

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA – CCET
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

GISELE KRZYZANOWSKI

**EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES E LIMITAÇÕES DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA**

Uma discussão a partir do financiamento de projetos urbanos em Curitiba

Curitiba

2010

GISELE KRZYZANOWSKI

**EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES E LIMITAÇÕES DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA**

Uma discussão a partir do financiamento de projetos urbanos em Curitiba

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU
do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - CCET
da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação
da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

Linha de pesquisa:
Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais

Professor orientador:
Dr. Clovis Ultramari

Curitiba
2010

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

K94e
2010 Krzyzanowski, Gisele
Externidades, complexidades e limitações do planejamento e gestão urbana : uma discussão a partir do financiamento de projetos urbanos em Curitiba / Gisele Krzyzanowski ; orientador, Clovis Ultramari. – 2010.
213 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2010
Bibliografia: f. 154-160

1. Planejamento urbano. 2. Obras públicas - Financiamento. I. Ultramari,
Clovis. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de
Pós-Graduação em Gestão urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

GISELE KRZYZANOWSKI

**EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES E LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO URBANA**

Uma discussão a partir do financiamento de projetos urbanos em Curitiba

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito para a obtenção do título de mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Clovis Ultramari
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Carlos Hardt
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Klaus Frey
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Pedro de Novais Lima Junior
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Curitiba, 15 de dezembro de 2010.

A Yasmin, Fabio e Lenita,
com carinho,
dedico

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Clovis Ultramari pela orientação, incentivo à elaboração dessa pesquisa e por acreditar sempre que seria possível.

Aos professores do PPGTU pelos conhecimentos proporcionados ao longo das disciplinas.

Aos colegas Maria Cristina Ribeiro Trovão Santana, Elisabeth Teixeira de Almeida Pereira e Laércio Guimarães pelas contribuições à pesquisa e pelo apoio e paciência em escutar.

Aos demais colegas de turma pela troca de experiências ao longo do curso.

A Yasmin e Fabio, pelo apoio e principalmente por entenderem minha ausência.

A Lenita, Eneide e Sergio pelo apoio irrestrito.

Aos entrevistados Cléver Almeida, Lubomir Ficinski Dunin, Luiz Hayakawa, Osvaldo Navarro Alves, Greg Clark, Keshav Varma, Paula Pini e Yave Sakho pela disponibilidade e riqueza de informações.

A PUCPR pela concessão da Bolsa de Estudos que possibilitou a participação no curso.

Ao IPPUC pelo apoio para a participação no curso, especialmente aos meus colegas Cléver, Mariana e Leila.

A utopia não é para ser alcançada; serve, sim, para definir vetores e permitir estratégias transformativas da sociedade.

Jorge Wilhelm

RESUMO

O crescimento urbano brasileiro a partir dos anos 1970 tem resultado em uma série de desigualdades apontando limitações do planejamento e da gestão urbana, que em parte são resultado do aumento de externalidades e complexidades provenientes da ampliação da agenda urbana e da inserção de novos agentes no debate urbano. Observa-se que, progressivamente aumentaram os problemas e reduziu-se a capacidade de inversão do Estado frente à crescente demanda por serviços e infraestrutura urbana, recorrendo-se cada vez mais ao apoio de agentes externos de financiamento. Esses agentes, muitas vezes, configuram-se como um dos principais intervenientes nas cidades, sendo freqüentemente criticados por imporem condicionalidades e influenciarem nos processos de tomada de decisão dos governos locais. Comparando-se a atuação do planejamento e da gestão urbana brasileira nas suas diversas fases e a evolução da política de atuação desses agentes financeiros, percebe-se uma concordância temporal que pode indicar uma forte relação entre elas. O objetivo dessa dissertação é investigar essa relação para identificar possíveis internalizações de imposições desses agentes financeiros na agenda do planejamento e da gestão urbana, especialmente no município de Curitiba. Por meio de Estudo de Caso foram investigados projetos urbanos desenvolvidos e implementados no período de 1970 a 2009 para o compartimento urbano da antiga BR-116, que atravessa o município de Curitiba no sentido nortesul, e no qual, em 2009, foi implementado um novo Eixo de Desenvolvimento e de Transporte para a cidade, a Linha Verde, viabilizado com recursos de agente externo de financiamento. A escolha de Curitiba justifica-se pela concentração de investimentos urbanos realizados com recursos de agentes externos no histórico de financiamento urbano da cidade, bem como, pelo seu comprometimento com a implantação de uma política urbana de longo prazo. Como resultados obteve-se maior conhecimento sobre as possíveis influências dos agentes financeiros na definição das agendas urbanas, bem como, a ampliação da reflexão sobre a relação custo-benefício quando da realização de empréstimos junto à esses agentes para execução de programas, planos e projetos urbanos, e maior entendimento acerca do relevante papel que o planejamento e a gestão urbana local possuem no delineamento de suas ações e no enfrentamento das externalidades e complexidades que limitam seus resultados.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Gestão urbana. Agências de financiamento. Financiamento urbano. Banco Mundial. BIRD. BID. Curitiba. Linha Verde.

ABSTRACT

The urbanization process in Brazil as of the 1970's has resulted in many urban inequalities pointing out limits to the actions developed by urban planning and urban management. Part of this limits come from externalities and complexities from the widening of the scope of the urban agenda. They also come from the participation of new stakeholders in the urban debate. Progressively, cities have reduced their capacity to invest while the demand for infrastructure and services has increased. To address this issue many local governments get support from urban development agencies. These agencies have become important players in city issues, and frequently are criticized by their ability to impose conditions and affect the local decision-making process. Comparing the actions developed by urban planning and management to the actions supported by these agencies, it is possible to verify a timing that may indicate a strong relation amongst them. The main goal of this research is to investigate the relation between urban development agencies and local governments to identify internalizations or not of impositions from these agents in the local agenda, especially in the city of Curitiba. To meet this objective it was developed a Case Study to investigate urban projects developed to the area of a former federal Road that crosses the city of Curitiba, capital of Paraná state, from 1970 to 2009, when it was implemented a new development and Transit Axis, named Green Line Project with money borrowed by an urban development agent. Curitiba was chosen because the city has a track record of projects implemented from loans and also because the city has an excellent track record of implementing an urban policy committed with long term vision. The outcomes of this research were the widening of the knowledgement of the influences of these urban development agents in the urban debate, the cost-benefits of their participation, and the enlargement of the importance that urban planning and management have in defining their agendas and in their posture when facing the externalities and complexities that limit their result.

Key-words: *Urban Planning. Urban Management. Urban Development Agents. World Bank. IRDB. IDB. Curitiba. Linha Verde. Green Line.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização de Curitiba e RMC	97
Figura 2 – Mapa de localização do compartimento urbano da antiga BR-116, atual BR-476 – Linha Verde no município de Curitiba	98
Figura 3 – Crescimento Radial - Plano Agache.....	100
Figura 4 – Crescimento Linear - Plano Diretor de 1966	101
Figura 5 – Tripé do Planejamento Urbano de Curitiba: Uso do Solo, Sistema Viário e Transporte Público	101
Figura 6 – Esquema do Sistema Trinário	102
Figura 7 – Vista Aérea do Sistema Trinário.....	102
Figura 8 – Corte esquemático do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba para o Setor Estrutural e Zonas adjacentes.....	103
Figura 9 – Vista aérea do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba consolidado no Setor Estrutural Sul e Zonas adjacentes	103
Figura 10 – Vista aérea do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba consolidado no Setor Estrutural Norte.....	103
Figura 11 – Compartimento urbano da antiga BR-116.....	109
Figura 12 – Compartimento urbano da antiga BR-116.....	110
Figura 13 – Intervenções propostas no Projeto BR-Vida	115
Figura 14 – Perspectiva da proposta geral do Projeto BR-Cidade.....	119
Figura 15 – Corte e planta esquemática do Projeto BR-Cidade.....	119
Figura 16 – Vista parcial da BR-116 com as intervenções realizadas pelo Projeto BR-Cidade	123
Figura 17 – Perspectiva da proposta idealizada no Projeto STAC.....	127
Figura 18 – Seção transversal da proposta idealizada no Projeto STAC	127
Figura 19 – Seção longitudinal da proposta idealizada no Projeto STAC	127
Figura 20 – Perspectiva ilustrativa da proposta idealizada para o Programa BID II	133
Figura 21 – Proposta do Eixo Metropolitano idealizado para o Programa BID II.....	133
Figura 22 – Planta esquemática das estações de embarque e desembarque do Programa BID II.....	134
Figura 23 – Perspectiva das estações de embarque e desembarque do Programa BID II.....	134

Figura 24 – Vista geral da área do projeto com o novo adensamento	134
Figura 25 – Seção Transversal da proposta.....	134
Figura 26 – Trecho da Linha Verde implantado pelo Programa BID II	139
Figura 27 – Trecho da Linha Verde implantado pelo Programa BID II – Detalhe da estação de embarque e desembarque	140
Quadro 1 – Periodização da Gestão Urbana no Brasil.....	58
Quadro 2 – Fases do Planejamento Urbano no Brasil	64
Quadro 3 – Receitas Municipais.....	67
Quadro 4 – Despesas Municipais.....	68
Quadro 5 – Críticas ao Banco Mundial.....	79
Quadro 6 – Histórico de financiamentos com agentes externos em Curitiba	106
Quadro 7 – Resumo das principais intervenções na rodovia BR-116 até 1998	113
Quadro 8 – Resumo das ações previstas no projeto BR-Cidade	120
Quadro 9 – Resumo das ações previstas no projeto do STAC apresentado ao governo do Japão.....	127
Quadro 10 – Resumo das ações previstas na carta-consulta à COFLEX em 2002 com relação ao Componente Eixo Metropolitano	135
Quadro 11 – Síntese das características, motivadores, externalidades, complexidades, limitações e potencialidades dos projetos desenvolvidos para a antiga BR-116	145
Tabela 1 – Participação das Receitas provenientes de Operações de Crédito e de Transferências de Capital nas Despesas de Investimento do Município de Curitiba - 1970 a 2009	30

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ADB - *Asian Development Bank*

AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BID I - Programa de Transporte Urbano de Curitiba

BID II - Programa de Transporte Urbano II

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNH - Banco Nacional da Habitação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRT - *Bus Rapid Transit*

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CFTV - Circuito Fechado de Televisão

CIAM - *Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*

CIC - Cidade Industrial de Curitiba

CII - Corporação Interamericana de Investimentos

CLAD - *Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo*

COFIEEX - Comissão de Financiamentos Externos

COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

COPEL - Companhia Paranaense de Energia

CPS - *Country Partnership Strategies*

CTA - Controle de tráfego em Área

DI - Desenvolvimento Institucional

DIRETRAN - Diretoria de Trânsito

DNER - Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EBRD - *European Bank for Reconstruction and Development*

EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EIA-RIMA - Estudo de Impacto Ambiental-Relatório de Impacto Ambiental

EPP - Estratégias de Parceria com o País

EUA - Estados Unidos da América

FDU - Fundo de Desenvolvimento Urbano

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FONPLATA - Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUMIN - Fundo Multilateral de Investimentos

GEF - *Global Environment Facility* (Fundo Global para o Meio Ambiente do Banco Mundial)

GPUs - Grandes Projetos Urbanos

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDB - *Interamerican Development Bank*

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ICSID - *International Centre for Settlement of Investment Disputes*

IDA - *International Development Association*

IFC - *International Finance Corporation*

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IR - Imposto de Renda

IRDB - *International Bank for Reconstruction and Development*

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS - Imposto sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

JIBC - *Japan Bank for International Cooperation*

km - Quilômetro

MIGA - *Multilateral Investment Guarantee Agency*

NADBank - *North American Development Bank*

OAT – Observatório de Acidentes de Trânsito

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development*

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBA - Projeto Básico Ambiental

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PMC - Prefeitura Municipal de Curitiba

PPGTU - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana

PROSAN - Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba

PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

RIT - Rede Integrada de Transporte

RMC - Região Metropolitana de Curitiba

SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais

SERFHAU - Serviço Federal da Habitação e Urbanismo

SIATE - Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência

STAC - Sistema de Transporte de Alta Capacidade

SUS - Sistema Único de Saúde

URBS - Urbanização de Curitiba S/A

USAID - *United States Agency for International Development*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	18
1.2 JUSTIFICATIVAS	31
1.3 OBJETIVOS	33
1.4 DESENVOLVIMENTO DA DISSERTAÇÃO	34
2 METODOLOGIA DA PESQUISA	37
2.1 MÉTODO DA PESQUISA	38
2.2 FASES DA PESQUISA	40
2.2.1 Fase 1 – Preparação	40
2.2.2 Fase 2 – Desenvolvimento do estudo de caso	42
2.2.3 Fase 3 – Conclusões do estudo de caso e da dissertação	43
3 REFERENCIAL TEÓRICO	44
3.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES E LIMITAÇÕES	44
3.1.1 Políticas Públicas	45
3.1.2 Planejamento e Gestão Urbana	48
3.1.3 Fases do Planejamento e da Gestão Urbana no Brasil	55
3.2 FINANCIAMENTO DE PROJETOS URBANOS	67
3.2.1 Financiamento Urbano por meio de Agentes Financeiros	67
3.2.2 Agentes de Financiamentos Multilaterais	69
3.2.2.1 Banco Mundial.....	70
3.2.2.2 O Banco Interamericano de Desenvolvimento	76
3.2.3 Das Críticas às Agências Multilaterais	78
3.2.4 Da prática dos agentes externos: Estudo de Caso Complementar	82
4 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA LINHA VERDE, CURITIBA-PR	97
4.1 PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA	99
4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS URBANOS COM RECURSOS EXTERNOS EM CURITIBA	106
4.3 PROJETOS DE INTERVENÇÃO NO COMPARTIMENTO URBANO DA ATUAL LINHA VERDE	109

4.3.1 Projetos e intervenções até 1998	112
4.3.2 Projeto BR-Vida	114
4.3.3 Projeto BR-Cidade	118
4.3.4 Sistema de Transporte de Alta Capacidade - STAC	125
4.3.5 Linha Verde	131
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO ESTUDO DE CASO	142
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
REFERÊNCIAS	154
APÊNDICE I - Entrevistas com técnicos que atuam junto ao Banco Mundial	161
APÊNDICE II - Entrevistas com técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba relativas a atuação dos Agentes Externos de Financiamento	174
APÊNDICE III - Entrevistas realizadas com técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba relativas aos projetos abordados no Estudo de Caso	189

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação se insere no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na Linha de Pesquisa Planejamento e Projeto em Espaços Urbanos e Regionais, no Projeto de Pesquisa do PPGTU Grandes Projetos Urbanos, e esta candidata integra a Turma de 2009, sexto ano do referido curso.

O interesse em se discutir a temática principal desta dissertação, ou seja, externalidades, complexidades e limitações do planejamento urbano, é resultado da experiência empírica da autora no desenvolvimento e acompanhamento de projetos e programas urbanos junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Este interesse temático foi confirmado na realização das disciplinas, na leitura de textos de estudo e nas discussões com o orientador no decorrer do Programa de Pós-Graduação.

Somado a isso, em estudos anteriores (referentes à conclusão do Curso de Especialização em Gestão Técnica do Meio Urbano, realizado em 1996 na PUCPR) a autora abordou o tema planejamento urbano integrado, como forma de proporcionar à gestão urbana melhores condições de conciliar diferentes perspectivas de apropriação do espaço urbano em município da Região Metropolitana de Curitiba. A partir desses estudos, foi possível perceber a incidência de diversas externalidades quando da elaboração e implementação de projetos e planos urbanos, bem como, de complexidades¹, na época, emergentes, indicando limitações, assim como potencialidades para os gestores urbanos.

O presente estudo busca um aprofundamento de alguns aspectos relacionados à pesquisa anterior quanto às externalidades, complexidades e limitações do planejamento urbano, como também, com relação à uma discussão teórica e conceitual mais específica sobre a capacidade de efetivação das ações planejadas pelos municípios quanto ao seu compromisso em atender a crescente demanda por infraestrutura e serviços, ou seja, seu financiamento.

¹ As externalidades observadas nesta monografia referem-se aos impactos causados pelo planejamento urbano de Curitiba em outros espaços de sua região metropolitana; as complexidades dizem respeito à inserção do município estudado na complexa dinâmica metropolitana.

A pesquisa conceitual e teórica apresentada neste estudo teve como base diversos autores que discutem temas relativos às características do planejamento e da gestão urbana, aos principais aspectos abordados pelos mesmos, bem como, as formas de financiamento urbano e captação de recursos e as formas de atuação de agentes externos de financiamento, principalmente os internacionais. Com base nesta fundamentação teórica fez-se uma discussão sobre estas temáticas, e para tanto, foi desenvolvido um estudo de caso no município de Curitiba, mais especificamente no compartimento urbano referente à antiga BR-116, atual BR-476. Este compartimento urbano foi objeto de diversos projetos e intervenções, culminando em 2009 com a implantação parcial do sexto Eixo de Desenvolvimento e Transporte² de Curitiba, a Linha Verde, implantado com recursos provenientes de agente externo de financiamento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Dessa forma, o estudo aqui apresentado foi desenvolvido em dois processos investigatórios. O primeiro buscou um aprofundamento teórico-conceitual de questões relativas ao planejamento e gestão urbana e ao seu financiamento, especialmente com relação aos agentes de financiamento internacionais. Este aprofundamento se deu tanto com relação às características e fases do planejamento e da gestão urbana no Brasil, e à eventual ampliação de externalidades e complexidades no seu contexto, bem como, quanto à forma de funcionamento e de atuação dos agentes de financiamento.

O segundo processo investigatório foi realizado por meio de entrevistas. Estas entrevistas ocorreram com dois grupos distintos: um formado por técnicos que atuam junto a agências de financiamento externo, e outro, formado por técnicos que atuam junto a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) e que possuem experiência na elaboração de projetos financiados por agentes externos internacionais. Para o grupo composto por técnicos que atuam junto a agentes externos de financiamento, buscou-se um maior conhecimento acerca da forma de atuação destas agências quando inseridas no contexto urbano objeto de seus financiamentos, em especial na sua relação com o município que internaliza o recurso de um eventual empréstimo.

² Embora a intervenção física realizada esteja voltada a implementação de um eixo de transporte, o eixo caracteriza-se como um eixo de desenvolvimento, integrando uso do solo, sistema viário e transporte.

Para o grupo de técnicos da PMC, além da ampliação do conhecimento sobre a forma de atuação das agências externas de financiamento sob a ótica do tomador de empréstimo, buscou-se um maior aprofundamento acerca do processo de possíveis transformações projetuais desde a aprovação de um financiamento até sua implantação. Buscou-se também um maior conhecimento acerca dos projetos que compõem o estudo de caso desta dissertação.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Sabidamente, o futuro planejado por muitas cidades não se configurou exatamente como seus planos e projetos estipularam, nem tampouco foi aquele idealizado pelas utopias urbanas e tecnológicas que prometiam ser a solução para os problemas da sociedade. Observa-se que, nas cidades, especialmente aquelas situadas em países em desenvolvimento, os contrastes entre aqueles que têm acesso a serviços urbanos, infraestrutura e tecnologia e os que não os têm, ou têm parcialmente, ainda são muito grandes. No caso brasileiro, esta realidade parece ser ainda mais evidente:

O futuro chegou e, em se tratando de cidades, não é como prometeram os movimentos de esquerda latino-americanos. Nem tampouco os de direita. Pelo menos não se levados em conta 77% dos paraguaios que vivem sem saneamento básico, 42% dos salvadorenos sem água potável, 37% dos brasileiros que se viram sem hospitais nas favelas e 70% dos habitantes de Villa El Salvador, em Lima, todos menores de 25 anos, que não dispõem nem remotamente de transporte adequado para levá-los à escola. É verdade que as cidades da região cada vez mais contam com áreas de cobertura *wi-fi* e que a telefonia celular é universal. Jamais se pôde contar com tantas estradas e metrô, mas jamais os congestionamentos foram tão longos e permanentes como agora. E nunca houve tanta iluminação pública para acudir proporcionalmente tão pouca gente, que hoje tem medo de sair em seus bairros pobres ou está ensimesmada nos bairros ricos (LARA, 2009)³.

³ Trecho da reportagem especial 'Cidades do Futuro' na revista *on-line* América Economia de 04/05/09, com referência a situação das cidades latino-americanas que estão próximas de comemorar 500 anos.

Todavia, o planejamento urbano, a despeito de muitas críticas que lhe são feitas⁴, tem sido utilizado pelas administrações municipais como uma das principais formas de abordagem para o enfrentamento dos seus desafios e para o delineamento de seus futuros. Dessa forma, ao verificarem-se as desigualdades urbanas, sociais, econômicas e ambientais, constata-se que o mesmo não tem sido capaz de garantir que as cidades enfrentem a totalidade de seus problemas, apontando, portanto, possíveis limitações na sua utilização como mecanismo universal para a abordagem dos desafios urbanos.

Apesar dessa constatação, paradoxalmente, a crença na sua utilização como mecanismo primordial para a organização das cidades foi crescente no Brasil. Além das iniciativas de planejamento urbano adotadas pontualmente por diversas cidades, principalmente a partir da década de 1960⁵, mais recentemente, com a Constituição Federal de 1988 e posteriormente em 2001, com o Estatuto da Cidade⁶, enfatizou-se ainda mais o entendimento que o mesmo possui um papel relevante na organização dos espaços urbanos. O fato é que, atualmente, “a legislação brasileira é rica em determinações que obrigam a elaboração de grande variedade de planos urbanos” (VILLAÇA, 2005, p. 19). Em conjunto, essas legislações oferecem, e em algumas situações impõem aos municípios e seus gestores, um conjunto de instrumentos de planejamento, gestão e financiamento, cuja aplicação efetiva pretende permitir o atendimento das questões relativas ao desenvolvimento das cidades como o crescimento da demanda por terras, infraestrutura urbana, serviços públicos e

⁴ No Brasil, essas críticas se dirigem, na maioria das vezes, ao aspecto tecnocrata do planejamento, que parece acreditar poder encapsular a realidade urbana em uma legislação de uso do solo sem considerar outras variáveis sociais e econômicas fundamentais na construção e apropriação do espaço urbano, bem como a postura do planejamento urbano em considerar apenas a cidade legal em suas ações, à margem da cidade real (MARICATO, 1996).

⁵ Embora as cidades não fossem obrigadas por legislação (como o são, a partir da Constituição de 1988) a terem um plano de desenvolvimento, Deák (1999) aponta que na década de 1960 e início da década de 1970, o estímulo governamental ao planejamento urbano ocorria de várias formas. Como exemplo, o autor cita o acesso a fontes de financiamento urbano, afirmando que as cidades que não possuíam um plano de desenvolvimento “certamente não poderiam esperar obter financiamento para obras de infraestrutura [...] e vários programas, a começar pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que ofereciam ‘fundos’ de urbanização na forma de crédito subsidiado” (Deák, 1999, p.12-13). Como outro exemplo, Deák (1999, p.13) descreve também que, na época, “foram criados vários órgãos em nível ministerial, como o Serviço Federal da Habitação e Urbanismo (SERFHAU), de 1964, à frente, para administrar os recursos alocados à atividade” onde os planos eram financiados e assessoria era fornecida às cidades de menor porte.

⁶ O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, entrou em vigor em 10 de outubro do mesmo ano, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no Brasil e dá outras providências.

habitação. Como exemplos de estratégias, iniciativas e ações das administrações municipais fundamentadas no planejamento urbano⁷ têm-se: a elaboração de planos diretores, a adoção de instrumentos de regulação urbana, a inclusão da participação democrática da sociedade na formulação de planos, programas e projetos, a utilização de mecanismos de promoção de sustentabilidade, a criação de incentivos fiscais, a realização de parcerias, a captação de recursos externos para viabilização de projetos, o desenvolvimento e implementação de grandes projetos urbanos, a integração de políticas públicas, etc.

Esse aparato legal configurado, bem como essa série de iniciativas, reforça a crença de que o planejamento urbano é capaz de lidar com todos os aspectos da sociedade urbana. Ainda como exemplo da crença determinada no planejamento urbano, Villaça (2005) ressalta, por exemplo, que, a obrigatoriedade de implementação de Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e referendado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, valoriza sobremaneira a importância desse instrumento como ferramenta capaz de garantir o desenvolvimento das cidades. Contudo, apesar dessa crença determinada no planejamento, e como crítica a ele, este mesmo autor, destaca que o Plano é uma “ilusão”, pois existe um abismo que separa o seu discurso da prática da administração municipal e da desigualdade que caracteriza a realidade política e econômica. Para o autor, “a falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia” (VILLAÇA, 2005, p. 21). Maricato (2000, p. 124) partilha da mesma opinião apontando esse distanciamento do planejamento urbano da realidade ao afirmar que

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais [...].

Maricato (1996) atribui ao planejamento urbano a responsabilidade de não incluir a cidade real em seu escopo ao longo dos anos, considerando, apenas, a

⁷ O conceito de planejamento utilizado aqui é aquele de forma mais ampla, desconsiderando pois as sobreposições, similaridades e diferenças entre planejamento urbano, urbanismo e gestão urbana.

cidade legal, evidenciando ainda mais a segregação e desigualdade social nas cidades. A autora afirma que essa “exclusão é estrutural, o que exige reflexão mais aprofundada sobre o papel da regulação urbana na construção da cidadania ou da qualidade ambiental urbana para todos” (MARICATO, 1996, p. 49).

Ressaltando também o caráter de exclusão do planejamento urbano, Rolnik (2001, p. 113-114, grifo do autor) aponta que

O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de **exclusão territorial**. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade.

Esta crítica de distanciamento entre a realidade configurada e o “território de atuação” do planejamento urbano apontada pelos autores pode ser exemplificada pelas desigualdades urbanas, sociais, econômicas e ambientais verificadas também em cidades que apresentam um histórico de planejamento urbano⁸:

Palmas [...] em nada se distingue das demais capitais brasileiras ou grandes cidades, sejam elas planejadas ou não, no que se refere ao tratamento das desigualdades e segregação sociais. [...] o fato de ser uma cidade planejada, e mesmo criada após tantas outras também planejadas [...] não lhe serviu para corrigir os percalços que inscrevem na paisagem urbana a marca das desigualdades e da segregação. Isso não se explica pela incapacidade de se ter o controle da dinâmica de reprodução da sociedade, mais forte do que qualquer concepção de planejamento. Explica-se sim, pela forma como o próprio planejamento, em sua concepção e aplicação, se dá no cotidiano da cidade [...] (OLIVEIRA; CORIOLANO, 2008, p. 1-2).

Os mesmos autores, ao exporem as razões desta situação resultante do modelo e da forma de atuação do planejamento urbano afirmam que:

Essa especialidade possui duas características: a primeira reside na própria constituição do novo espaço social, haja vista que o planejamento urbano, que pressupõe-se ter como referência a justiça e a igualdade sociais, deveria prever e regular toda e qualquer forma de geração de

⁸ Neste contexto, entende-se que as cidades que experimentaram alguma experiência de planejamento urbano não são apenas as cidades planejadas que foram constituídas a partir de um projeto ou plano diretor prévio à sua execução, como por exemplo, Teresina, Aracajú, Belo Horizonte, Goiânia, Brasília e Palmas, mas a qualquer cidade que tenha utilizado, sistematicamente, ferramentas de planejamento urbano como forma de ordenar o desenvolvimento de seu território.

desigualdades e segregação sociais. Se, contudo, esses espaços continuam incidindo nas cidades planejadas, é porque há problemas no planejamento. A segunda característica é posterior ao surgimento de tais espaços e diz respeito à forma como os mesmos serão tratados pela lógica do planejamento existente. As experiências nas cidades planejadas [...] revelam que tal lógica insiste em ocultar essa realidade, excluindo o contingente social carente do sítio urbanizado da cidade, confinando-o em áreas distantes e segregando-o da sociabilidade cívica. (OLIVEIRA; CORIOLANO, 2008, p. 2).

Referindo-se a década de 1990 Rolnik (2001, p. 115-116) aponta que “passadas duas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores, segundo o receituário tecnocrático, parece evidente a falência do planejamento urbano em produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas”. Dessa forma, os muitos municípios brasileiros ao elaborarem Planos Diretores à luz dessas diretrizes, a sua implementação, não têm refletido na melhoria das desigualdades locais.

Nota-se, pois, que o planejamento urbano é criticado, por um lado, por não conseguir realizar o previsto na expectativa nele muitas vezes depositada, de minimizar as desigualdades supostamente provenientes de sua falta, e por outro, pelo eventual baixo resultado daquilo que se propõe a fazer. Choay (1998, p. 1) ao abordar as utopias e realidades do urbanismo assevera que:

A sociedade industrial é urbana. A cidade é seu horizonte. Ela produz as metrópoles, conurbações, cidades industriais, grandes conjuntos habitacionais. No entanto, fracassa na ordenação desses espaços locais. A sociedade industrial tem especialistas em planejamento urbano. No entanto, as criações do urbanismo são, em toda parte, assim que aparecem, contestadas, questionadas.

Cabe ressaltar que esta crítica é carregada de valores ora políticos, ora ideológicos, ora sociais. Com relação a esses valores Rolnik (1995, p. 71) afirma que:

A intervenção do Estado na cidade é, portanto, contraditória: sua ação pode favorecer mais ou menos certos segmentos da sociedade urbana – mas nunca definitivamente. O que há de permanente na cidade do capital é a luta pela apropriação do espaço urbano e a ação do Estado nada mais é do que a expressão das forças engajadas, voluntária ou involuntariamente nesta luta [...].”

Como é possível observar, as críticas são inúmeras e advêm de vários fatores. Esta dissertação priorizará aquelas resultantes de externalidades⁹ e das complexidades do planejamento e da gestão urbana, elementos influenciadores do planejamento, nem sempre considerados na sua elaboração, mas muitas vezes sobrepostos.

Como exemplo de externalidades relativas ao processo de planejamento municipal pode-se citar as imposições legais de outras esferas de governo e o processo de descentralização e municipalização pós Constituição de 1988. Com relação às complexidades, podem ser citados, o aumento da participação de atores nos processos de planejamento e gestão das cidades e a ampliação da agenda do planejamento urbano ao longo dos anos.

No que diz respeito ao aumento da participação de atores, o mesmo ocorreu por meio da participação comunitária e da sociedade civil organizada nos processos de planejamento e gestão urbana, com substancial aumento no processo de democratização do país, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu os movimentos sociais e os organismos não governamentais como atores legítimos de controle dos governos (SOUZA, C., 2005). Já a ampliação da agenda do planejamento e da gestão urbana pode ser exemplificada pelo processo de descentralização e municipalização também resultado da Constituição de 1988, por meio da ampliação da agenda do planejamento, como por exemplo, a municipalização dos serviços de saúde.

Souza, C. (2005, p. 116) demonstra como a participação, a descentralização e a municipalização contribuem para o aumento da complexidade do planejamento e da gestão urbana não se restringido apenas aos governos, mas também as comunidades e outros agentes envolvidos:

Vários programas federais e outros financiados com recursos de agências multilaterais exigem a constituição de conselhos comunitários para o repasse de recursos. A Constituição de 1988 abriu o caminho para essa participação e para a municipalização por ter incorporado o princípio – que

⁹ Externalidade é um conceito proveniente da economia. Segundo Mankiw (2007, p. 204), de forma resumida, externalidade é “o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação”. Dito de outra maneira, nessa dissertação, externalidade é entendida como os efeitos positivos e negativos (em termos de benefícios e custos) impostos involuntariamente a terceiros por ações realizadas por outros, sem haver compensação, pagamento ou indenização.

se aplica a maioria das políticas sociais – de que elas deveriam ser descentralizadas e participativas.

Dessa forma, outro exemplo que pode ser citado e que está diretamente relacionado com o aumento das complexidades, impactando diretamente nos resultados do planejamento urbano refere-se ao financiamento urbano.

Analisando-se as diversas fases do planejamento e da gestão urbana no Brasil, observa-se que, a partir da década de 1960 aumentou significativamente a necessidade de inversão de recursos com relação à implementação de infraestrutura e serviços urbanos. Parte dessa necessidade é decorrente do aumento populacional nos centros urbanos, com conseqüente aumento das taxas de urbanização¹¹. Outra parte pode ser decorrente do constante aumento do grau de exigência por parte dos consumidores, no caso, a população¹².

Foi a partir dessa década também, que os problemas urbanos revelaram-se de forma mais contundente, sendo que o modelo de desenvolvimento adotado impactou significativamente o meio ambiente¹³, prejudicando ainda mais os resultados do planejamento urbano. Entretanto, cresceu também a conscientização com relação aos efeitos do modelo de desenvolvimento sobre o meio ambiente, a tal ponto que na atualidade, os aspectos ambientais têm influências significativas nos projetos urbanos, bem como, no seu financiamento. Mais uma vez o processo de planejamento urbano é receptor de demandas, que algumas vezes pode assimilar e, em outras, ou não pode ou não está sensível para resolver.

¹¹ Deák (1999, p.11) ilustra que “em pouco mais de uma geração a partir de meados” do século XX, “o Brasil, um país predominantemente agrário, transformou-se em um país virtualmente urbanizado. Em 1950, tinha uma população de 33 milhões de camponeses – em crescimento –, com 19 milhões de habitantes nas cidades” e em 1999 sua população era de mais de 120 milhões.

