



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

RELAÇÕES DE PODER NO PLANEJAMENTO URBANO Uma análise dos desenhos institucionais dos órgãos da política urbana de Curitiba

Autores:

Matheus Mafra - UFPR - mathemafr7@gmail.com

Resumo:

Item privilegiado tanto no âmbito legal, quanto nos discursos oficiais, os planejamentos urbanos no Brasil tardam a ser cumpridos. Em Curitiba, de primeira análise, o sucesso na implementação de seu planejamento ocorreu após históricas alianças com setores específicos da cidade, principalmente aqueles relacionados ao capital industrial e imobiliário. Todavia, contemporaneamente, serão esses os mesmos setores a demandar uma flexibilização nos parâmetros de desenvolvimento urbano. Considerando tal realidade, o presente artigo visa analisar como essas relações de poder influenciam no desenho institucional dos principais órgãos da política urbana curitibana, sendo eles: Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) e Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). A análise em questão demonstra como determinados sujeitos possuem maior transição entre órgãos oficiais do que outros, em detrimento de uma gestão democrática.



RELAÇÕES DE PODER NO PLANEJAMENTO URBANO

Uma análise dos desenhos institucionais dos órgãos da política urbana de Curitiba

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira é claramente marcada por inúmeras relações de poder que afastam suas estruturas de poder de um ideal racional de padrão de decisões, o que acaba refletindo na maneira como as normas são aqui aplicadas. Relações como clientelismo e patrimonialismo são notados desde tempos mais remotos da formação da sociedade brasileira e continuam pungentes nas relações atuais, incluindo em tais órgãos.

As cidades, nesse contexto, ainda que muitas vezes envoltas em um discurso de locais racionalizados e civilizados, não escapam dessa realidade. Até mesmo a forma como o planejamento de uma cidade é criado e, posteriormente, executado, perpassa pela existência de tais formas de poder, fazendo com que os rumos de uma legislação sejam totalmente incertos.

Partindo dessa premissa, este artigo tem como meta identificar como as relações de poder do clientelismo e do patrimonialismo se evidenciam no meio urbano – começando por uma identificação genérica de como esses poderes se expressam nas cidades, passando para uma análise local da inserção de tais relações nos organismos da prefeitura de Curitiba relacionados à política urbana, especificamente o Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) em conjunto com seu Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) e o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA).

Para tal empreitada, será analisado o desenho institucional dos organismos aqui citados, comparando as relações existentes com o histórico do município de Curitiba e com os conceitos de patrimonialismo e clientelismo, bem como possíveis sobreposições de competências dos órgãos a serem explorados.

A estrutura do artigo segue a mesma lógica: inicia-se com a retomada da formulação dos conceitos de patrimonialismo e clientelismo e como os mesmos vem se expressando nas cidades brasileiras, passando-se, então, para a análise específica do contexto curitibano.

Busca-se, assim, evidenciar as encruzilhadas para a efetivação de uma administração pública especializada na política urbana devidamente racionalizada e democrática, livre de interferências que esvaziam o princípio do interesse público que deve ser central em tais organismos, expresso principalmente pela função social da cidade e da propriedade.

2.DO BOLO DE UMA CIDADE, COM QUEM FICAM OS MELHORES PEDAÇOS? AS RELAÇÕES DE PODER NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

No dia 13 de maio de 2016, a Frente Mobiliza Curitiba, organização política voltada para a temática do direito a cidade, organizou um ato político constituído pela distribuição de pedaços de um bolo no formato do mapa de Curitiba (TERRA DE DIREITOS, 2016, sem numeração). No ato, questionava-se: o planejamento da capital paranaense, em processo de revisão naquele momento com a discussão da nova legislação de zoneamento (que somente nesse ano foi enviada ao poder legislativo) ocorre de maneira onde o processo de urbanização é igualitário, com a promoção da correta distribuição de seus ônus e bônus, tal como previsto pelo Estatuto das Cidades?

Conforme aponta Maricato (2013, p.100), o debate acerca das disputas políticas envoltas nas cidades, e conseqüentemente, em suas legislações e organismos administrativos, são presentes desde os momentos da Assembleia Constituinte, quando diversos setores da sociedade civil, de membros do mercado imobiliário aos movimentos sociais pela reforma urbana, lutavam pelos diversos caminhos que a constituição poderia angariar aos municípios brasileiros, tendo como consequência dessa disputa a criação de diversos instrumentos urbanísticos (tida como uma vitória dos movimentos sociais), porém necessários de legalização posterior (aqui visto como uma derrota, considerando que inúmeros municípios ainda não contam com tais instrumentos em vigor).

É evidente que tanto a criação do Capítulo da Política Urbana, inserido na Constituição Federal, quanto a posterior criação (ainda que tardia) do Estatuto das Cidades,

não foram possíveis de conter processos antigos de poder presentes no cenário brasileiro. Isso não advém de possíveis existências de lacunas ou contradições na legislação vigente, mas sim consequências dos reflexos dessas relações que marcam a história da sociedade brasileira e que se perpetuam em suas cidades, marcadas pela influência do poderio econômico e político na aplicação da legislação (em todas suas subdivisões, inclusive a urbanística) e o planejamento urbano (MARICATO, 2013, p.135). Ainda, é necessário ressaltar que os marcos legais que vão dando forma ao direito urbanístico (do local ao nacional), também refletem o ambiente político em que tais legislações são formuladas (FERNANDES, 2010,p.20).

Essas relações de poder e os vícios presentes em nossas normas (seja no momento da elaboração das mesmas, seja no momento de sua aplicação), advém em partes de como a burocracia brasileira se encontra formulada e das heranças históricas que esta carrega.

