prédio do futuro Shopping Mueller entrou e saiu da lista de bens tombados ao sabor das circunstâncias, cf. depoimento de Aurichio, p. 2.
20. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Dulcia Aurichio, ex-diretora do DU, onde se lê que "... infelizmente a primeira idéia de manter uma escola histórica na cidade, foi feita só para o Setor Histórico, não se pegou nenhuma unidade fora do setor histórico... quando se deu este caso do Mueller, é que o pessoal se deu conta que haviam várias unidade valiosas absolutamente..." fl.1.
21. CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, CPI do IPPUC, Depoimento de Jaime Lerner, p. 183, onde o ex-prefeito admitiu conceituar de forma empírica e subjetiva a noção de "reciclagem" dos prédios tidos como históricos.
22. "A capital de um país viável", In: Veja, 31 de março de 1993, pp. 69, matéria de capa.
23. ROCHA, S. Renda e pobreza nas metrópoles brasileiras, In: RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JÚNIOR, O.A. (orgs.) op. cit. p.128/129.
24. A literatura acerca dos movimentos sociais urbanos é vastíssima. Um bom guia é JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil, In: CERQUEIRA, E. D. et alii Bib: o que se deve ler em ciências sociais no Brasil. São Paulo, Cortez, ANPOCS, 1986. pp. pp. 221-236
25. A esse respeito ver, além das teses já citadas, "Movimento popular - história das lutas recentes e atuais desafios", Centro de Formação Irmã Araújo, mimeo. Curitiba, abril de 1990; COSTA, Marta B. Associações de moradores e amigos de bairros de Curitiba, In: BOSCHI, R. R. & VALLADARES, L. P. (orgs.) Experiências comunitárias em assentamentos urbanos de baixa renda, BNH/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1981. ROLIM, M.C.M.B. Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1985.
26. Dentre os inúmeros trabalhos que tocam nesta temática cito LIMDBLOM, C. Política e mercados, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

27. Refiro-me ao uso da ideologia como mecanismo de constrangimento e desarme das manifestações populares, numa linha próxima à de Lukes (1974), conforme comentado por HAM, C. & HILL, M. The policy process in the modern capitalist state. London, Wheatsheaf Books Ltd. 1984, pp. 66-69.

28. Os conflitos populares relativos ao transporte coletivo são exemplificados em TELLES, V.S. & BAVA, S.C. O movimento de ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório de periferia. IN: Espaço e Debates, ano I, nº 1, 1981, pp. 77-102.

29. "Eu me vanglorio de ter tido a coragem de, quando todo mundo queria que se liberasse tudo, sustentar o Plano do Jaime (sic), introduzir pequenas modificações que a própria equipe que vinha dele achava que eram importantes, e não desvirtuar esse plano, que é a base de tudo..." In: "Memória..." Depoimento de Saul Raiz, op. cit. p. 61.

30. "... lembro-me de que tinha sido recém-inaugurada a linha do expresso norte-sul em outubro de 1974, tendo o Jaime saído da prefeitura em 1975. Houve críticas pelos jornais e uma série de movimentos contra o expresso, alegando que "matava gente".Isso fez com que se formasse uma campanha no sentido de se desativar o expresso e as canaletas. O Saul mais ou menos balanço nesta, eu acredito, mas o Lubomir (pres. do IPPUC) segurou... "não dá, não pode e, pelo contrário, em vez de extinguir vamos ampliar"... tanto que na gestão do Saul, se ampliou a linha com o expresso Boqueirão." In: "Memória..." op. cit. Depoimento de Cássio Taniguchi, vol. 3, p. 55. Além das numerosas vítimas fatais, decorrentes da não-assimilação por parte dos transeuntes dos padrões originais de operação do novo ônibus, o expresso teve contra si um projeto mecânico infeliz, responsável pela substancial elevação dos custos de manutenção dos carros e sua reduzida vida útil. Estes e outros fatos perturbadores constam do depoimento de Dante Francheski, In: CAMARA... op. cit. pp. 2/3.