¹² No caso do município de Curitiba, pode-se verificar esta condição por meio da implantação dos equipamentos públicos denominados “Clube da Gente”, que contam com facilidades esportivas e piscinas aquecidas. Após a implantação da primeira unidade em uma Administração Regional da cidade em 2007, gradativamente moradores de outras regiões da cidade passaram a solicitar a implantação deste equipamento em suas vizinhanças. Tal exemplo ilustra, para o caso do município estudado, como a demanda por serviços e infraestrutura se mostra mais diversificada, ou seja, mais complexa, que aquela tradicionalmente observada em tempos pretéritos recentes.

¹³ Desnecessário dizer que tal fato é resultado do padrão de desenvolvimento urbano verificado no Brasil, com um intenso crescimento populacional das cidades nas décadas de 70 e 80 resultado principalmente da migração rural-urbana.

De fato, construir (e manter) cidades requer uma soma considerável de recursos que nem sempre estão ao alcance das administrações locais, seja pelo fato de sua arrecadação não ser suficiente para prover a infraestrutura e os serviços necessários, seja porque o rápido crescimento enfrentado pelas cidades foi superior a capacidade de inversão de recursos das mesmas. Neste caso, o idealizado pelo planejamento urbano pode revelar uma baixa articulação com a capacidade real de inversão de recursos para a implementação de infraestrutura e serviços urbanos. Somado a isso, verifica-se também a questão da eficiência (ou não) no uso dos recursos públicos, assim como sua apropriação por grupos minoritários ou particulares, como fatores preponderantes para a diminuição da capacidade de inversão dos governos em seus projetos e programas.

Como maneira de responder às necessidades de investimentos em infraestrutura e serviços, muitas cidades buscam captar recursos juntos a agentes externos de financiamento, quer públicos ou privados, mas externos ao recorte político-administrativo ao qual o planejamento urbano usualmente é responsável. Este fato pode significar uma não concordância entre as prioridades locais traduzidas no seu planejamento e as destes agentes financeiros. Esta questão é um dos principais aspectos investigados nessa dissertação.

A inserção de agentes externos de financiamento resulta também em aumento das complexidades do planejamento urbano, podendo gerar potencialidades, mas também limitações, pois sua participação quando do financiamento de projetos urbanos, não apenas pela sua quantidade, mas também por representarem uma ampla gama de interesses e ideologias, são, muitas vezes, conflituosas com os interesses locais:

A influência internacional faz-se marcante através de: organismos de abrangência global, tal como a ONU; agências multilaterais de fomento, tal como o Banco Mundial; bem como conglomerados privados que atuam de forma trans-nacional. Esse grupo de composição tripartite consegue atuar de forma articulada, sendo que a cada um cabe um tipo de atuação: os organismos globais atuam como consultores e, às vezes, mediadores em intervenções locais; as agências de fomento, como financiadoras de projetos; e os interesses privados, agem em benefício próprio (FUJITA; SILVA, 2005, p. 2).

Assim, muitas vezes, pela pouca estrutura e insuficiente capacidade técnica do governo local, ou em virtude da inexistência de preceitos locais explícitos, as

administrações municipais podem ficar sujeitas aos agentes externos e suas práticas, uma vez que esses agentes são criticados por imporem uma forma de atuação própria aos governos locais.

Ultramari (2001, p. 65-78) ao discutir as crescentes responsabilidades impostas à gestão urbana, reconhece também, a crescente importância dos discursos internacionais que agem no vácuo deixado, principalmente, pela falta de referência e orientação nacionais e a universalização de modelos e normas técnicas. Afirma que, por um lado,

as cidades são o cenário para programas de investimentos estrangeiros que obrigam governos nacionais a ajustes estruturais; por outro, assumem o compromisso do resgate de suas populações por meio de iniciativas próprias. Paralelamente, essas cidades, na falta de referência nacional em termos de uma política urbana de país, internaliza discursos internacionais, ora progressistas, ora tradicionais; na maioria das vezes reproduzindo o interesse de agências financiadoras ou de fomento. A fonte referencial de políticas públicas passa a ser diferenciada (ULTRAMARI, 2001, p. 65).

Tal situação ocorre, por exemplo, com relação ao componente de Desenvolvimento Institucional (DI), na maioria das vezes implícito nos processos de financiamentos, como também com relação às características dos objetos a serem financiados, que, a princípio, devem estar de acordo com os interesses dos agentes financeiros. Por exemplo, com relação aos bancos de fomento internacionais, como o Banco Mundial (BM), observa-se uma crescente tendência em financiar projetos que apresentem concordância com sua Agenda Marrom¹⁴.

Entretanto, não são apenas as externalidades, as complexidades e a forma de viabilização de financiamento urbano que qualificam e limitam os resultados do planejamento urbano. Existe também a limitação intrínseca, aquela relacionada aquilo a que o planejamento se propõe a fazer, define que vai fazer, mas na realidade não consegue fazer: de que o mesmo é capaz de lidar com todos os problemas das cidades e que a sua utilização pode não apenas estabelecer a condição ideal para o desenvolvimento das cidades como também pode modificar o homem. Nesse sentido Ultramari (2009, p. 170) ao abordar questões acerca das

¹⁴ A chamada Agenda Marrom é uma agenda que se diferencia das demais carteiras de investimentos do Banco por priorizar ações vinculadas à administração municipal e/ou serviços e infraestrutura básicos ao funcionamento de uma cidade.

mudanças e permanências dos significados do urbanismo aponta que “o urbanismo, quando se quis modernista”, não se apresentou

apenas como um projeto de intervenção física em uma cidade específica. Ao contrário, o movimento chamado urbanismo modernista se caracteriza como um corolário, um manual mesmo, de como proceder para se chegar a cidade ideal. Com isso o urbanismo, utopicamente acreditava poder alterar a cidade enquanto espaço construído e também a sociedade que a constrói e usa-a. De fato, esse urbanismo – e essa é a palavra utilizada ao invés de planejamento urbano, não apenas desenha a cidade que se quer, mas também determina como esta deve ser obtida e usada, ou seja, acreditando na utopia de poder formatar a sociedade que aí habita.

Com relação ao urbanismo Ultramarino (2009, p. 176-177) aponta também que

a despeito de ampliações no entendimento, pelo urbanismo, de seu próprio objeto, ele não deixa de guardar muitas de suas características originais; fato o qual tem gerado inclusive, uma das principais críticas ao seu produto. Disso surgem dois receios. O primeiro diz respeito ao alcance do desejo da prancheta do arquiteto – ainda que traduzido em intervenção concreta – sobre as relações da sociedade. O segundo é sobre o risco de, ao ampliar as bases de seu entendimento, agregando preocupações socioeconômicas às suas propostas, o urbanismo acreditar que pode alterar a sociedade.

Dessa forma, independentemente de distinções mais específicas entre os termos planejamento urbano, urbanismo e gestão urbana, nessa visão de “planejamento”, por muitos considerada linear, apenas, e que busca delinear uma situação ideal, que se observa que suas ferramentas e ações têm se demonstrado incapazes de lidar com a complexidade dos desafios apresentados nas cidades.

Esta situação evidencia ainda mais suas limitações, conduzindo, portanto, para a constatação do fim da utopia de se construir, consertar ou reconstruir cidades ideais por meio do planejamento urbano.

Com relação à utopia, Rolnik (1995, p. 55) ao afirmar que a “emergência do plano” é uma das “características distintivas da estratégia e modo de ação do Estado na cidade capitalista” por meio de uma “intervenção previamente projetada e calculada, cujo desdobramento na história da cidade vai acabar desembocando na prática do planejamento urbano, tal como conhecemos hoje”, aponta que “o que há de mais forte e poderoso na idéia de planejar a cidade, é sua correspondência a uma visão da cidade como algo que possa funcionar como um mecanismo de relojoaria, mecanicamente”. A autora afirma que essa “imagem mecânica da cidade

é clara nas utopias” que são “cidades imaginárias que artistas e escritores renascentistas representaram em esboços e descrições”. A autora destaca que

a utopia de Thomas Morus é talvez o mais detalhado de uma série de projetos de cidades ideais que estavam sendo produzidos [...] pelos tratadistas de arquitetura, como Campanella, da Vinci e Vitruvius [...]. Evidentemente, as cidades imaginárias dos pensadores utópicos não viraram realidade. Sua importância entretanto reside no fato de expressarem claramente um programa de intervenção do Estado na cidade, cujos temas principais se repetem até no planejamento computadorizado de hoje. O primeiro é a leitura mecânica de cidade – a cidade como circulação de fluxos, de pedestres, de veículos, de tropas, de cargas ou ventos. O segundo é a idéia de ordenação matemática – a regularidade e repetição – como base na racionalização na produção do espaço. Ainda um terceiro pressuposto é a idéia de que uma cidade planejada é uma cidade sem males, utopia que até hoje seduz os defensores do planejamento urbano. E, finalmente, nas utopias está esboçada a possibilidade de o Estado poder controlar a cidade, através do esquadramento e domínio de seus espaços. (ROLNIK, 1995, p. 55-59).

Ao discutir questões relativas ao urbanismo, Wilhelm (1976, p. 45) apresenta uma visão diferenciada com relação à função da utopia ao afirmar que “a utopia não é para ser alcançada; serve, sim, para definir vetores e permitir estratégias transformativas da sociedade”.

A questão urbana e o posicionamento do planejamento e da gestão urbana nos levam então, a duas condições: a primeira atrelada ao revisionismo do planejamento urbano tradicional, aqui entendido como aquele em que o Estado tem um papel fundamental no delineamento e estruturação das cidades, com a perspectiva de se adotar novas ferramentas; e uma segunda, a do seu abandono total, ou seja, o não planejamento pela valorização das iniciativas locais, reguladas meramente pelo mercado, anunciando um estado de *laissez-faire*.

Buscar um maior entendimento acerca das externalidades, complexidades e limitações do planejamento e da gestão urbana, bem como sua interação com outros fatores relevantes na gestão das cidades, como, por exemplo, o financiamento urbano, é oportuno para se pensar em novas formas de abordagem dos desafios urbanos. Dessa forma, entende-se que os problemas urbanístico-ambientais e socioeconômicos apresentam-se, portanto, de forma ambígua, e a maneira como são e serão gerenciados poderá resultar de forma positiva ou negativa na qualidade de vida dos moradores das cidades. É essa a realidade que o planejamento, muitas vezes, ostensivamente se propõe a resolver.

Conforme mencionado, as externalidades, complexidades e limitações do planejamento e gestão urbana são inúmeras e impactam significativamente nos seus resultados. Ao mesmo tempo, observa-se que, como forma de viabilizar uma série de questões apontadas pelo planejamento, as administrações municipais têm recorrido a agentes externos de financiamento, que vêm ganhando importância sobre o pensar e agir das realidades locais. Esta dissertação prioriza a discussão conceitual acerca dos papéis do planejamento e da gestão urbana e os aspectos relacionados ao seu financiamento, em especial quando da inserção de agentes financeiros na viabilização de projetos locais.

No caso específico do município de Curitiba, recorte do estudo de caso dessa dissertação, seu “modelo” de planejamento, referindo-se aqui às soluções urbanas adotadas localmente, tem sido recorrentemente utilizado pelas agências internacionais de financiamento como referências a serem disseminadas em outras realidades. Ao mesmo tempo, essas soluções têm servido de garantia de atração de recursos externos, que nas últimas décadas foram responsáveis por uma série de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos na cidade. Essa inversão de recursos tem contribuído para diminuir a diferença entre a necessidade real de investimentos públicos e a real disponibilidade de recursos do município.

Ao se analisar a participação das receitas provenientes de Operações de Crédito nas Despesas de Investimento da Prefeitura Municipal de Curitiba no período de 1970 a 2009, conforme apresentado na Tabela 1, observa-se que, embora, nesses 40 anos, a variação dessa participação seja bastante ampla, a média é de 16,64%. Essa participação representa uma significativa presença de agentes externos de financiamento no processo de construção da cidade, uma vez que as Operações de Crédito referem-se aos recursos provenientes de empréstimos efetuados pelo município.

Dito de outra maneira, esses investimentos realizados potencializam a ação de investimento municipal nesses percentuais. Na Tabela 1 também é demonstrado a participação das Receitas provenientes de Transferências de Capital¹⁵ sobre o total das Despesas de Investimento da PMC. Dessa forma, tem-se um quadro da

¹⁵ As Transferências de Capital são as transferências de recursos realizadas pelos governos federal e estadual destinadas a realizar Investimentos (especialmente obras).

inserção tanto dos agentes externos de financiamento, como de outras instâncias de governo nos investimentos do município de Curitiba.

Tabela 1 – Participação das Receitas provenientes de Operações de Crédito e de Transferências de Capital nas Despesas de Investimento do Município de Curitiba - 1970 a 2009

ANO	PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO COM RELAÇÃO À DESPESA DE INVESTIMENTO DO MUNICÍPIO (%)	PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL COM RELAÇÃO À DESPESA DE INVESTIMENTO DO MUNICÍPIO (%)	SOMATÓRIO DA PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DAS RECEITAS PROVENIENTES DE TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL COM RELAÇÃO À DESPESA DE INVESTIMENTO DO MUNICÍPIO (%)
2009	17,30	13,11	30,41
2008	51,97	20,88	72,85
2007	22,10	2,67	24,78
2006	5,30	4,97	10,28
2005	2,44	16,30	18,74
2004	0,02	8,34	8,36
2003	15,84	11,22	27,06
2002	30,98	7,54	38,52
2001	4,72	2,40	7,12
2000	63,44	4,55	67,99
1999	34,00	2,40	36,40
1998	42,39	4,60	46,98
1997	19,89	4,91	24,80
1996	36,30	11,31	47,62
1995	7,83	2,16	9,99
1994	10,30	0,05	10,35
1993	15,11	0,26	15,36
1992	0,00	0,85	0,85
1991	0,00	6,11	6,11
1990	0,00	0,35	0,35
1989	4,79	2,93	7,72
1988	28,95	2,57	31,51
1987	12,96	12,85	25,82
1986	5,38	11,64	17,03
1985	15,79	5,79	21,58
1984	1,61	10,84	12,45
1983	17,82	6,81	24,62
1982	0,00	40,26	40,26
1981	0,00	50,97	50,97
1980	1,03	34,91	35,95
1979	18,01	64,58	82,59
1978	5,40	56,06	61,46
1977	20,43	77,66	98,09
1976	12,62	43,92	56,54
1975	0,00	17,68	17,68
1974	56,59	6,19	62,79
1973	68,05	7,31	75,36
1972	6,47	8,54	15,01
1971	9,61	0,00	9,61
1970	0,00	0,08	0,08
MÉDIA 40 ANOS	16,64	14,66	31,30

Fonte: A autora, com base nos Balanços Anuais e nos Relatórios Econômico-financeiros da PMC.

Com relação às externalidades e complexidades do planejamento e gestão urbana, no estudo de caso são descritos projetos e ações que foram realizados em um compartimento da cidade que culminou em 2009 com a implantação parcial de um novo eixo de Desenvolvimento e Transporte na cidade, a Linha Verde, implementada com a ajuda de recursos de agente externo de financiamento, no caso, o BID. Acredita-se que a descrição dos diversos projetos oferece informações para investigar essas questões, contribuindo para o objetivo principal dessa

dissertação de aprofundar conhecimento acerca das limitações do planejamento e da gestão urbana.

1.2 JUSTIFICATIVAS

Observa-se que, cada vez mais, as cidades são levadas a estruturarem seu desenvolvimento baseadas em um projeto de planejamento urbano. No Brasil, isso ocorre tanto como resultado de imposições legais, bem como, pela crença de que o mesmo seja capaz de organizar e conduzir o desenvolvimento urbano de forma mais equilibrada. Oliveira (2001) faz um breve histórico com relação à Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, e destaca a importância de se garantir a utilização de instrumentos de planejamento como indutores de desenvolvimento para as cidades.

Contudo, paradoxalmente, o planejamento urbano é criticado pelo baixo desempenho daquilo que se propõe a fazer. Ou seja, apesar da utilização do planejamento urbano, como instrumento de estruturação do desenvolvimento e do crescimento das cidades, o crescimento verificado, muitas vezes acelerado, apresenta resultados diferentes daqueles idealizados, resultando em um descompasso entre o planejado e a realidade, apontando, portanto, possíveis limitações como mecanismo capaz de lidar com a totalidade dos desafios verificados nas cidades. Mas, mesmo que as ferramentas e ações de planejamento não tenham demonstrado serem capazes de lidar com as externalidades e as complexidades dos desafios presentes nas cidades, também é verdade que, embora muito criticado, o planejamento urbano, por meio da adoção de uma série de estratégias e iniciativas tenta melhorar a situação urbana, como, por exemplo, a implementação de Planos Diretores, a utilização de instrumentos de regulação urbana, a inserção da participação democrática, a introdução de mecanismos de promoção de sustentabilidade, a utilização de incentivos fiscais, a implementação de parcerias e a integração de políticas públicas.

Contudo, existe outra questão: viabilizar o projeto de planejamento urbano requer a inversão de quantidade razoável de recursos em infraestrutura e serviços

urbanos, onde muitas vezes os recursos próprios locais, dentro da base de arrecadação delineada para as cidades, não é suficiente para garantir o atendimento das necessidades locais. Dessa forma, muitos municípios recorrem à ajuda externa, buscando recursos por meio de repasses de outras esferas de governo, recursos a fundo perdido, como também, financiamento por meio de agentes externos. Nesse sentido, muitas cidades, como forma de viabilizarem sua visão de futuro, encontram respaldo com relação ao planejado em agentes financeiros interessados em injetar recursos nestes locais.

Entretanto, nesse processo, podem surgir novos interesses como, por exemplo, a imposição de práticas e conceitos que nem sempre coincidem com os preceitos locais e que não foram inicialmente imaginados ou previstos pelas administrações. Mas, na perspectiva de terem seus projetos implementados, supostamente passam a adotar tais princípios e conceitos. Essa situação tem sido criticada por conduzir a uma homogeneização de práticas e a reduzir a liberdade projetual local, limitando ainda mais a atuação do planejamento urbano, aumentando sua complexidade e ficando ainda mais sujeito à externalidades, embora, por outro lado, apresentando resultados quanto ao aumento da oferta de infraestrutura e serviços urbanos.

Essa situação conduz primeiramente ao questionamento com relação às críticas direcionadas ao planejamento urbano de que o mesmo não tem sido capaz de lidar com a realidade urbana. Isso acontece de fato ou a constante ampliação da sua agenda resulta no seu baixo desempenho? Podem as dificuldades das cidades estarem relacionadas somente à questão do bom ou do ruim planejamento? Em segundo lugar, e agora com relação ao financiamento urbano, indaga-se acerca do real papel que os agentes externos desempenham. Questiona-se também se a participação desses agentes na solução de problemas locais prejudica de fato a atuação local, considerando que, por intermédio da sua ajuda, as cidades conseguem ampliar o potencial de transformação de sua realidade urbana por meio de intervenções proporcionadas com recursos desses agentes. Outro questionamento é com relação à eventual sujeição ou não das cidades que se utilizam da ajuda de agentes externos de financiamento às possíveis imposições. Uma das questões que esta dissertação procura discutir é, pois se essa situação de

fato acontece, ou as cidades apenas fazem adequações mínimas com relação ao seu *modus operandi*.

Dentro deste cenário de complexidade econômica, social, urbana e ambiental, abordar como as externalidades e o aumento das complexidades intervenientes no processo de planejamento resultam em limitações como mecanismo capaz de lidar com a diversidade dos problemas enfrentados nas cidades justifica-se basicamente por duas questões. Primeiramente pelo fato de os planejadores e gestores conscientizarem-se de que podem ser necessárias outras formas de atuar sobre a realidade urbana, e em segundo lugar, pelo entendimento de que para a realização do projeto urbano, as administrações municipais possam precisar da ajuda de diversos agentes externos, principalmente com relação ao financiamento urbano, pois não possuem recursos suficientes para implementarem, sozinhas, seus projetos urbanos.

Para apreender essas questões acima relatadas, a proposição de um estudo de caso em Curitiba justifica-se pelo fato de a cidade apresentar um histórico de planejamento com continuidade que está em consonância com uma política de longo termo, bem como apresentar uma diversidade de projetos e programas implementados com recursos de diversos agentes financeiros em diferentes décadas, com enfoques distintos e variados níveis de complexidade. Tal fato inclusive contribui para melhor entender as limitações do planejamento urbano, e entender também o papel e a necessidade da viabilização de projetos por meio de agentes externos de financiamento.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral dessa pesquisa é, por meio de estudo de caso, identificar possíveis alterações nas diretrizes do planejamento urbano de longo prazo, traduzido no desenvolvimento e implantação de programas, planos e projetos, quando da inserção de agentes externos de financiamento como parceiros viabilizadores de recursos. Com essa pesquisa pretende-se, ainda, contribuir para a análise das limitações do planejamento e da gestão urbana *vis-à-vis* às

externalidades e complexidades e às possibilidades de inversão de recursos em infraestrutura e serviços urbanos.

Os objetivos específicos são, por meio da análise de informações relativas ao histórico das ações de planejamento e financiamento urbano em um determinado compartimento urbano:

a) identificar o comportamento do posicionamento do planejamento e da gestão urbana local com relação à processos que explicitem externalidades, complexidades e limitações;

b) identificar externalidades e complexidades do processo de planejamento e gestão urbana que influenciam em seus resultados no município de Curitiba a partir de um estudo de caso do processo de financiamento de ações no compartimento de influência no qual foi implantado parcialmente a Linha Verde;

c) analisar se a inserção de agentes externos ao processo de planejamento, colaboram ou limitam a construção da cidade idealizada pelo planejamento e gestão urbana do município de Curitiba;

d) identificar a existência ou não de imposições por parte de agentes financeiros com relação ao planejamento e gestão urbana do município de Curitiba;

e) identificar possíveis ganhos e perdas para o processo de planejamento e gestão urbana quando do financiamento urbano por agentes externos.

1.4 DESENVOLVIMENTO DA DISSERTAÇÃO

Neste item constam as etapas seguidas para a realização deste trabalho com o objetivo de esclarecer a metodologia e o tipo de pesquisa utilizados, bem como, a delimitação dos principais temas abordados.

Pesquisar, segundo Gil (1987, p. 43), pode ser entendido como “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”. Já a metodologia refere-se em sua visão mais ampla ao planejamento da pesquisa e, entre outros aspectos significa também considerar o ambiente em que os dados serão coletados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas (GIL, 2002). Dessa forma,

a pesquisa realizada neste trabalho buscou responder às questões de investigação propostas pela utilização de uma metodologia científica pré-determinada.

Considerando a problemática atual do planejamento urbano, suas externalidades, complexidades e limitações, bem como seu financiamento, elementos principais na construção dessa dissertação, a presente pesquisa realizou um estudo de caso na cidade de Curitiba para analisar seu comportamento, analisando-os com relação aos projetos e programas desenvolvidos e implantados no compartimento urbano da antiga BR-116, no trecho urbano da cidade, no período de 1970 a 2009 com a implantação parcial do projeto da Linha Verde, viabilizado com recursos de agente externo de financiamento, o BID.

Na Seção 1, Introdução, a qual este item faz parte, são apresentadas a problematização, as justificativas e os objetivos da pesquisa.

Na Seção 2, Metodologia da Pesquisa, é apresentado o método, as técnicas e as fases dessa pesquisa, bem como sua abrangência e unidade de observação.

Na Seção 3 é apresentado o Referencial Teórico, que dividida em duas subseções, apresenta os dois principais temas discutidos nesse trabalho. A subseção 3.1, por meio de pesquisa bibliográfica, destacando os autores Villaça, Leme, Rolnik, Maricato, Deák, Vainer, Ultramari, e Ultramari e Rezende contribui para a compreensão das características e fases do planejamento e gestão urbana no Brasil. A subseção 3.2, que aborda a questão do financiamento urbano tem como objetivo buscar uma melhor compreensão acerca do funcionamento das agências de financiamento. Essa subseção, além da pesquisa bibliográfica junto a documentos e publicações de agências de financiamento, destaca-se pela realização de entrevistas estruturadas com indivíduos que atuam junto a esses agentes financeiros, bem como com técnicos que atuam na administração pública de Curitiba e que já participaram ou coordenaram projetos financiados com recursos de agentes externos, caracterizando um estudo de caso complementar ao estudo de caso proposto nessa pesquisa.

Na Seção 4, Estudo de Caso, estão apresentadas as questões relativas ao estudo de caso propriamente dito, contendo sua descrição e análises pertinentes a partir da fundamentação teórica. Os procedimentos metodológicos para analisar as externalidades, complexidades e limitações do planejamento e gestão urbana, bem como seu comportamento quando do financiamento urbano por agentes externos

por meio de um estudo de caso, consistiram, inicialmente, de levantamento bibliográfico, que incluiu os documentos relativos aos projetos desenvolvidos, implantados ou não, para o compartimento urbano da antiga BR-116, atual Linha Verde no trecho cuja concessão de uso foi dada ao município de Curitiba, bem como, comunicação oficial, cartas-consultas e contratos de financiamento de projetos urbanos para esse compartimento no período selecionado. Complementarmente, foram consultados também os documentos relativos ao planejamento municipal de Curitiba: Planos Plurianuais e Leis de Orçamentos anuais.

Da literatura voltada a refletir sobre o planejamento e a gestão urbana e sobre os principais aspectos relativos ao financiamento urbano e aos agentes externos de financiamento foi obtida a contextualização para avaliar o comportamento das externalidades, complexidades e limitações do planejamento e gestão urbana com relação à implementação de programas urbanos com recursos desses agentes no município de Curitiba, bem como, o entendimento de questões relevantes sobre a forma de funcionamento dos agentes externos de financiamento de maneira a permitir a identificação de perspectivas com relação ao comportamento do planejamento e da gestão urbana quando do financiamento de programas quando da inserção de agentes externos de financiamento.

Também complementarmente foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com técnicos da PMC que foram responsáveis ou participaram do desenvolvimento dos projetos analisados. Tais entrevistas tiveram como objetivo aproximar-se da motivação da administração pública quando da proposição destes projetos, bem como, buscar um aprofundamento sobre os mesmos.

A última parte, a Seção 5, Considerações Finais, é dedicada às conclusões da dissertação. Nesta seção são apresentadas também as limitações da pesquisa, bem como considerações sobre estudos futuros.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia refere-se em sua visão mais ampla, ao planejamento da pesquisa e, entre outros aspectos significa também considerar o ambiente em que os dados serão coletados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas (GIL, 2002). Nessa seção é apresentada a metodologia desta pesquisa.

A dissertação caracteriza-se como de abordagem qualitativa, conformada por um estudo de caso, modalidade de pesquisa que permite um aprofundamento analítico para a obtenção de um conhecimento detalhado do objeto de pesquisa.

Para Yin (2001, p.13), o estudo de caso “caracteriza-se por descrever um evento ou caso de uma forma longitudinal. O caso consiste geralmente no estudo aprofundado de uma unidade individual, tal como: uma pessoa, um grupo de pessoas, uma instituição, um evento cultural, etc.” Segundo Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como principal objetivo a descrição das características de um fenômeno.

Esta dissertação se constitui por um estudo de caso, que é de natureza descritiva e explicativa quanto aos seus objetivos, que tem como objetivo analisar o comportamento do planejamento e gestão urbana, no município de Curitiba, com relação ao compartimento urbano da antiga BR-116, atual BR-476, a partir da década de 1970 até a implantação parcial da Linha Verde em 2009, viabilizada com recursos de um agente externo de financiamento. Para tanto se faz uma análise do comportamento do posicionamento do planejamento e gestão urbana com relação ao financiamento urbano e das ações municipais diante das externalidades, da evolução das complexidades e das limitações inerentes ao planejamento urbano no trecho e intervalo de tempo citados.

Para o desenvolvimento desta dissertação, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental que, frente à temática abordada, se mostraram de grande importância, pois a coleta de dados se deu sobre revisão bibliográfica de autores, trabalhos técnicos e documentos de entidades públicas. Complementarmente, foram realizadas entrevistas estruturadas com indivíduos que atuam junto a agentes financeiros, bem como com técnicos que atuam na administração pública de Curitiba e que já participaram ou coordenaram projetos financiados com recursos de agentes

externos, caracterizando um estudo de caso complementar ao estudo de caso dessa dissertação, conforme apresentado no Referencial Teórico, para buscar uma melhor compreensão acerca da forma de atuação destes agentes. No que diz respeito ao estudo de caso objeto dessa dissertação buscou-se observar diversos elementos que pudessem influenciar o objeto de estudo. Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com técnicos responsáveis ou envolvidos no desenvolvimento dos projetos analisados. Tais entrevistas tiveram como objetivo aproximar-se da motivação da administração pública quando da proposição destes projetos, bem como aprofundar o conhecimento a respeito dos mesmos.

Apresenta-se a seguir a descrição detalhada da metodologia utilizada nessa pesquisa.

2.1 MÉTODO DA PESQUISA

No estudo de caso, como metodologia para responder as questões iniciais, os objetivos estabelecidos e avaliar o comportamento do planejamento urbano com relação às suas externalidades, complexidades e limitações, bem como com relação ao financiamento urbano, buscou-se analisar, nos projetos investigados no estudo de caso, cinco aspectos como forma de contribuir para sua estruturação do estudo de caso, a saber:

- a) descrição do projeto;
- b) objetivos;
- c) principais intervenientes;
- d) forma de financiamento;
- e) pertinência com relação à política de planejamento urbano.

Foram abordados estes cinco aspectos pelo fato dos mesmos serem comuns aos projetos analisados favorecendo uma homogeneização de informação, sendo que a abordagem desses itens permite o conhecimento da realidade a ser investigada de forma a responder aos questionamentos dessa dissertação.

Com essas informações foi possível investigar possíveis externalidades, complexidades e limitações do processo de planejamento urbano do município de

Curitiba com relação à utilização de recursos, quer próprios, quer de agentes externos de financiamento na implementação de programas e projetos urbanos.

Os procedimentos metodológicos para desenvolvimento do estudo de caso consistiram, inicialmente, de levantamentos bibliográficos. Primeiramente o objetivo era de se analisar os projetos que representaram um maior volume de investimentos por meio de agentes externos de financiamento, inclusive no item 4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS URBANOS COM RECURSOS EXTERNOS EM CURITIBA, apresenta-se um quadro resumo dos principais financiamentos contraídos pelo município de Curitiba. Contudo, em função de dificuldades em se encontrar material de pesquisa consistente para a elaboração de análises no estudo de caso, optou-se por diminuir a abrangência da pesquisa, reduzindo-a para o compartimento da antiga BR-116, atual BR-476, a Linha Verde. Apesar de em um primeiro momento parecer que esta redução possa ter prejudicado as análises propostas inicialmente, acredita-se que tal decisão, tenha permitido um maior aprofundamento com relação à análise do comportamento do planejamento e gestão urbana local, bem como com relação à atuação dos agentes externos de financiamento.

Dessa forma, o levantamento bibliográfico referido incluiu os documentos relativos aos projetos desenvolvidos, implantados ou não, para o compartimento mencionado: projetos desenvolvidos e implantados até 1998, projeto BR-Vida, projeto BR-Cidade, Sistema de Transporte de Alta Capacidade (STAC) e o projeto Linha Verde. Foram pesquisados também:

- a) material impresso de comunicação oficial;
- b) cartas-consultas de financiamentos;
- c) contratos de financiamentos de projetos urbanos deste compartimento;
- d) documentos relativos ao planejamento municipal como Planos Plurianuais, Leis de Orçamentos Anuais, Relatórios Econômico-financeiros da PMC e Balanços Anuais da PMC.

Conforme mencionado anteriormente, da literatura voltada a refletir sobre o planejamento e a gestão urbana e sobre os principais aspectos relativos ao financiamento urbano e aos agentes externos de financiamento foi obtida a contextualização para avaliar o comportamento das externalidades, complexidades e limitações do planejamento urbano com relação à implementação de programas

urbanos com recursos desses agentes no município de Curitiba, bem como, o entendimento de questões relevantes sobre a forma de funcionamento dos agentes externos de financiamento de maneira a permitir a identificação de perspectivas com relação ao comportamento do planejamento e da gestão urbana quando do financiamento de programas quando da inserção de agentes externos de financiamento.

Complementarmente foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com técnicos da PMC que foram responsáveis ou participaram do desenvolvimento dos projetos analisados. Tais entrevistas tiveram como objetivo aproximar-se da motivação da administração pública quando da proposição destes projetos, bem como, buscar um aprofundamento sobre eles.

2.2 FASES DA PESQUISA

A realização da pesquisa obedeceu às fases e passos descritos nos itens abaixo.

2.2.1 Fase 1 – Preparação

Passo 1 - Desenvolvimento teórico-conceitual sobre a temática da dissertação: os temas escopo da dissertação foram abordados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, publicações, anais e outros meios informativos que serviram de subsídio para estabelecer o marco conceitual dos assuntos abordados, de forma que pudessem subsidiar o debate e aprofundar o conhecimento acerca destes conteúdos. Considerando a estrutura curricular e o aproveitamento dos créditos ofertados no programa do mestrado, complementado por meio das disciplinas eletivas, aprofundou-se também este conhecimento e investigação iniciado na pesquisa bibliográfica. Este processo de desenvolvimento teórico-conceitual foi

acompanhado e complementado com discussões sobre os assuntos com o orientador da dissertação.