Já de início, é evidente que o planejamento urbano das cidades brasileiras ainda é muito marcado pela tradição retórica e livresca que marcam o desenvolvimento intelectual brasileiro, com os sujeitos responsáveis pela burocracia estatal ainda muito apegados a um academicismo distanciado da realidade, formulando normas e planejamentos baseados em uma realidade artificial (HOLANDA, 1992, p.121).

Será essa característica marcante da formação do aparato estatal brasileiro que acarretará em uma distinção das estruturas dos diferentes órgãos da administração pública relacionados ao planejamento urbano: se garante uma ampla estrutura para os órgãos responsáveis pelo planejamento, enquanto os órgãos responsáveis pela fiscalização e aplicação de tais planos se encontram com estruturas precárias, de modo que complexos planejamentos urbanos acabam sendo de pouca eficiência prática, tendo em vista a dicotomia entre os órgãos responsáveis por sua aplicação, com órgãos de planejamento com uma farta disponibilidade funcionários, em contraposição aos órgãos de execução e fiscalização, com recursos e funcionários enxutos (MARICATO, 2013, p.100).

Ainda, as cidades brasileiras e suas respectivas normas são marcados por duas relações de poder, ambas marcantes quando se pensa na maneira como a legislação urbana vem sendo aplica e como a máquina pública se organiza: o clientelismo e o patrimonialismo.

O patrimonialismo é marcado essencialmente pela troca de favores, pelo trato da coisa pública como se fosse um bem privado e a correspondência entre a detenção do patrimônio e o poder político (FAORO, 2001, p.822).

O clientelismo, por sua vez, é marcado pela relação dos sujeitos políticos com outros setores da sociedade (principalmente aqueles de renda mais baixa), relações estas muito marcadas pelas concessões de benefícios (como garantia de empregos públicos ou isenções fiscais) em troca de apoio político, principalmente na forma de votos, podendo se apresentar de diversas formas de acordo com o sistema político em que se encontra inserido (CARVALHO, 1997, 235).

Mesmo com a chegada da globalização nas capitais brasileira, essas relações de poder não só não se mantiveram, considerando que a propriedade de terra continuam tendo uma posição-chave nas relações na formação das sociedades latino-americanas como um todo, como se intensificaram, em partes porque a internacionalização do capital reduziria a influência do poder legislativo, motivando-o a estabelecer relações de troca e reforço do papel da retórica no marketing parlamentar (MARICATO, 2015, p.79). Serão essas relações de poder que gerarão uma incerteza acerca dos rumos dos planejamentos urbanos e das normas que o regulamentam, tendo em vista que os mesmos serão aplicados de acordo com os interesses dominantes das sociedades brasileiras (MARICATO, 2015, p.78).

Essa tendência é notada na sociedade brasileira desde avaliações que abrangem do império ao Estado Novo, onde se nota que a sociedade brasileira, com seu histórico de poder de modelo lusitano, não consegue superar o estado tido como pré-capitalismo, de modo que apenas captura alguns aspectos do capitalismo moderno (como a técnica, as máquinas e as empresas) e os adapta às antigas relações de poder que marcam o estado pré-capitalista (FAORO, 2001, 823).

Tais relações, é necessário destacar, acabam influenciando não só a forma como a administração pública se organiza e como as legislações por ela criados são formuladas e aplicadas, mas também acaba impactando na maneira como o espaço urbano (aqui pensado em seu aspecto concreto, não na abstração típica da lei) se organiza. Uma cidade onde o poder é ditado pelo homem privado, não pelo homem público, acaba tendo uma privatização da utilização do espaço, que evidencia egoísmos funcionais e as

intencionalidades específicas da organização do espaço, estas muito dominadas pelas demandas do mercado imobiliário e do capital financeiro (SANTOS, 2013, p.71).

Assim, é evidente que por mais que o ambiente urbano esteja cercado de um discurso de sofisticação e civilização, como símbolo do progresso técnico e da racionalidade moderna, tal ambiente ainda conta em sua estrutura burocrática com relações de poder que remontam ao período pré-capitalista, afastando-se de um ideal weberiano de organização estatal.

Porém, é necessário reconhecer que, ainda que tenha ocorrido a manutenção de tais formas de dominação, a sofisticação da legislação urbanística acabou gerando um processo de publicização das interferências do poder privado no espaço público, considerando que antes da promulgação da Política Urbana nacional, as demandas do mercado eram sua maioria realizadas e negociadas por debaixo dos panos, principalmente no que se refere à distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, um dos temas que a legislação urbanística mais se debruçou e, desse modo, passou a publicizar ao restante da sociedade (FRANZONI, 2014, p.69).

Analisar como esses vícios estão presentes na estrutura do município de Curitiba é um modo de refletir como, mesmo em um município onde seu planejamento logrou êxito em implantação, ainda mantém as relações de poder aqui citadas, questionando se tal organização do espaço constitui-se como um planejamento democraticamente estabelecido ou apenas sendo um reflexo das velhas estruturas de poder que marcam a sociedade brasileira.

3. O PLANEJAMENTO URBANO EM MOVIMENTO NA CIDADE DE CURITIBA

Para se analisar como os traços da burocracia brasileira ocorrem especificamente em Curitiba é necessário ressaltar uma especificidade da capital paranaense: o reconhecimento de Curitiba pelo sucesso de seu planejamento urbano (iniciado principalmente na década de 60) não se deve por alguma distinção de sua legislação (tendo em vista que o planejamento do município em muito se relaciona com as mesmas propostas de planejamento apresentadas em São Paulo e Rio de Janeiro), mas devido a uma correlação de forças entre

os diversos órgãos da prefeitura de Curitiba e as elites industriais e comerciais locais que lograram no êxito da implantação do planejamento da cidade (OLIVEIRA, 2000,p.16).