Bibliografia

ALEXANDER, A. Procedure, partisanship and public participation in urban politics - a research report, In: Comparative urban research, nºs 1-3, vol. III, pp. 11-14.

ALFORD, R.R. The comparative study of urban politics, In: SCHNORE, L. F. & FAGIN, H. (orgs.) Urban research and policy planning, Sage Publications inc. Beverly Hills, California, 1973. pp. 263-302.

ALMEIDA, F. L. (org.) A questão urbana na América Latina, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1978.

ALTHUSSER, Ideologia e aparelhos ideológicos de estado. Lisboa, Presença, 1980.

ALVES, J. F. Metrópoles - cidadania e qualidade de vida. São Paulo, Editora Moderna, 1992.

APPLEYARD, D. (org.) The conservation of European Cities. Cambridge, MIT, 1979.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: Espaço e Debates nº 31, 1990, pp. 21-35.

ASHFORD, D. "Theories of local government: some comparative considerations", In: Comparative political studies, april, 1975, pp. 90-107.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista. São Paulo, Símbolo, 1978.

BENEVIDES, M.V. A UDN e o Udenismo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BENTO, M. G.N. M. Planejamento estratégico metropolitano: em busca de uma abordagem sistêmica. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano, IPPUR, UFRJ, 1976.

BLASKEVICZ, L.I.M. Construindo um inimigo coletivo: uma história da quinta coluna no Brasil, monografia de conclusão de curso, DEHIS/UFPR, 1993.

BOWMANN, J. R. Capitalist coletive action: competition, cooperation and conflict in the coal industry. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

BRASIL, Instituto de Planejamento Econômico e Social. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas, Brasília, 1976.

BRONSTEIN, O. Estrutura urbana, distribuição da população e setor público, Dissertação de Mestrado em Planejamento urbano, COPPE/UFRJ, 1973.

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

CARLOS, A.F.A. A cidade. Coleção repensando a geografia, São Paulo, Contexto, 1992.

CARNOY, M. Estado e teoria política. São Paulo, Papirus, 1990.

CASTELLS, M. Squatters in the Netherlands: elements for a debate. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 3, september 1983. pp. 405-428.

____, Problemas de investigação em sociologia urbana. Lisboa, Editorial Presença, 1984.

CAVALIERI, P. F. Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da Reforma Urbana. In: RIBEIRO & SANTOS JR. (orgs.) op. cit. pp. 375.

CHOAY, F. O urbanismo: utopias e realidades; uma antologia. São Paulo, Perspectiva, 1979.

COOKE, P. Worker's plans: an alternative to emtrepreneuralism? In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 8, number 3, september 1984, pp. 421-438.

COSTA, Marta B. Associações de moradores e amigos de bairros de Curitiba, In: BOSCHI, R. R. & VALLADARES, L. P. (orgs.) Experiências comunitárias em assentamentos urbanos de baixa renda, BNH/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1981.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. In: Espaço e Debates, nº 24, ano VIII, 1988, pp. 26-39.

DAVIS, M. Cidade de quartzo, São Paulo, Scritta Editorial, 1993.

DEDECCA, E.S. 1930 - o silêncio dos vencidos. São Paulo, Brasiliense, 1981.

DELLE DONNE, M. Teorias sobre a cidade. Lisboa, Edições 70, 1979.

DICIONARIO HISTÓRICO-BIOGRAFICO DO PARANÁ, Curitiba, Livraria Editora do Chain/BANESTADO, 1991.

DREYFUSS, R.A. O jogo da direita. Petrópolis, Vozes, 1989.

DYE, T.R. & HURLEY, T.L. Measurement responsiveness: a brief reply. op. cit. pp. 102-103.

EISENGER, P.K. "The search for a national urban policy, 1968-1980." In: Journal of Urban History, vol. 12. number 1, november 1985. pp. 3-74.