Passo 2 - Coleta de dados para o estudo de caso: foi realizada pesquisa bibliográfica nos documentos referentes aos projetos desenvolvidos, à comunicação oficial, cartas-consultas de financiamentos, contratos de financiamento estabelecidos entre o município de Curitiba e os agentes externos e nos documentos relativos ao planejamento municipal: Planos Plurianuais, Leis de Orçamentos anuais, Relatórios Econômico-financeiros da PMC e Balanços Anuais da PMC no período de 1970 a 2009.

Passo 3 - Seleção dos projetos urbanos analisados no estudo de caso: em um primeiro momento foi realizada a seleção dos projetos objeto da análise a partir de um volume maior de recursos envolvidos e de uma reconhecida importância para a transformação física da cidade, da existência de recursos internacionais ou minimamente externos à receita do município. Em um segundo momento foi realizada a seleção de projetos desenvolvidos para o compartimento urbano da antiga BR-116, atual Linha Verde. Para a seleção foi construída uma linha do tempo com os principais projetos urbanos implementados com recursos de financiamento externo visando uma leitura mais abrangente dos mesmos e possibilitando a comparação para sua seleção. Cabe destacar que verificou-se durante a pesquisa ser necessário uma redução da quantidade dos projetos que seriam analisados em função da disponibilidade de informações, sendo que em dado momento optou-se pelos projetos referentes ao compartimento urbano da antiga BR-116, atual Linha Verde, devido ao fato deste compartimento apresentar projetos e intervenções condizentes com a proposta da pesquisa aqui apresentada.

Passo 4 - Entrevistas estruturadas: foram realizadas entrevistas estruturadas com profissionais que atuam junto a agentes financeiros, bem como com técnicos e gestores públicos que participaram da concepção de projetos, da execução de financiamentos e da implementação de alguns dos programas e projetos citados. O objetivo destas entrevistas foi de aprofundar o conhecimento acerca do funcionamento das agências de financiamento quando do financiamento de projetos urbanos. Foram entrevistados três profissionais funcionários do Banco Mundial, um profissional que presta serviço para o Banco Mundial e quatro profissionais que atuaram e ou atuam junto a Prefeitura Municipal de Curitiba no desenvolvendo e

implementação de projetos urbanos com recursos provenientes de agentes externos de financiamento. Com relação aos profissionais da Prefeitura destaca-se que todos foram ou são Presidentes do IPPUC, e no exercício de sua função foram responsáveis pela condução de empréstimos junto a agentes externos de financiamento.

2.2.2 Fase 2 – Desenvolvimento do estudo de caso

Passo 1 – Descrição: a pesquisa exploratória na fase anterior forneceu os elementos para realização do desenvolvimento da pesquisa, onde, de forma descritiva foram apresentados e caracterizados os elementos pesquisados relacionados aos projetos e aos financiamentos de projetos urbanos no município de Curitiba no recorte temporal adotado nesta dissertação (1970-2009). A pesquisa bibliográfica do referencial teórico e as informações provenientes das entrevistas estruturadas também serviram de suporte para o desenvolvimento desta fase da pesquisa. Foram também realizadas três entrevistas semi-estruturadas com os coordenadores, responsáveis ou participantes dos projetos investigados, como forma de aprofundar o conhecimento sobre o direcionamento dado aos projetos por parte do planejamento técnico municipal durante a condução dos mesmos, bem como quanto às motivações da PMC quando do seu desenvolvimento. Como os entrevistados também foram ou são presidentes do IPPUC, as entrevistas foram realizadas em ordem cronológica com relação ao tempo que estiveram no exercício da presidência, com o objetivo de melhor construir a percepção acerca da evolução desses projetos. No final desta fase foi obtida a caracterização dos projetos e dos financiamentos realizados no município.

Passo 2 - Análise e interpretação: realização da análise e interpretação dos dados por meio de método analítico ou explicativo onde foram identificados possíveis fatores que influenciaram no do planejamento e gestão urbana, quer sejam suas externalidades, complexidades e suas limitações, bem como, questões relativas ao comportamento do governo local e dos agentes externos de financiamento, de acordo com as informações da Fase 2.

2.2.3 Fase 3 – Conclusões do estudo de caso e da dissertação

Passo 1 – Nesta fase da pesquisa foram apresentadas as principais conclusões do estudo de caso, bem como, as considerações com relação ao comportamento do planejamento e gestão urbana, suas externalidades, complexidades e limitações e as questões relativas à inserção de agentes externos de financiamento.

Foram realizadas considerações também com relação à algumas afirmações inicialmente apresentadas acerca do fim da utopia de se construir, consertar ou reconstruir cidades ideais, conduzindo a duas abordagens: a primeira atrelada ao revisionismo no planejamento tradicional com a perspectiva de se adotar novas ferramentas, ou a segunda, o seu abandono total, ou seja, o não planejamento pela valorização das iniciativas locais.

Foram apresentadas também as principais contribuições da pesquisa, suas limitações e perspectivas para desenvolvimento de estudos futuros.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta Seção busca um aprofundamento teórico-conceitual com relação ao planejamento e a gestão urbana, suas externalidades, complexidades e limitações, bem como, com relação a financiamento urbano, temas fundamentais para a realização do estudo de caso.

Com relação ao tema planejamento e gestão urbana buscou-se melhor compreender como as externalidades e complexidades podem influenciar em seus resultados quando da sua utilização como ferramenta de transformação das cidades por parte das administrações municipais. Para tanto, a pesquisa aborda questões referentes às políticas públicas, tendo em vista que as mesmas são base das ações de planejamento e gestão urbana; questões referentes às características, atribuições, diferenças, similaridades e sobreposições dos termos planejamento urbano e gestão urbana; e questões referentes às suas fases no Brasil, sempre destacando fatores que pudessem indicar as externalidades e complexidades crescentes, bem como limitações.

Com relação ao tema financiamento urbano buscou-se um aprofundamento com relação aos dispositivos que os municípios dispõem para arrecadar e captar recursos, quer próprios ou externos ao seu recorte político-administrativo, sobretudo, com relação à participação de agentes externos de financiamento na implementação de programas e projetos urbanos. Dessa forma, buscou-se ampliar o conhecimento acerca da estrutura, dos interesses e do comportamento desses agentes externos de financiamento interessados em apoiar o desenvolvimento urbano de cidades.

3.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES E LIMITAÇÕES

Os subitens a seguir abordam a estruturação das ações do planejamento e gestão urbana por meio das políticas públicas, bem como, demais aspectos que envolvem o planejamento e a gestão urbana no Brasil.

3.1.1 Políticas Públicas

Do ponto de vista que interessa a questões administrativas e de forma bastante sintética, a sociedade pode ser classificada sendo composta pelo setor público, setor privado e sociedade civil. Cada qual busca uma definição de papel e um estabelecimento de interesses. A partir de uma possível divisão de atuações e, a partir de um complexo cenário de relações, o papel do setor público seria o de estabelecer políticas e regras que garantam que o processo de desenvolvimento ocorra de forma equilibrada e igualitária. Assim, esse setor público atua por meio de processos de planejamento e gestão onde as decisões estão baseadas em instituições organizadas de forma a formular e implementar as políticas públicas, programas, projetos e ações.

Observada por uma perspectiva administrativa, certamente linear e simplificada, o planejamento e a gestão podem ser considerados ferramentas essenciais no processo de conduzir o trabalho do setor público orientadas pelas políticas públicas. As políticas públicas, então, se configuram como pilares do planejamento e da gestão e cada vez mais têm se inserido nesse contexto como forma de direcionar as ações do Estado nas diversas esferas de governo:

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. (SOUZA, C., 2006, p. 20-21).

Segundo Souza, C., (2006, p. 24) “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”, mas a autora afirma que a definição “mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz” (Souza, C., 2006, p. 24). Dessa forma, a autora afirma que

definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais

importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, C., 2006, p. 25).

Segundo Rezende e Castor (2005), políticas são as regras ou diretrizes que expressam os limites dentro dos quais as ações ocorrem, e no âmbito do Estado e da ciência política, referem-se a um sistema de regras que dizem respeito à direção das atividades públicas resultando em um conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução para bem governar os povos. Dessa forma, as políticas públicas podem ser entendidas como produtos da atividade política, compreendendo o conjunto de ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (REZENDE; CASTOR, 2005).

Segundo Kauchakje (2007, p. 62):

Em outras palavras, políticas públicas implicam atividade de organização do poder e são instrumentos de ação do governo com as seguintes características: supõem a fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais; distribuem bens públicos; transferem bens desmercadorizados; estão voltados para o interesse público, pautado nos embates entre interesses sociais contraditórios; são bases de legitimação do Estado.

Isso posto, pode ser entendido que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade e que, dessa forma, embasa todo o processo de planejamento e gestão dos governos.

No entanto, o principal embate com relação às políticas públicas não parece estar na sua definição, mas no papel e no espaço da sociedade civil, do setor público e da iniciativa privada na construção de uma sociedade mais igualitária. É esse papel e esse espaço que também têm influenciado nos resultados do planejamento e gestão urbana e que têm sido objetos de muitas críticas com relação à sua efetividade, eficiência e eficácia.

Para Kauchakje (2007, p. 68) é evidente que o setor público isoladamente não é capaz de garantir um desenvolvimento de forma totalmente equilibrada:

Na verdade, na composição da legislação e do orçamento de uma política, entram em jogo disputas de interesse e capacidade de organização e participação dos grupos envolvidos.

Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos de articulação de consenso e de embate entre atores sociais com interesses diversos, decorrentes de suas posições diferenciadas nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais.

Ainda nesse sentido Souza, C. (2006, p. 27) concorda com Kauchakje ao apontar que o principal é o:

reconhecimento de que outros segmentos que não apenas os governos se envolvem na formulação e implementação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

Como forma de legitimar ainda mais esse envolvimento de outros atores além dos atores públicos, no Brasil, a Constituição de 1988 reconheceu os movimentos sociais e os organismos não governamentais como atores legítimos de controle dos governos (SOUZA, C., 2005).

Dessa forma, acredita-se que a cooperação entre os diversos atores envolvidos é que pode ser capaz de produzir os efeitos necessários para garantir um desenvolvimento de forma mais igualitária:

São os arranjos entre os diversos atores societários que sustentam e oferecem uma nova realidade social. Cada vez mais a literatura e a prática mostram a relevância da participação nos processos sociais (FREY, 2004, p. 117).

Tendo em vista este novo arranjo, o planejamento e a gestão urbana passaram a enfrentar o grande desafio de instituir formas de planejamento e gestão do território e da sociedade, coordenando o desenvolvimento dos capitais urbanos, econômicos, naturais e sociais, o que resulta em alta complexidade e ao aumento de externalidades.

Na esfera municipal, as prefeituras são as instituições responsáveis pela formulação e viabilização das políticas públicas por meio de seu aparato governamental, dessa forma, é necessário alinhamento e convergência entre essas políticas e os diversos agentes envolvidos, o que exige a integração e articulação entre as múltiplas instâncias de atuação do governo. É um processo que consiste no esforço dos gestores públicos conseguirem gerir objetivamente os diversos intervenientes do setor público, privado e sociedade, de forma integral e integrada,

onde as organizações governamentais não protagonizam necessariamente o papel central, ressaltando a natureza altamente interativa que os processos de formação destas políticas passam a configurar. Cabe ressaltar, que se trata de um processo, e que como tal, necessita de constante atualização e aprimoramento, pois como o mesmo é coletivo, resulta em alta complexidade ao planejamento e à gestão.

3.1.2 Planejamento e Gestão Urbana

São múltiplas as definições, conceitos e atribuições de planejamento urbano, gestão urbana e disciplinas afins encontradas na literatura. Observa-se também uma variação da utilização dos termos planejamento urbano e gestão urbana, que podem estar ora associados a distintas atividades e responsabilidades e ora associados a diferentes fases da atividade mais abrangente: planejar o futuro das cidades e administrá-las. Embora esta pesquisa aborde algumas características, atribuições, diferenças, similaridades e sobreposições dos termos planejamento urbano e gestão urbana, não se pretende aqui esgotar a discussão a este respeito. Ao contrário, pretende-se dar continuidade a um debate já existente sobre esses termos, sobretudo com o objetivo de se aprofundar o conhecimento quanto aos seus papéis e atores envolvidos. Acredita-se que esse aprofundamento com relação ao planejamento e gestão urbana, bem como outras disciplinas que fazem parte do escopo das ações que envolvem planejar e gerir cidades contribui para o entendimento quanto ao crescente aumento de atribuições que lhes têm sido conferido, bem como, as suas externalidades complexidades e limitações, principalmente nas últimas décadas.

Neste contexto, existe ainda a necessidade de abordagem de outros conceitos, como o de urbanismo e o de desenho urbano, que em muitos momentos são utilizados de forma indistinta como planejamento urbano.

Ultramari (2009, p. 169) ao apresentar uma reflexão sobre urbanismo e planejamento urbano como áreas de conhecimento nas quais o objeto é a realidade urbana e a região que a contém, acrescenta os conceitos de desenho urbano e de gestão urbana ao verificar que “no cotidiano dessas tarefas, observa-se, pois, pouca

clareza entre o significado de urbanismo, de planejamento urbano, de desenho urbano e de gestão urbana”. Com relação ao planejamento e urbanismo, a despeito de reconhecer entendimentos outros, alguns contrários, o autor descreve que

O urbanismo estaria mais vinculado à técnica da engenharia e da arquitetura para a implementação daquilo que é físico (a obra) e anteriormente determinado pelo planejamento (o plano). Se, no caso do planejamento urbano, a equipe de profissionais requerida é multidisciplinar, no caso do urbanismo valoriza-se a função do arquiteto urbanista por excelência, apoiado por profissionais das diversas engenharias. (ULTRAMARI 2009, p. 171).

Dessa forma, Ultramari (2009, p. 170) diferencia dois momentos, ou seja, o ato de “fazer de seu ato anterior, o de planejar” afirmando que:

Em um primeiro momento, tem-se o planejamento urbano como ato de planejar, o qual explicita a cidade que se quer em um plano, não necessariamente de forma gráfica. São exemplos o plano diretor municipal e mesmo uma lei de uso e ocupação do solo, os quais explicitam desejos e normas a serem implementados por outrem, ao longo de momentos futuros. Em um segundo momento, o urbanismo, o ato de intervir fisicamente, de construir, de ampliar, de reciclar, ou de revitalizar, a partir de um projeto gráfico e intencionalmente claro. Paralelamente a essas duas ações tem-se a gestão ou administração urbana, capaz e responsável para optar pelo momento de planejar-se ou de intervir-se, ou seja, de fazer-se planejamento ou urbanismo. Cabe a essa gestão também a responsabilidade de executar o desejado no plano e de manter o que foi implantado (ULTRAMARI, 2009, 170-171).

O autor afirma ainda que em se adotando este entendimento o planejamento urbano está “vinculado ao entendimento mais tradicional da cidade”, planejando, definindo seu futuro, as prioridades, a ocupação ou não de espaços e as obras que devem ser realizadas, sendo que, após esta fase de planejamento, é responsabilidade da gestão “executá-lo e fiscalizá-lo” (ULTRAMARI, 2009, p. 171). O autor ressalta que “tal simplificação não deve, entretanto, justificar o encerramento da discussão sobre a forma mais correta de utilizarem-se esses conceitos. Ao contrário, tal distinção linear deve instigar a dúvida” destacando também a “carência de referências com as quais se conta para se discutir epistemologicamente esses conceitos [...]” (ULTRAMARI, 2009, p. 171).

Deák (1999, p. 12) ao comentar sobre o impacto da urbanização e do planejamento no Brasil afirma que foi a partir do segundo quartel do século XX “que a *escala* alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do

Estado e modificações na administração pública”. Dessa forma, o planejamento, e particularmente, o planejamento urbano no Brasil, pode ter seus primórdios situado no “Estado Novo”, como “uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas” (DEÁK, 1999, p. 12). Caracterizando um pouco mais o planejamento urbano, o autor descreve que

Trinta anos mais tarde, os planos urbanísticos e a atividade de planejamento chegavam a seu auge, na década de 1960 e início da de 1970. Recebiam, nessa época, um duplo estímulo: no plano das idéias, a produção efervescente da reconstrução pós-guerra, principalmente na Europa; e, no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de rápida urbanização em curso, que alcançava todo o Brasil, era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria intervenção estatal, consagrando precisamente o que se denominou planejamento urbano (DEÁK, 1999, p. 12-13).

Com relação ao conceito do planejamento urbano, o autor ainda descreve que nesta época

Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação (DEÁK, 1999, P.13).

Nessa visão apresentada por Deák, no surgimento do termo planejamento urbano na década de 1960, observa-se que, embora não haja uma distinção entre os termos planejamento urbano e urbanismo, como pôde ser verificado em Ultramar, o mesmo sugere uma distinção com relação à gestão urbana. Apesar de não ser mencionado dessa forma, o autor, ao comentar que algumas atividades “tinham que ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação” sugere uma diferenciação entre planejamento urbano e gestão urbana, coincidindo com o indicado por Ultramar.

Leme (1999, p. 32) também concorda com Deák e Ultramar ao afirmar que se observa uma “imbricação” entre os termos urbanismo e planejamento urbano e regional “desde a gênese, entre este conhecimento e a prática profissional”. Contudo, a autora aponta que “esta relação apresenta-se de forma diferenciada ao longo do tempo” ao destacar que “a dupla inserção foi fundamental, no início, para a própria formação e consolidação da área. A partir dos anos 40, quando se consolida

como área de atuação profissional ficam definidas carreiras com perfil bastante diferenciado” (LEME, 1999, p. 32).

Villaça (1999a) ao discutir questões relativas ao planejamento urbano no Brasil afirma que

O Estado brasileiro tem atuado sobre as cidades, enquanto organismos físicos, de várias maneiras: tem instalado redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos; tem construído avenidas, parques e casas populares; tem regulamentado a delimitação de zonas urbanas, a abertura de loteamentos e a construção de edifícios pela iniciativa privada; tem oferecido ou regulamentado a oferta de transporte urbano etc.

Nesse sentido o autor aponta que provavelmente a ação do governo federal nas áreas de saneamento, transporte e habitação nas décadas de 1970 e 1980 tenha sido a ação estatal que mais afetou o espaço urbano das cidades brasileiras de médio e grande porte. Contudo, o autor acredita que essa ação não se configura como planejamento urbano, pois essa ação não tinha como objetivo a organização do espaço intraurbano. Ao fazer esta afirmação o autor apresenta seu entendimento sobre o que é planejamento urbano ao dizer que

O conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente. Nesse sentido, pode-se dizer, por exemplo, que o SERFHAU pretendeu (sem conseguir) estimular o planejamento urbano no Brasil, pois quis estimular os planos individuais de cada cidade. Sua situação insere-se, se não na prática (já que a maioria dos planos não saiu do papel), pelo menos nas idéias referentes a planejamento urbano. O mesmo, entretanto, não pode ser dito com relação ao [...] PLANASA ou à atuação do BNH. Embora tenham tido enormemente impacto sobre o espaço das cidades brasileiras, as ações do PLABASA e do BNH não tinham esse objetivo. Não tinham por objetivo a organização do espaço urbano e não foram formuladas e/ou aplicadas para cada cidade individualmente. Tais ações – embora tenham afetado o espaço de nossas cidades – não são enquadradas aqui no âmbito do que chamamos de planejamento urbano (VILLAÇA, 1999a, p. 172).

Como visto, apesar de o autor apresentar claramente seu entendimento acerca de planejamento urbano, não se pode verificar uma distinção com relação ao termo gestão urbana, conforme verificado em Ultramari e Deák.

Rolnik (2001) ao debater o Estatuto da Cidade também indica esta diferenciação entre os termos planejamento e gestão urbana. A autora destaca que o planejamento urbano no Brasil em vigor na década de 1970 “correspondia à

idealização de um projeto de cidade de futuro” a ser alcançado em longo prazo, a partir da definição de determinados padrões a serem viabilizados por uma série de investimentos e legislação compatíveis com o idealizado, sendo que sua implementação era de “responsabilidade do Poder Público municipal” (ROLNIK, 2001, p. 115). A autora argumenta ainda que essa visão centralizadora e tecnocrática do planejamento o conduziu para um isolamento, bem como uma separação entre o planejamento e a gestão. Tal situação resultou nos contrastes urbanos, com a produção de espaços rigorosamente de acordo com a legislação urbanística, e outros, “eternamente” situados “numa zona intermediária entre o legal e o ilegal” (ROLNIK, 2001, p. 115). Com relação ao conceito de planejamento urbano, a autora destaca ainda que

No Brasil, a institucionalização do planejamento urbano nas Administrações Municipais disseminou-se a partir da década de 1970, com a missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de explosão do processo de urbanização (ROLNIK 2001, p. 113).

Embora seja possível observar entre os autores uma determinada variação no entendimento do papel do planejamento urbano, fica evidente o seu entendimento como um mecanismo responsável pela organização das cidades, principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970. Evidencia-se também o papel do Estado como orquestrador das políticas, conforme abordado no item anterior.

Por outro lado, embora os autores façam distinção entre os termos planejamento e gestão, o termo gestão suscita ainda ampliação quanto ao seu entendimento.

Os termos planejamento e gestão podem ser caracterizados como assuntos distintos. A partir da década de 1970, a incompreensão com relação aos termos planejamento e gestão, fez com que o termo planejamento, na época associado a práticas “maléficas e autoritárias” (SOUZA, M., 2008, p. 45), ficasse desacreditado, passando a ser, muitas vezes, substituído pelo termo gestão, termo que tinha uma conotação mais democrática. Segundo Souza, M. (2008, p. 45):

Na interpretação de alguns, a palavra gestão veio bem a calhar como um sucedâneo do termo planejamento. Largamente desacreditado e associado a práticas maléficas e autoritárias na esteira da ‘crise do planejamento (urbano e regional)’ que, inicialmente em um plano ideológico, chegou ao Brasil nos anos 80 (sob influência das críticas de corte marxista iniciadas na Europa e

nos EUA nos anos 70), a própria palavra planejamento deveria, para vários analistas, ser banida e, na melhor das hipóteses, substituída por outra.

Dessa forma, a autor afirma que planejamento e gestão, portanto, não são termos intercambiáveis, são distintos e complementares. Na verdade se referem a diferentes tipos de atividades e apresentam referenciais temporais distintos: o planejamento aborda a evolução de um fenômeno de modo menos comprometido com o pensamento convencional e se remete ao futuro, e a gestão administra uma determinada situação segundo a disponibilidade dos recursos existentes remetendo-se ao presente (SOUZA, M., 2008).

Com relação ao conceito de gestão, vale destacar ainda o seu entendimento sob o ponto de vista da administração. Segundo Rezende e Castor (2006), nesta disciplina, o conceito de gestão pode ser entendido como o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir. A gestão urbana por sua vez, pode ser entendida como a gestão da cidade, e está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados a cidade como um todo, propiciando melhores condições de vida. A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias, e está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local (REZENDE; CASTOR, 2.005).

O entendimento acerca destes termos é fundamental para a atuação da administração pública, pois os mesmos são atividades distintas e essenciais para o enfrentamento dos desafios no processo de tornar as cidades locais menos desiguais, mas observa-se que muitas vezes tem-se atribuído ao planejamento urbano ações que são de responsabilidade da gestão. Tal situação, além de aumentar a agenda do planejamento urbano, acarreta em críticas quando do eventual baixo resultados de suas ações.

Com relação a essas atribuições, Deák (1999, p. 13), aponta que nas décadas de 1960 e 1970, “época de ouro” do planejamento urbano, os planos elaborados,

[...] mais por falta de critério de delimitação do campo do que seria ‘planejamento urbano’ do que por arroubos de ambição excessiva, abrangiam todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades, desde obras de infra-estrutura física até a renovação e o desenho urbanos, ordenação legal do solo e da paisagem urbana, até a previsão de serviços

tão pouco espacial-específicos quanto saúde e educação pública (DEÁK, 1999, P. 13).

De acordo com o exposto por Deák ficam evidenciadas duas questões. A primeira atrelada ao fato do planejamento ter gradativamente aumentado a sua agenda, uma vez que para o enfrentamento dos desafios urbanos, novos assuntos foram incorporados ao seu repertório, o que de certa forma, pode estar prejudicando o desempenho de suas ações. A segunda é com relação à definição de papéis e do estabelecimento da fronteira entre o planejamento urbano e a gestão, para que um não assuma responsabilidades que pertencem ao outro, conforme mencionado anteriormente, prejudicando o resultado de suas ações.

Para Rolnik (2001, p. 116) a justificativa da ineficácia dos Planos Diretores dada pelos planejadores é “atribuída à ausência de vontade política dos governantes em impor o projeto contido no plano da cidade e/ou como suscetibilidade dos governos a práticas condenáveis, como a corrupção”. Segundo aponta a autora, sob esse “ponto de vista, o plano é bom em si, na medida em que formula o desenvolvimento de uma cidade ‘harmônica’, perversos são a sociedade (que corrompe) e o governo (que desvia o caminho proposto)” (ROLNIK, 2001, p. 116).

É contra-argumentando essa visão dos planejadores que a autora, ao mesmo tempo em que diferencia os termos planejamento e gestão, também esclarece o seu ponto de vista com relação ao descompasso existente entre planejamento e gestão afirmando que:

Em primeiro lugar, do ponto de vista político, a idéia de um Plano Diretor como um projeto acabado de cidade de futuro, que dirige seu desenvolvimento presente, supõe a idéia de um poder central associado a um Estado forte e capitalizado, que impõe e controla esse projeto sobre o conjunto dos cidadãos. Por outro lado, não há lugar para o conflito – que efetivamente constrói e transforma a cidade: a utopia de um projeto construído de cidade corresponde à utopia de um Estado absoluto. Dessa forma é um projeto que se opõe à política – campo de explicitação dos conflitos – e, portanto, não contém nenhuma forma de diálogo com ela. Evidentemente, em tempos de ditadura, essa concepção teve alguma ressonância numa realidade de sociedade civil silenciada. Porém, bastou a abertura de movimentos mínimos de democratização para estabelecer-se uma contradição entre gestão (como prática atravessada pela política) e planejamento (ROLNIK, 2001, p. 116).

Dessa forma, a obrigatoriedade de implementação de Plano Diretor, traduzido como planejamento urbano, conforme mencionado anteriormente, como forma de

planejar o futuro das cidades, incorporando todos os seus setores quer sejam urbanísticos, sociais, ambientais, econômicos e políticos, aparentemente pode representar que, o simples fato de sua existência, seja suficiente para garantir que os impactos do crescimento e desenvolvimento urbano não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, como têm sido muitas experiências de urbanização no Brasil. O Plano Diretor até pode ser caracterizado como um instrumento básico orientador da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios, mas ele isoladamente não pode responder pela totalidade das políticas públicas e não garante o sucesso dessas políticas e das ações nele preconizadas.

Conforme foi discutido anteriormente nesta dissertação esse plano, assim como os demais instrumentos de planejamento estão submetidos a uma miríade de variáveis que são externas ao recorte de atuação e que não necessariamente compõem o seu processo de elaboração e implantação. Cabe aqui citar mais uma vez a sujeição de prioridades municipais a interesses e imposições de agentes externos de financiamento, conforme será abordado nessa pesquisa.

Para que novas formas de atuação possam de fato contribuir para a melhoria da administração das cidades é fundamental buscar uma maior compreensão acerca dos papéis do planejamento e da gestão, bem como da forma de integração entre eles.

No item seguinte apresenta-se um esboço das principais fases do planejamento urbano, bem como se pontua a atuação da gestão urbana, com o propósito de se aprofundar o conhecimento sobre estes temas e de verificar a atuação destas disciplinas com relação à transformação do espaço urbano no Brasil.

3.1.3 Fases do Planejamento e da Gestão Urbana no Brasil

Anteriormente à análise das fases do planejamento urbano no Brasil se faz necessário analisar as formas de atuação do setor público voltadas à tarefa de gerir cidades, pois, como observado anteriormente, planejamento urbano e a gestão urbana são termos distintos.

Nesse sentido, observa-se a existência de períodos diferenciados de acordo com a forma de atuação das administrações municipais. Ao discutir as mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira, Ultramari e Rezende (2006) destacam três períodos distintos a serem considerados segundo a perspectiva da gestão pública brasileira e é a partir desse estudo que se discorre a seguir.

Primeiramente, os autores apontam na década de 1970 uma fase de Ação Administrativa, na qual a gestão atuava no sentido de prover, principalmente, infraestrutura e serviços urbanos, destacando-se que nesta fase não se discutiam “seus interesses e capacidades em responder positiva ou negativamente a esse compromisso” (Ultramari, Rezende, 2006, p. 20). Com relação ao financiamento urbano apontam que:

As outras instâncias de poder, federal ou estadual, participavam dessa percepção por meio do repasse de recursos para o cumprimento parcial desses compromissos, uma vez que era – e ainda é – reduzida a capacidade de inversão do poder que trabalha em nível local (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, p. 20).

Quanto à forma de atuação dos poderes locais, os autores destacam que o fato de nesta década ainda existir uma disponibilidade de recursos para repasse aos municípios, as reduzidas capacidades técnicas e gerenciais dos municípios obrigavam os mesmos a uma mera posição operativa, ou seja, de implementar as ações previstas. Destacam também que:

Desta fase, alguns municípios souberam internalizar mais que outros os recursos disponíveis, valendo-se da situação prioritária de capitais de estado, de municípios localizados em regiões de fronteira, os turísticos, mas sobretudo aqueles que contavam com uma forte representação parlamentar que pudesse defender seus interesses no executivo da União (ULTRAMARI, REZENDE, 2006, p. 21).

Tal constatação pode explicar parte dos contrastes urbanos verificados entre os municípios de grande porte e os de menor porte no Brasil, seja pelo fato de conseguirem atrair mais recursos, seja pelo fato de suas estruturas técnicas e administrativas serem melhor preparadas e conseguirem garantir a implantação de suas agendas locais.

Dando seqüência aos períodos da gestão pública brasileira, os autores apontam a década de 1980, como o segundo período, caracterizando-se pela época

em que começa a se evidenciar o “esgotamento da capacidade de inversão de recursos dos governos” e que

saídas começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa que ofertassem alternativas emergenciais, uma vez que já não funcionava mais a simples Ação Administrativa tradicional (ULTRAMARI; REZENDE 2006, p. 21).

Nesse período, destacam os autores, a cidade passa a ser gerida voltada ao desenvolvimento, e a “Ação Administrativa” se torna “Gestão Urbana”. O principal efeito dessa forma de se gerir a cidade é o da ampliação de competências do então denominado “gestor” urbano, “devido não apenas à redução na capacidade de inversão por parte do Estado, mas igualmente devido ao incremento das complexidades observadas no espaço urbano” (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 21).

O que se pode observar com relação a este período é que o aumento de atribuições do “gestor” migrou também para a agenda de atribuições do planejamento urbano, uma vez que as administrações públicas se utilizam do planejamento urbano como forma de atuar sobre a diversidade dos seus problemas. Essa situação pode ser constatada com relação a este segundo período da administração pública brasileira:

São dessa época as constatações de que intervenções físicas – um dos principais compromissos do administrador urbano – não eram suficientes para a transformação positiva das cidades: pauperização, desemprego, violência e acirramento na posse do solo urbano são agora atribuições daqueles que trabalham a cidade (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 21).

Outra mudança importante que pode ser observada é com relação ao papel do administrador público, pois o mesmo deixa de ser aquele que era responsável pela simples implementação de infraestrutura e serviços urbanos e passa a ser agente do seu desenvolvimento. Ultramari e Rezende (2006, p. 21) destacam que “assim, a complexidade urbana anunciada na teoria das cidades parece ser assimilada pela gestão de fato desses espaços, constituindo, sem dúvida, um avanço significativo no sentido da atuação sobre o espaço administrado”.

O terceiro período da administração pública brasileira apontado pelos autores, a década de 1990, é marcado por mais uma alteração no modo de entender a cidade pelo poder público e pelas agências que lhe dão apoio financeiro:

Começava no Brasil aquilo que, substituindo a gestão urbana, agora se definia por uma Gestão Ambiental Urbana. O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 21).

O que se observa neste terceiro período é que houve mais uma vez um acréscimo de compromissos para o gestor urbano, neste caso a inserção do componente ambiental, que, aliás, ainda continua sendo enfrentado e resulta também em aumento da agenda para o planejamento urbano.

Os autores apontam ainda a possibilidade da configuração de um quarto período, que a partir da implementação do Estatuto de Cidade, em 2001, por meio de várias ações incentivadas pelo governo federal, “têm levado, à formatação de uma possível política nacional” (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 19), elaborada por determinação de instrumento legal, no caso o Estatuto da Cidade, dando seqüência a tendência de descentralização administrativa e política proveniente da Constituição Federal de 1988. Esse período seria caracterizado “pela re(valorização) dos processos de planejamento e de realização de planos diversos” (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 19). Neste enfoque, as intervenções urbanas propostas “buscam a renovação e revalorização de determinados compartimentos das cidades brasileiras, fruto de uma postura dita estratégica, executiva, de resultados” (ULTRAMARI; REZENDE, 2006, p. 24-25). Os autores apontam que estas ações podem ser resultados de um Planejamento Estratégico, elaborado de forma participativa, com um projeto para a cidade em oposição a intervenções pontuais.