Tal fato, por si só, já aponta como, apesar de suas especificidades, Curitiba é marcada pelas relações de poder vinculadas ao poderio econômico, mesmo que em tal cidade tais relações tenham angariado uma consequência distinta.

Considerando característica tão marcante de Curitiba, uma análise do desenho institucional dos principais órgãos vinculados à política urbana é um meio de avaliar tanto a importância de cada órgão para a elite patronal, bem como, qual o poder de agenda das entidades (GUANDALINI JR, CODATO, 2018, p.486) em questão no planejamento urbano de Curitiba – avaliando-se se as instituições facilitam uma sobreposição de interesses privados sob os interesses públicos de todos os cidadãos da cidade.

Atualmente, duas legislações são as principais fundamentadoras do planejamento urbano e suas respectivas limitações ao direito de construir: o Plano Diretor (instituído através da Lei 2.828/1966) e a Lei de Zoneamento (Lei 9.800/2000).

O Plano Diretor é a legislação responsável por apontar as diretrizes para o desenvolvimento da cidade, criado inicialmente em 1966, sendo constantemente revisado de acordo com o desenvolvimento da cidade. A sua versão vigente é a Lei 14.771/2015, revisada durante os anos de 2014 e 2015. Em tal lei, é exposto que política de desenvolvimento urbano local terá como condão o pleno exercício da função social da cidade e da propriedade urbana, cabendo à administração pública regular a utilização do solo urbano mediante o uso de instrumentos que promovam a redistribuição da renda urbana (CURITIBA, 2015, sem paginação).

A Lei do Zoneamento, por sua vez, é a legislação responsável por impor limites ao exercício do direito de construir em toda a cidade, cumprindo tal objetivo através da estipulação de parâmetros de ocupação do solo e ordenando o crescimento da cidade através de tal fixação (CURITIBA, 2000, sem paginação).

Esse conjunto de normas é ‘posto em movimento’ através de uma ampla estrutura administrativa especializada, principalmente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e seu Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), além do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA).

Essa tendência de criação de órgãos especializados da prefeitura para a elaboração e fiscalização das normas de planejamento urbano remonta aos anos 40, momento quando se passa a adotar uma abordagem integrada dos problemas urbanos vivenciados pelos municípios os problemas urbanos das cidades passam a ser tratados de maneira integrada pelos órgãos responsáveis pela política urbana do município, movimentação que também ocorre em outras cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, onde os referidos órgãos passam a ter o papel de fiscalização e ampliação da legislação urbanística (OLIVEIRA, 2000, p.83).

Destaca-se, porém, que a especialização desses órgãos não impediu a inserção das antigas relações de poder aqui citadas. Isso porque a elite empresarial foi o setor da sociedade civil que, mesmo organizado em comissões informais responsáveis por realização de contatos com os órgãos públicos, de modo a oferecer pontos de vista e sugestões ao urbanismo da cidade, até o momento atual não eram considerados formalmente como responsáveis pelo planejamento urbano de Curitiba (OLIVEIRA, 2000, p.103).

Na trajetória da gestão do solo curitibano houveram vários projetos promovendo a institucionalização da participação de tais entidades no planejamento da cidade. Vale citar como exemplo a proposta de inclusão do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) no Conselho de Urbanismo durante os debates do Plano Diretor de 1966 ou, já no período eleitoral de 1988, a proposta de criação do Conselho Técnico de Desenvolvimento Urbano, que seria composto por SINDUSCON, SECOVI, Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná (ADEMI), IEP e Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) (OLIVEIRA, 2000, p.163).

Também é necessário apontar que a própria ACP era uma entidade de grande representatividade na influência de liberação de alvarás para instalação de comércios em regiões não autorizadas pelo zoneamento atual (OLIVEIRA, 2000, 159). Nesse sentido, destaca-se como a atuação da ACP tendeu a ser caracterizada como uma intermediária entre os comerciantes e o poder público, a fim de requerer que este realizasse 'flexibilizações' da Lei de Zoneamento do município.

Os interesses privados em relação à liberação de alvarás foi tamanho, que a alta liberalização de alvarás da segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1974) acabou repercutindo em conflitos na gestão de Requião (1986-1989) em relação à ilegalidade dos alvarás já

emitidos, que acabaram por inflar muitas das setoriais existentes (OLIVEIRA, 2000, p.159). Posteriormente na retomada de Lerner ao poder, se inicia uma ação conjunta entre ADEMI e SINDUSCON a fim de que requerer a prorrogação dos alvarás já emitidos, bem como que os projetos pudessem ser alterados sem terem seus alvarás de construção caçados¹.

Nacionalmente esse fenômeno é comum e passível de comparação. Em São Paulo, por exemplo, diversos sujeitos do mercado privado influenciaram diretamente na política urbana do município, através de diversos espaços estatais, dentre eles, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que possui uma atuação que em muito se assemelha com o CMU, como análise de liberação de alvarás de obras de grande porte. O SECOVI (que também atua no município de Curitiba), manteve um forte vínculo com tal órgão paulistano, conseguindo decisões privilegiadas ao mercado imobiliário (HOYLER, 2017, p.90).