ELSTER, J. Marxism, functionalism and game theory: the case for methodological individualism. In: Theory and society, 11 (1982), pp. 453-482.

ETZKOWITZ, H. & MACK, R. Corporations and the city: oligopolies and urbanization. In: Comparative urban research, vol. VI, numbers 2,3, 1978, pp.46-53.

FACHINI, J. A significação social do planejamento urbano: estudo do caso de Curitiba, Dissertação de Mestrado, FAU/UFRS, 1975

FAINSTEIN, N. & FAINSTEIN, S. "National Policy and urban development", In: Social Problems, 26, 1978, pp. 125-46, pp. 140-141.

____, "Is the state planning necessary for the capital? the US case" IN: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, number 4, december 1985. pp. 485-507.

FARIA, V. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas". In: Novos Estudos CEBRAP, nº 29, março 1991, pp. 98-119

FARRET, R. L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. IN: Espaço e Debates, nº 15, pp. 99.108.

FEAGIN, J. R. The social costs of Houston's growth: a sunbelt boomtown reexaminated. In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 9, number 2, june 1985, pp. 164-185.

FERNANDES, A. Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo, Dissertação de mestrado em engenharia da produção, UFRJ, 1979.

FERRETTI, R.B. & LIEDKE FILHO, E. D. o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre: revisão de uma análise histórico-social. In: PANIZZI, W. M. & ROVATTI, J.F. (orgs.) Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. UFRGS/PMPA, pp. 165/174.

FLORIDA, R.L. "The political economy of financial deregulation and the reorganization of housing finance in the United States". In: International Journal of urban and Regional Research, vol. 10, number 2, jun. 1986, pp. 207-231

GARCIA, F.E.S. Curitiba, Imagem e Mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica. Dissertação de Mestrado em planejamento urbano, IPPUR/UFRJ, 1993.

GARCIA, M.D. O MAB - movimento de associações de Bairros de Curitiba e região Metropolitana e a construção de uma nova prática política; Florianópolis, Dissertação de mestrado em Sociologia Política, UFSC, 1990.

GINATEMPO, N. "The structural contradictions of the building industry in Italy, and the significance of the new housing legislation". In: International Journal of urban and Regional Research, vol. 3, number 4, december 1979, pp. 465-491.

GOMES, A.M.C. Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro, Campus, 1979.

GONÇALVES JR., A.J. et alii, O que é urbanismo, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1990, Coleção Primeiros Passos, nº 246.

GONDIM, L. M. P. Planners in the face of power: the case of the metropolitan region of Rio de Janeiro, Brazil. Phd. thesis, Cornell University, 1986.

GOODWIN, M. & DUNCAN, S.S."The local state and restructuring social relations: theory and practice". In: International Journal of Urban and regional research, vol. 6, number 2, jun. 1982. pp. 157-187.

GUILHERME, M. L. Urbanização, saúde e meio-ambiente: o caso da implantação do polo industrial de Cubatão e seus efeitos urbanos e regionais nos setores de saúde e poluição ambiental. In: Espaço e Debates nº 22, ano VII, 1987, vol. 3, pp. 42-53.

GUTIERREZ, R. Arquitetura y Urbanismo en Latinoamerica. Madrid, Ediciones Cátedra, 1992

HAM, C. & HILL, M. The policy process in the modern capitalist state. London, Wheatsheaf Books Ltd. 1984.

HAMMERGREN, L. & CORBETT, J.G. "Continuity and change in public policy-making at the local level: a comparative study of Mexico and Peru", In: Comparative urban research, vol. VII, number 3/1980, pp. 24-47.

HARDOY, J.E. & SCHAEDEL, R. P. Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la história. Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1975.

HARLOE, M. (org.) Captive cities: studies in the political economy of the cities and regions, London, John Wiley & Sons, 1978.

_____, New trends in urban sociology: weberian and marxist approaches. In: HARLOE, M. (org.) captive cities: studies in the political economy of cities and regions. London, John Wiley and Sons, 1976. pp. 1-43.