O Quadro 1 apresenta um resumo desta periodização esboçada nos parágrafos anteriores:

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Década de 1970	Fase de ação administrativa. A gestão atuava no sentido de prover unicamente infraestrutura e serviços urbanos. As instâncias de governo Federal e Estadual participavam por meio do repasse de recursos para o cumprimento parcial dos compromissos. Reduzida capacidade de inversão do poder em nível local. Reduzidas capacidades técnicas e gerenciais locais obrigavam os municípios a uma posição operativa.

(continua)

(continuação Quadro 1)

Década de 1980	Fase em que fica evidente o esgotamento da capacidade de inversão de recursos dos governos e saídas que ofertassem alternativas emergenciais começam a ser buscadas em todos os níveis da estrutura político-administrativa, pois simples Ação Administrativa tradicional não funcionava mais. A cidade passa a ser gerida voltada ao desenvolvimento, e a "Ação Administrativa" se torna "Gestão Urbana". O administrador público deixa de ser responsável pela simples implementação de infraestrutura e serviços e passa a ser agente de desenvolvimento. Ampliação de competências do "gestor" não apenas pela reduzida capacidade de inversão de recursos como também pelo incremento das complexidades no espaço urbano.
Década de 1990	A "Gestão Urbana" passa a ser entendida como "Gestão Ambiental Urbana". A preocupação com as questões sociais do período anterior é colocada em oposição aos interesses ambientais. Incremento da agenda do gestor com a inserção do componente ambiental.
Década de 2000	Período pós Estatuto da Cidade. "Revalorização dos processos de planejamento e de realização de planos diversos". Intervenções urbanas voltadas à renovação e revalorização de compartimentos urbanos, fruto de uma postura "estratégica, executiva, de resultados". Esboço de um Planejamento Estratégico, elaborado de forma participativa, em oposição a intervenções pontuais.

Quadro 1 - Periodização da Gestão Urbana no Brasil

Fonte: Organizado pela autora, com base em Ultramari e Rezende (2006).

Embora os autores ressaltem que a periodização apresentada seja uma simplificação, podendo haver inclusive sobreposição entre elas, preocupação também observada em outros autores, a retrospectiva apresentada por eles contribui para a percepção em primeiro lugar, do inicialmente apontado por esta pesquisa de que de fato há uma ampliação da agenda dos gestores, que por sua vez, amplia também a agenda do planejamento urbano. Em segundo lugar, principalmente conforme observado na possível quarta fase, o aumento da complexidade, tendo em vista o aumento da participação de agentes, quer seja a comunidade quer sejam os agentes de financiamento. Outro aspecto que pôde ser verificado é a forte tendência a incorporação dos aspectos ambientais nos processos de planejamento e gestão urbana, contudo ora concorrendo com aspectos sociais, ora com aspectos econômicos.

Com relação às fases do planejamento e gestão urbana no Brasil, Villaça (1999a), no artigo "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil", faz uma revisão da idéia de planejamento e de planos urbanos brasileiros desde 1897 até a época. Segundo o autor o planejamento urbano desenvolvido no Brasil se manifestava por meio de várias modalidades que apresentavam características diferentes como, por exemplo, planos diretores, planejamento físico-territorial, planejamento de novas cidades, controle do uso e ocupação do solo (zoneamento e loteamentos) e planejamento setorial (transportes, saneamento, etc.). Nesse e também no artigo os "Dilemas do Plano Diretor" (VILLAÇA, 1999b) o autor define como "planejamento urbano *strictu sensu*", a modalidade representada por

planos diretores e planos físico-territoriais, e como “planejamento urbano *latu sensu*”, os representados pelas outras modalidades acima mencionadas.

Sem pretender esgotar o assunto, por meio da leitura dos autores Villaça (1999a), Leme (1999) e Vainer (2000), esboça-se uma breve periodização do planejamento urbano no Brasil.

No primeiro período, classificado entre 1870 a 1930, observa-se a elaboração de planos de melhoramento e embelezamento (localizados em partes já existentes das cidades). Nesta época ainda não se utilizava o termo planejamento urbano, utilizava-se urbanismo, vinculado à tradição européia. Suas ações mais características eram de alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais, implementação de infraestrutura, em especial saneamento, e ajardinamento de parques e praças. Os autores mencionam a existência de um Urbanismo Sanitarista. Nesta linha de atuação destaca-se Saturnino de Brito (Vitória, Santos e Recife) e Pereira Passos (Rio de Janeiro).

Desta forma, o que se observa no período é uma ação do planejamento urbano, voltado principalmente para os assuntos de infraestruturação e melhoria dos espaços urbanos, aonde a classe dominante, a que financiava os custos da infraestrutura, era a principal cliente deste planejamento. Ressalta-se também neste período, baixa complexidade e poucas externalidades.

Segundo Villaça (1999a), neste período, os planos eram discutidos abertamente, e, diferentemente de períodos posteriores, eram de fato implementados. O autor argumenta que o caráter hegemônico da classe dominante, tornava possível impor o conjunto de soluções mais adequado de seu ponto de vista, não se preocupando em encontrar alternativas com o propósito de ocultar suas intenções. O autor afirma que:

O período 1875-1930 representou a época na qual a classe social dominante brasileira tinha uma proposta urbana, que era apresentada com antecedência e debatida abertamente. Suas condições de hegemonia eram tais que lhe permitia fazê-lo [...]. A partir de então as condições de hegemonia da classe dominante no trato urbano serão cada vez mais difíceis (VILLAÇA, 1999a, p. 197-198).

O segundo período aqui esboçado é o que se configura de 1930 até 1965²⁴. Nesta época observa-se a elaboração de planos com uma maior abrangência com relação ao espaço urbano, como também a busca de articulação entre o centro e bairros por meio de vias e transporte. Leme (1999, p. 25, grifo nosso) afirma que o período entre 1930 e 1950 “é marcado pela elaboração de planos que têm por objeto o **conjunto** da área urbana na época”. Destaca-se o Plano das Avenidas de Prestes Maia em São Paulo em 1930 e o Plano Agache para o Rio de Janeiro, também de 1930, este, mais “moderno”, assumindo “mais o germe do planejamento integrado” renunciando os “superplanos” que foram desenvolvidos na década de 1960 (VILLAÇA, 1999a). Verifica-se também no período, mais especificamente a partir da década de 1950 o surgimento dos termos planejamento urbano e plano diretor. Destaca-se ainda a construção de Brasília segundo a linha de urbanismo que tem origem no movimento modernista difundida com os Congressos do CIAM.

Entre 1950 e 1964 são realizados os Planos Regionais, em função da realidade configurada: “migração campo-cidade” e “o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e conseqüente conurbação” (LEME, 1999, p. 32). Observa-se neste período um aumento das complexidades do planejamento urbano, tanto do ponto de vista das ações a serem consideradas como parte de sua agenda, bem como, com relação aos clientes do planejamento, que agora, não são apenas as classes dominantes.

Para Villaça (1999a, p. 211), “todo o período de 1930 até 1965 é marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”, sendo que o autor destaca um “período de silêncio” entre 1950 e 1965, que foi quebrado em 1965, “com um plano bem ao novo estilo, já renunciado por Agache, porém superando-o em muito em matéria de tecnocracia e alienação”. Dessa forma, a entrega do plano elaborado por Doxiadis para o Rio de Janeiro marca para o autor “exemplarmente o início do período do superplano tecnocrata que não é assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele”, afirmando que os planos agora são “puro discurso” (VILLAÇA, 1999a, p. 211), iniciando-se, portanto, o que nessa

²⁴ Leme (1999, p. 25) configura o segundo período de 1930 a 1950 e o terceiro período entre 1950 e 1964 (Leme, 1999, p. 31). Villaça (1999a, p. 204) amplia o período e o configura entre 1930 e 1965, englobando os períodos do Urbanismo e do Plano Diretor.

pesquisa está configurado como o terceiro período do planejamento urbano no Brasil.

O terceiro período aqui configurado vai de 1965 a 1971. Nesta fase constata-se a elaboração de planos de desenvolvimento integrado, com a incorporação de aspectos sociais e econômicos, além dos físico-territoriais. Nesse sentido, Villaça (1999a, p. 211-212) ao caracterizar este período destaca que

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade passa a integrar a ideologia dominante – é também um organismo econômico, social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região.

Dessa forma, nesse período observa-se um aumento significativo da agenda que o planejamento urbano se propõe a tratar. Verifica-se que os planos cada vez mais se distanciam da viabilidade de implementação, existindo conflitos entre a abrangência das propostas e a setorialização e especialização das estruturas administrativas, dificuldades de aprovação em função da incorporação de leis e recomendações que não dependiam mais apenas do poder executivo, demandando também aprovação do legislativo (VILLAÇA, 1999a). Devido a sua abrangência, aumentavam os problemas sociais incorporados aos planos, se afastando dos reais interesses das classes dominantes e, portanto, dificultando mais ainda sua implementação. Destaca-se para o período o Plano *Doxiadis* de 1965 para o Rio de Janeiro. Fica evidente neste período o aumento da agenda do planejamento urbano, e por conseqüência sua complexidade. A inserção de aspectos econômicos e sociais e a ampliação do aparato legal resultaram também no aumento das complexidades e externalidades. Estes aspectos convergem também para o evidenciamento de limitações do planejamento urbano no período seguinte.

Entre 1971 e 1990, esboça-se o quarto período. Segundo Villaça (1999a), pode-se dizer que este período caracteriza-se pelo período dos “planos sem mapas”:

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples - na verdade, simplório - feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem

mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes (VILLAÇA, 1999a, p. 221).

Os planos continham um conjunto de objetivos e diretrizes gerais, o que acabava ocultando os conflitos provenientes dos diversos interesses com o espaço urbano (VILLAÇA, 1999a). Necessitavam de detalhamento posterior. Segundo o autor esse detalhamento nunca ocorreu e então passam a aparecer

os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos. Sendo inócuo, o plano de princípios e diretrizes abre-se a propostas das mais variadas naturezas e passa abordar os mais variados assuntos, da competência municipal ou não. De tarifa de transporte coletivo a nobres princípios sobre a função social da propriedade, eles comportam de tudo. O plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano predestinado à prateleira (VILLAÇA, 1999a, p. 221).

Neste mesmo período, inicia-se também a discussão sobre a “reforma urbana”. Ainda neste período é possível identificar certa confusão ou sobreposição entre as ações de responsabilidade do planejamento urbano e as de responsabilidade da gestão. A elite passa a discutir suas propostas urbanas a partir do discurso de planejamento, ou seja, como forma de mostrar os “benefícios” para as demais classes sociais, e usando meios jurídicos para legitimar suas ações. Dessa forma, a classe dominante, não pode mais discutir abertamente suas propostas urbanas (VILLAÇA, 1999a). No período é crescente também o aumento das questões ambientais que passam a ser incorporadas no discurso dos planos.

O quinto período se caracteriza de 1990 até os dias atuais. Aqui, observa-se que o planejamento urbano passa a atuar conciliando reforma urbanística com reforma urbana de caráter mais popular. Verifica-se ainda a participação de diversos atores urbanos, incluindo as representatividades populares. Há também uma politização sobre os planos urbanos, visando reeleição ou a indicação de sucessor político para a continuação dos projetos. Tem-se o surgimento da questão local, a cidade-mercadoria (VAINER, 2000) (local x global) e também a emergência do planejamento estratégico, como já mencionado anteriormente. Este período é marcado pelo momento argumentado nesta pesquisa, onde as externalidades e complexidades são de fato fatores marcantes no processo de planejamento, e aonde suas limitações como mecanismo universal para atendimento universal das demandas da sociedade urbana é evidente.

O Quadro 2 apresenta um quadro resumo das fases do planejamento esboçada nos parágrafos anteriores:

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1875-1930	<p>Planos de melhoramento e embelezamento (localizados em partes já existentes das cidades). Urbanismo vinculado à tradição européia: alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais, implementação de infraestrutura, em especial saneamento, e ajardinamento de parques e praças (não se usava o termo Planejamento Urbano). Urbanismo Sanitarista.</p> <p>Destaca-se Saturnino de Brito (Vitória, Santos e Recife) e Pereira Passos (Rio de Janeiro).</p> <p>Os planos eram discutidos abertamente, e, diferentemente de períodos posteriores, eram implementados. O caráter hegemônico da classe dominante tornava possível impor o conjunto de soluções mais adequado de seu ponto de vista, sem se preocupar em encontrar subterfúgios para ocultar suas intenções (VILLAÇA, 1999a).</p>
1930-1965	<p>Os planos apresentam maior abrangência com relação ao espaço urbano, buscando articulação entre centro e bairros por meio de vias e transporte.</p> <p>Destaca-se o Plano das Avenidas de Prestes Maia (São Paulo, 1930) e o Plano Agache (Rio de Janeiro, 1930). Este marcando a transição dos planos de embelezamento para os “superplanos” que foram desenvolvidos nas décadas de 1960 e 1970.</p> <p>Na década de 1950 surgem os termos planejamento urbano e plano diretor.</p> <p>Construção de Brasília segundo a linha de urbanismo com origem no movimento modernista difundida com os Congressos do CIAM.</p> <p>Entre 1950 a 1964 são realizados os Planos Regionais, em função da realidade configurada: migração campo-cidade e processo crescente de urbanização.</p>
1965-1971	<p>Planos de desenvolvimento integrado.</p> <p>Incorporação de aspectos econômicos e sociais além dos físico-territoriais.</p> <p>Os planos cada vez mais se distanciam da viabilidade de implementação: conflito entre a abrangência das propostas e a setorialização/especialização das estruturas administrativas; dificuldades de aprovação em função da incorporação de leis e recomendações que não dependiam apenas do poder executivo demandando aprovação do legislativo; devido a sua abrangência, aumentavam os problemas sociais incorporados aos planos, se afastando dos reais interesses das classes dominantes, dificultando mais ainda sua implementação.</p> <p>Destaca-se o Plano <i>Doxiadis</i> (Rio de Janeiro 1965).</p>
1971-1990	<p>“Planos sem mapas” (VILLAÇA, 1999a, p. 221).</p> <p>Os planos continham um conjunto de objetivos e diretrizes gerais, o que acabava ocultando os conflitos provenientes dos diversos interesses com o espaço urbano. Necessitavam de detalhamento posterior.</p> <p>Na década de 70 a ação administrativa vê a cidade como um local para prover infraestrutura e as esferas Estadual e Federal, na mesma ótica repassavam recursos com esse objetivo, devido também a reduzida capacidade de inversão do poder local.</p> <p>Na década de 80 o esgotamento da capacidade de inversão dos governos fica evidente e a ação administrativa tradicional não produz resultados capazes de transformar a realidade. As intervenções físicas isoladamente não são suficientes para exercer a transformação da cidade.</p> <p>Inicia-se a discussão sobre a “reforma urbana”.</p> <p>A elite passa a discutir suas propostas urbanas a partir do discurso de planejamento, ou seja, como forma de mostrar os “benefícios” para as demais classes sociais, e usando meios jurídicos para legitimar suas ações. A classe dominante, não pode mais discutir abertamente suas propostas urbanas.</p> <p>Crescente aumento das questões ambientais.</p>
1990-dias atuais	<p>Planejamento Urbano passa a atuar conciliando reforma urbanística com reforma urbana de caráter mais popular.</p> <p>Participação de diversos atores urbanos, incluindo as representatividades populares.</p> <p>Política sobre os planos urbanos, visando reeleição ou a indicação de sucessor político para a continuação dos projetos.</p> <p>Surgimento da questão local.</p> <p>A cidade-mercadoria (VAINER, 2000) (local x global).</p> <p>Emergência do planejamento estratégico.</p>

Quadro 2 - Fases do Planejamento Urbano no Brasil

Fonte: Organizado pela autora, com base em Villaça (1999a), Leme (1999) e Vainer (2000).

O Brasil apresentou intenso processo de urbanização especialmente na segunda metade do século XX. Se em 1940 a população urbana era de 26,3% do total (18,8 milhões de habitantes), em 2000 era de 81,2% (138 milhões de habitantes). Segundo Maricato (1996, p. 40) “somente entre 1970 e 1980 se incorporam à população urbana mais de trinta milhões de novos habitantes”. O

aumento da população urbana resultou na necessidade de moradia, transporte, saúde, energia, água, etc. Dessa forma, o processo de urbanização brasileiro alterou significativamente as características naturais das áreas onde se desenvolveu, sempre resultando em alterações ambientais significativas. Apesar de na década de 1980 o crescimento das cidades de grande porte ter sido mais moderado do que com relação à década de 1970, o mesmo foi acentuado nas cidades de médio porte (população acima de 20 mil habitantes - 1,3% contra 4,8%, com migrações dirigindo-se preferencialmente para as regiões de maior dinamismo econômico. Contudo, mesmo assim, Maricato (1996) destaca que em 1960 apenas São Paulo e Rio de Janeiro apresentavam população com mais de um milhão de habitantes, enquanto em 1970 haviam cinco cidades, em 1980 dez cidades e em 1990 doze cidades apresentavam população superior a um milhão de habitantes. Esse crescimento ocasionou uma concentração urbana e de atividades produtivas e um maior adensamento da população urbana, ampliando as áreas metropolitanas, englobando processos de conurbação, e ampliando também o leque de problemas sociais e ambientais para além do território político-administrativo dos grandes centros urbanos, agravando ainda mais a realidade das cidades brasileiras. Maricato (1996, p. 41) descreve esta situação da seguinte forma:

Industrialização, urbanização, expansão da classe média, assalariamento, produção de bens de consumo durável, o Brasil pós-anos 50 constitui o simulacro da modernidade. Há uma ampliação da integração do território (infra-estrutura de transportes e comunicação) e do mercado interno. Uma nova divisão social de trabalho, a partir dos anos 60, trouxe mudanças no padrão de urbanização, nas dinâmicas regionais, com modernização agrícola (sul, sudeste, leste e centro-oeste), agroindústria (sudeste, sul e leste) e expansão metropolitana industrial (nordeste, leste, sudeste e sul) (Santos, 1993). Os símbolos do consumo pós-moderno extravasaram as regiões metropolitanas e podem ser encontrados, por exemplo, nos centros urbanos do interior do Estado de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, que crescem e se industrializam.

Diante deste cenário e analisando-se as fases do planejamento e da gestão urbana no Brasil, pode-se verificar que as respostas dadas ao rumo tomado por esse crescimento não foram satisfatórias, predominando uma desequilibrada ocupação do espaço urbano, por exemplo, verificando-se a existência de áreas densamente ocupadas ao lado de vazios urbanos, bem como, áreas dotadas de completa

infraestrutura urbana ao lado de áreas não urbanizadas ocupadas por ocupações irregulares.

Segundo Rolnik (2001, p. 115) a concepção do planejamento urbano no Brasil a partir da década de 1970 “correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro, que seria executado ano a ano até chegar a um produto final”, com “visão centralizadora e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento do país”. Rolnik (2001, p. 115) argumenta ainda que, “o isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão” resultou nesses contrastes urbanos, “configurando cidades caracterizadas pelo contraste entre um espaço contido no interior da cada vez mais minuciosa moldura da legislação urbanística e outro [...] eternamente situado numa zona intermediária entre o legal e o ilegal”.

De certa forma, observa-se que a sobreposição de papéis entre planejamento e gestão urbana, bem como o entendimento de seus conceitos, sua aplicação, as fases pelos quais os mesmos passaram, bem como o envolvimento dos diversos atores supostamente necessários pelo desenvolvimento efetivo das políticas públicas do planejamento e da gestão urbana possam ter comprometido o resultado global das intervenções realizadas nas cidades, por isso a necessidade de aprofundar o conhecimento acerca dos temas.

Cabe ressaltar que, embora a periodização apresentada tanto para a gestão urbana como para o planejamento urbano seja uma simplificação, verificando-se inclusive sobreposição entre elas, as características observadas independentemente da periodização adotada (e mais importante que a periodização apresentada), aponta para um constante aumento das competências do planejamento e da gestão urbana, confirmando o aumento das complexidades e das externalidades de ambas as disciplinas.

O item seguinte aborda questões relativas ao financiamento urbano, aspecto fundamental para a viabilização tanto do planejamento como da gestão urbana e assunto que tem aumentado significativamente suas complexidades e influenciado em seus resultados.

3.2 FINANCIAMENTO DE PROJETOS URBANOS

Neste item buscou-se abordar questões relativas ao financiamento urbano realizado por meio da inserção de agentes externos de financiamento. Dessa forma, a pesquisa buscou um aprofundamento com relação à forma de atuação e áreas de interesse de atuação desses agentes. Foram realizadas também entrevistas com técnicos que atuam junto a agentes externos de financiamento, bem como, com técnicos que atuam junto a Prefeitura Municipal de Curitiba com experiência no desenvolvimento e ou implantação de projetos financiados com recursos de agentes externos. Destaca-se que estas entrevistas configuram-se como um estudo de caso complementar cujo principal objetivo foi aprofundar o conhecimento sobre a forma de financiamento de projetos urbanos.

3.2.1 Financiamento Urbano por meio de Agentes Financeiros

Para o desenvolvimento de suas atividades as cidades precisam gerar recursos. Para tanto, elas contam com as receitas municipais. Conforme definido pela Constituição Federal de 1988 e em uma série de leis e decretos complementares, receitas municipais são todos os recursos financeiros que as Prefeituras dispõem com o propósito de executar as ações estabelecidas em seu planejamento, ou seja, efetuar suas despesas.

Segundo Giambiagi (2000, p. 37) “a principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária”. Contudo os municípios contam também com outras fontes de recursos. Dessa forma, as principais receitas municipais podem ser resumidas conforme descrito a seguir:

RECEITAS MUNICIPAIS	EXEMPLOS
RECEITAS PRÓPRIAS (Receita Tributária – impostos e taxas) Arrecadadas diretamente pelas prefeituras por meio de impostos e taxas	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Imposto sobre Serviços (ISS) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) Taxa de Limpeza Pública

(continua)

(continuação Quadro 3)

RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS Receitas provenientes de parte dos impostos cobrados pelos governos estaduais e federal	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto de Renda (IR) Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Sistema Único de Saúde (SUS) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
RECEITAS DE CAPITAL	Receitas provenientes de alienações de bens, operações de crédito, financiamentos ou empréstimos contratados para projetos de investimentos

Quadro 3 – Receitas Municipais

Fonte: Organizado pela autora, com base na Constituição Federal de 1988 e demais leis e decretos complementares.

Por outro lado, as despesas das prefeituras caracterizam-se por todos os gastos realizados. As Despesas das prefeituras são divididas em duas categorias:

DESPESAS MUNICIPAIS	EXEMPLOS
DESPESAS CORRENTES Gastos necessários à manutenção dos serviços públicos que são ofertados à população	Despesas com material de consumo, telefone, pagamento de funcionários, serviços de terceiros, etc.
DESPESAS DE CAPITAL Gastos voltados aos investimentos que são realizados	Obras em geral, como construção e reforma de equipamentos públicos, pavimentação, etc.

Quadro 4 – Despesas Municipais

Fonte: Organizado pela autora, com base na Constituição Federal de 1988 e demais leis e decretos complementares.

A descentralização e municipalização oriundas da Constituição Federal de 1988 aumentaram ainda mais a responsabilidade no desenvolvimento de ações por parte das prefeituras. Observa-se também que, embora tenham aumentado as transferências da união, as fontes de recursos municipais ainda são bastante limitadas frente às despesas que são necessárias para garantir um desenvolvimento equilibrado das áreas urbanas. Tendo em vista o montante de recursos necessários para a realização de projetos de infraestrutura e serviços urbanos, verifica-se que muitos municípios não apresentam condições financeiras para execução dos mesmos.

Conforme apresentado, o aparato legal brasileiro para financiamento urbano limita a arrecadação das cidades a determinados patamares financeiros. Por esta razão, muitas cidades têm buscado a ajuda de agentes externos de financiamento. O item seguinte apresenta a forma de funcionamento de agentes externos internacionais de financiamento e sua relação com o desenvolvimento urbano das

idades com o objetivo de verificar suas formas de atuação quando do financiamento de projetos nas cidades.

3.2.2 Agentes de Financiamentos Multilaterais

Apresenta-se a seguir a definição, características e formas de atuação de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. O entendimento dessa temática é importante, pois com a diminuição da capacidade de inversão de recursos por parte do setor público brasileiro a partir da década de 1970 frente às crescentes demandas, para o enfrentamento das questões urbanas, os bancos passaram a desempenhar um papel muito importante nesse contexto, como parceiros na promoção do desenvolvimento urbano no Brasil.

Os organismos multilaterais de desenvolvimento podem ser definidos como aqueles formados pelos governos de determinado grupo de países com o objetivo de atender a diferentes questões políticas, econômicas e sociais. Possuem *status* de organizações internacionais governamentais que, conforme definição jurídica são organizações que são constituídas pela associação de Estados, por meio de tratado, e que possuem uma personalidade jurídica distinta das dos membros que compõem esta associação (SÃO PAULO, 1997, p. 7).

Após a criação da maior instituição financeira multilateral, o Banco Mundial, o grupo de instituições financeiras multilaterais foi ampliado, com o estabelecimento de diversos bancos de desenvolvimento, porém de atuação regional e não global, como, por exemplo (SÃO PAULO, 1997, p. 7-8):

- a) o IDB – *Interamerican Development Bank* (BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento);
- b) o ADB – *Asian Development Bank* (Banco Asiático de Desenvolvimento);
- c) o EBRD – *European Bank for Reconstruction and Development* (Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento);
- d) o NADBank – *North American Development Bank* (Banco Norte-americano de Desenvolvimento);

e) o *Middle East Development Bank* (Banco de Desenvolvimento do Oriente Médio).

Dentre as diversas agências de financiamento urbano existentes na atualidade que se somam a esta lista acima apresentada, nesta pesquisa optou-se por fazer um maior aprofundamento com relação ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta opção ocorreu principalmente devido ao fato dos mesmos terem ampla atuação no Brasil, bem como, representarem a forma de atuação dos demais Bancos, tendo em vista que muitos deles surgiram após a criação do Banco Mundial e tendo o mesmo como modelo.

3.2.2.1 Banco Mundial

O Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), foi fundado em 1944 durante a Conferência Monetária Financeira realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade de *Bretton Woods* nos Estados Unidos. Embora se configurem como instituições financeiras multilaterais, foram criadas com finalidades diferentes, porém de caráter complementar. O objetivo do Banco Mundial é de auxiliar os países na integração da economia mundial, para promover crescimento econômico de longo prazo e reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento por meio de empréstimos e disponibilização de experiência técnica para projetos em diversas áreas. O papel do FMI é de monitorar questões monetárias e promover o equilíbrio no sistema de pagamento entre os países, por meio de empréstimos para países que apresentam déficits conjunturais em suas balanças de pagamento (SÃO PAULO, 1997, p. 9-10).

A despeito de recorrentes críticas, segundo o próprio Banco Mundial, ele se propõe a ajudar

[...] governos em países em desenvolvimento a reduzir a pobreza por meio de empréstimos e experiência técnica para projetos em diversas áreas – como a construção de escolas, hospitais, estradas e o desenvolvimento de projetos que ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas. O Banco Mundial é uma das maiores fontes de conhecimento e financiamento do mundo, que oferece apoio aos governos dos países membros em seus esforços para investir em escolas e centros de saúde, fornecimento de água

e energia, combate a doenças e proteção do meio ambiente (*WORLD BANK*, 1999a).

O Banco Mundial não se configura como um banco no sentido comum, mas uma organização internacional que atualmente é constituída por 185 países desenvolvidos e em desenvolvimento – que são seus membros e acionistas (*WORLD BANK*, 2009a). A designação “Banco Mundial” causa confusão quanto ao seu entendimento, porque, na verdade não se caracteriza como uma instituição somente. O Grupo Banco Mundial é composto por um conjunto de cinco instituições, no qual o IRDB – *International Bank for Reconstruction and Development* (BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) que entrou em funcionamento em 1946, foi seu embrião, é o líder em conjunto com a IDA – *International Development Association* (AID - Associação Internacional de Desenvolvimento) fundada em 1960. Estas duas instituições são muitas vezes chamadas de Banco Mundial. Contudo, além do BIRD e da IDA, o Grupo Banco Mundial é composto por:

- a) MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency* (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais) fundada em 1988, que faz seguros para investimentos nos países em desenvolvimento;
- b) IFC – *International Finance Corporation* (Corporação Financeira Internacional) fundada em 1956, que trabalha com o setor privado;
- c) ICSID – *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos, que julga disputas sobre investimentos, fundado em 1965 (SÃO PAULO, 1997, p. 10).

O BIRD é a parte do Grupo Banco Mundial que faz empréstimos para os países em desenvolvimento com renda *per capita* média, como o Brasil. Já a AID, que é menor que o BIRD, faz doações e empréstimos sem juros para os países mais pobres do mundo.

Com relação à administração do Banco Mundial, os seus países-membros elegem um representante e um adjunto para a chamada Junta de Governadores, normalmente um ministro de Estado, ou equivalente, de cada um dos 185 países-membros do Banco, para um mandato de cinco anos.

A Junta de Governadores é o principal órgão do Banco e se reúne uma vez por ano, com o objetivo de elaborar as políticas gerais da instituição, tratar de questões dos membros e outros assuntos não delegados aos Diretores Executivos. Rotineiramente o poder da Junta de Governadores é delegado aos Diretores Executivos, que em número de 24, trabalham em tempo integral na estrutura do Banco. Eles se reúnem duas vezes por semana em Washington para aprovar projetos e revisar as operações e as políticas do Banco (*WORLDBANK*, 1999a). A maior parte dos diretores representa diversos países. Os governos podem eleger diretores a cada dois anos. O Estatuto Constitutivo do Banco determina que cinco desses diretores representem os países com maior número de ações no Banco. Atualmente, esses países são: Estados Unidos (16,41%), Japão (7,87%), Alemanha (4,49%), França (4,31%) e Reino Unido (4,31%). Os outros 19 diretores executivos representam grupos de países; cada qual é eleito por um país ou um grupo de países a cada dois anos (*WORLDBANK*, 1999a).

As regras da eleição asseguram que um amplo equilíbrio geográfico seja mantido na Diretoria do Banco Mundial. Os diretores executivos e o presidente do Banco Mundial – que também é o presidente da Diretoria Executiva – são responsáveis por conduzir as atividades gerais do Banco Mundial e por executar suas funções com os poderes delegados pela Junta de Governadores (*WORLDBANK*, 1999a).

Com relação ao processo de votação, o Estatuto Constitutivo do Banco Mundial determina que cada país membro subscreva obrigações de capital reembolsável. O valor dessas subscrições depende do tamanho da economia de cada país membro. Contudo, esses recursos determinam o peso dos votos de cada país membro perante a Diretoria Executiva. O Brasil subscreve US\$ 4,02 bilhões do capital do BIRD, ou seja, 2,07% dos votos. Juntamente com os demais países do grupo (Colômbia, Equador, Filipinas, Haiti, Panamá, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago), o peso do voto do Brasil aumenta para 3,59% (*WORLDBANK*, 1999a).

O BIRD e a IFC, que fazem empréstimos, respectivamente, para países em desenvolvimento e para empresas privadas têm seus recursos provenientes de títulos que são emitidos para financiar esses empréstimos (*WORLD BANK*, 1999a). Os títulos do BIRD e IFC são comprados por uma ampla gama de investidores

privados e institucionais, principalmente nos países desenvolvidos (US\$ 19 bilhões no ano fiscal 2003). O apoio dos acionistas também é muito importante para o BIRD. O Banco tem US\$ 178 bilhões em “obrigações de capital reembolsável” que podem ser requeridos de seus acionistas como reserva, caso seja necessário honrar as obrigações de crédito (títulos) ou garantias. O BIRD nunca precisou requerer esses recursos. (*WORLDBANK*, 1999a).

Com sede em Washington, D.C. nos Estados Unidos, o Banco Mundial é uma das maiores fontes de financiamento de projetos de desenvolvimento no mundo, sendo responsável por mais de 10.000 projetos desde 1947. A quantidade de projetos e o montante de valores emprestados aumentaram bastante nas últimas décadas. Enquanto nos anos 50, o Banco Mundial realizava menos de 20 empréstimos por ano, a maior parte deles na Europa e América Latina, em 1967 a quantidade de empréstimos cresceu para 67, no valor de US\$1,1 bilhão e em 1981 o Banco Mundial concedeu 246 empréstimos no valor de 12,3 bilhões (SÃO PAULO, 1997, p. 12). Nos últimos anos, o Banco Mundial tem fornecido de US\$18 a US\$20 bilhões por ano entre empréstimos e doações. No Brasil, a média de empréstimo tem sido entre US\$1 a US\$2 bilhões por ano, sendo que o país é o maior tomador de empréstimos do Banco Mundial.