Nesse mesmo sentido, outros dois casos marcam a história da urbanização curitibana, ambos com semelhanças entre si. O primeiro deles é o caso da liberação da construção do Shopping Mueller, ainda em 1983, quando se constatou que dirigentes do IPPUC concederam alvará para a construção do shopping, mesmo que tal construção desrespeitasse todas as leis de utilização do solo então vigentes.

O segundo, mais recente, se tratou de investigação promovida pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), denominada de Operação Al-Barã, e a posterior auditoria interna no CMU. Ambos os procedimentos ocorreram após constatação de atuação de supostos lobistas buscando, mediante pagamento de propina, a facilitação na emissão de alvarás, licenciamentos e transferências de imóveis. A auditoria em questão, promovida pelo prefeito Rafael Greca, acarretou na suspensão de, até semanas após sua abertura, 27 inquéritos. Destaca-se que tal operação constatou a liberação de alvarás para obras até treze vezes maior do que o permitido pela legislação (ANÍBAL, 2017, sem paginação).

Desse modo, considerando os inúmeros conflitos que se inserem na política urbana curitibana, analisar como tais órgãos se organizam e qual a incidência de interesses políticos em suas decisões é um meio de se compreender como a política urbana de Curitiba vem sendo gerenciada, e em nome de quais interesses.

¹Esse adensamento excessivo irá influenciar na criação do instrumento do solo criado em Curitiba, sendo regulamentado inicialmente através da Lei Municipal nº 7.420/90.

Assim, busca-se, tendo como objeto de análise o desenho institucional dos órgãos aqui citados, encontrar sinais das relações de poder nessa estrutura administrativa, é necessário discorrer brevemente sobre o funcionamento e a relação entre os mesmos, de modo a compreender como tais órgãos e seus integrantes se relacionam.

3.1. O INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC)

O IPPUC é uma autarquia da Prefeitura Municipal existente desde o primeiro Plano Diretor (Lei nº 2.660/1965). Tem como competência o planejamento da cidade em sentido estrito, sendo responsável pela elaboração de projetos de lei pertinentes ao desenvolvimento da cidade, promoção de estudos técnicos para o desenvolvimento integrado do Município, criar condições para uma adaptação constante da legislação urbana local (principalmente em relação às normativas nacionais e estaduais). Seus projetos de lei são tradicionalmente enviados à Prefeitura, que em seguida os submete junto ao legislativo, para aprovação.

Até o ano de 2007 o IPPUC possuía regulamentada em sua instituição a participação de entidades privadas de cunho patronal para a formulação de sugestões para o planejamento urbano da cidade. Isso porque, através do Decreto Lei nº 339 do ano 2000, aprovou a criação CONSECON (Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), previu a participação das associações FIEP, ACP, ASBEA, IEP, SINDUSCON, SECOVI e IAB para a apresentação de propostas aos rumos do urbanismo de Curitiba (CURITIBA, 2003, sem paginação).

Destaca-se que por mais que tal regulação teve clara intenção de abrir a possibilidade de que entidades de cunho privado, as organizações que tinham seu lugar garantido, as mesmas que sempre incidiram direta ou indiretamente nos rumos do planejamento da cidade, conforme já aqui citado, ainda demandaram uma ampliação de participações de associações de classe, conforme consulta em documento postulado pelo SINDUSCON em uma das reuniões do referido conselho (BRAGA, 2015, p.112).

A incidência de tais organizações ainda se mantém dentro dos quadros institucionais do IPPUC, principalmente quando o referido órgão tende a criar instâncias não

regulamentadas, tidas por seus próprios agentes como espaços informais, onde a participação das mesmas entidades de classe tende a ser privilegiada. É o que se nota em recente episódio onde o IPPUC, no momento da discussão da revisão do zoneamento da cidade, criou o denominado Grupo de Trabalho da Outorga Onerosa, onde se visaria apresentar propostas para o modo de funcionamento de tal instrumento urbanístico. Representantes da sociedade civil organizada e academia questionaram, logo ao terem garantida a participação nesse espaço (ainda que limitada a três participantes), o porque de membros das associações de classe terem sua participação garantida desde as primeiras reuniões do GT, enquanto a sociedade civil teria sua participação garantida somente quando aproximadamente dez encontros já haviam sido realizados (FRENTE MOBILIZA, 2018, sem paginação).

O que se nota do desenho institucional do IPPUC, por sua vez, não é uma possível abertura legal para a incidência dos sujeitos aqui citados. Isso é notado, por exemplo, pela regulamentação de dois de seus principais conselhos: o Conselho Administrativo (CURITIBA, 2011, sem paginação) e o Conselho Deliberativo (CURITIBA, 1970, sem paginação), onde ambos conselhos são compostos apenas por órgãos vinculados a prefeitura e responsáveis pela temática urbana.

Porém, conforme já exposto aqui, é na criação de espaços informais, sob o pretexto de auxílio técnico, que o IPPUC acabe abrindo diversas possibilidades de incidência de associações de classe muito marcado pelo caráter patrimonialista de seus poderes, tendo em vista que somente os sujeitos que comandam o capital imobiliário são legitimadas para decidir sobre o rumo do planejamento urbano da cidade, ainda que tal órgão tenha sido criado, desde seus primórdios, justamente para se configurar como um espaço composto por especialistas da arquitetura, engenharia, economia e demais áreas do conhecimento urbano, sendo recorrente na legislação responsável por sua organização a necessidade de composição de funcionários com “notável conhecimento técnico” (CURITIBA, 1965, sem paginação), o que dispensaria a necessidade de tantas ajudas recorrentes das associações aqui citadas, auxílios que marcam a trajetória de tal autarquia desde o seu início.