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

HEIDENHEIMER, A.J.; HECLO, H. & ADAMS, C.T. Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America. Chapter 8: Urban Planning. 267-307.

HERZOG, L. A. politics and the role of the state in land use change: a report from San Diego, California. In: International Journal of Urban and regional Research, vol. 7, number 1, march 1983, pp. 93-114.

HOLLOWAY, J. "Debates marxistas sobre el Estado em Alemania Occidental y la Gran-Bretanha", In: Críticas de la economia política, nº 16/17

_____ & & PICCIOTTO, S. "Introduction: towards a materialist theory of the state", In: HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. (orgs.) State and capital: a marxist debate, Austin, University of Texas Press, 1976.

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

HOOGSTRATEN, P. V. & DRAAISMA, J. The squatter movement in Amsterdam. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 3, september 1983. pp. 405-428.

HORWITZ, R.B. Understanding deregulation. In: Theory and Society, nº 15. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 160.

IUPERJ/MINTER, Dimensões do planejamento urbano: o Caso de Curitiba, mimeo, Rio de Janeiro, 1975.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO - IPPUC, Memória da Curitiba Urbana, Curitiba, 1992, vários volumes.

_____, Uma experiência em planejamento urbano, PMC/IPPUC, 1975, vários volumes.

____, 20 Anos de IPPUC - edição comemorativa, Curitiba, 1985.

JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil, In: CERQUEIRA, E. D. et alii Bib: o que se deve ler em ciências sociais no Brasil. São Paulo, Cortez, ANPOCS, 1986. pp. pp. 221-236.

____, Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo, Cortez, 1989.

JESSOP, B. "Recent theories of the capitalist state", In: Cambridge Journal of Economics, nº 1, pp. 34-52.

KING, D. "Political centralization and state interests in Britain", In: Comparative political studies, january, 1989, pp. 467-494

KOWARICK, L. (org.) As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente, Rio de Janeiro, Paz e Terra/CEDEC/UNRISD, 1988.

_____, A espoliação urbana, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

KRAFTA, R. Os (maduros?) frutos da crise. In: PANIZZI, W. M. & ROVATTI, J.F. (orgs.) Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. UFRGS/PMPA, pp. 175/188.

LAIGNEAU, M. & KAUFMANN, J. C. The crisis of french urban research, In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, nº 2, june 1985, pp. 155-164;

LEFEBVRE, H. O direito à cidade, São Paulo, Editora Moraes, 1991.

LEVY, E. Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo. In: Espaço e Debates nº 15, 1985, pp. 33-54.

LINDBLOM, C. Política e mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

____, O processo de decisão política. Brasília, Ed. da UNB, 1981.

LOJKINE, J. La analyse marxiste de le état In: Revue Internationale de Recherche Urbaine et regionale. Vol. 1, nº 1, mar. 1977. pp. 24-36.

____. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

LOTTMAN, H.R. How cities are saved. New York, Universe Books, 1979.

LYONS, W.E. & LOWERY, D. "The organization of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: an integrative model". In: The journal of politics, vol. 48, 1986. pp. 321-346.

MARCUSE, P. The target crisis: on the ideology of the urban fiscal crisis and its uses. In: International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 5, nº 3, september, 1981, pp. 330-355.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta, In: RIBEIRO, L.C.Q & SANTOS JÚNIOR, O.A.S. (orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileira na crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, p. 309-326.

_____, (org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

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

MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MARY, R. & CHARLOT, M. (orgs.) Londres, 1851-1901: a era vitoriana ou o triunfo das desigualdades, Rio de Janeiro, Zahar, 1993.

MASSENA, R.M.R. O valor da terra urbana no município do Rio de Janeiro, Dissertação de mestrado em planejamento urbano. PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.

MEYER, R.M.P. Metrópole e urbanismo: São Paulo nos anos 50. Tese de Doutoramento, FAU/USP, 1991.