Com relação ao volume de recursos e projetos no Brasil,

em março de 2009, havia 62 projetos do BIRD em atividade no Brasil, para um total de compromissos no valor de US\$ 8,1 bilhões. Outros 17 projetos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), do Fundo para as Florestas Tropicais, de financiamento de carbono e de garantias também estavam em execução, totalizando US\$ 271 milhões em doações e garantias. O Brasil é o maior tomador de empréstimos do BIRD, com um montante total de US\$ 43.977 bilhões em créditos desde 1949 (*WORLD BANK*, 2009a).

Com relação às áreas de investimentos apoiadas pelo Banco Mundial não houve uma mudança no caráter dos empréstimos ao longo do tempo, sendo o setor de desenvolvimento o predominante, contudo, percebe-se uma mudança de discurso nas justificativas com relação ao escopo dos projetos financiados pelo Banco observando-se, portanto, algumas tendências dirigidas para certas regiões ou países, principalmente no que se refere à inserção da preocupação com a poluição ambiental no ambiente urbano a partir dos anos 80, também conhecida como *Agenda Marrom*. Cabe ressaltar, que vem desta forma de atuação, a preocupação

com os preceitos e imposições que possam vir a ser disseminados pelo Banco Mundial, ainda mais no caso do Brasil, que se configura como seu maior tomador de empréstimos.

Os programas do Banco Mundial nos seus países-membros são regidos pelas chamadas “Estratégias de Parceria com o País” (EPP) - (*Country Partnership Strategies* - CPS). Cada EPP é o meio pelo qual o Banco Mundial examina a estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos tanto da IDA como do BIRD. O documento descreve a estratégia de assistência baseada na “avaliação das prioridades no país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico” (*WORLD BANK*, 1999c). Dessa forma, segundo o Banco Mundial, a EPP se configura como “um documento estratégico, que impele o plano geral de atividades e as operações de empréstimo do Grupo do Banco Mundial nos seus países-membros” (*WORLD BANK*, 1999c). Essas EPPs são elaboradas a cada um, dois ou três anos, para os tomadores de empréstimos do Banco Mundial, sendo que as mesmas são submetidas à apreciação de sua Diretoria Executiva (*WORLD BANK*, 1999c). Os principais temas abordados nas EPPs são²⁵:

- a) antecedentes, inclusive o desempenho econômico e social mais recente;
- b) os objetivos do Governo e os desafios por ele enfrentados;
- c) diagnóstico das questões chaves, inclusive das que fazem parte de [...] diálogo com o governo a respeito das políticas públicas;
- d) a Estratégia de Assistência do Grupo do Banco Mundial;
- e) perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência;
- f) a matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos (de empréstimos), trabalhos analíticos e assistência técnica (*WORLD BANK*, 1999c).

No Brasil, o Banco Mundial tem apoiado os setores de transportes, educação, saúde, desenvolvimento urbano, agricultura, saneamento e meio ambiente e a estratégia em vigor está escrita no documento chamado Estratégia de Parceria com o País (EPP). A última abrange o período de 2008 a 2011, aprovada em primeiro de maio de 2008. Nessa nova estratégia, o apoio do Grupo Banco Mundial enfoca

²⁵ Quando uma EPP é elaborada conjuntamente por todo o Grupo do Banco Mundial, a mesma também inclui uma estratégia para o setor privado. Esse é o caso da Estratégia de Parceria do Brasil (*WORLD BANK*, 1999c).

principalmente desafios estruturantes e de longo prazo onde o Banco pretende fornecer “menos financiamentos e mais serviços de conhecimento ao Governo Federal” focalizando a “maior parte de seu apoio financeiro sobre os programas estaduais” (*WORLD BANK*, 1999d). A EPP esboça também “um programa seletivo de aproximadamente US\$ 7 bilhões em novos financiamentos do BIRD para o Brasil” nesses quatro anos, “um programa expandido de apoio da Corporação Financeira Internacional para o setor privado e uma integração mais profunda entre os programas das duas agências no Brasil” (*WORLD BANK*, 1999d).

Werna (1996, p. 10-13) ao analisar o conjunto das políticas de desenvolvimento urbano difundidas e implementadas por agências da ONU, entre elas o Banco Mundial, caracteriza três períodos distintos quanto a sua forma de atuação entre as décadas de 1960 e 1990. Inicialmente, entre 1960 até meados de 1970, a abordagem era calcada no modelo “moderno-fordista”, onde a atuação dessas agências era no sentido de prover infraestrutura em larga escala. Em um segundo momento, de meados de 1970 até 1980, a atuação caracterizou-se com aquilo que o autor denominou passar a atuar saindo dos “padrões de primeiro mundo” e passando-se para os “padrões locais”, por meio do apoio ao desenvolvimento de projetos de menor escala. O terceiro período, de meados da década de 1980 até a data de sua pesquisa (1996), se configurando como a época em que trabalharam menos com “projetos” e passaram a trabalhar mais com “processos”, conduzindo a uma abordagem holística do desenvolvimento urbano, perseguindo resultados de longo prazo. Com relação a esse terceiro período, o autor afirma que

As políticas explicitadas [pelo Banco Mundial na agenda urbana para os anos 90] sugerem uma abordagem holística do desenvolvimento urbano, com um forte acento econômico. Enfatizam as relações entre políticas macroeconômicas e políticas urbanas, objetivando a melhoria da gestão macroeconômica, e baseando-se na implantação de políticas de ajustamento estrutural (que deveriam criar a longo prazo um corpo de políticas para sustentar a produtividade das economias urbanas) (WERNA, 1996, p.15).

Enfocando um pouco mais na questão dos assuntos abordados pela agenda urbana dos anos 90, Werna (1996, p. 15) destaca seus quatro tópicos específicos:

- a) melhoria da produtividade urbana (ênfase na capacitação para fortalecer o setor privado);
- b) alívio da pobreza (ênfase no gerenciamento dos aspectos econômicos da pobreza)
- c) proteção do meio ambiente urbano (ênfase em questões amplas como a formulação de políticas urbanas e nacionais, estratégias ambientais urbanas holísticas);
- d) melhor compreensão de assuntos urbanos (através de pesquisa).

O autor destaca ainda que o “Programa de Gestão Urbana é citado nessa agenda como sendo o veículo principal para a execução das políticas urbanas” (WERNA, 1996, p. 15).

Ao se analisar a EPP para o Brasil de 2008 a 2011 é possível afirmar que esta forma de atuação descrita no terceiro período caracterizado por Werna, permanece até os dias atuais.

Dessa forma, é possível observar por meio da evolução da agenda do Banco Mundial, uma ampliação da agenda urbana e um aumento das complexidades quando do financiamento de projetos, como, por exemplo, aspectos ambientais e de economia urbana.

3.2.2.2 O Banco Interamericano de Desenvolvimento

Como exemplo de comparação entre a atuação de bancos de desenvolvimento regional e o Banco Mundial, apresenta-se as principais características do BID, levando-se em consideração que o mesmo também possui um relevante histórico de financiamento de projetos no Brasil, bem como, é o banco financiador do projeto Linha Verde, parte do estudo de caso que será apresentado na Seção 4 dessa pesquisa.

Estabelecido em 1959, foi criado com o propósito de promover esforços para o desenvolvimento socioeconômico na América Latina e Caribe por meio de empréstimos e transferências não-reembolsáveis. Sua criação atendeu as solicitações de nações latino-americanas que manifestaram por muitos anos o desejo de poderem contar com uma instituição de desenvolvimento que afetavam a região. Desde 1890, durante a I Conferência Interamericana realizada em Washington, D.C., foi aprovada uma resolução para a criação de um banco com

esse propósito. Juscelino Kubitschek em 1958, quando foi presidente do Brasil, convidou os países da América para um esforço cooperativo de promoção do desenvolvimento econômico e social nesses países, o qual recebeu o apoio de todo o hemisfério, e pouco tempo depois uma comissão da Organização dos Estados Americanos redigiu a proposta de convênio constitutivo do BID (SÃO PAULO, 1997, 29-30).

O BID possui forma de funcionamento semelhante ao Banco Mundial. O Grupo BID é formado pelo BID, pela Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e pelo Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN). A CII tem o objetivo de promover o desenvolvimento da América Latina por meio do apoio financeiro a empresas de pequena e média escala e o FUMIN tem o propósito de promover as economias de mercado da região (SÃO PAULO, 1997).

O órgão máximo do BID é a Assembléia de Governadores, que delega a supervisão das operações do Banco à Diretoria Executiva. A equipe de administração cuida do dia-a-dia do Banco. Cada país membro nomeia um governador, cujo poder de voto é proporcional ao capital do Banco subscrito por seu país. Os 26 países da América Latina e do Caribe que são membros do Banco detêm 50,02% do poder de voto. O maior acionista são os Estados Unidos, com 30,01% (BID, 2009).

Inicialmente integrado por 19 países, hoje conta com 46 países-membros e, em conjunto com agências de cooperação regionais ou nacionais, atua em geral como co-financiador de projetos do Banco Mundial.

A Carta Constitutiva do BID estabelece que os objetivos principais da instituição são:

- a) destinar capital próprio, os recursos que obtém no mercado financeiro e outros fundos disponíveis, para o financiamento do desenvolvimento dos países membros e para a complementação dos investimentos privados, quando os fundos privados não estiverem disponíveis em termos e condições favoráveis; e
- b) proporcionar a assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de planos e projetos de desenvolvimento (SÃO PAULO, 1997, p. 30-31).

As operações do Banco estão voltadas para o desenvolvimento econômico e social. No passado, a ênfase foi nos setores produtivos da agricultura e indústria, os de infraestrutura física (energia e transportes), e os setores sociais (saúde pública e

ambiental, educação e desenvolvimento urbano). Dos anos 80 para cá as prioridades do Banco incluem a promoção da equidade social e redução da pobreza, a modernização e integração, e o meio ambiente.

No que diz respeito as características das ações financiadas pelo do Banco Mundial e pelo BID, conforme apresentado, observa-se uma crescente preocupação com o passar das décadas, principalmente com a questão ambiental, passando a mesma a ser incorporada no discurso corporativo dos dois bancos quando do apoio aos países em desenvolvimento. Esta preocupação pode ser parte resultado de críticas direcionadas, principalmente, com relação à atuação do Banco Mundial quando do financiamento de determinados projetos considerados polêmicos pela comunidade internacional, sobretudo aquela com interesses ambientais, e parte decorrente da crescente demanda e pressão sobre o componente ambiental e de novas regras impostas por movimentos organizados ou não que buscam o chamado desenvolvimento sustentável, o qual ganhou visibilidade e importância mundial a partir da Cúpula da Terra em 1992 no Rio de Janeiro. Mais uma vez, questões como essas se somam à agenda do planejamento urbano e fazem aumentar suas complexidades.

Dessa forma, verifica-se que as críticas direcionadas à forma de atuação desses agentes se avolumam, ora por imporem condições, ora por inserirem nas agendas locais assuntos que são provenientes de uma homogeneização de práticas. O item a seguir aborda as críticas interpostas à atuação dos bancos agentes de financiamentos quando do financiamento de projetos urbanos.

3.2.3 Das Críticas às Agências Multilaterais

As agências multilaterais para ajuda aos países periféricos, em especial o Banco Mundial e o BID têm sido bastante criticadas na condução de seus trabalhos por imporem formas de atuação aos países para os quais fazem empréstimos e que refletem no planejamento e na política local. As críticas advêm principalmente do fato que os modelos de planejamento e gestão urbana difundidos para estes países

acabam por se constituírem em políticas urbanas nesses países (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 18).

O Quadro 5, elaborado a partir de texto de Ribeiro Filho (2006) que busca traçar a trajetória das idéias sobre planejamento urbano e administração urbana difundidas pelo Banco Mundial por meio do componente Desenvolvimento Institucional (DI) sintetiza essas críticas.

CITAÇÃO	AUTOR DA OBSERVAÇÃO	ATUAÇÃO	REFERÊNCIA
[O BM se constitui em um] "autor intelectual que cria, interage, simplifica, absorve, dissemina e aplica idéias"	Nick Stern	Economista-chefe [e Vice-presidente <i>Senior</i>] do BM [de 2000-2003. De 1994 até 1999 foi Economista-chefe e Conselheiro Especial do Presidente do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento]	NICK STERN apud PEREIRA, 1995, p.12
[Citando as condicionalidades impostas pelo BM aos países tomadores de empréstimos, destaca que o BM] impõe as condições de maneira unilateral, arrogante, sutil e elas são excessivamente severas e de caráter padronizados, [sendo que sua influência] "não devia ser subestimada", [pois é] 'bastante poderosa sobre os países em desenvolvimento'	Bresser Pereira	Ministro de Estado do Brasil, de diversas pastas em vários governos brasileiros	PEREIRA, 1995, p.29-33
[Advertindo sobre seu papel] afirma que o BM se constituía no principal "centro de elaboração e difusão de modelos de organização e promoção do desenvolvimento capitalista nos países periféricos"	Carlos Vainer	[Professor no IPPUR-UFRJ]	Vainer (1998, p. 24)
Ao discorrer sobre o papel do BM e do [...] BID no Brasil, afirmou que "eles têm atuado como uma 'inteligência' auxiliar do Governo na elaboração de programas e projetos".	Aurélio Vianna Jr.	[Doutor em Antropologia Social e Oficial de programa da Fundação FORD no Brasil]	Aurélio Vianna Jr. (1998, p. 82)
[destaca o] papel do BM como fornecedor de idéias, [propondo que sua produção seja analisada bem como sua validade]: "Se o que o Banco Mundial oferece são principalmente idéias, e estas idéias vão contribuir para dar forma a políticas estratégicas que preparam nossas sociedades para um futuro sobre o qual somente podem ser feitas conjecturas, é preciso analisar em detalhe como essas idéias são produzidas e qual sua validade"	José Luis Coraggio	[Economista Argentino]	Coraggio (2000, p.75)

Quadro 5 – Críticas ao Banco Mundial
Fonte: Ribeiro Filho, 2006, p. 18, adaptado pela autora.

Da leitura do quadro acima se pode concluir, pois, que há uma recorrência nas críticas dirigidas às agências multilaterais de financiamento e, mais que isso, ao próprio sistema de financiamento internacional ora imposto aos países dependentes. Segundo Ribeiro Filho (2006, p.19-20) pode-se observar a disseminação das idéias do Banco Mundial aos tomadores de empréstimos por meio da importância que o componente Desenvolvimento Institucional passa a ter no decorrer de suas operações:

Desde que começou a operar, no final da década de 1940, o BM utiliza o DI em seus projetos, mas como um elemento secundário em relação aos projetos de infraestrutura. Quando se iniciaram as operações urbanas, em 1972, o DI continuou a fazer parte de seus projetos urbanos, mas também como um elemento de relativa importância. [...] A eclosão da crise da dívida dos países periféricos foi o sinal para que o BM começasse a realizar ajustes estruturais e setoriais em escala mundial e a considerar o DI como o elemento central de seus projetos de reformas neoliberais. [...] Ao mesmo tempo, o BM passou também a condicionar os seus empréstimos para projetos urbanos à participação das prefeituras nas ações de DI. Ou seja, as prefeituras somente teriam os empréstimos aprovados se se comprometessem a participar primeiramente dos projetos de DI. O lema do BM passaria a ser: primeiro idéias, depois dinheiro. [...] Através do DI, portanto, o BM difundia sua doutrina e sua agenda urbana.

Assim, o autor observa que, de forma crescente, “o DI passou a fazer parte dos projetos do BM, e atualmente, a ampla maioria deles, em todos os setores da economia, opera com o DI e com reformas do setor público” (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 21):

Na América Latina, por exemplo, o percentual de projetos com o componente de DI passou de 72% no final da década de 1970, para 100% a partir da década de 1990 (PAUL, 1990, p.35). No período de 1997-1999, o DI desponta como o maior componente dos empréstimos do BM, correspondendo a uma média de US\$ 5 bilhões ao ano e a cerca de 20% de todos os empréstimos. Os projetos de DI neste período envolveram amplo leque de reformas em instituições públicas, destacando-se: reformas administrativas, gestão dos gastos públicos, reformas nos sistemas legal e fiscal e reformas em empresas públicas (KAPUR; WEBB, 2000, p.19). (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 21).

O autor afirma ainda que vários organismos multilaterais também passaram a compartilhar dos mesmos objetivos do Banco Mundial e incorporaram nas suas agendas o desenvolvimento institucional e a reforma do setor público:

A ONU, no início da década de 1970, implantou em vários países da periferia órgãos regionais que tinham como eixo central de suas atividades a modernização das administrações públicas, como fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social. Na América Latina, foi criado o *Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo* – CLAD, localizado na Venezuela, com a “missão” de promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos em torno da reforma do Estado e da modernização da Administração Pública, [...]. Destaca-se também o papel da USAID (*United States Agency for International Development*) que, em 1983, passou a adotar o DI como política oficial. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 20-21).

Dessa forma, muitos autores passaram a apontar que estaria se formando entre esses organismos certo consenso sobre questões institucionais:

A partir dos anos de 1980, com a crise da dívida dos países da periferia, o BM começou a promover ajustes estruturais e setoriais, orientados pela ideologia neoliberal. Os financiamentos para grandes projetos de infraestruturas (*project-based loans*), que predominaram em sua carteira de empréstimos até a década de 1970, começaram a perder importância e recursos, em detrimento dos chamados empréstimos baseados em política (*policy-based loans*). Com isso, os empréstimos deixaram de se centrar em projetos específicos, localizados territorialmente, como aqueles empregados em barragens, rodovias ou redes de energia, para enfatizar programas políticos mais abrangentes. [...] O escopo e a abrangência do DI foram ampliados, passando a envolver, além da esfera econômica dos países, a política e a institucional. O DI tornou-se obrigatório em todos os projetos do BM e condição *sine qua non* para os países habilitarem-se aos seus empréstimos. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 206).

Esse consenso em torno do escopo e a abrangência do DI é chamado por muitos autores de “inteligência” (VIANNA JR. apud RIBEIRO FILHO, 2006, p. 18). Dessa forma, Ribeiro Filho demonstra como os tomadores de empréstimos ficam então sujeitos as condições supostamente impostas pelo Banco Mundial:

[...] A escassez de recursos, em razão do quadro recessivo vivido pelos países da periferia, e as fontes limitadas de empréstimos externos, restritas, muitas vezes, ao próprio BM e ao FMI, não permitiam que os países tivessem folgadas margens de manobras para negociar com o BM ou escapar das condições impostas em seus empréstimos. O DI passou, assim, a ser “adotado” pelos países e, muitas vezes, incorporado como política pública. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 206).

Segundo o autor estima-se que desde 1980, mais de 20% dos municípios brasileiros, aproximadamente 1.200 municípios, já participaram diretamente dos projetos urbanos do Banco Mundial, “ou seja, cerca de 1.200 municípios já participaram das operações de ajuste urbano de inspiração neoliberal promovidas pelo BM” (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 23-24).

Conforme verificado, as críticas aos agentes multilaterais, aqui representadas pelas críticas ao Banco Mundial, são muitas, e por outro lado, observa-se a ausência de observações positivas a respeito das eventuais contribuições desses agentes. Cabe ressaltar que, por meio desses agentes, as cidades conseguem implementar programas, planos e projetos, que não seriam possíveis apenas com os recursos locais.

Dessa forma, as críticas quanto à forma de atuação dos agentes externos de financiamento também contribuem para aumentar a conscientização do importante papel que os poderes locais devem desempenhar quando da contratação de empréstimos com relação ao respeito e atendimento às realidades locais quando da execução de projetos com a ajuda destes agentes. Nesse sentido, Ribeiro Filho (2006, p. 24-25) argumenta que:

embora seja comum ouvir que o BM imponha suas idéias de forma unilateral sabe-se, no entanto, que o papel dos agentes locais é fundamental para a configuração das políticas locais e que o BM, diferentemente do que muitos apontam, não é uma instituição monolítica que atua da mesma forma em qualquer parte do mundo e nem é o único responsável por estas políticas, por mais que elas se assemelhem a outras difundidas por ele em outras regiões. [...] Na realidade, são “ressignificadas” localmente (AZEVEDO, 2001, p. xv), de acordo com as relações de poder que se estabelecem no campo de formulação das políticas públicas.

Considerando a existência de críticas, quase generalizadas, e da ausência de observações positivas acerca da forma de atuação dessas agências multilaterais, essa situação instigou uma investigação com profissionais que atuam junto ao Banco Mundial e com profissionais da Prefeitura Municipal de Curitiba que atuem ou já tenham atuado na elaboração e implementação de projetos com recursos de agentes externos no município de Curitiba.

Dessa forma, com o intuito de aprofundar o papel e o conhecimento a respeito da inserção dos bancos multilaterais na elaboração de planos, programas e projetos urbanos, foi realizada uma pesquisa, por meio da realização de entrevistas, que configura um estudo de caso complementar, apresentado do item a seguir.

3.2.4 Da prática dos agentes externos: Estudo de Caso Complementar

Este item apresenta pesquisa realizada por meio de entrevistas estruturadas com profissionais que atuam junto ao Banco Mundial ou que tenham vínculo de consultoria e parceria com o Banco. As entrevistas estão transcritas na íntegra no Apêndice I desta dissertação.

Como contraponto ao posicionamento destes profissionais foram realizadas também, entrevistas estruturadas junto a profissionais que atuam ou tenham atuado na Prefeitura Municipal de Curitiba e que possuem experiência na elaboração e execução de projetos urbanos desenvolvidos com recursos de agentes externos de financiamento. Estas entrevistas encontram-se transcritas na íntegra no Apêndice II.

Dessa forma, a pesquisa realizada por meio de entrevistas estruturadas se configurou um estudo de caso complementar.

Para ambos os perfis de profissionais foram realizadas cinco perguntas, descritas a seguir:

1. No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

2. De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

3. Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

4. Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

5. Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

Com relação ao perfil dos profissionais que atuam junto ao Banco Mundial, buscou-se entrevistar profissionais que atuassem ou já tivessem atuado em distintas áreas do Banco. Foram entrevistados: o **Sr. Greg Clark**, que já conduziu diversos estudos sobre desenvolvimento urbano e regional para o Banco Mundial e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e atualmente é *Chairman* do *Forum Cities* da OCDE e atua como consultor de governos e organizações intergovernamentais; o **Sr. Keshav Varma**, que atualmente é *Head* do *Global Urban Program* no *World Bank Institute* e Diretor do *World Bank Global Tiger*

Initiative, tendo atuado como *Sector Director of East Asia Urban Development and Disaster Management do Banco Mundial*; a **Sra . Paula D. Pini**, *World Bank Senior Urban Development Specialist Urban & Water, Africa Region*, e atuou como *Senior Urban Development Specialist* para o Brasil; e a **Sra. Yave Seynabou Sakho**, que atua como *Senior Country Economist Poverty Reduction and Economic Management Latin America and the Caribbean*.

Com relação ao perfil dos profissionais que atuam ou atuaram junto a Prefeitura Municipal de Curitiba, buscou-se entrevistar profissionais que atuassem ou já tivessem atuado em projetos financiados por agentes externos de financiamento, e por coincidência, também foram ou são presidentes do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Foram entrevistados: o **Sr. Lubomir Ficinski Dunin**, Engenheiro Civil, Arquiteto e Urbanista, atualmente Assessor da Presidência do IPPUC, foi presidente do IPPUC de 1971 a 1972 e de 1975 a 1978, ex-presidente do Paraná Cidade, ex-secretário de Desenvolvimento Urbano do Paraná, e ex-consultor do Banco Mundial; o **Sr. Osvaldo Navarro Alves**, Arquiteto e Urbanista, presidente do IPPUC de 1997 a 1999; o **Sr. Luiz Masaru Hayakawa**, Arquiteto e Urbanista, atualmente é Administrador Regional da Regional Matriz, presidente do IPPUC de 1999 a 2004, ex-secretário municipal de assuntos metropolitanos, ex-presidente da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), Ex-secretário municipal do urbanismo; e o **Sr. Clever Ubiratan Teixeira de Almeida**, Engenheiro Civil, exerce a presidência do IPPUC desde 2009.

Comparando-se as respostas das entrevistas observa-se que com relação ao primeiro questionamento, quanto à forma de relacionamento entre poder local e agências, se é de cooperação, imposição ou de negociação, não foi possível classificá-las apenas como de uma dessas formas. As entrevistas demonstraram que ocorre um pouco de cada. Essa percepção ocorreu tanto com relação aos técnicos do Banco Mundial, como com relação aos técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Os entrevistados destacaram também que quanto mais forte o poder local, menores são as chances de ocorrerem imposições por parte das agências e maiores são as oportunidades de ocorrer uma relação de cooperação. Contudo, os entrevistados afirmam que existe sempre negociação. Nesse sentido, para o entrevistado Varma (2010) existe uma

mistura de tudo. Depende da força dos governos locais. Quando os governos locais são fortes, existe menos imposição e mais negociação e cooperação. Quando o governo local é fraco, esta situação pode levar a ocorrer mais imposição. O posicionamento do governo local faz a diferença. Isso ocorre para governos locais como para países.

Observou-se também que esta forma de atuação dos agentes depende também do contexto geográfico e das políticas definidas entre os bancos e os países tomadores de empréstimo. Nesse sentido, o entrevistado Clark (2010), afirmou que ele vê

isso acontecer de formas diferentes para diferentes partes do mundo:

Europa: Por exemplo, o Banco de Reconstrução Europeu, as cidades que se inscrevem para financiamento têm que demonstrar que elas possuem políticas de longo prazo. Os bancos só vão emprestar dinheiro para cidades que apresentem esse tipo de política.

China: Por exemplo, o Banco de Desenvolvimento da China. Os bancos só vão emprestar dinheiro para projetos que apresentem retorno do investimento.

África: Como o Banco Africano de Desenvolvimento, vão emprestar para cidades que tenham idéias.

Brasil: O projeto tem que ser 'bancável (*bankable*)', mas consistente com as políticas públicas.

Ainda nesse mesmo contexto, aprofundando-se com relação a forma de atuação do Banco Mundial no Brasil, a entrevistada Pini (2010) salientou que no caso brasileiro se deve fazer uma contextualização importante, no sentido que as ações de empréstimo estão muito mais regulamentadas quando comparadas com outros países menos desenvolvidos. A entrevistada enxerga isso de forma muito positiva, pois os critérios de empréstimo "são baseados em um conjunto de políticas". Isso ocorre principalmente com relação ao maior controle fiscal relacionado à questão da receita e despesa. Dessa forma, a confiança no país é maior e diminuem-se as imposições. A entrevistada afirmou que

com isso, o acesso das cidades ao financiamento é mais um instrumento para obrigar a cidade a respeitar as regras que têm que ser respeitadas. Dessa forma, existe a triagem que é feita pela SEAIN e COFLEX. Tem o Manual de Pleitos da Secretaria do Tesouro, que é um aparato de condicionalidades. No Brasil o grande filtro sobre a situação de governança é feito pelo próprio governo brasileiro. Então o trabalho do Banco Mundial é mais fácil (PINI, 2010).

Dessa forma, Pini (2010), afirmou que

não se vê pelo lado do Banco restrições adicionais, pois as questões fiscais já estão de acordo. O retorno (sustentabilidade financeira) já está assegurado (como por exemplo financiamento para abastecimento de água). O que não está coberto é financiamento de “lixo” e “drenagem” (isso em termos de taxas, aqui o Banco teria espaço para entrar, principalmente pela proporção do dinheiro emprestado).

Do ponto de vista dos técnicos locais, a percepção é no sentido de que existe mais negociação do que imposição, embora, algumas questões tenham que ser respeitadas. Hayakawa (2010a), que também já foi responsável pela condução de negociações de empréstimos internacionais na Prefeitura Municipal de Curitiba, afirmou que

geralmente há uma negociação. Evidentemente quando se tem os órgãos de financiamento externos existem algumas regras que são acordadas a nível nacional. Então órgãos como o Banco Mundial e o BID, obedecem a normas que foram aprovadas junto ao governo brasileiro. Então a gente não entende isso como uma imposição até porque essa é uma regra que deve ser seguida e deve existir uma regra nesse sentido.

Nesse mesmo sentido, Almeida (2010a) afirmou que a relação entre os bancos e os tomadores de empréstimo

acontece de maneira variada. Depende do assunto. Quando se fala em montar um projeto, temos total liberdade de propor, apesar das agências de fomento terem as regras também do que eles aceitam ou não aceitam. Mas de uma certa maneira, pelo menos as nossas experiências têm sido boas no sentido de colocar as coisas de interesse da cidade, da Prefeitura nos contratos. Agora têm determinadas coisas que não temos liberdade. Têm umas regras que eles colocam e que a gente tem que apenas cumprir no desenvolvimento do programa, mesmo antes da assinatura do contrato, no desenvolvimento das ações para se chegar no contrato de empréstimo. Existem regras do banco que têm que se cumprir e não há negociação. Então, dependendo do aspecto que se considera pode-se ter uma liberdade muito grande, como pode ter nenhuma.

De acordo com Almeida e Hayakawa existem algumas regras que precisam ser cumpridas, contudo essas regras não são importantes a ponto de configurar a relação entre o tomador de empréstimo e os bancos como uma relação de imposição e sim como uma relação de negociação.

Com relação à segunda pergunta, quanto a possibilidade de identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento, identificou-se opiniões diferenciadas. De maneira

geral a opinião é que não há oposição total de interesses, mas existem certas nuances entre as repostas que indicam que pode haver uma acomodação de interesses. Pini (2010) afirmou que não há interesses opostos

porque o Banco se adapta as agendas dos países, que é feita junto com o governo do país. E isso se completa com uma lista de possíveis títulos de projetos e com isso já se tem uma sintonia com os tipos de projetos a serem financiados. No Brasil um grande destaque que é dado pela diretoria do Banco no país é o tema “pobreza”, mas a ajuda se dá mais pelo desenvolvimento econômico do que pela ajuda ao “pobre”.

Embora Pini (2010) afirme não haver interesses opostos, observa-se que o Banco se adapta as agendas dos países e que a construção dessa agenda é realizada em conjunto com o país, sujeito, portanto a um alinhamento de interesses.

Com relação a esse assunto Pini (2010) afirmou ainda que:

No caso do Rio de Janeiro, o programa de financiamento para redução dos problemas de enchentes (e também para Betim, Cubatão e Santos), se tratava a questão da pobreza, mas no foco do Banco é como se estas ações demonstravam um ganho econômico – de recursos hídricos. O programa foi apresentado dentro do Banco como um projeto de preservação para conservação dos recursos hídricos. Neste caso não houve mudança da ação, mas mudou-se a forma como o projeto é apresentado ao Banco, para que ele se enquadre na política do Banco.

A entrevistada Sakho (2010) também aponta que pode haver esta acomodação de interesses ao afirmar que “às vezes, a estratégia do governo pode ser válida no sentido estratégico, mas não político. Não serve para nada preparar um projeto se a Câmara não vai aprovar. O Banco tem que se adaptar”.

Do ponto de vista dos técnicos da Prefeitura de Curitiba, Dunin (2010) afirmou

que a agência premia [...] projetos que realmente tragam desenvolvimento. Às vezes, os interesses locais partem de uma base política de uma ação que seria mais justificada politicamente, que do ponto de vista de desenvolvimento e aí evidentemente o Banco pode ou não aceitar estes projetos. Normalmente não aceita e pede que os projetos apresentados estejam bem embasados do ponto de vista técnico, do ponto de vista econômico e que tenham sustentabilidade.

Considerando o que Pini, Sakho e Dunin descreveram, embora de formas diferenciadas, principalmente com relação ao contexto político, ao mesmo tempo em que se evidencia certa oposição de interesses, observa-se também a instauração de

alinhamentos entre as necessidades do Banco e dos tomadores de empréstimos com o propósito de que os projetos sejam financiados.

Nesse contexto, observa-se também que quando da não coincidência de alinhamento das ações pretendidas pela localidade com as do Banco, o projeto pode até não sofrer alterações, mas a maneira de apresentá-lo ao Banco sim. Tal situação pode configurar até uma sobreposição dos interesses locais aos do Banco, contrário inclusive às críticas de que os Bancos impõem seus interesses aos locais. Contudo, o entrevistado Varma (2010) afirmou que “é muito possível” que existam interesses opostos “porque as agências internacionais estão preocupadas em melhorar a qualidade institucional dos países e tem muitas ‘capacidades’ que o banco quer contribuir”. Esta afirmação coincide com a questão do Desenvolvimento Institucional que as agências de financiamento costumam incluir como um dos componentes dos programas quando do empréstimo de recursos para a viabilização de projetos urbanos.

Ainda com relação à oposição de interesses, para Almeida (2010a) os mesmos não são opostos pelo fato de que questões solicitadas pelos bancos vão ao encontro da melhoria de uma condição também desejada pelos locais em que são realizados os empréstimos. Nesse sentido o entrevistado afirmou que

Pelo menos [com os agentes] que temos experiência não posso dizer que são opostos. Penso que os bancos, pelo menos [...] o BID e a AFD [...], eles têm uma preocupação com relação aos projetos que vão financiar, do ponto de vista da sua efetividade, eficácia e tudo mais, respeito à algumas regras e interesse em movimentar coisas como, por exemplo, a sustentabilidade. Eles querem sempre projetos sustentáveis e adequados do ponto de vista ambiental. E penso que isso também é um caminho que a Prefeitura pretende ter nos projetos. Então, não vejo, pelo menos, antagonismos nos objetivos (ALMEIDA, 2010a).