3.2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO (SMU) E O CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO (CMU)

Ainda no âmbito do poder Executivo, dois são os órgãos responsáveis por fiscalizar e até mesmo implantar o planejamento anteriormente criado pelo IPPUC: a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e o conselho à ela vinculado, o Conselho Municipal de Urbanismo.

Por si só, pouco contribui uma análise isolada do desenho institucional do SMU isoladamente. Isso porque, após análise das principais legislações relacionadas à temática urbana em Curitiba (como Plano Diretor, Lei de Zoneamento e Código de Postura de Obras) se nota que a responsabilidade conferida à tal secretaria se trata da gestão da burocracia urbana, como as avaliações iniciais de licenciamento, compra e venda de potencial construtivo, dentre outras funções. Porém, após análise das legislações aqui citadas, é notável que o CMU, conselho vinculado ao SMU, detêm um papel central nos rumos da política urbana local.

Tal Conselho (instituído inicialmente através do artigo 5º da Lei nº 1.875/1960), por sua vez, atua no sentido de expedir alvarás de construção e utilização do solo, além de participar na formulação de resoluções acerca do planejamento urbano da cidade. Sua atuação, conforme já citado, é ampla e todas as legislações relacionadas à política urbana atribuem alguma competência exclusiva à tal Conselho (o que não se nota em relação ao SMU, por exemplo). O CMU se torna o órgão responsável tanto para apontar medidas compensatórias de obras que não atendam ao planejamento urbano (CURITIBA, 2015, sem numeração), à resposta final dos casos omissos presentes na legislação do zoneamento (CURITIBA, 2000, sem numeração), sendo também o responsável pela decisão final acerca da emissão de licenças para construção e utilização comercial (CURITIBA, 2004, sem paginação).

Seu funcionamento adota modelo de gestão inspirado nos moldes norte-americanos e implantada no solo brasileiro desde anos 30. Neste modelo, cabe a um órgão vinculado ao Poder Executivo analisar os possíveis caminhos para a flexibilização do zoneamento de uma cidade, alegando-se que apenas com a garantia de elasticidade esse instrumento urbanístico pode se perpetuar em um território. Trata-se de uma estratégia aplicada desde anos 20 em Nova York, como um caminho para evitar que proprietários recorressem à justiça, mas se

utilizem de um espaço administrativo para negociar os parâmetros construtivos já estabelecidos em lei (FELDMAN, 2005, p.69).

A trajetória do CMU, como de qualquer órgão de relevância política, demonstra como o desenho de sua estrutura acaba refletindo a distribuição de poder entre os grupos inseridos em uma determinada organização de poder (GUANDALINI JR; CODATO, 2018, p.486). É devido a tais fins que a estrutura do CMU é alterado em um curto período de tempo, primeiro na gestão de Gustavo Fruet (2012 a 2016) e, logo em seguida, na gestão de Rafael Greca (2017 até o presente momento).

No ano de 2015, durante a gestão Fruet, através do Decreto nº 337/2015, o referido Conselho passa a ter sua composição e seus funcionamentos ampliados (CURITIBA, 2017, sem paginação). Ao contrário de apenas decidir sobre os casos permissíveis e interpretar a aplicação da legislação urbana municipal, o artigo 2º aponta que será de competência do CMU julgar questões referentes à matéria urbanística, tomar deliberações acerca da política urbana municipal, analisar questões relativas ao Plano Diretor, propor diretrizes para áreas públicas, propor resoluções e debater projetos de lei de interesse urbanístico.

Ainda, através do mesmo decreto, através de seu artigo 3º, a composição de membros do conselho é alterado, garantindo-se participação e voto de alguns setores da sociedade civil, que contabilizam em 16 ao todo, composta exclusivamente por entidades de classes profissionais relacionadas ao comércio ou ao mercado imobiliário, como a Associação Comercial do Paraná (ACP) ou Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) (CURITIBA, 2015, sem paginação). Esse trabalho de liberação de alvarás, bem como os membros da sociedade civil, será dividido entre duas comissões: a Comissão de Usos Comerciais e a Comissão de Edificação e Utilização do Solo (CURITIBA, 2015, sem paginação).

A Comissão de Usos Comerciais possui em sua composição, enquanto participantes representando órgãos governamentais: Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Trânsito (SETRAN) e Procuradoria Geral do Município. No que se refere às entidades de classe, ela é composta por: Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI-PR); Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR); Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA); Associação Comercial do Paraná (ACP); Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-PR); Federação do Comércio do Estado do Paraná (FECOMÉRCIO);

Sindicato de Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (SECOVI-PR) e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR).

A Comissão de Edificações e Uso do Solo, por sua vez, tem como participantes representando órgãos do Estado: Secretaria do Meio Ambiente (SSMMA), Secretaria de Obras Públicas (SMOP), Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD) e Procuradoria Geral do Município. No que se refere às entidades de classe, ela é composta por: Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (CREA-PR), Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (SINDARQ-PR); Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (SENGE-PR); Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (ASBEA-PR) e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (SINDUSCON-PR).

Já em 2017, sob nova gestão comandada por Rafael Greca, através do Decreto nº 678/2017, o CMU passa por mais mudanças, com suas competências sendo alteradas, mas ainda garantindo a participação de entidades da sociedade civil: insere-se através do artigo 2º (Decreto nº 678/2017) que o CMU terá natureza consultiva, deliberativa e de julgamento, retirando-se a antiga competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico (prevista anteriormente através do inciso VI do artigo 2º do Decreto nº 337/2015)90.