MEYER, M. & CLARKE, S. E. Responding to grassroots discontent: Germany and the United States. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 10, number 3, september 1986, pp. 401-418.

MILLIBAND, R. "Poulantzas and the capitalist state", In: New Left Review, nº 82, 1973, pp. 83-91

_____, O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro, Zahar, 1972,

MILLIBAND, R. & POULANTZAS, N. Debate sobre o Estado Capitalista. Porto, Edições Afrontamento, 1975.

MOURA, R. Contradições do desenvolvimento na região de uma das "três melhores cidades do mundo", Curitiba, IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1991.

MUNFORD, L. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo, Martins Fontes, 1991.

NAMUR, M. Estado e empresariado em Curitiba: a formação da cidade industrial (1973-1980), Tese de Doutorado, FAU/USP, 1992.

NORTH, D. & EISENSCHITZ, A. The London industrial strategy: socialist transformation or modernizing capitalism? In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 10, number 3, september 1986. pp. 419-440.

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

_____, O campo do planejamento urbano em Curitiba, In: História: questões e debates, Curitiba, APAH, junho/dezembro de 1991, pp. 220-238.

OLIVEIRA, L.G. Desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro; uma visão através da legislação reguladora da época: 1925-1975. UFRJ, IPPUR, 1979.

OLIVEIRA, N. (org.) O Rio Grande do Sul urbano. Porto Alegre, FEE, 1990.

PAHL, R. Stratification, the relation betweeen states and urban and regional development, In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 1, number 1, march 1977, pp. 6-10.

____, Managers, technical experts and the state: forms of mediation and dominance in urban and regional development. In: HARLOE, M. (org.) captive cities: studies in the political economy of cities and regions. London, John Wiley and Sons, 1976.

PAZ, F. M. As artimanhas da política. Curitiba, Prephacio, 1990.

PIQUET, R.P.S. Área metropolitana do Rio de Janeiro: estrutura e desempenho industrial. Dissertação de metrado em planejamento urbano e regional, PUR/UFRJ, 1975.

POGGIESE, H. A. Política urbana e participação popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Administração, EMBAP/FGV, 1985.

PONTUAL, V. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JR. O.A. (orgs.) Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

PORTER, M. Estratégia competitiva - técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro, Campus, 1986.

POULANTZAS, N. The capitalist state: a reply to Milliband and Laclau", In: New Left Review, nº 95, 1976

PREFEITURA DA CIDADE DE CURITIBA, Participação da CIC - Cia. de Desenvolvimento de Curitiba na MERCOSOFT/95 - Curitiba, 1995, 10 p.

_____, Transporte coletivo, Curitiba, 1987, texto de Tereza Urban, pp. 56.

PRETECEILLE, E. The industrial challenge and the French left: central and local issues. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 9, number 2, june 1985. pp. 273-290.

PRIEMUS, H. Squatters in Amsterdam: urban social movement, urban managers or something else?; In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 3, september 1983. pp. 405-428.

PRZEWORSKI, A. Capitalismo e social democracia, São Paulo, Cia. das Letras, 1989.

_____, & WALLERSTEIN, M. Structural dependence of the state on capital, In: American political science review, vol. 82, nº 1, march 1988, pp. 12-13.

REQUIÃO, R. O direito à cidade. In: Cadernos de Comunicação Social, nº 1, fevereiro de 1986, Prefeitura Municipal de Curitiba, 34 p.

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

RICHARD, L. (org.) Berlim, 1919-1933: a encarnação extrema da modernidade, Rio de Janeiro, 1993.

RIZZI, A.T. & GERMER, C.M. A acumulação de capital e a questão regional. In: História - questões e debates, APAH/Curitiba, junho-dezembro de 1991. pp. 179-219.

RODRIGUES, S.B.P. O planejamento urbano brasileiro: uma introdução crítica. Dissertação de mestrado em planejamento urbano. DU/UNB, 1979.