Quanto a terceira pergunta, referente à maneira como as agências podem ajudar o desenvolvimento urbano, também houve um entendimento variado. Por parte dos técnicos do Banco Mundial, o entendimento é que a ajuda se dá mais por meio da oferta de conhecimento e aprimoramento do governo local. Por parte dos técnicos da PMC o entendimento é que a ajuda é mais pela questão da disponibilização de recursos.

Para o entrevistado Varma (2010) a ajuda que os bancos podem dar ao desenvolvimento urbano pode acontecer

primeiro entendendo a dinâmica do planejamento e a necessidade de se fazer desenvolvimento urbano. Tem que fazer mais pesquisa. Segundo, apoiando os governos nacionais a entenderem o valor da urbanização. Terceiro, engajando o nível subnacional, trazendo melhores práticas e conhecimento, melhorando a liderança e aprimorando o *staff* local.

Cabe ressaltar que, apesar das intenções do banco aparentemente serem voltadas ao aprimoramento local, quando a ajuda é colocada em prática nestes moldes, deve-se considerar que possam acontecer modificações na organização do governo local. Isso não quer dizer que as interferências decorrentes deste aprimoramento sejam negativas. Tudo depende da força do governo local em transformar a capacitação de forma positiva para a sua realidade.

Para o entrevistado Clark (2010), que também possui um amplo conhecimento de outros contextos de desenvolvimento econômico internacional, a ajuda para o desenvolvimento urbano ocorre de forma diferente, a depender do tipo da instituição financeira:

[...] existem 3 tipos de instituições financeiras:

As de nível nacional: podem ajudar a providenciar capital, mas o projeto tem que ser 'bancável'.

As de nível Mundial: aqui estão incluídos o BIRD e o BID, contribuem para trazer o capital. Combinação de diferentes capitais. Podem prover credibilidade externa para promover o desenvolvimento. Tem um efeito de 'alavancagem' e posteriormente funcionam como uma garantia quando de novos financiamentos com bancos privados.

Bancos Privados: trazem capital, mas também inovação, gestão de riscos, *deal structure* e podem dar *external brand*.

As relações podem ser positivas, mas só se o governo tiver uma visão forte. Isso é importante. Podem ser amigos para boas cidades, mas podem ser difíceis de trabalhar se a cidade for fraca.

Nesse ponto de vista, retoma-se a questão da força do governo local como determinante na qualidade da relação que os tomadores de empréstimo vão desenvolver com os bancos conforme apontado nas respostas com relação à Pergunta 1. Entretanto, foi possível observar que o Banco, apesar do discurso do desenvolvimento, também tem muito clara a questão do retorno dos investimentos realizados quando do financiamento. Pini (2010), ao responder a Pergunta 3, sobre como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano, mencionou que a linha de gestão institucional é

muito interessante para o Banco, pois, por exemplo, para o Brasil tem US\$ 1,8 bilhões para financiar. Apesar de ter uma preparação complicada, na hora que fica pronto, o desembolso é rápido, em três ou quatro parcelas. Os projetos urbanos são bem mais complicados em função da mecânica de execução, dão muito mais trabalho para o Banco.

Desta forma, percebe-se que o Banco também busca facilitar sua operação a fim de ter um retorno de seus investimentos de forma mais agilizada.

Com relação a essa terceira pergunta, Almeida (2010a) apresentou um argumento mais próximo ao de Pini ao afirmar que:

[as agências] podem nos auxiliar viabilizando recursos para a implementação de projetos importantes para o desenvolvimento da cidade. Outras coisas até podem acontecer, mas são mais raras, mais difíceis de serem estruturadas. Em países mais pobres eles atuam mais diretamente, dão dinheiro à fundo perdido para o desenvolvimento de alguns estudos e alguns trabalhos assim. No nosso caso é uma ajuda, que também é importante, com relação à conseguir algum recurso de empréstimo, mas vem através dos empréstimos, do recurso propriamente dito. Não há digamos assim uma troca de experiências do ponto de vista mais teórico, do desenvolvimento de teses [...].

Contudo, esta mesma questão, quando avaliada pelo ponto de vista de outros técnicos municipais apresentou-se de forma diferenciada, mas complementar, em relação à percepção de Almeida. Para Dunin (2010), a ajuda dos bancos com relação ao desenvolvimento urbano pode ser muito boa com relação ao Desenvolvimento Institucional local. O entrevistado afirmou que

Uma componente muito importante em todos estes projetos é a componente de Desenvolvimento Institucional. E realmente, a obra é muito boa, qualquer obra de infraestrutura é boa, por que fica, mas o Desenvolvimento Institucional de ponto de vista de futuro, do ponto de vista de desenvolvimento da capacidade municipal ou estadual, de reconhecer aqueles projetos que são realmente necessários do ponto de vista de escolha interna entre aquilo que deve ser feito e aquilo que é somente político, é muito importante.

Alves (2010a) também salienta que os bancos podem ajudar os governos locais em questões relacionadas ao desenvolvimento, contudo argumenta que a proposta deve ser de iniciativa do poder local, sendo os bancos apoiadores e balizadores, e não os responsáveis pela a escolha das ações voltadas a esse respeito:

[os bancos] podem ajudar com toda a análise técnica do que é um bom desenvolvimento urbano para a cidade do lado social, da ecologia, da sustentabilidade. Mas a proposta tem que vir da própria comunidade que o banco está se propondo a financiar. Apoiando o governo local nas iniciativas locais. Mas digamos que tenha um governo que faça um plano que seja completamente inadequado que leve a cidade a um caos, tem que ter alguém por trás no banco que saiba analisar isso. Então, além do recurso, tem que se saber o que fazer com esse dinheiro.

Hayakawa (2010a) concorda com Alves ao afirmar que a ampla experiência das agências de financiamento permite que durante a negociação e o desenvolvimento dos projetos, a ajuda ao desenvolvimento urbano pode ocorrer por meio da indicação de especialistas, bem como, por meio de informação a cerca de experiências bem sucedidas de outros países. O entrevistado exemplifica isso citando que a cidade de Curitiba tem experiências

que foram aplicadas em outros municípios, em outras cidades, em outros países, até por orientação de um órgão financiador como o Banco Mundial. Então, assim como outras cidades aprendem com a experiência de Curitiba, nós também aprendemos através do órgão de financiamento esse intercâmbio, essa integração (HAYAKAWA, 2010a).

Com relação ao quarto questionamento, as entrevistas demonstraram que o papel das agências na ajuda da modelagem de políticas, projetos e programas locais é similar ao que respondido na Pergunta 3. Contudo ampliou-se o alcance do que pode ser desenvolvido com relação ao apoio técnico, ao incluir questões como, por exemplo, ampliação de conhecimento e de redes de relacionamento. O Entrevistado Varma (2010) afirmou que o papel das agências pode ser

primeiro, de conectar o governo local às tendências globais. Fazendo com que os governos locais entendam que o desafio deles é global. Segundo, trazendo redes de relacionamentos/contatos, criando uma rede de conhecimento e informação. Terceiro, fornecendo assistência técnica para construir capacidades e provendo assistência financeira. Cabe ressaltar que o mais importante é que o governo local entenda a multiplicidade de tendências e força das coisas que estão acontecendo no mundo e o seu papel neste contexto.

Mais uma vez observa-se que a postura do poder local é que pode definir o quanto de imposição irá ocorrer por parte dos agentes de financiamento. De fato, parece haver uma concordância entre os entrevistados de que quanto mais forte for

o poder local, menor será a interferência dos agentes com relação aos tomadores de empréstimos e mais positiva será a relação entre os agentes e o governos.

Pini (2010), de maneira mais simples, concorda com Varma ao afirmar que

em princípio o papel do Banco é de assegurar que as ações que estão sendo financiadas sejam sustentáveis sob os aspectos financeiros, sociais e ambientais. Avaliando como cada uma das ações se mantém.

Dessa forma, para que os bancos possam assegurar essas questões, a assistência técnica pode ser um dos fatores fundamentais no desenvolvimento dos programas.

Para Sakho (2010), o apoio técnico do Banco Mundial é fundamental. Nesse sentido, a entrevistada afirmou que

O Banco tem como missão o desenvolvimento e a redução da pobreza. Não pode atender estes objetivos com visão só do governo federal nem estadual. É preciso apoio aos governos municipais. Parcerias com os governos locais são necessárias para atender aos objetivos do Banco. O Banco quando faz missão de reconhecimento o faz para verificar qual a necessidade dos governos. Em alguns casos podem ser por inovações. O Rio de Janeiro tem o melhor programa voltado para “criança” no mundo. Neste caso o Banco não precisa atuar tanto, mas estão trabalhando para adaptar outros projetos.

Ao afirmar isso, também é possível observar como, no caso, o Banco Mundial, atua na configuração e determinação de aspectos relacionados aos projetos. Isso pôde ser verificado também com relação ao argumento de Dunin (2010) quando comentou sobre o papel do banco nessa modelagem de políticas a nível local:

[o papel do Banco é] muito grande, porque é um papel de orientação. O projeto tem que ser feito infelizmente de acordo com as premissas do Banco. O Banco é um banco, e ele quer saber do ponto de vista econômico, do ponto de vista de sustentabilidade, do ponto de vista de viabilidade, das condições de pagamento e aí o Banco tem um papel importante. E tem mais, às vezes o Banco tem políticas gerais para o país, e às vezes eles se enganam. Já aconteceu, às vezes é obrigado a recuar, mas durante algum tempo isso era muito importante. Um dos enganos que eu me lembro era a política de saneamento para o Brasil. Eles também se enganam.

Na afirmação de Dunin, além de se evidenciar a questão da configuração e determinação de aspectos relacionados aos projetos por parte do Banco, observa-se

que, às vezes, o Banco pode equivocar-se com relação ao seu entendimento sobre o que é melhor realizar. Essa questão também é responsável por algumas críticas com relação às possíveis imposições dos agentes aos governos locais quando do financiamento de projetos.

Dessa forma, Alves (2010a) complementa o exposto por Dunin ao afirmar que o papel de modelagem das políticas por parte dos bancos não deveria ocorrer:

as agências não têm que modelar políticas, elas emprestam o recurso. Quem tem que modelar políticas é o governo local, especialmente quando o governo local é forte. Nos locais aonde o governo local é fraco, primeiro tem que se exigir dessas cidades é que tenham planejamento, para depois financiarem projetos, o banco não tem que entrar com um plano pronto.

Entretanto, Hayakawa (2010a) consegue argumentar acerca de pontos positivos com relação ao papel das agências na modelagem de políticas, projetos e programas afirmando que

talvez um bom exemplo ou um papel importante dessas instituições é que elas perseguem um começo, meio e fim. Então, no momento em que a cidade se qualifica a um empréstimo ou a um projeto específico de desenvolvimento, o banco ou a instituição financeira, ela tem uma meta, ela tem uma finalidade, que é o resultado. Nesse sentido, a cidade se compromete com esses resultados. No momento em que se tem esse papel aprovado, os projetos aprovados, e o acompanhamento inclusive do próprio banco, tem-se um compromisso de que esse programa seja executado do início até o fim para o seu sucesso. Nesse sentido é importante o papel dessas instituições porque independe da vontade de política e de gestão, porque normalmente o prazo ultrapassa uma gestão política. Dessa forma um programa não teria uma segmentação.

Com relação à quinta pergunta acerca da existência de mudanças significativas nos últimos vinte anos na relação entre poder local e as agências, as respostas foram praticamente unânimes por parte dos técnicos do Banco: sim. A grande diferença reside no fato de que há vinte anos os bancos negociavam com os governos federais e atualmente com o poder local. O Entrevistado Clark (2010) afirmou que a relação mudou muito, há “vinte anos atrás, os bancos só emprestavam dinheiro para governos federais e agora eles emprestam dinheiro para governos locais”. Tal constatação reforça o papel desempenhado na atualidade pelos governos locais e na importância que o local passa a exercer na determinação de seus objetivos e delineamento de seu futuro. No caso do Brasil, aliás, como mencionado anteriormente nessa pesquisa, reforçado pela Constituição Federal de

1988. Pini (2010), ao destacar as mudanças na relação entre o Banco e a esfera municipal também reforça esse aspecto do fortalecimento do poder local no Brasil ao afirmar que ocorreram

sim, mudanças muito importantes e isso graças ao amadurecimento dos governos locais. No caso do Brasil as mudanças ocorreram em grande parte com a Constituição Federal de 1988, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o fim da inflação e com ações de planejamento e controle que foram instituídas. Antes o relacionamento do Banco com as cidades era via governo central e estadual, porque os governos locais estavam mais fragilizados e não tinham a questão de ordem interna incorporada. Hoje não pode mais repassar dinheiro ao governo federal, para que o mesmo repasse aos municípios, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal impediu o governo federal de contrair crédito e repassar, pois quem toma o empréstimo tem que ter condição de pagar.

Com relação ao entendimento dos técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba, percebem-se diferentes considerações e, a questão da negociação acontecer mais diretamente com os municípios conforme apontado pelos técnicos do banco Mundial não teve tanta importância, exceto para Dunin (2010), que ao comentar sobre o BID afirmou que vê

[...] de um lado, por exemplo, o BID passa a tratar diretamente com o município. Ele não trata mais com o Estado [e] através da União [...]. Se bem que isso tudo tem que ser aprovado pela união ainda, porque a união é que dá o aval a estas coisas. [...]. Eu me lembro quando em Curitiba nós tivemos a inauguração da exposição relativa ao término do programa de financiamento do BID, que o Enrique Iglesias²⁶ veio, e depois houve um grande seminário e o Enrique Iglesias, naquele tempo disse: 'está na mesa a proposta para negociar diretamente com os municípios'. E isso aconteceu. De outro lado, por exemplo, o Banco Mundial volta-se agora para o problema institucional, basicamente, deixa o problema de infraestrutura para o BID[...] e volta-se para programa institucional. Então são mudanças muito importantes.

Dessa forma, Dunin concorda com os técnicos do Banco Mundial ao perceber que as tratativas passam a ocorrer diretamente com os municípios, mas destaca também mudanças com relação aos projetos pelos quais os bancos estão mais interessados em financiar.

Hayakawa (2010a) ao descrever as principais mudanças, acrescenta outros aspectos além da negociação à nível local, como, por exemplo, a "pactualidade" e a

²⁶ Enrique Valentín Iglesias García foi presidente do BID de 1988 a 2005.

“responsabilidade” resultantes do aprofundamento do relacionamento entre a cidade e o agente financeiro. O entrevistado destaca também que

hoje os bancos se preocupam mais [...] com a sua própria imagem. E a sua imagem está relacionada exatamente no resultado que o poder local faz. Então, por exemplo, uma obra que se faz aqui em Curitiba de saneamento aprovada pelo BID, se for um mal resultado, vai refletir lá no banco também, em Washington [...]. Então o banco tem todo o interesse em acompanhar o projeto e que o resultado seja bom e até mesmo para indicar esse mesmo projeto, da maneira como ocorreu para outras cidades [...]. Eles estão interessado mais também na *performance* local, até na diversificação, para haver essa disseminação das boas práticas.

Dessa forma Hayakawa (2010a) ressalta que no passado o interesse era apenas econômico, “o banco financiava e não havia um aprofundamento maior, um acompanhamento. Mas hoje não, hoje eles têm mais interesse inclusive que os técnicos que vêm a negociar também tenham uma identidade local”.

Para Almeida (2010a), as mudanças na relação entre os bancos e o poder local ocorreram também por outros fatores, “primeiro porque as regras do banco se alteram muito” e por outro lado porque certas questões, como, por exemplo, o meio ambiente têm ficado mais importantes em todos os projetos:

o que a gente tinha que fazer no BID I para aprovação dos projetos, isso se alterou bastante no BID II. Principalmente nos aspectos relacionados a meio ambiente. Os estudos ambientais que a gente teve que fazer no BID I foram bem mais simples do que esse do BID II.

Contudo, o entrevistado destaca que a relação entre os bancos e o poder local também “tem muito haver com o responsável pelo projeto [no Banco], cada um tem uma visão a respeito do que acha mais ou menos importante [dessa forma], as regras, mesmo que informais do banco, se alteraram bastante” (ALMEIDA, 2010a).

Considerando as informações provenientes dessas entrevistas com técnicos que atuam junto ao Banco Mundial e junto a Prefeitura Municipal de Curitiba, destacam-se duas questões importantes. A primeira o fato de que, sim, podem existir interferências dos agentes financeiros. A segunda é que, de fato, as cidades na atualidade se constituem o núcleo do processo de tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento local.

Com relação às interferências, cabe ressaltar que, de acordo com o apontado nas entrevistas, embora elas ocorram, as mesmas não são necessariamente

negativas e, muitas vezes, podem ser decorrentes de obrigações e garantias legais referentes ao empréstimo. Por exemplo, a inserção de componentes ambientais no desenvolvimento de projetos pode ter resultado em melhoria das condições urbanas das cidades. Ainda nesse sentido, o fato de se ter voltado atenção ao componente de Desenvolvimento Institucional, por exemplo, pode ter ajudado muitas cidades a terem desenvolvido estruturas mais consolidadas de gestão. Na atualidade, conforme demonstrado pelas entrevistas, este fato se configura como questão essencial quando de novas negociações de viabilização de projetos junto a agentes quer públicos ou privados. Este Desenvolvimento Institucional pode fortalecer também a atuação da gestão local para o desenvolvimento de suas políticas e atividades-fim, de forma mais consistente. Talvez, essa influência possa ser maior a nível federal quando do delineamento da Estratégia para o País - EPP.

Por outro lado, a força do poder local, também destacado como de extrema importância nessas entrevistas, demonstra ser essencial para que a relação entre o agente financeiro e o tomador de empréstimo seja a mais positiva possível. Neste caso, o tomador de empréstimo, quanto mais “forte”, mais responsável pelo papel de tomador das decisões será. Essa questão talvez possa explicar o fato de ter sido evidenciado nas entrevistas realizadas com os técnicos locais, que a relação com os agentes de financiamento configura-se mais como de negociação e cooperação do que de imposição, pois, o comportamento do processo de planejamento urbano local, com uma política de longo prazo pode ser enquadrado como uma característica de “força” do poder local.

Cabe ressaltar, que várias questões observadas nessas entrevistas permitiram também uma maior evidência com relação às complexidades presentes no planejamento e gestão urbana tanto do ponto de vista da inserção desses agentes como do ponto de vista da agenda incorporada nesses financiamentos. Assuntos esses também de interesse dessa pesquisa.

O Estudo de Caso como já descrito anteriormente, referente ao desenvolvimento e implantação de projetos no compartimento urbano da antiga da BR-116, que culminou em 2009 com a implantação parcial da Linha Verde é apresentado na seção seguinte e exemplifica de forma mais contundente uma experiência de financiamento por agente externo de financiamento na Cidade de Curitiba.

Cabe ressaltar, que o recorte temporal não se refere ao período onde ocorreram as intervenções, mas sim, ao início do desenvolvimento, implantação e utilização dos princípios e diretrizes que norteiam o planejamento urbano no município de Curitiba, ou seja, seu Plano Diretor de 1966, e a conclusão da implantação do Projeto Linha Verde Sul com a ajuda de recursos de agente externo de financiamento em 2009. A Figura 2 apresenta a localização do compartimento urbano objeto de análise desse estudo de caso.

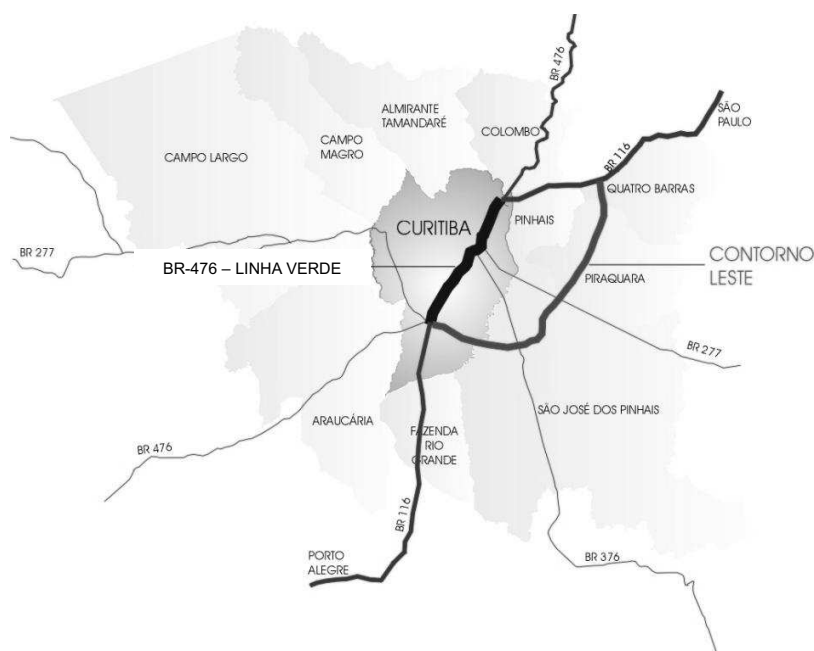


Figura 2 – Mapa de localização do compartimento urbano da antiga BR-116, atual BR-476 – Linha Verde no município de Curitiba
Fonte: IPPUC

Os projetos e intervenções são apresentados visando descrever suas principais características, seus objetivos, os principais intervenientes, a forma de financiamento, bem como, a sua pertinência com relação à política de planejamento urbano (elementos de análise). Dentro desta perspectiva, buscou-se identificar também o comportamento das ações de planejamento urbano no município de Curitiba em função da sua forma de financiamento (próprio ou com recursos externos). Além da pesquisa documental, foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas com técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba que, por meio da sua atuação profissional junto ao IPPUC tenham coordenado e ou participado desses projetos. Destaca-se que as entrevistas foram realizadas após a elaboração da

pesquisa documental e foram realizadas por ordem cronológica com relação aos projetos, como estratégia para contribuir para um melhor entendimento com relação aos projetos em questão. Dessa forma, foram entrevistados: o **Sr. Osvaldo Navarro Alves**, que foi coordenador do Projeto do STAC; o **Sr. Luiz Masaru Hayakawa**, que foi coordenador do Projeto Linha Verde quando de sua elaboração junto ao BID e o **Sr. Clever Ubiratan Teixeira de Almeida**, que foi coordenador do projeto BR-Cidade e fez parte da equipe que desenvolveu os Projetos do STAC e da Linha Verde. Cabe destacar que, por coincidência, esses técnicos também foram ou são presidentes do IPPUC conforme descrito anteriormente. Estas entrevistas encontram-se transcritas na íntegra no Apêndice III.

Nesta Seção são apresentadas as informações coletadas e produzidas para a realização do estudo de caso, bem como, sua análise frente aos principais temas debatidos nesta dissertação. Primeiramente, com o propósito de contextualização, é apresentado um breve histórico acerca do processo de planejamento urbano de Curitiba. Na seqüência, com o objetivo de situar a experiência da cidade com relação à participação de agentes externos de financiamentos é apresentado um resumo acerca dos principais projetos realizados no município com recursos destes agentes a partir da década de 1970. Em seguida são descritos os projetos relativos ao compartimento urbano abordado neste estudo de caso. A última parte deste estudo de caso refere-se à análise propriamente dita.

4.1 PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA

Curitiba é a cidade pólo de uma Região Metropolitana formada por vinte e seis municípios. Atualmente na cidade vivem 1.872.123 pessoas e nos demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) mais 1.478.568 habitantes, totalizando 3.350.691 habitantes²⁷.

²⁷ Fonte: Curitiba em Dados, IPPUC, 2009, com base em IBGE - Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Estimativas 2008 e 09/IPPUC - Projeções 2010 a 2020, disponível em: <http://www.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp?ampliar=não>. Acesso em: 02 nov 2010. Nota: Projeções para 2009 a 2020 realizadas pelo Método de Tendência Demográfica, usando como base os dados de 2000 e 2009.

O processo de ocupação da cidade de Curitiba e da região metropolitana seguiu o modelo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro, apresentando um intenso crescimento populacional nas décadas de 1970 e 1980. Esse crescimento foi resultado, principalmente, de migrações de caráter rural-urbano, fato esse, que enfatizou a metropolização verificada na região. A mancha urbana formada por Curitiba e os municípios limítrofes representa aproximadamente 90% da população da RMC (CURITIBA, 1999).

Curitiba conta com um histórico de planejamento urbano que remonta a década de 1940 com a elaboração do Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, o Plano Agache, também conhecido como o “Plano das Avenidas”. Esse plano foi responsável pela estruturação de grandes avenidas, favorecendo a circulação urbana, bem como pela setorialização da cidade de acordo com funções urbanas, englobando o código de obras e zoneamento e os espaços livres. Embora implantado parcialmente, em função dos elevados custos de implantação, parte das grandes avenidas da cidade, bem como, parte de sua compartimentação em zonas para desenvolvimento de atividades específicas, permanecem até a atualidade. O Plano Agache caracterizava-se por um modelo de crescimento ‘radial’ no sentido centro-periferia (IPPUC, 1993a), conforme ilustrado na Figura 3.

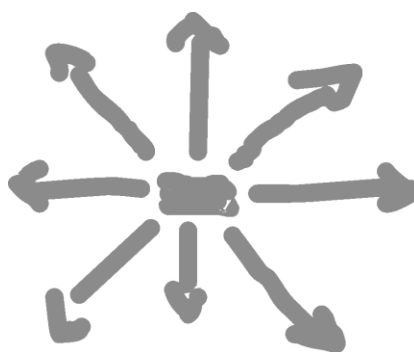


Figura 3 – Crescimento Radial - Plano Agache
Fonte: IPPUC

Contudo, a atual conformação da cidade foi determinada por parâmetros urbanísticos estabelecidos a partir do seu Plano Diretor de 1966. Entre vários objetivos, esse plano teve como principal premissa mudar a tipologia de crescimento da cidade, de radial, para um modelo linear de expansão urbana, conforme ilustrado na Figura 4, sendo que, o tripé resultado da integração entre uso do solo, sistema

viário e transporte, foi a estratégia utilizada pela cidade para a viabilização desta premissa. O modelo esquemático do tripé do planejamento urbano de Curitiba é apresentado na Figura 5. Dessa forma, para que fosse efetuado o redirecionamento do crescimento urbano foram implantados eixos lineares tangentes à área central da cidade. Esses eixos, chamados de eixos estruturais propiciaram “novas alternativas para habitação em alta densidade, comércio de médio porte, prestação de serviços” e permitiram “a implantação de um sistema de transporte de massa” que foi se adaptando em função do “progressivo adensamento” (IPPUC, 1993a, p. 7). Cabe ressaltar, que o sistema de transporte foi também o “indutor de desenvolvimento urbano ao longo desses eixos” (IPPUC, 1993a, p. 7). O esquema dos eixos estruturais pode ser observado na Figura 4.

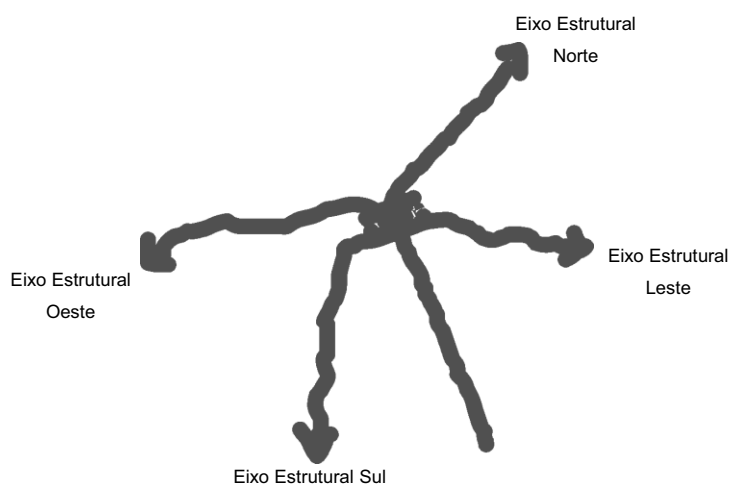


Figura 4 – Crescimento Linear – Plano Diretor de 1966
Fonte: IPPUC

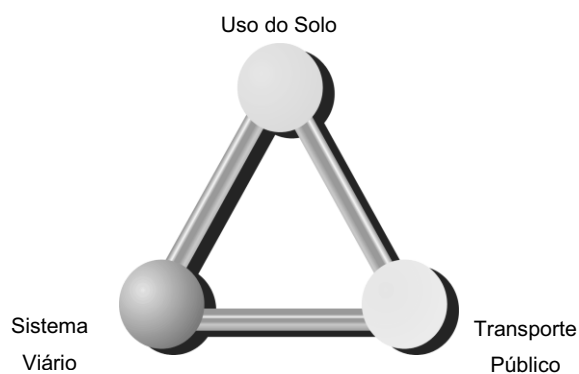


Figura 5 – Tripé do Planejamento Urbano de Curitiba: Uso do Solo, Sistema Viário e Transporte Público
Fonte: IPPUC

O desenvolvimento linear proposto caracterizou-se pela implantação de eixos viários, formando um sistema chamado de “Trinário”, onde cada via tem uma função específica: a Via Central, destinada a circulação do transporte público de massa, em via exclusiva, ladeada por duas vias de caráter local que permitem a circulação e o acesso às atividades de uso misto desenvolvidas ao longo do eixo; e duas Vias Laterais, também chamadas de “Vias Rápidas”, com sentido de tráfego único, com o objetivo de permitir a circulação de tráfego nos sentidos centro-bairro e bairro-centro (CURITIBA, 1999). O sistema trinário dos eixos estruturais está ilustrado nas Figuras 6 a 10.



Figura 6 – Esquema do Sistema Trinário
Fonte: IPPUC



Figura 7 – Vista Aérea do Sistema Trinário
Fonte: IPPUC

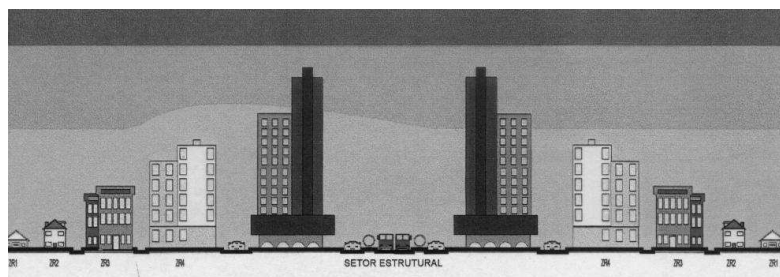


Figura 8 – Corte esquemático do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba para o Setor Estrutural e Zonas adjacentes
Fonte: IPPUC



Figura 9 – Vista aérea do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba consolidado no Setor Estrutural Sul e Zonas adjacentes
Fonte: IPPUC



Figura 10 – Vista aérea do adensamento previsto no Plano Diretor de Curitiba consolidado no Setor Estrutural Norte
Fonte: IPPUC

Independentemente das críticas ao planejamento urbano local com relação aos resultados obtidos, a administração da cidade foi capaz de garantir um compromisso de longo prazo com a aplicação desta premissa e estratégia. Desta forma, a implantação destes eixos estruturais, com a concentração de investimentos em infraestrutura, principalmente viária e de transporte público, foi responsável pela indução do aumento do adensamento habitacional, comercial e de serviços, conforme previsto em seu Plano Diretor.

Nesse sentido, o Plano Diretor de 1966, embora coincida em termos da maior abrangência dos assuntos abordados conforme outros planos elaborados na época para outras cidades, diferentemente do que verificado na Seção 3 Referencial Teórico, onde os planos dessa fase cada vez mais se distanciavam da viabilidade de implementação, o mesmo foi um Plano que saiu do papel e foi implementado.

Embora o planejamento urbano de Curitiba esteja ancorado na questão do crescimento urbano por meio da implantação de eixos lineares de desenvolvimento, onde neles é previsto a integração do sistema de transporte público com o sistema viário e com o uso do solo compatíveis, suas ações não se resumem a isto. Observa-se também uma crescente preocupação com questões econômicas, sociais e ambientais. Com relação ao desenvolvimento socioeconômico verifica-se desde a década de 1970 o desenvolvimento de ações voltadas para este objetivo. Desta forma, aliado a transformação da infraestrutura física da cidade, a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) em 1974, com a reserva de uma extensa área, localizada na porção oeste da cidade, para permitir o desenvolvimento de atividades industriais, foi o primeiro grande passo para a mudança do perfil econômico da cidade. Além de preocupações ambientais, a CIC foi planejada mesclando espaços para trabalho, habitação e lazer, conectados aos eixos de transporte público (CURITIBA, 1999).

Com relação aos aspectos ambientais, também desde a década de 1970, observa-se uma crescente preocupação com o meio ambiente que, ancorada em aspectos de drenagem e saneamento urbano, foi responsável pela criação de um sistema de parques urbanos (CURITIBA, 1999), que na atualidade, além de cumprirem a função ambiental também se configuram como espaços de lazer e de turismo local.

A crescente preocupação, não apenas em nível local, como também estadual e federal, com questões sociais também fez com que a gestão local desenvolvesse

uma infraestrutura de serviços voltada ao atendimento social nas áreas de educação, saúde, emprego e de promoção social para a população.