Também se estabelece, através do inciso III do artigo 3º da Lei nº 678/2017 que a Procuradoria Geral do Município participará de modo a prestar assessoramento jurídico, porém sem direito a voto, o que não ocorria durante a gestão Fruet e seu Decreto nº 337/2015 (CURITIBA, 2015, sem paginação).

Houve também mudanças em relação ao seu desenho interno, quando o Decreto 678/2017 não prevê a existência do Conselho Deliberativo, nem o Conselho Superior, que anteriormente eram previstos através do artigo 5º do Decreto nº 337/2015. As comissões de usos comerciais e de edificação, uso e ocupação do solo continuam a existir, previstas respectivamente através das alíneas 1 e 2 do artigo 3º (CURITIBA, 2015, sem paginação).

Consequentemente essa mudança trouxe alterações na composição dos membros do Conselho: secretarias do município, como de Meio Ambiente (SMMA), de Trânsito (SETRAN) e de obras públicas (SMOP), que antes integravam os órgãos extintos, agora passam a contar

com apenas duas vagas para titular e duas vagas para suplente, distribuídas para as comissões de julgamento. A Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD), por sua vez, foi retirada do conselho, perdendo seu cargo na Comissão de Edificação, Uso e Ocupação do Solo, previsto através da alínea d do Inciso II do artigo 11º do Decreto 337/2015 (CURITIBA, 2015, sem paginação).

Aqui, o desenho institucional do SMU e do CMU se altera em comparação ao IPPUC: as entidades de classe até aqui citadas tem lugares garantidos em um dos órgãos que maiores competências para interferir no planejamento urbano local, principalmente considerando que muitas vezes as decisões de sua competência são relacionadas a limitações do exercício de propriedade, considerando que a emissão de licenças e alvarás sempre levam em consideração os limites de construção, como altura e densidade, impostos na legislação local, para sua emissão. Mais uma vez, os sujeitos da sociedade civil que são marcados pela detenção de maior patrimônio, são os que mais conseguem influenciar na máquina burocrática da prefeitura.

Ainda, questões práticas do funcionamento do CMU podem facilitar na existência de relações de poder até aqui citadas, principalmente no que se refere ao clientelismo. Considerando que o CMU possui um funcionamento de difícil compreensão por sujeitos externos à ele, emitindo decisões de difícil acesso e contestação por terceiros, agravado pela ausência de participação e fiscalização pública em suas instâncias, agravado ainda por uma ausência de regimento interno, o CMU é um campo fértil para o estabelecimento de clientelismos para a liberação de alvarás (HOSHINO, 2017, p.25), hipóteses confirmadas pelos já citados casos de alvarás suspensos após a constatação de infringências a lei de planejamento urbano após o pagamento de propinas para autorizações de obras de grande impacto no município. Por fim, o Conselho não possui uma sistematização de suas decisões², o que torna as mesmas ainda mais imprevisíveis e abertas as práticas de clientelismo.

3.3. O CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA (CONCITIBA)

²Tal constatação adveio após acompanhamento do autor do presente artigo de reuniões do Conselho, tendo tal afirmação reafirmada pelo próprio Secretário Municipal de Urbanismo.

Paralelamente ao CMU, outro Conselho é fundamental para a compreensão do funcionamento da política urbana curitibana: o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Criado após a promulgação da Resolução nº 13 do Ministério das Cidades, o CONCITIBA é um órgão vinculado ao IPPUC e criado pela Lei Municipal nº 12.579, tendo funções fiscalizadoras, consultivas e deliberativas³ sob a política urbana de Curitiba, sendo composto por membros da administração pública e por membros da sociedade civil (como movimentos sociais, entidades de classe, academia e pesquisadores).

É notável que o CONCITIBA acaba tendo, a partir de suas funções, uma sobreposição de competências, considerando que muitas de suas responsabilidades, estabelecidas legalmente, vão de encontro às responsabilidades também conferidas ao CMU. Porém, já se notando como o poder acaba sendo propositalmente dividido entre os órgãos municipais, o CONCITIBA acaba tendo um papel reduzido

Mais uma vez, nesse sentido, é notado um forte traço de patrimonialismo na gestão da política urbana de Curitiba, dessa vez por uma comparação entre os dois conselhos relacionados à temática urbana: aquele composto por associações de classe detém um amplo poder de decisão, legitimada pela própria legislação, enquanto o órgão que tem em sua composição movimentos sociais, academia e outros sujeitos não relacionados a uma forma de poder baseada no patrimonialismo, estes inclusive eleitos pela sociedade durante as Conferências Municipais das Cidades, acaba tendo seu papel reduzido pela própria administração pública (COELHO, 2015, p.75).

Assim, um espaço que poderia se tornar o mais democrático da gestão urbana curitibana, principalmente se comparado com os outros aqui expostos, acaba se tornando um órgão de competência reduzida, não conseguindo efetivar os princípios da gestão democrática conferidos pelo próprio Estatuto das Cidades.

Essa realidade também é notada durante as Conferências Municipais da Cidade de Curitiba, momento onde são eleitos os novos conselheiros do CONCITIBA (que exercerão o cargo até a ocorrência da Conferência posterior em dois anos), além de ser o espaço oficial para a sociedade apresentar resoluções para o funcionamento do planejamento urbano municipal, inclusive referente ao meio de funcionamento dos órgãos aqui expostos. Isso porque, todas as 5 conferências municipais de Curitiba se resumiram à necessidade da

3 Função inserida após a 5ª Conferência Municipal das Cidades, ainda pendente de regulamentação.

sociedade civil questionar a necessidade de criação de espaços democráticos de gestão da política urbana, inclusive com a terceira conferência sendo anulada justamente pela postura do poder público em impedir a participação de movimentos sociais no evento (BRAGA, 2015, p.100).