RODWIN, L. Países y ciudades: comparación de estratégias para el crescimiento urbano. Buenos Aires, Nueva Visión, 1973.

ROLIM, M.C.M.B. Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1985.

ROTH, R. "A política local dos verdes nas cidades da Alemanha Ocidental". In: Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano IX, 1989, nº 26, pp. 53-63.

SAMUELS, R. "Extralocal linkages and the comparative study of local politics", In: Comparative Urban Research, vol. V, numbers, 2-3, 1978, pp. 5-44.

SAUNDERS, P. Social theory and the urban question, London, Hutchinson University Library, 1981.

SCHMIDT, B.V. A presença do Estado nas grandes cidades. In: Espaço e Debates, nº 13, pp. 84-102.

SILVA, A.R.S. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, nº 3, out. 1973, pp. 563.

SILVA, F.I. A questão do urbanismo ecológico de Curitiba em 1989/1992. Monografia de conclusão de curso, DEHIS/UFPR, 1994.

SINGER, P. O Plano diretor de São Paulo, 1989/1992 - a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M.C.R. (org.) Na sombra da cidade. São Paulo, Escuta, 1995, pp. 171-226.

SKIDMORE, T. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SMITH, P. Critical theory and urban political theory, in: Comparative urban research, vol. VII, number 3/1980, pp. 5-23.

SMITH, M.P. & JUDD, D.R. Structuralism, elite theory and urban policy, In: Comparative urban research, vol. IX, number 2, 1983, pp. 28-33.

SOUZA, M.C.C. de "A Nova República: sob a espada de Dâmocles" In: STEPAN, A. (org.) Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988. pp. 267-321.

_____, Estado e partidos políticos no Brasil, São Paulo, Alfa-ômega, 1976.

STEINERT, C.M.S. Projeto Rio: uma estratégia para um projeto urbano integrado, Dissertação de mestrado em planejamento urbano, Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, 1981.

STONECASH, J. "Local policy analysis and autonomy" In: Comparative Urban Research, vol. V, numbers, 2-3, 1978, pp. 23-37.

TELLES, V.S. & BAVA, S.C. O movimento de ônibus: a articulação de um movimento reivindicatório de periferia. IN: Espaço e Debates, ano I, nº 1, 1981, pp. 77-102.

THOMPSON, E.P. A miséria da teoria - ou um planetário de erros: uma critica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

TOPALOV, C. A history of urban research: the French experience since 1965. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 13, nº 4, december 1989, pp. 625-652.

WARD, P. D. The measurement of federal and state responsiveness to urban problems, In: Journal of politics, vol. 43, 1981, pp. 83-101;

WERTHEIM, P. O planejamento metropolitano: práticas político institucionais - A experiência da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, 1981

WIRT, F.M. The dependent city? External influences upon local control, In: The Journal of politics, vol. 47, 1985, pp.83-112.

WOLMAN, H. "Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis". In: Journal of public policy, vol. 3, nº 3, 1985, pp. 245-264.

YAGO, G. The coming crisis of US transportation, in: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 4, december 1983, pp. 577-602.

ZIELINSKI, H. "Regional development and urban policy in the Federal Republic of Germany". In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 7, number 1, march 1983, pp. 72-92.

Documentos Consultados.

1) Documentos oficiais dos órgãos públicos:

1.1) Do poder Executivo:

a) PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, Relatórios Gerais Anuais de Atividades - Gabinete do Prefeito, período 1970-1990;

b) _____, Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo, Secretaria Municipal da Fazenda, período 1970-1990;

c) _____, Ofícios diversos;

d) Decretos relativos ao uso do solo nºs 1.553/69, 1.160/71, 880/75, 881/75, 884/75, 701/76, 366/78, 161/79, 1.017/79, 275/80, 590/80, 867/80, 867/80, 901/80, 951/80, 965/80, 989/80, 1.034/80, 209/82, 241/82, 251/82, 301/82, 333/82, 344/82, 396/82, 451/82, 492/82, 95/83, 403/83, 440/84, 279/87, 354/87, 423/87, 424/87, 01/88, 555/80, 152/90, 183/90, 381/90, 578/90, 579/90, 580/90, 581/90, 582/90, 583/90, 50/91, 80/91, 408/91, 409/91, 410/91, 86/92, 185/92.