Desta forma, o que se pode verificar nas ações de planejamento e gestão urbana do município é o desenvolvimento e a inclusão de ações de forma crescente, que incrementam gradativamente a agenda local com relação aos serviços a serem ofertados à população. Este constante aumento da agenda é coincidente com o verificado no histórico do planejamento e da gestão urbana no Brasil demonstrado na Seção 3 Referencial Teórico desta pesquisa, demonstrando que, o aumento de externalidades e complexidades em Curitiba ocorreu, em linhas gerais, nos mesmos moldes da periodização arriscada no Referencial Teórico.

Cabe ressaltar também, que o planejamento urbano de Curitiba, como não poderia deixar de ser, é subordinado às políticas de desenvolvimento urbano, social, econômico e ambiental das esferas estadual e federal. Desta forma, além das externalidades, é evidente o aumento das complexidades advindas destes fatores. A descentralização e municipalização de serviços pós Constituição Federal de 1988 e o aumento da participação comunitária nos processos decisórios talvez representem os maiores desafios que foram e ainda são enfrentados pela administração municipal.

Tentar entender como estas externalidades e complexidades influem no resultado do planejamento, pode ajudar a esboçar muitas das limitações do planejamento e da gestão urbana local, foco inclusive de diversas críticas quanto a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.

Além destas externalidades e complexidades relacionadas ao planejamento e à gestão urbana, o segundo tema desta pesquisa refere-se ao aumento das complexidades quando do financiamento de programas e projetos urbanos realizados com recursos de agentes externos de financiamento, que além de aumentarem a quantidade de intervenientes nestes projetos e programas, podem representar diferentes interesses daqueles de nível local. Esta questão é abordada na seqüência.

4.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS URBANOS COM RECURSOS EXTERNOS EM CURITIBA

Conforme mencionado anteriormente, a escolha do município de Curitiba como estudo de caso, deve-se principalmente a duas questões. A primeira é devido ao fato de a cidade ter um histórico de ações de planejamento urbano comprometido com uma política de longo prazo. A segunda é em função da Prefeitura Municipal de Curitiba ter uma ampla experiência na execução de programas e projetos com recursos provenientes de organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, que nesta pesquisa estão configurados como agentes externos de financiamento, os quais foram implementados ao longo das diversas administrações municipais.

O Quadro 6 apresenta, de forma simplificada, os principais programas e projetos implementados desde a década de 1970 com recursos destes agentes externos:

HISTÓRICO DE FINANCIAMENTOS COM AGENTES EXTERNOS EM CURITIBA			
ANO	INTERVENÇÃO	AGENTE	VALOR DA ÉPOCA
1974 – 1977	IMPLANTAÇÃO DO EIXO NORTE – SUL Implantação da canaleta, paradas e vias rápidas Frota (20 ônibus)	BANCO DO BRASIL (US\$ 5.445.000,00) PMC – US\$ 23.170.000,00 INICIATIVA PRIVADA – US\$ 4.482.000,00	US\$ 33.435.000,00
1977 – 1979	IMPLANTAÇÃO DO EIXO BOQUEIRÃO Implantação da canaleta e paradas Frota (36 ônibus)	BANCO DO BRASIL - US\$ 2.890.000,00 PMC – US\$ 6.604.000,00 EBTU – US\$ 9.906.000,00 INICIATIVA PRIVADA – US\$ 3.960.000,00	US\$ 23.360.000,00
1979 – 1981	TERMINAIS CIC SUL, BOQUEIRÃO, BOA VISTA, CABRAL, CAPÃO RASO E PINHEIRINHO E O EIXO LESTE OESTE	EBTU/BIRD I – US\$ 37.050.000,00 PMC – US\$ 6.040.000,00 INICIATIVA PRIVADA – US\$ 14.000.000,00	US\$ 57.090.000,00
1980 – 1982	IMPLANTAÇÃO DO PROJETO CURA Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada Pavimentação de baixo custo, Ciclovias, Calçadas e Paisagismo, Semáforos Abrigos de Passageiros Creches, Unidades de Saúde e Ambulatórios Casa de Vizinhança Postos Policiais Canchas Esportivas	BNH – Cr\$ 3.043.400.000,00 PMC – Cr\$ 562.800.000,00	Cr\$ 3.606.200.000,00
1993 – 2000	PROSAN Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba Drenagem Urbana Áreas Verdes Parques dos Tropeiros, Caiuá, Diadema, Tingui e Tanguá Educação Ambiental Resíduos Hospitalares	GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ E BANCO MUNDIAL – BIRD	US\$ 59.374.965,00

(continua)

(continuação Quadro 6)

1995 – 2000	PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA – BID I Pavimentação de Vias Recuperação das canaletas dos Eixos Estações Tubo Bolsão da BR-116 Trincheiras: Estrada da Mina do Ouro com a BR-277, Otávio Saldanha Mazza, Sabará, Rua Tijucas do Sul com RFFSA, Maurício Fruet, e Rua Toufic Raad Ruas da Cidadania Terminais Caiuá, Bairro Novo e Vila Oficinas Ciclovias Sinalização, Semáforos e Sistemas de Controle Geoprocessamento - Atualização da Base Cartográfica	BID – US\$149.950.000,00 PMC – US\$ 37.487.000,00 INICIATIVA PRIVADA – US\$ 44.678.000,00	US\$ 232.115.000,00
1997 - 2000	LINHÃO DO EMPREGO Pavimentação, Trincheiras (2) e Pontes (7) Barracão Empresarial (10) Vila de Ofícios (5), Liceu de Ofícios (6) Espaço Comunitário Centro de Juventude Casa da Comunidade Núcleo de Proteção ao Cidadão Condomínio Industrial (2) Barracão de Reciclagem (2) Rua da Cidadania do Bairro Novo Centro de Múltiplo Uso (2) Escolas (2) Creches (1) Unidades de Saúde (3) Terminal de Transporte Coletivo do Sítio Cercado Centro de Design	BNDES – R\$ 37.395.000,00 PMC – R\$ 53.260.000,00	R\$ 90.655.000,00
2003 – 2008	PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE CURITIBA - BID II Ligação Hauer - Capão da Imbuia Binário Av. Mário Tourinho – Major Heitor Guimarães Binário Av. Brasília Binário Av. Santa Bernadethe EIXO METROPOLITANO: Linha Verde – Terminal Pinheirinho até a UFPR - 9Km 8 Estações – Vila São Pedro, Xaxim, Santa Bernadethe, Fanny, Marechal, PUC, Torres e UFPR; Terminal Pinheirinho Av. Marechal Floriano Peixoto (Centro-Linha Verde) Ligação Rua Des. Westphalen – Ten. Francisco Ferreira de Souza Rua Imaculada Conceição INTER II – Adequação das Estações-Tubo	BID – US\$ 80.040.000,00 (60%) PMC – US\$ 30.682.000,00 (23%) INICIATIVA PRIVADA – US\$ 22.678.000,00 (17%)	US\$ 133.400.000,00
2000 – EM EXECUÇÃO	EIXO DE INTEGRAÇÃO TATUQUARA-CIC EQUIPAMENTOS SOCIAIS	FONPLATA	US\$ 10.000.000,00
2010- 2013 - EM EXECUÇÃO	PAVIMENTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE VIAS Rua Waldemiro Pedroso Rua Eduardo Pinto da Rocha Rua Raul Pompéia Rua Fredolin Wolf Rua Des. Antonio de Paula Continuação da Rua Mário Tourinho Binário Chile/Guabirota Binário Germano Mayer Trincheira Rua Gustavo Rattman Semaforização e Modernização do CTA HABITAÇÃO – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (Inclui desenvolvimento de trabalho social e trabalho ambiental) Vilas Prado, Parolin, Três Pinheiros, Unidos d'Umbará, Nori, Acrópole/Parque Nacional, Menino Jesus DESENVOLVIMENTO SOCIAL 3 Centros de Convivência, 7 Centros de Referência de Assistência Social, Rua da Cidadania Cajuru FORTELECIMENTO INSTITUCIONAL	BID-PRÓ-CIDADES	R\$ 310.000.000,00

(continua)

(continuação Quadro 6)

2010 – EM FASE DE CONTRATAÇÃO	LINHA VERDE NORTE VIVA BARIGUI	Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)	R\$ 187.890.000,00
2010 – 2012 - EM EXECUÇÃO	BRT Aeroporto Rodoferroviária Requalificação da Rodoferroviária e acessos Sistema Integrado de Mobilidade (SIM) BRT Av. Cândido de Abreu Ampliação e reforma do Terminal Santa Cândida Requalificação da Av. Mal. Floriano Peixoto	Governo Federal - CAIXA - PAC Mobilidade	R\$ 222.411.000,00
2010 - 2012 - EM EXECUÇÃO	Laboratório Municipal 6 Centrais de Raio X Unidade de Saúde Parolin Clube da Gente Tatuquara (Centro esportivo com piscina) e 2 Centros da Juventude (Centro esportivo com piscina) Anel Viário Urbanização de passeios	Governo do Estado do Paraná - Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU)	R\$ 66.000.000,00
2010 – EM EXECUÇÃO	Ciclovía ao longo do Eixo Boqueirão Consultoria Plano Cicloviário Consultoria Sistema Integrado de Mobilidade (SIM) Consultoria para elaboração Inventário e Balanço de Carbono	<i>Global Environment Facility</i> (GEF) - BANCO MUNDIAL	US\$ 2.162.000,00

Quadro 6 – Histórico de financiamentos com agentes externos em Curitiba

Fonte: Organizado pela autora com base em informações de técnicos da PMC e documentos internos do IPPUC e URBS.

Além de demonstrar a experiência da cidade do desenvolvimento e implementação de projetos com recursos de agentes externos de financiamento, o Quadro 6 permite também visualizar a diversidade destes agentes externos e mais uma vez verificar o aumento de complexidade que pode ter havido em função do seu aumento ao longo dos anos.

Outro aspecto importante a ressaltar é com relação a características dos programas e projetos financiados. Na década de 1970 os projetos foram mais de natureza de infraestrutura de transporte. Na década de 1980, década com menor volume de financiamentos, observa-se que as intervenções foram mais voltadas à infraestrutura de serviços públicos (creches, unidades de saúde, equipamentos de educação). Na década de 1990 um misto, parte dos recursos foram investidos em questões de meio ambiente (drenagem e saneamento), parte em melhoria da infraestrutura de transporte e circulação urbana e parte em melhoria de infraestrutura social e econômica. Já na década de 2000, observa-se que, além da maior quantidade de financiamentos, as características dos projetos e programas reforçam aquelas ocorridas na década de 1990, confirmando o exposto nesta pesquisa acerca do constante aumento da agenda do planejamento e gestão.

Resgatando também as informações provenientes das entrevistas realizadas tanto com técnicos da PMC como do Banco Mundial, observa-se no Quadro 6, que os financiamentos nas décadas de 1970 e 1980 eram contraídos por intermédio de agentes nacionais, enquanto que, da década de 1990 para cá, cada vez mais

diretamente com os agentes de financiamento. Tal situação reforça o importante papel que as cidades desempenham na atualidade, não apenas político, como do ponto de vista do processo de tomada de decisões e o quanto se faz importante que as mesmas possuam estruturas e processos de planejamento e gestão adequados ao desenvolvimento destas atividades.

Ao analisar as informações do Quadro 6 e comparar as ações com as fases do planejamento e da gestão urbana no Brasil, também se observa certa coincidência com relação aos assuntos abordados pelos mesmos ao longo das décadas conforme apresentado na Seção 3 Referencial Teórico.

4.3 PROJETOS DE INTERVENÇÃO NO COMPARTIMENTO URBANO DA ATUAL LINHA VERDE

A Rodovia Federal BR-116 foi construída na segunda metade da década de 1950. Seu traçado em Curitiba, na época, passava a leste e distante da área urbanizada da cidade. As Figuras 11 e 12 ilustram o compartimento urbano da antiga BR-116 e sua inserção no espaço urbano da cidade.



Figura 11 – Compartimento urbano da antiga BR-116
Fonte: IPPUC



Figura 12 – Compartimento urbano
da antiga BR-116
Fonte: IPPUC

Em 1966, o Plano Diretor de Curitiba, fixou diretrizes físicas de expansão e de adensamento de forma linear no sentido nordeste-sudoeste, ao longo dos chamados eixos estruturais mencionados anteriormente (CURITIBA, 1998).

Esta orientação dos eixos estruturais foi função das condicionantes da cidade, com as cabeceiras do Rio Iguaçu nas áreas de manancial na sua porção Leste, áreas com declividade acentuada ao Norte e áreas passíveis de inundação ao Sul, uma vez que esta configuração era mais natural, implicando em custos mais baixos

de implantação. Na época, a cidade contava com uma população de 450.000 habitantes e sua área central começava a apresentar os primeiros sinais de congestionamento (CURITIBA, 1998).

Dessa forma, os eixos estruturais poderiam oferecer novas alternativas para habitação com alta densidade, comércio de médio porte, prestação de serviços e também um sistema de transporte público de massa que pudesse ser ajustado de forma contínua à demanda gerada nestes eixos (CURITIBA, 1998).

Contudo, conforme apontado a seguir:

Entre o planejamento desejado e as condições econômicas da população, a restrita capacidade de inversão do município e a velocidade de crescimento da cidade surgem condicionantes de difícil controle. Fatos como a valorização econômica dos eixos estruturais e a falta de controle das áreas de contenção (restrições a ocupação) induziram a população de baixa renda a buscar alternativas à habitação em áreas desprovidas de infraestrutura, justamente as de menor valor comercial. Essas áreas com pouco controle de ocupação surgiam como opção às populações de menor poder aquisitivo (CURITIBA, 1998, p. 1).

Segundo o mesmo documento, foi o que ocorreu com os bairros Vila Hauer e Boqueirão que surgiram “no outro lado” da BR-116 (CURITIBA, 1998, p. 1). Estes bairros surgiram, mesmo sendo áreas que não eram recomendadas à ocupação urbana pelo Plano Diretor. Consta que, naquela época, estas áreas já “começavam a apresentar problemas de acessibilidade e de qualidade ambiental ocasionados, fundamentalmente, pela falta de obras viárias para transpor a rodovia e pela ausência de infraestrutura básica na região” (CURITIBA, 1998, p. 1).

Desta forma, o poder público classificou a BR-116 como deixando de ser o limite da cidade, passando a configurar-se como uma barreira, um elemento divisor da cidade (CURITIBA, 1998).

O município de Curitiba é atravessado pela antiga BR-116, em uma extensão de aproximadamente 30 km. Os projetos descritos a seguir referem-se, de maneira geral, a uma extensão de 20 km, compreendendo o trecho entre o Trevo do Atuba ao Norte do município e o entroncamento com o Anel dos Contornos Leste e Sul ao Sul do município.

A partir do aumento populacional verificado nas décadas de 1970 e 1980, as áreas do município atravessadas por esta via começaram a apresentar o desenvolvimento de variados tipos de atividades geradoras de emprego, com

circulação de ciclistas, pedestres e usuários do transporte coletivo, principalmente pela manhã e a noite e, apesar de ser urbano, o trecho apresentava pouca iluminação (CURITIBA, 1998). O agravamento desta situação fez com que a municipalidade começasse a desenvolver e implementar uma série de ações voltadas à melhoria deste compartimento, desde a implantação de travessias nas décadas de 1970, 1980 e 1990 à implantação do projeto da Linha Verde em 2009.

Outro aspecto que cabe ser ressaltado, e que amplia a complexidade de intervir neste compartimento, pelo menos até o ano 2002, é o fato de que, como este compartimento se configurava como uma rodovia, tal situação gerava um conflito de competências entre o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), que era responsável pela administração da mesma, e a PMC.

Na seqüência são apresentados os principais projetos de intervenção para este compartimento urbano.

4.3.1 Projetos e intervenções até 1998

Até o ano de 1998 as intervenções projetadas e implantadas para o compartimento urbano da BR-116 foram voltadas principalmente para a amenização da barreira formada pela rodovia com relação aos demais espaços urbanos da cidade.

Desta forma, ao longo dos anos foram implementadas sete travessias para veículos por meio de viadutos, duas travessias para veículos por meio de trincheiras, bem como duas passarelas para travessias de pedestres.

Ainda em 1998 encontravam-se em construção mais duas trincheiras para passagem de veículos e foram implantados também bolsões de retorno com sinalização semafórica.

No início de 1998 também foram instalados nos dois sentidos da antiga BR-116, três Redutores Eletrônicos de Velocidade, localizados no Atuba, próximo ao cruzamento da Rua Fagundes Varela e na Vila Fanny.

O Quadro 7 resume as principais intervenções até ao ano de 1998.

LOCALIZAÇÃO	EXISTENTE					EM CONSTRUÇÃO
	SEMÁFORO	TRINCHEIRA	VIADUTO	PASSARELA	REDUTOR ELETRÔNICO DE VELOCIDADE	
Atuba	•				•	
R. Fagundes Varela	•				•	
Av. Victor Ferreira do Amaral			•			
Igreja N. Sra. De Fátima				•		
Av. Pres. Afonso Camargo			•			•
BR-277			•			
Av. das Torres			•			
Colégio Medianeira				•		
Av. Sen. Salgado Filho	•					
Av. Mal. Floriano Peixoto			•			
R. Prof. João S. Barcelos	•					
Vila Fanny					•	
Av. Brasília			•			
R. Omar R. Picheth	•					
Av. Winston Churchill		•				
R. Mal. Otávio S. Mazza						•
Al. N. Sra S. Coração		•				
Trevo CIC / Contorno Sul			•			
TOTAL	5	2	7	2	3	2

Quadro 7 – Resumo das principais intervenções na rodovia BR-116 até 1998
Fonte: IPPUC.

Não foi possível identificar nesta pesquisa a forma de financiamento destas ações. Sabe-se que até esta data havia conflito institucional a respeito da responsabilidade pelas melhorias na rodovia, uma vez que o DNER era o órgão responsável pelo trecho. Segundo as entrevistas realizadas, dessas ações, o DNER teria viabilizado somente a implantação do Viaduto da Av. Victor F. do Amaral e o viaduto sobre a BR-277, as demais teriam sido realizadas com recursos da PMC.

Desta forma, com relação às externalidades e complexidades do período observa-se que, ao longo dos anos, foi necessário ampliar a ação do município para as questões que estavam ocorrendo além da “barreira”. Isso pode ser explicado pelo aumento do contingente populacional nos bairros localizados além das fronteiras da BR-116, que necessariamente, na medida em que aumentava, aumentavam também as complexidades e externalidades. A agenda do planejamento e da gestão urbana também passa a ser ampliada, na medida em que a municipalidade passa a desenvolver cada vez mais ações no sentido de tentar integrar este compartimento à cidade que se desenvolve em seu entorno.

Analisando-se o posicionamento técnico do planejamento e da gestão urbana da cidade observa-se uma crescente preocupação com a integração da cidade entre os dois lados da rodovia, sendo que as ações desenvolvidas eram voltadas para

este sentido. Observa-se também que a crescente preocupação com a integração entre ambos os lados da BR-116 e à cidade que se desenvolve em seu entorno coincide com o aumento das complexidades esboçadas na periodização do planejamento e da gestão urbana apresentada na Seção 3 Referencial Teórico.

Das ações implementadas na antiga BR-116, aqui agrupadas até o ano de 1998 cabe destacar o Projeto BR-Vida desenvolvido na década de 1990, sendo que o mesmo será descrito separadamente na seqüência, em conjunto com os demais projetos que fazem parte dessa pesquisa. Apesar do projeto BR-Vida estar enquadrado nos projetos desenvolvidos e implementados até 1998, optou-se por descrevê-lo separadamente, pelo fato do mesmo representar uma ação diferenciada no processo de planejamento urbano da cidade com relação ao compartimento urbano da BR-116, tratando-o efetivamente como uma área da cidade e não apenas que como um obstáculo a ser transposto.

4.3.2 Projeto BR-Vida

Na década de 1990, o tráfego na antiga BR-116 apresentava um fluxo médio de 35 mil veículos diários. Essa situação dificultava o tráfego entre os bairros da cidade que estavam divididos pela rodovia. Essa situação trazia, principalmente, problemas de segurança nas travessias de pedestres. Como forma de atuar sobre essa questão foi elaborado em 1992 o Projeto BR-Vida, que tinha como objetivo “eliminar a maior parte dos problemas decorrentes do intenso fluxo urbano e rodoviário de veículos na BR-116, que divide a cidade” (IPPUC, 1993b, p. 2). Em 1990 36% da população da cidade vivia à leste da BR-116 (IPPUC, 1993b).

Na época, a administração da cidade tinha a perspectiva de que o tráfego rodoviário seria desviado futuramente para o Contorno Leste. Contudo, o mesmo já estava projetado há mais de 15 anos e suas obras estavam paralisadas por problemas de falta de recursos, com data de conclusão incerta (IPPUC, 1993b). Dessa forma, o projeto previa a implantação “de novos pontos de travessia ao longo da rodovia [...] de modo a integrá-la à malha viária da cidade, com a conseqüente extinção da atual saturação no tráfego” (IPPUC, 1993b, p. 4).

Foi identificado também a necessidade de transposição da rodovia em vários pontos. No início foi considerada a possibilidade de construção de inúmeros viadutos, mas devido ao custo de obras e de desapropriações, essa possibilidade foi descartada. Os técnicos da cidade também concluíram que esse trecho rodoviário deveria ser “considerado como uma via urbana com características especiais de uso” (IPPUC, 1993b, p. 5). Dessa forma, o conceito adotado para as intervenções consistiu na mudança da escala rodoviária da via para uma escala urbana. O documento da PMC referente à conceituação do projeto BR-Vida descreve que

na escala rodoviária, as dimensões da via, o paisagismo, a velocidade dos veículos e até mesmos as cores não são compatíveis com os projetos de humanização de Curitiba. Dentro desse conceito de mudança de escala, o projeto prevê a integração da rodovia à cidade, na tentativa de eliminar ao máximo o efeito de corte provocado pela BR (IPPUC, 1993b, p. 5).

As intervenções que seriam implementadas em etapas previam a implantação de dois parques/portal, cinco bolsões de travessia, obras complementares em três viadutos existentes, interseções em desnível e pavimentação de vias de acesso. A Figura 13 localiza estas intervenções na antiga BR-116.

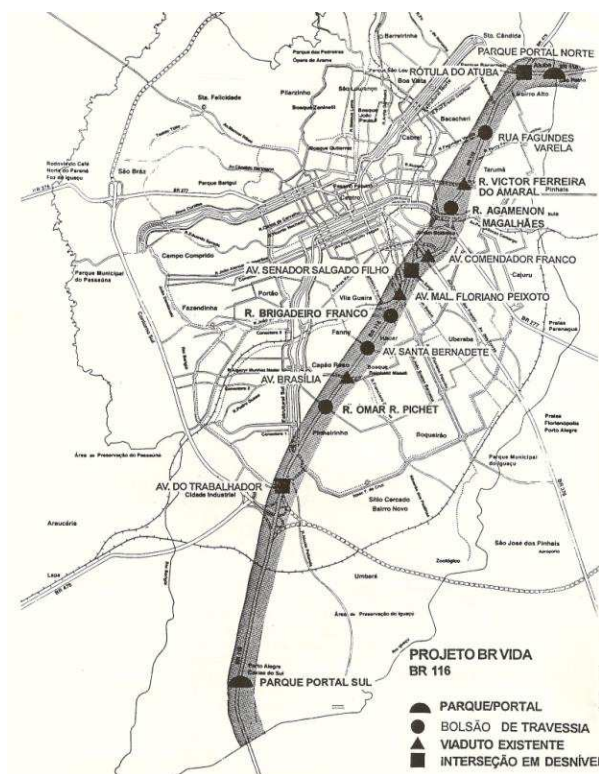


Figura 13 – Intervenções propostas no Projeto BR-Vida
Fonte: IPPUC

Os portais tinham como objetivo a caracterização da entrada da cidade, de forma a alertar os motoristas que se tratava de um trecho urbano e, portanto, a velocidade deveria ser reduzida. Nesse sentido, também foi previsto a implantação de redutores eletrônicos de velocidade com o objetivo que a velocidade fosse reduzida antes dos bolsões de retorno. Esse dispositivo, na atualidade bastante comum, era uma inovação à época, sendo replicado pelo DNER em outras localidades (IPPUC, 1993b).

Os bolsões de travessia se caracterizavam por “interseções em nível com um projeto geométrico especial” (IPPUC, 1993b, p.8). O bolsão compreendia um trecho de aproximadamente 300 metros com a implantação de vias marginais com sentido único, “formando uma espécie de rótula alongada. Assim cria-se uma área de acumulação para os semáforos instalados em cada extremo, evitando-se a movimentação e o conflito em um único ponto” (IPPUC, 1993b, p.8). O principal objetivo desses bolsões era de “facilitar a transposição de vias urbanas com a rodovia” (IPPUC, 1993b, p.8). Esses bolsões, além de permitir uma integração entre os bairros também tinham como objetivo a redução de acidentes com pedestres.

Alves (2010b) descreve como essas soluções impactavam na melhoria desse espaço urbano afirmando que o projeto BR-Vida caracterizava-se principalmente pela

implantação dos bolsões de cruzamento, bolsões de retorno. Para não se ter um cruzamento direto, que era mais perigoso, então se faz bolsões na chegada de uma via coletora mais importante para a travessia, prolongando essa travessia com um espaço de acumulação de carros nesses bolsões para que tivesse um fluxo contínuo, com distanciamento de semáforo e um desenho de tráfego melhorado para evitar problemas de acidentes mais graves. Essa foi a primeira intervenção concreta da transformação da via. Pois se chegava em dois pontos, diluía-se a travessia em, dois pontos, e por isso que o bolsão é longo, e até o usuário da rodovia vinha em alta velocidade, mas chegando ali percebia que era uma zona de transição. Na verdade os bolsões são zonas de transição das travessias. [...] depois teve complementação com a inclusão de semáforos e lombadas eletrônicas.

Das intervenções propostas foram implantados alguns bolsões de retorno com iluminação e semaforização, redutores eletrônicos de velocidade e uma interseção em desnível.

Cabe destacar que as intervenções a serem realizadas na BR-116 deveriam estar de acordo com as normas do DNER. Esse fato era um complicador e um

limitador do projeto, pois o compartimento precisava ainda ser tratado como uma rodovia. Nesse sentido, Almeida (2010b) descreve que o projeto BR-Vida

era de uma época em que [o compartimento urbano] era uma rodovia, que iria continuar rodovia, mas que se queria melhorar as condições, dando uma caracterização mais urbana, mas com a limitação de ser uma rodovia. Então o BR-Vida foi um projeto muito limitado a isso. Buscava-se uma melhora, mas não se tinha recurso para isso porque a obra no âmbito da rodovia era bem mais cara, já que era um projeto municipal, mas, ao mesmo tempo, não se podia fazer aquilo que se queria por causa das limitações da própria estrutura, pois continuaria sendo uma rodovia federal. Era preciso respeitar todos os manuais de rodovia e tudo mais. Então foi um projeto que melhorava, mas não resolvia.

Apesar desse complicador, na ocasião da elaboração do Projeto BR-Vida, a administração municipal justificou que

A necessidade inadiável de melhorias no trecho de 20 quilômetros da BR-116 que atravessa a cidade de Curitiba levou à busca de soluções que demonstram, de forma clara, que os grandes problemas nacionais podem, muitas vezes, ser resolvidos pelos municípios. Isso pode ser feito entre órgãos técnicos e poderes decisórios. [...] Assim sendo, a Prefeitura de Curitiba [...] com a compreensão do DNER, assumiu definitivamente a responsabilidade de encontrar uma solução para o problema da existência de uma rodovia que divide a cidade em duas (CURITIBA, IPPUC, 1993, p. 15).

Dessa forma, pode-se observar o aumento da agenda do planejamento e da gestão urbana local, bem como do grau de complexidade decorrente do fato de existirem outros intervenientes no espaço da cidade, no caso o DNER. Alves (2010b) ao comentar sobre o projeto BR-Vida ressaltou a dificuldade de se propor soluções para um compartimento urbano que era gerido por outra esfera de governo:

a cidade sempre batalhou pelo desvio da BR-116. Ficamos mais de trinta anos lutando com o DNER, na época, com o Ministério dos Transportes para que se fizesse o Contorno. Só que isso não acontecia, iniciaram a obra, mas a mesma parou. Então a cidade pedia travessias, viadutos, que eram caros [...] e em termos de Ministério e DNER, [...] eles acreditavam que eles entraram primeiro ali e que tinham a rodovia à disposição deles [...]. Dessa forma, pensou-se no projeto BR-Vida, como a primeira idéia de transformação da rodovia em uma via urbana.

Contudo, o principal fator a se destacar a partir da iniciativa de elaboração do projeto BR-Vida é a determinação do município em encontrar alternativas para mitigar um problema causado por questões externas ao seu planejamento, bem

como, a capacidade de atualizar as ações do planejamento urbano tendo em vista a realidade configurada, não sendo estático no tempo. Hayakawa (2010b) ao comentar acerca das questões que compreenderam a elaboração e implantação do projeto BR-Vida confirma esta forma de atuação da PMC afirmando que

[...] o projeto [...] da integração da BR com relação à cidade se deu no início da década de 1990 quando começou a ocorrer alguns acidentes graves na transposição da parte urbana com a parte rodoviária e também havia uma cobrança muito grande da identidade da BR, que não havia um “pai” dos problemas. [...] tanto o governo federal dizia que isso era um problema da cidade de Curitiba, que não podia ter alguns cruzamentos, e a cidade de Curitiba também culpando o governo federal porque não tinham investimentos para fazer obras de transposição. [Dessa forma a PMC desenvolveu o] projeto de BR-VIDA, para que nos cruzamentos mais graves, mais importantes, a prefeitura fizesse um projeto de humanização da rodovia [...]. Esse projeto evoluiu com o tempo. Na medida em que as gestões foram passando, se transformou do projeto BR-Vida para [...] BR-Cidade.

A seguir é descrito o projeto BR-Cidade que, com a perspectiva da conclusão do Contorno Leste amplia a forma de atuação do planejamento e da gestão urbana da cidade com relação ao compartimento urbano da antiga BR-116.

4.3.3 Projeto BR-Cidade

A implantação do Contorno Leste, se configurando como o novo traçado da Rodovia Régis Bittencourt (a BR-116), estava em execução pelo DNER. A implantação deste contorno rodoviário traria como conseqüência a tão esperada liberação da rodovia no trecho urbano de Curitiba. A gestão municipal, ciente da necessidade de incorporar este trecho e seu entorno à malha urbana da cidade, aprimorando as ações do projeto BR-Vida, desenvolveu o projeto BR-Cidade adequando este compartimento da cidade com características rodoviárias a um perfil mais próximo de um ambiente urbano. Desta forma, o principal objetivo deste projeto foi de “transformar uma rodovia federal em uma via urbana, garantindo a adequada inserção daquele espaço na malha urbanizada da cidade” (CURITIBA, 1998, s/p.). As Figuras 14 e 15 apresentam de forma esquemática a proposta do projeto BR-Cidade.

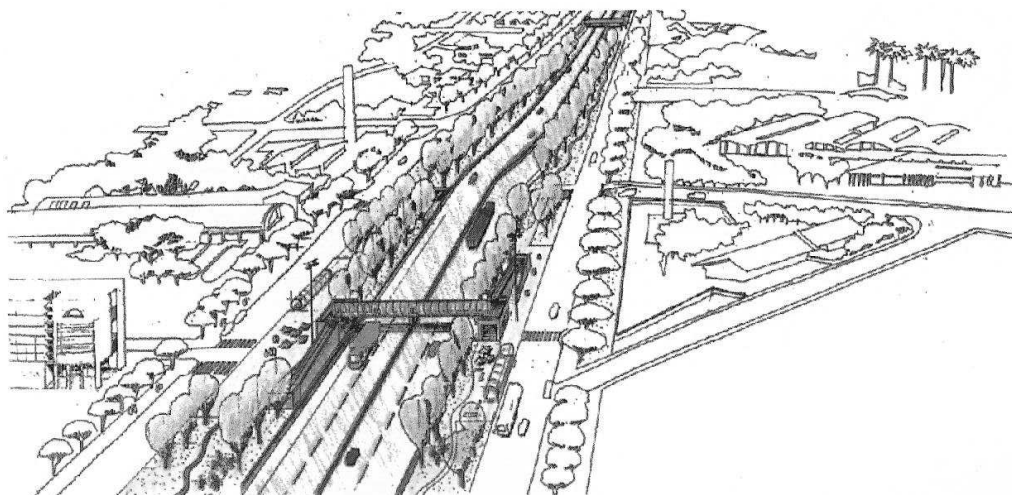


Figura 14 – Perspectiva da proposta geral do Projeto BR-Cidade
Fonte: IPPUC

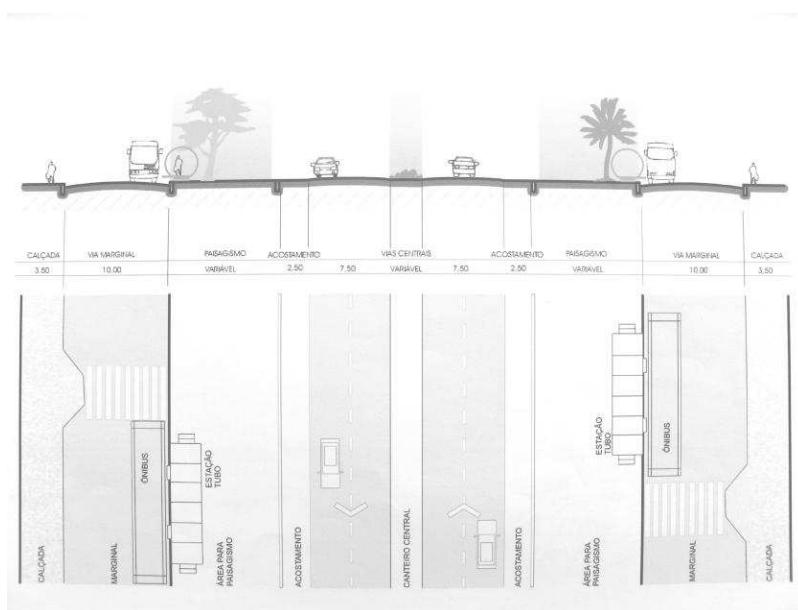


Figura 15 – Corte e planta esquemática do Projeto BR-Cidade
Fonte: IPPUC

No documento do projeto BR-Cidade elaborado pelo IPPUC em 1998 é possível identificar que o principal objetivo do projeto era de transformar a rodovia em um espaço urbano para a cidade:

Quando foi construída, a BR-116 ficava afastada da cidade. Para todo mundo, a BR definia os limites. Ficava onde Curitiba terminava. Agora não é mais assim. A cidade cresceu. Cerca de um terço da população - 450 mil pessoas - vive em bairros que nasceram além da BR. Com a conclusão das obras do Contorno Leste, boa parte do tráfego de caminhões pesados vai ser desviado e o trecho urbano vai virar uma grande avenida. A BR vai ser uma avenida com calçadas, semáforos sincronizados, boa iluminação,

passarelas para travessia de pedestres. As ruas marginais serão pavimentadas e os canteiros arborizados. Este conjunto de obras será um marco da integração entre os dois lados. Avenida nova. Vida nova. [No documento consta que este texto fazia parte do Programa de Governo²⁸ do Cássio Taniguchi, Meu Compromisso com Curitiba, Idéias-Força: BR-Cidade, Setembro de 1996] (CURITIBA, 1998, s/p.).