Assim, é evidente que os órgãos de ampla participação social, prováveis instrumentos de combate às arcaicas relações de poder aqui expostas, acabam, então, fadados ao esquecimento pelo alto escalão burocrático, com o patrimonialismo e o clientelismo seguindo presentes em tais estruturas de poder.

3.4.TENSÕES ENTRE OS ÓRGÃOS DA POLÍTICA URBANA CURITIBANA

Para além da influência de sujeitos externos à administração pública no CMU, é necessário destacar como tais órgãos entram em conflito entre si, e como esses conflitos demonstram uma provável distribuição de poder entre os sujeitos que lhes dão forma.

De início, é evidente a tensão entre o IPPUC (com sua competência na criação do planejamento urbano) e o CMU (que irá executar o planejamento anteriormente criado). Isso porque, em áudios interceptados durante a operação Al-Baraã, demonstram que para os dirigentes do CMU, seria necessário que o IPPUC promovesse atualização de suas normas – do contrário, não restaria ao Conselho liberar alvarás que contrariariam o próprio zoneamento, já que este supostamente se encontraria desatualizado diante de uma inércia do IPPUC, alegando ainda, no decorrer do áudio, que os técnicos do IPPUC adotariam posições intransigentes acerca da legislação posta (ANÍBAL, 2017, sem paginação).

Ainda, a bibliografia aponta que a garantia de tamanha discricionariedade aos órgãos, como a notada no que se refere às competências do CMU no Plano Diretor e no Zoneamento, tendem a gerar uma ‘carta-branca’ ao poder executivo (PINTO, 2014, p.90), que passa a flexibilizar o planejamento estabelecido, como notado na análise aqui proposta.

No que se refere ao CONCITIBA, é notável que um dos motivos do esvaziamento de tal órgão é o fato de as decisões mais impactantes para o município de Curitiba se centrar no CMU, enquanto para o CONCITIBA restariam propagandas e palestras promovidas pela

prefeitura (COELHO, 2015, p.75). Ainda, é evidente que nenhum dos demais órgãos se encontram vinculados às suas decisões, de modo que a abertura à participação da sociedade civil no planejamento da cidade se torna ínfimo.

Evidencia-se, assim, como o poder no que se refere ao planejamento urbano de Curitiba é distribuído de maneira desigual, dando-se privilégios à uma gama de sujeitos (aqueles com uma influência política gerada pelo capital financeiro e simbólico em relação às cidades), em detrimento de outras (o restante da sociedade civil, ainda que devidamente organizada e detentora de conhecimentos técnicos e práticos acerca do planejamento urbano).

4. CONCLUSÕES

Este artigo buscou indicar como os arranjos da administração pública de Curitiba, especificamente naqueles que tratam da gestão do planejamento urbano da cidade, podem influenciar no estabelecimento de relações de poder que marcam a história brasileira, principalmente no que se refere ao patrimonialismo e clientelismo.

Não se trata aqui de apresentar como conclusão que a mera alteração da legislação que organiza os espaços ora abordados conseguirá reverter a realidade social em que os mesmos se encontram inseridos. Tal postura seria voltar à noção de que o texto legal teria o poder de modificar a realidade, conduta que marca a organização administrativa brasileira, onde se criam elaborados planejamentos de difícil aplicação.

Porém, é possível identificar, através do desenho institucional dos órgãos relacionados ao planejamento urbano (IPPUC, SMU, CMU e CONCITIBA), onde relações de poder como patrimonialismo e clientelismo facilmente florescem, quais são as condições que facilitam tais posturas dos agentes públicos que comandam os respectivos órgãos e como um órgão pode ter sua competência privilegiada em comparação aos demais considerando as trocas de favores que é marcado.

Destaca-se, conforme apresentação de diversos momentos históricos que marcam a trajetória de Curitiba, essas relações não só sempre ocorreram no município, como foram fundamentais para o sucesso da efetivação do planejamento urbano em Curitiba. Isto é, na capital paranaense as normas de organização da cidade foram razoavelmente aplicadas

tendo em vista que desde o momento de sua elaboração ocorreu uma estreita relação entre o poder público e entidades de classe ligadas ao comércio e ao mercado imobiliário (como FIEP, ACP, SECOVI e SINDUSCON). Característica imperante do patrimonialismo, o solo urbano do município foi gerido como um bem privado.

Ainda, as mesmas entidades de classe sempre almejavam a máquina administrativa de gestão da política urbana, principalmente como uma ferramenta de cumprimento dos interesses dos particulares que compõe tais associações, seja através da liberação de alvarás, seja através de uma alteração normativa.

O que se nota através da análise aqui apresentada é que a utilização da máquina administrativa para fins privados vêm ocorrendo atualmente por duas frentes: alguns espaços oficiais contam com a participação das associações aqui apresentadas (situação evidenciada no CMU, por exemplo). Outros, por sua vez, sob o manto da necessidade de propostas técnicas, favorecem a participação de entidades de classe informalmente (como os grupos de trabalho do próprio IPPUC).

Uma provável relação de patrimonialismo e clientelismo se intensificam quando a maior parte desses órgãos possuem caráter hermético: ausência de um regimento interno que torne claro como deverá ocorrer sua atuação, falta de uma sistematização das decisões administrativas emitidas anteriormente (tornando imprevisível os rumos da administração e facilitando trocas ilegais de favorecimento) e decisões irrecorríveis de difícil compreensão.