e) Decretos relativos ao tranporte coletivo: 338/81, 404/81.

f) IPPUC, INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, Curitiba em Dados, 1980-1990;

g) _____, Série "Memória da Curitiba Urbana", Depoimentos, 1990-1992;

h) _____, Série "Curitiba - uma experiência em planejamento urbano", 1975.

i) _____, Atas de Reunião do Conselho Deliberativo do IPPUC, 1968-1990.

j) _____, Dados Demográficos por bairros, 1989.

k) _____, IPPUC 20 anos - edição comemorativa, 1985.

l) CIC, CIA. DE DESENVOLVIMENTO DE CURITIBA/CIDADE INDUSTRIAL DE CURITIBA S.A. Curitiba, Desenvolvimento com qualidade de vida, 1993, 24 P. Listagem com a composição do Conselho de Administração, 1975-1995.

1.2) Do Poder Legislativo:

a) CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, Comissão Parlamentar de Inquérito dos Loteamentos Clandestinos, Relatório Geral, 1978.

b) _____, Comissão Parlamentar de Inquérito do Shopping Center Mueller, Coleção de Depoimentos, Provas Coletadas e Relatório Geral, 1983.

c) _____, Comissão Parlamentar de Inquérito do IPPUC, Coleção de Depoimentos, 1983.

d) _____, Comissão de Sindicância Sobre o Envolvimento de Parlamentares de Curitiba com Empresários do Transporte Coletivo desta Capital, Relatório Geral, 1992.

e) _____, Lei Orgânica do Município de Curitiba, 1948, 1977 e 1990.

f) Leis relativas ao uso do solo nºs: 4.199/72, 5.234/75, 5.263/75, 5.490/76, 6.204/81, 6.457/83, 6.684/85, 6.769/85, 6.819/86, 7.068/87, 7.529/90, 7.622/91, 7.833/91, 7.841/91.

2) Documentos oficiais e/ou periódicos das entidades representativas do empresariado:

a) SINDUSCON, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná, "Boletim da construção"e "Informe do Sindicato", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1985-1992.

b) APEOP, Associação Paranaense dos Empreiteiros de Obras Públicas, "O empreiteiro do Paraná", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1965-1992.

c) FIEP, Federação das Indústrias do Estado do Paraná; Revista "Indústria", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1975-1992.

d) ACP, Associação Comercial do Paraná, "Folha do Comércio", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1965-1992.

e) SECOVI, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná, "Boletim Informativo do SECOVI-PR", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1989-1992.

f) ADEMI, Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, "Informativo ADEMI-PR" e "Revista ADEMI-PR", Listagem com a composição da diversas diretorias, período 1989-1992.

3) Fontes de imprensa:

3.1) Revistas:

a) Veja Paraná;
b) Revista Veja;
c) Paraná em Páginas;
d) Revista Istoé;
e) O Macabeu.

3.2) Jornais:

a) Jornal "Curitiba Hoje"
b) Jornal "Correio de Curitiba";
c) Jornal "Indústria e Comércio"
d) Jornal "Correio de Notícias";
e) "Jornal do Estado";
f) Jornal "Folha de Curitiba";
g) Jornal "Tribuna do Paraná";
h) Jornal "Estado do Paraná";
i) Jornal "Diário Popular";
j) Jornal "Gazeta do Povo";
k) Jornal "Folha de Londrina";
l) Jornal "Folha de São Paulo";

4) Depoimentos:

a) Dúlcia Auríquio;
b) Mário Antonio Baumle;
c) Amilcar Rafael Greca;
d) Sérgio Piccinelli;
e) Jorge Samek;
f) Euclides Rovani.