Mesmo a criação de órgãos de caráter democrático, como os Conselhos das Cidades, as relações de poder aqui apresentadas não foram extirpadas da realidade, tendo em vista que a própria administração pública adota postura de reduzir a atuação de tais órgãos e consequentemente, retirar o interesse do restante da população em compô-los – sendo que uma posição inversa poderia facilitar a fiscalização da máquina pública no cumprimento do planejamento por ela mesma elaborado.

Assim, é evidente que aqueles que detém um maior patrimônio (característica muito evidenciada nas associações aqui citadas), acabam concretizando um duplo movimento da legislação urbanística, típico fruto das relações de poder aqui expostas: alguns aspectos da legislação são aplicadas de maneira rígida, enquanto outros são facilmente flexibilizados conforme as demandas dos agentes do comércio e mercado imobiliário.

A gestão das cidades dificilmente se alterará sem uma mudança prévia das relações sociais que as compõem, mas se mostra urgente o fortalecimento de organismos onde um perfil mais ampliado da sociedade civil tenha sua participação garantida, como o CONCITIBA, de modo que se fortaleça uma fiscalização dos rumos da política urbana local e as relações de poder pautadas em trocas de favores eleitorais ou maior poderio econômico sejam ao menos denunciadas e seus efeitos impugnados pela sociedade civil.

4.REFERÊNCIAS

ANÍBAL, Felipe. *Liberção de alvarás: “80% do que passa é contra a lei”*, diz ex-secretário de Fruet. *Gazeta do Povo*, 28 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/liberacao-de-alvaras-80-do-que-passa-e-contra-a-lei-diz-ex-secretario-de-fruet-arikwle0lkr7qs2kaije95c69>>. Acesso em 10.nov.2017.

ANÍBAL, Felipe. *“Farra dos alvarás” em Curitiba liberou imóvel com área até 13 vezes maior que o permitido*. *Gazeta do Povo*, 24 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/farra-dos-alvaras-em-curitiba-liberou-imovel-com-area-ate-13-vezes-maior-que-o-permitido-ais2tb8v0y3chuh0hx3l5mpj4>>. Acesso em 08.set.2017.

BRAGA, Andrea Luiza Currealinho. *Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de vozes e atores sociais*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, 1997, p. 229-250.

COELHO, Luana Xavier Pinto (org). *O Mito do Planejamento Urbano Democrático: reflexões a partir de Curitiba*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.P.75.

CURITIBA. *Decreto nº 1910*, de 07 de dezembro de 1965. Aprovando o regulamento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/1965/191/1910/decreto-n19101965-aprovando-regulamento-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba_ippuc?q=IPPUC%20REGIMENTO%20INTERNO>. Acesso em: 10.Ago.2018.

_____. *Lei Ordinária nº 3.785*, de 30 de setembro de 1970. Dá nova redação ao artigo 3º, da Lei nº 2660, de 1º de dezembro de 1965 e revoga a Lei nº 3566, de 27 de outubro de 1969. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1970/379/3785/lei-ordinaria-n-3785-1970-da-nova-redacao-ao-artigo-3-da-lei-n-2660-65-de-1-de-dezembro-de-1965-e-revoga-a-lei-n-3566-69-de-27-de-outubro-de-1969-2000-12-12-versao-compilada>. Acesso em: 10.Ago.2018.

_____. *Decreto nº 337*, de 06 de abril de 2015. Curitiba, 06 de abril de 2015. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2015/34/337/decreto-n-337-2015-regulamenta-o-conselho-municipal-de-urbanismocmu?q=Decreto%20n%BA%20337%2F2015>>. Acesso em 13 out.2017.

_____. *Lei Ordinária nº 13.715*, de 11 de maio de 2011. Altera o art. 3º da Lei Municipal nº 2.660, de 1º de dezembro de 1965, alterado pelo art. 8º da Lei Municipal nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1371/13715/lei-ordinaria-n-13715-2011-altera-o-art-3-da-lei-municipal-n-2660-de-1-de-dezembro-de-1965-alterado-pelo-art-8-da-lei-municipal-n-12-579-de-18-de-dezembro-de-2007>>. Acesso em : 12.Ago.2018.

_____. *Decreto nº 339*, de 03 de abril de 2003. Aprova o Regulamento do Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/pr/c/curitiba/decreto/2003/34/339/decreto-n-339-2003-aprova-o-regulamento-do-conselho-consultivo-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba?q=consecon>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

_____. *Lei nº 9.800*, de 03 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2010/00084664.pdf>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

_____. *Lei nº 11.095*, de 21 de julho de 2004. Dispõe Sobre as Normas que Regulam a Aprovação de Projetos, o Licenciamento de Obras e Atividades, a Execução, a Manutenção e Conservação de Obras no Município e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/codigo-de-obras-curitiba-pr>>. Acesso em: 12.Ago.2018.

_____. *Lei nº 14.771*, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art.40º, §3º, do Estatuto da Cidade, para a orientação do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-curitiba-pr>>. Acesso em 12.Ago.2018.

FELDMAN, SARAH. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed., São Paulo: Globo, 2001.P.822

FRANZONI, Júlia Ávila. *Política Urbana na Ordem Econômica*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.P.69.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 24 ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. P .121.

GUANDALINI JR, Walter; CODATO, Adriano. *O Código Administrativo do Estado Novo: a distribuição jurídica do poder político na ditadura*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/eh/v29n58/0103-2186-eh-29-58-0481.pdf>>. Acesso em: 20.abr.2018. P.486.

SANTOS, Milton. O Meio Ambiente Construído e Flexibilidade Tropical. In: MILTON, Santos. *Técnica, Espaço, Tempo*. 5ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. P.71.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000. P.83.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.