A preocupação com a transformação deste compartimento urbano de forma mais abrangente, além das questões de circulação, segurança viária e acessibilidade a partir dessa data, também é confirmada por Hayakawa (2010b) ao afirmar que “o BR-Cidade foi um aprimoramento do BR-Vida e começou a ser pensado de forma mais elaborada em 1996”.

Tal situação confirma mais uma vez o crescente aumento de complexidades e das competências do planejamento e da gestão urbana verificado na Seção 3 Referencial Teórico, bem como a constante atualização do planejamento da cidade em relação à dinâmica urbana. No caso, a perspectiva concreta de conclusão do Contorno Leste conduzia o compartimento urbano à novas possibilidades de intervenção.

As principais ações definidas para o projeto foram a manutenção de duas vias centrais, com duas faixas por sentido de tráfego, a complementação das vias marginais com duas faixas de tráfego e estacionamento do lado do alinhamento predial em toda a extensão, já que à época, as mesmas eram descontínuas, e a melhoria dos passeios, paisagismos e iluminação. As vias marginais seriam destinadas à circulação e acesso para as atividades lindeiras e nela circulariam linhas de ônibus. Foram previstas a implantação de estações tubo para operacionalização de Linha Direta.

O Quadro 8 resume as principais ações previstas no projeto BR-Cidade:

COMPONENTE	AÇÃO	DESCRIÇÃO
Circulação	Vias Centrais	Recuperação de pavimento nas vias centrais que permanecem com duas faixas de tráfego por sentido, com canteiro central e acostamentos.
	Vias Marginais	Implantação de 21km de vias marginais, para garantir sua continuidade em ambos os lados das vias centrais e recuperação de pavimento onde as mesmas são existentes. As obras envolvem terraplenagem, pontes, bueiros, drenagem, meio-fio e pavimento.
	Drenagem	Permanência do sistema existente nas vias centrais com a realização das necessárias limpezas e recuperações. Nas vias marginais, devido à colocação de meio-fio, seria construído sistema de drenagem por meio de galerias no canteiro entre a pista central e marginais e bocas de lobo para a coleta de águas pluviais.

(continua)

²⁸ O Programa de Governo refere-se aqui as propostas apresentadas pelo então candidato a prefeito de Curitiba Cassio Taniguchi para o mandato de 1997 a 2000.

(continuação Quadro 8)

Transposições da Rodovia	Execução de transposições em desnível, correções do traçado geométrico e construção de alças de acesso à transposições existentes	Implantação de quatro viadutos: R. Alberico Flores Bueno, Av. Senador Salgado Filho, R. Anne Frank, Av. Wenceslau Braz / R. Te. Fco. de Souza.
		Implantação de quatro trincheiras: R. Rio Juruá, R. Adolpho Melzer, R. Agamenon Magalhães e R. Roberto Cichon.
		Implantação de dois acessos: Av. Comendador Franco e Al. N. Sra. do Sagrado Coração.
		Remanejamento geométrico nos acessos à trincheira Al. N. Sra. do Sagrado Coração.
		Implantação de um semáforo / bolsão: Av. Santa Bernadethe.
Transposições para pedestres	Passarelas	Implantação de vinte e cinco passarelas elevadas com aproximadamente 23 metros de comprimento, a serem executadas em material translúcido, cobertas e permanentemente iluminadas. A implantação das passarelas seria em conjunto com as estações tubo que serviriam à Linha Direta Santa Cândida – Pinheirinho. Os ônibus urbanos deveriam circular somente pelas vias marginais e seus pontos de paradas estariam localizados próximos as passarelas
	Outras travessias	Implantação de áreas destinadas exclusivamente à travessia de pedestres junto as trincheiras e viadutos
Paisagismo	Vias centrais	Implantação de meio-fios moldados in loco no padrão Rodovia nas vias centrais entre a área para paisagismo e o acostamento
	Vias marginais	Construção de calçadas para pedestres ao longo do alinhamento predial
	Parques lineares	Implantação de parques lineares para o desenvolvimento de atividades de lazer, comércio, serviços e para implantação de equipamentos urbanos de interesse da comunidade. A localização dos parques ocorreria em alguns trechos, aonde houvesse disponibilidade de espaço.
	Demais áreas	Implantação de programa de paisagismo com plantio de grama e árvores nas demais áreas da faixa de domínio e entre as vias centrais e marginais.
Iluminação	Vias centrais	Implantação de posteamento nas laterais das vias com postes ornamentais PO-10 com luminárias LM-8 e lâmpadas de vapor de sódio 400 watts.
	Vias marginais	Implantação de posteamento de concreto padrão COPEL junto ao alinhamento predial com luminárias LM-8 e lâmpadas de vapor de sódio 400 watts.
	Transposições / Tapers	Implantação de postes de concreto armado com conicidade reduzida e seção circular altura de 15 metros e conjunto de 4 luminárias tipo pétala, com lâmpadas de vapor de sódio 400 watts (padrão PMC).
Transporte coletivo	Linha Direta Santa Cândida / Pinheirinho	Implantação da linha de transporte com o seguinte itinerário: Terminal maracanã, Estrada da Ribeira, marginal da BR-Cidade, Av. Winston Churchill e Terminal Pinheirinho. Implantação de 56 estações tubo. Operação inicial da linha com 20 veículos (16 operacionais e 4 reservas) a uma frequência de 5 minutos. Integração física e tarifária com as diversas linhas do Sistema Integrado de Curitiba e integração física com as linhas metropolitanas.
	Demais linhas	As seguintes linhas urbanas do Sistema Integrado de Curitiba e Linhas Metropolitanas passariam a trafegar em determinados trechos das vias marginais: Linhas Urbanas – Interbairros II, III, IV e V, bairro Alto, Hugo Lange e Higienópolis Linhas Metropolitanas – Colombo, Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Fazenda Rio Grande.
Portais	Implantação de portais nas duas extremidades da BR-Cidade	Os portais destinar-se-iam a informar o início e o fim da BR-Cidade e contariam com áreas destinadas a prestação de serviços de informações aos turistas sobre a cidade e região, posto da DIRETRAN, disponibilização de telefones públicos, caixas eletrônicos de bancos, sanitários, lanchonete, podendo contar também com lojas para comercialização de produtos curitibanos e painéis informativos.
Zoneamento e Uso do Solo	Legislação	Ajustes na legislação de Uso e Ocupação do Solo nas áreas lideiras e adjacentes ao compartimento transformando zonas de serviço compatíveis com o uso de rodovia em zonas de uso misto via transferência e ou aquisição de potencial construtivo.

Quadro 8 – Resumo das ações previstas no projeto BR-Cidade
Fonte: Organizado pela a autora com base em CURITIBA, 1998, p. 39 a 56.

Conforme pode ser observado no Quadro 8, as ações propostas neste projeto são bastante abrangentes, passando da amenização do caráter de rodovia, com proposição de diversas obras de infraestrutura, à transformação da mesma em um eixo viário importante com caráter de via expressa urbana associada à mudança da tipologia de uso do solo para o compartimento mais compatível com o caráter urbano.

Analisando-se o documento do projeto é possível verificar que diferentemente das ações anteriores, no projeto BR-Cidade, a administração local está mais preocupada com a transformação do compartimento em uma área com caráter mais urbano e não apenas com a questão da acessibilidade e integração física entre os dois lados da rodovia. Observa-se desta forma um aumento de complexidade com relação às intervenções anteriormente propostas e implantadas.

Com relação ao posicionamento técnico do planejamento e da gestão urbana verifica-se que os mesmos agem no sentido de adequarem-se à nova realidade urbana e social da cidade e à uma condição mais atualizada com esta nova demanda.

Hayakawa (2010b) ao descrever a transição do projeto BR-Vida para o projeto BR-Cidade confirma essa capacidade técnica do corpo de planejamento urbano local adaptar-se à dinâmica de crescimento e desenvolvimento da cidade afirmando que após o projeto BR-Vida, com o

[...] intuito de tentar já se apropriar mais ainda da própria faixa da rodovia como algo que pudesse integrar a cidade toda, mas não tratar a rodovia como uma rodovia, mas sim, como uma grande avenida que pudesse integrar os bairros [...] a proposta virou como uma proposta de BR-Cidade, algo que pudesse integrar as malhas norte e as malhas sul e não encarar mais a rodovia como uma barreira urbana. Essa idéia veio antes ainda da perspectiva de se construir o Contorno, mas já dentro de uma idéia de pensar a rodovia como cidade até transformando gradativamente seu uso que era rodoviário, inclusive mexendo no uso do solo, para atividades mais urbanas. [...] Então, no momento em que a Contorno Leste seria executada, evidentemente, boa parte dos grandes transportes se deslocaria e com isso permitiria o uso da rodovia como uma grande via urbana como era o projeto da BR-Cidade.

Com relação ao financiamento destas ações, o Projeto BR-Cidade fazia parte dos Projetos Estratégicos da Gestão de 1997 a 2000. As ações que foram implementadas foram realizadas com recursos municipais. Contudo, as ações propostas não foram totalmente implantadas, pelo contrário. Foram implantados alguns redutores eletrônicos de velocidade, a iluminação da rodovia e duas transposições em desnível. Por outro lado, por meio desse projeto foi realizada a alteração na legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo, uma ação que passa a interferir no planejamento de longo prazo da cidade, contribuindo posteriormente para a viabilização da implantação da Linha Verde. A Figura 16 demonstra a BR-116 após as intervenções realizadas pelo projeto BR-Cidade.



Figura 16 – Vista parcial da BR-116 com as intervenções realizadas pelo Projeto BR-Cidade
Fonte: IPPUC

Almeida (2010b) comentou os resultados do projeto, bem como, os motivos desses resultados afirmando que

[...] nós conseguimos [...] mexer em algumas interseções, implementar a iluminação pública, alteramos o zoneamento. Mas aconteceu que a base do BR-Cidade era a transferência da rodovia para o município. E isso não foi possível nesse prazo. Porque a obra do contorno rodoviário que estava prevista para terminar em 1997, 1998 só foi concluída no final de 2002. Então não era possível implementar ações que [...] descaracterizassem a função rodovia. Então não era possível fazer um projeto que não fosse adequado às normas vigentes do DNIT. Esse fato complicava muito a implementação do BR-Cidade, pois [...] vinha com outra lógica em relação ao BR-Vida, que era a de urbanizar. [...] não tinha como urbanizar uma rodovia se ela continuava com o papel de rodovia. Esse foi o motivo principal da gente não conseguir efetivar grandes transformações.

Contudo não foi apenas a questão da não conclusão do Contorno Leste que dificultou a implementação das ações previstas no projeto. Nesse sentido Almeida (2010b) aponta que

[...] o BR-Cidade era um projeto muito caro. No BR-Cidade original, que era mais aquele de implantação de via expressa, tínhamos inúmeras interseções em desnível, passarelas, etc., então o custo era, na época, de mais de R\$ 400 milhões todo o projeto. Eram vinte e uma transposições ao longo do trecho. Era um projeto bem mais caro também.

Dessa forma, evidencia-se o importante papel que desempenha a questão que envolve o financiamento urbano nas ações de planejamento e gestão urbana, um dos aspectos também abordados nessa pesquisa. Exemplificando essa questão

de financiamento, Almeida (2010b) apontou que mais um motivo que colaborou para a não efetivação da totalidade das ações previstas no projeto BR-Vida foi o fato de em 1999 ter surgido a possibilidade de financiamento junto ao governo japonês que permitiu que fosse desenvolvido o projeto que se denominou Sistema de Transporte de Alta capacidade (STAC), que será apresentado na sequência, que, somado ao fato de não se ter a rodovia convertida em via expressa urbana, ganhou-se um tempo de amadurecimento no qual outras idéias para o compartimento foram desenvolvidas até posteriormente resultar na implantação da Linha Verde.

A perspectiva de financiamento e o amadurecimento das idéias também podem demonstrar a importância de que o processo de planejamento e gestão urbana estejam sempre se adaptando as transformações, oportunidades e dinâmicas urbanas, bem como a uma constante monitoração das ações implementadas e a uma constante busca de alternativas para as soluções dos problemas urbanos. Hayakawa (2010b) ao descrever como ocorreu a incorporação do componente transporte coletivo no projeto BR-Cidade demonstra como a monitoração das ações e a busca de novas perspectivas e oportunidades contribuíram para em seqüência ao projeto BR-Cidade serem desenvolvidos os projetos do STAC e até mesmo da Linha Verde:

No final de 1998, início de 1999 havia o projeto de transporte do metrô que ligava o Pinheirinho²⁹, passando pela Affonso Camargo e indo até o Cajuru³⁰ por causa da demanda. Havia uma pesquisa da URBS apontando que as maiores demandas em crescimento estariam em direção ao município de Pinhais³¹ e também no Pinheirinho. Então havia uma proposta do metrô nesse sentido de interligação. Com o estudo aprofundado de liberar a BR foi pensado e discutido [...] inclusive a nível metropolitano, que seria melhor então fazer essa integração através da BR, ao invés do metrô passar pelo Pinheirinho-Centro indo para o Cajuru, já faria essa ligação utilizando a rodovia, transformando em uma grande avenida com um eixo de integração metropolitana, indo até Colombo. Com isso não precisaria mais dessa ligação Pinheirinho até o Cajuru, até porque o destino do Pinheirinho em direção ao Cajuru já se faria pela própria BR. Então nesse sentido houve um grande avanço porque incorporou no Projeto BR-Cidade o projeto de colocar o transporte coletivo, assim como foi feito no Setor Estrutural, um grande transporte para induzir esse crescimento e integração. No início foi pensado como um deslocamento da integração usar a faixa da rodovia como integração do transporte urbano e metropolitano e, em função disso é que se buscou uma perspectiva e um projeto novo que surgiu o STAC.

²⁹ Bairro localizado ao sul de Curitiba.

³⁰ Bairro localizado na porção leste de Curitiba.

³¹ Município localizado à leste de Curitiba.

O próximo item refere-se ao desenvolvimento do projeto Sistema de Transporte de Alta Capacidade STAC elaborado posteriormente ao projeto BR-Cidade.

4.3.4 Sistema de Transporte de Alta Capacidade - STAC

Baseado no fato de que a cidade de Curitiba adotou um modelo de planejamento integrado, com a indução do crescimento ancorada em um modelo de integração entre uso do solo, sistema viário e transporte, em contínuo processo de monitoramento e, desta forma, adequando-se constantemente às novas necessidades, no final de 1998, uma das preocupações da administração local era com relação à integração metropolitana. Naquela época com a legislação de uso do solo em fase de revisão com relação ao seu referencial legal de 1975, era evidente que Curitiba havia se consolidado como pólo de uma região metropolitana e que uma maior integração era demandada (CURITIBA, 1999).

Na ocasião foi identificada a importância da antiga BR-116, na área urbana de Curitiba como uma via de distribuição dos deslocamentos metropolitanos, sendo que a implementação dos contornos rodoviários em fase de conclusão proporcionariam também a redistribuição do transporte de carga que passava pela região. Somados a estes, outros fatores indicaram ao município a possibilidade de transformação deste compartimento em um novo eixo de desenvolvimento, assim como foram os eixos estruturais norte e sul. A idéia principal era implementar um eixo de desenvolvimento que seria convertido em parque linear, priorizando o meio ambiente, redimensionando a ocupação urbana e melhorando a acessibilidade para o emprego, educação e lazer de toda uma região (CURITIBA, 1999).

Na época, em virtude de relações da PMC com o governo do Japão foi vislumbrada a possibilidade de realizar um financiamento junto ao *Japan Bank for International Cooperation* (JIBC). Contudo, a fonte do recurso era voltada à questões ambientais, dessa forma, o projeto proposto pela PMC apresenta uma conotação ambiental.

Esta vertente ambiental pode ser observada nas premissas estabelecidas no documento do Projeto do Sistema de Transporte de Alta Capacidade – STAC que foi apresentado ao JIBC. Nele consta que o

novos eixos de desenvolvimento consolidam-se com a implantação de infraestrutura viária e de transporte compatíveis com a escala urbana da Grande Curitiba, transformando-o em uma nova avenida, fronteira de desenvolvimento urbano, formando um corredor de integração para vários bairros de Curitiba e para a RMC, conciliando o meio urbano com meio ambiente (CURITIBA, 1999, p. 23).

Conforme descrito no documento do STAC, o principal objetivo era a integração metropolitana por meio da implantação de um novo eixo de desenvolvimento, nos mesmos moldes dos setores estruturais, com a implantação de uma nova avenida e de um sistema de transporte. A nova avenida permitiria a melhoria da acessibilidade urbana e metropolitana, com o tráfego de acesso a vários bairros sendo feito por vias contínuas com três faixas de circulação de veículos cada uma, separadas por um canteiro com aproximadamente cinco metros onde seria implantado uma estrutura elevada para um sistema de transporte de alta capacidade, o STAC, cujo modal era o *monorail*. O tráfego local de atendimento às atividades da via seria feito por vias marginais.

Com relação à circulação de pedestres nos sentidos longitudinal e transversal, que na época era muito dificultado pela inexistência de calçadas, iluminação e sinalização em muitos trechos, seria melhorada, além da construção de travessias apropriadas, integradas às estações para embarque e desembarque no STAC (CURITIBA, 1999).

Com os canteiros liberados entre as marginais e as vias expressas, os mesmos seriam transformados em um parque linear contínuo de 20 km de extensão, que receberia tratamento paisagístico adequado (CURITIBA, 1999).

O zoneamento e uso do solo, conforme revisão de legislação em andamento na época, seria adequado, e de zona de serviço passaria à zona de uso misto, com possibilidade de acréscimo de potencial construtivo por meio da utilização de instrumento de transferência de potencial de outras áreas da cidade, desta forma, buscando a minimização de especulação imobiliária (CURITIBA, 1999).

O Quadro 9 resume as principais intervenções propostas.

COMPONENTE	AÇÃO	DESCRIÇÃO
Sistema de Transporte STAC	Via Permanente	Implantação de sistema de transporte de massa com capacidade para transportar até 33.000 passageiros/hora/sentido - <i>Monorail</i> . Circulação de veículos em vias elevadas com estrutura de concreto protendido formando um monotrilho. Propulsão elétrica dos veículos, fornecida por meio de cabeamento instalado ao longo das vias. Implantação de três linhas com dezenove estações, na maioria elevadas.
	Estações	
	Garagens e Oficinas Carros	
	Energia	
	Subestações	
	Sinalização e comunicação	
Infraestrutura urbana	Parque Linear	Implantação de Parque Linear nos canteiros disponíveis entre as vias expressas e as vias marginais, ultrapassando um milhão de metros quadrados, sendo dotada de equipamentos de recreação, esporte e lazer, com paisagismo e arborização.
	Nova Avenida	Readequação da antiga BR-116 com relação a aspectos viários, de circulação de pedestres e iluminação.
	Uso do Solo	Mudança de zoneamento de uso de serviço para uso misto.

Quadro 9 – Resumo das ações previstas no projeto do STAC apresentado ao governo do Japão
Fonte: Organizado pela autora com base em CURITIBA, 1999.

As Figuras 17 a19 ilustram a proposta idealizada para o projeto do STAC.

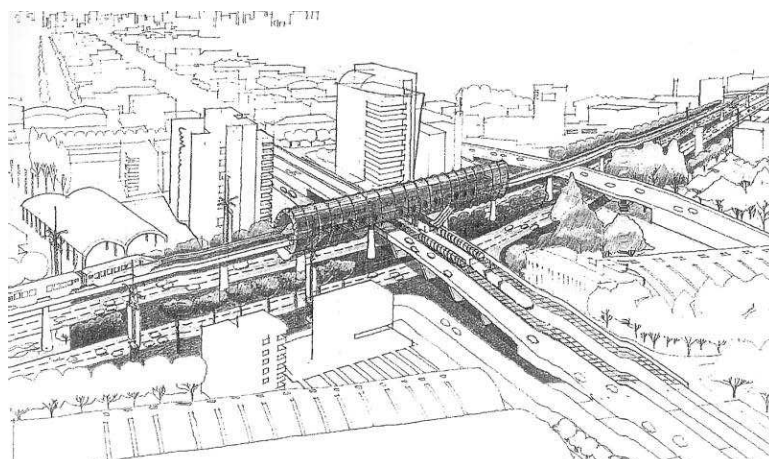


Figura 17 – Perspectiva da proposta idealizada no Projeto STAC
Fonte: IPPUC

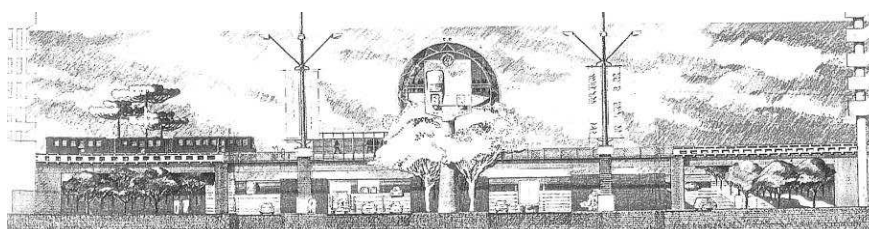


Figura 18 – Seção transversal da proposta idealizada no Projeto STAC
Fonte: IPPUC

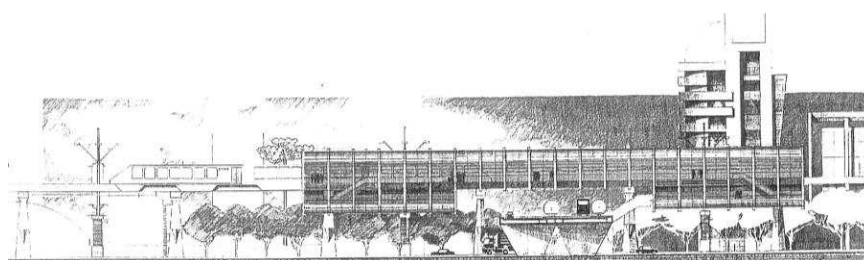


Figura 19 – Seção longitudinal da proposta idealizada no Projeto STAC
Fonte: IPPUC

Após encaminhamentos junto ao governo federal e ao JIBC que duraram aproximadamente dois anos não foi possível viabilizar seu financiamento.

Embora o projeto final do Sistema de Transporte de Alta Capacidade tenha uma conformação urbana e até mesmo um modal de transporte bastante diferenciado com relação ao proposto no projeto BR-Cidade (o *monorail*), observa-se que o planejamento urbano da cidade manteve princípios do projeto BR-Cidade: transformar este compartimento em um espaço urbano para uso da cidade, integrar outros compartimentos da cidade, aprimorar a infraestrutura urbana e de transporte. Desta forma, apesar da clara acomodação de interesses, tendo em vista a forma de financiamento vislumbrada (recurso ambiental), o projeto do STAC não pode ser apontado como um desvirtuamento do planejamento urbano local e sim um esforço da administração local em viabilizar de a transformação deste espaço tendo na perspectiva de suas ações a oportunidade do recurso financeiro ofertado pelo governo japonês.

Hayakawa (2010b) que exercia a presidência do IPPUC quando o projeto do STAC foi desenvolvido, ao descrever o projeto do STAC reforçou o afirmado acima ao apontar que

havia o interesse do governo japonês de ter essa linha de transporte, então, essa era a concepção de uma nova linha que com certeza se aplicaria ao programa do governo japonês, de um recurso que era basicamente destinado a questão ambiental. Aliando a idéia de colocar o transporte na rodovia com o aspecto ambiental é que surgiu também de fazer todo um estudo de transformação mesmo ao longo de toda a BR, para viabilizar e enquadrar dentro de um programa ambiental, aproveitando-se a oportunidade do recurso [...]. No início ainda nós não tínhamos ainda um modal a ser colocado, tanto que nas primeiras discussões nós já falávamos nas alternativas de modal, que poderia ser um aperfeiçoamento do biarticulado ou qualquer um outro modal, que acabou indo para o STAC, que era o *monorail*. Mas sempre com a idéia de que caso não se conseguisse viabilizar o recurso para um modal de valor mais elevado, voltaria-se ao mesmo projeto que era da canaleta de ônibus. Então isso nunca foi abandonado, tanto que nas opções já previa-se que o espaço que seria utilizado para o *monorail* era o espaço que também já poderia ser utilizado para o ônibus biarticulado.

Almeida (2010b) concordou com o acima exposto ao afirmar que quando se teve a possibilidade do recurso do governo japonês, mesmo que o projeto tenha sido concebido de forma diferenciada ao comparar-se com o projeto BR-Cidade, essa concepção diferenciada, embora nitidamente demostre a influência econômica com

relação ao produto final, não caracteriza um desvirtuamento com relação às premissas do planejamento urbano da cidade:

[...] e aí sim entra a influência do dinheiro, que era a possibilidade do governo japonês investir emprestando recursos [...] aí já se veio a idéia de fazer um sistema de transporte diferente para lá. Pegou-se um viés mais do sistema de transporte. Daí a possibilidade do *monorail* ser implantado ali. As características físicas eram mais favoráveis e se pensou nisso. Então o projeto saiu da perspectiva mais viária para um projeto mais de transporte público e voltado para uma tecnologia japonesa, já que o recurso era japonês. O recurso do governo japonês era um recurso interessante para se fazer um projeto que não era bem o que estava se prevendo lá, que era uma urbanização da rodovia, etc., o *monorail* era um projeto de transporte público [...]. Não tinha adaptação nenhuma do espaço, a não ser claro, coisas como passarelas para se chegar nas estações de embarque e desembarque, mas no STAC não tinha uma mudança da realidade da BR que já se tinha no BR-Cidade. O projeto resultante do recurso que viria do governo japonês não era divergente, mas representou a oportunidade de se fazer uma outra coisa que podia ser benéfica também.

A dificuldade de viabilização do recurso demonstra mais uma entre tantas complexidades enfrentadas pelo planejamento e gestão urbana das cidades. Demonstra também as externalidades à que ficam sujeitos limitando seus resultados. Hayakawa (2010b) ilustrou as externalidades e complexidades relacionadas a essa questão:

O financiamento do governo japonês era específico para a questão ambiental. Na realidade, o fundo, que era denominado Fundo Obushi [foi criado] para socorrer os países que estavam com dificuldades, no caso [...] os países asiáticos, que a gente chamava da quebra dos tigres em 1998 [...]. O fundo tinha um prazo, que era de três anos [...]. Daí nossa dificuldade em iniciar um projeto, desenvolver um projeto, aprovar dentro dos parâmetros da burocracia, em termos de aprovação no Senado, nos ministérios todos, no prazo curto de dois anos, para depois tramitar ainda no governo japonês mais um ano. Infelizmente esse processo foi muito longo, muito demorado, até por dificuldades que tivemos no Senado, e por isso quando chegamos com o projeto praticamente em fase final, faltava somente dois meses para expirar o fundo [...]. O governo japonês informou que [...] não seria possível analisar o projeto e não poderia incluir mais o projeto dentro desse mesmo fundo. Então com isso, nós perdemos essa grande oportunidade, pois o prazo do fundo era de quarenta anos, com taxa de juros de um por cento ao ano. Era um recurso muito barato, praticamente dado, isso não existe em termos de financiamento normal, nem no Banco Mundial, nem no BID não há nenhum financiamento desse tipo com essas condições de financiamento. Então perdemos o recurso, mas por isso veio a oferta do BID e voltamos ao projeto inicial que era de fazer com o bi-articulado.

Contudo, não são apenas externalidades, complexidades e limitações que permeiam a atuação do planejamento e da gestão urbana. A impossibilidade de viabilização deste projeto conduziu a administração da cidade a se buscar novas alternativas para a transformação da antiga BR-116, que resultou na oportunidade de financiamento do projeto junto ao BID. Começou-se então a delinear a implantação de um eixo de transporte com o mesmo modal já em uso nos eixos estruturais da cidade, o *Bus Rapid Transit* (BRT). Desenvolveu-se então o projeto da Linha Verde.

Hayakawa (2010b) descreveu como ocorreu a inserção do BID como novo agente financiador para uma nova proposta na BR-116 que foi posteriormente chamada de Linha Verde:

ao mesmo tempo em que estava em andamento a possibilidade de execução do projeto com recurso do governo japonês, devido a grande interface do projeto de transporte com a questão ambiental, com o uso do solo que é uma característica de Curitiba, e essa experiência foi bem sucedida junto à organismos internacionais como o caso Banco Mundial e o BID, havia o interesse do BID de financiamento desse projeto. Mas o BID [...] já havia informado [...] que não conseguia concorrer com a oferta de um financiamento nos padrões da oferta do governo japonês. O BID sempre colocou que, caso não fosse concretizado esse financiamento, ele estaria [...] à disposição [...] de Curitiba para viabilizar essa obra. Por isso, [...] tão logo expirou o prazo do financiamento do governo japonês, retomou-se conversas com o BID [...]. Na época houve inclusive uma disputa entre o BID e o Banco Mundial para pegar o nosso projeto, porque tanto o Banco Mundial, quanto o BID entendiam que esse projeto era um grande case [...]. O grande ganho nesse sentido foi [a] discussão que tivemos paralelamente ao projeto, do zoneamento urbano, aonde já na atualização da Lei de Zoneamento e Uso do Solo de 2000 já se incorporavam [...] mudanças da Lei, inclusive com os mecanismos que hoje estão no Estatuto da Cidade. Não devemos esquecer que esses incentivos e mecanismos foram incluídos na nossa legislação antes da aprovação da Lei Federal. [...] Isso já era algo que o BID e o Banco Mundial já consideravam como grandes inovações urbanas e tinham o interesse nesse financiamento. Cabe destacar que essas mudanças na Lei já eram oriundas de estudos do projeto BR-Cidade, um aperfeiçoamento de mecanismos que Curitiba já dispunha [...].

Descreve-se no item seguinte o projeto da Linha Verde que foi implementado com a ajuda de recursos provenientes do BID.

4.3.5 Linha Verde

A Linha Verde é um projeto implementado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID. Caracteriza-se por ser um projeto de transporte e de transformação urbana da antiga BR-116. A sua viabilização foi possível em função da tão esperada finalização das obras do Contorno Leste e da conseqüente transferência da administração desse trecho da rodovia para a Prefeitura de Curitiba.

O projeto da Linha Verde foi integrante do Programa de Transporte Urbano II do BID. A seguir são apresentadas as características e objetivos iniciais do projeto, conforme descrito na carta-consulta do Programa encaminhada à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX)³².

Segundo informações constantes na Carta-consulta para o financiamento do projeto que resultou na implantação parcial da Linha Verde, na época chamada de Eixo Metropolitano, o Programa de Transporte Urbano II tinha como objetivo principal o aperfeiçoamento do sistema de transporte coletivo de Curitiba e RMC, buscando atender de maneira mais eficaz as crescentes demandas provenientes do aumento populacional na região e do processo de integração do sistema de transporte de Curitiba com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (CARTA-CONSULTA À COFIEEX, 2002). Na descrição dos seus objetivos específicos podem ser observados outros aspectos referentes ao Programa, a saber:

promover equidade social, contribuindo para uma sociedade mais democrática, com redução das desigualdades sociais através da melhoria do desempenho dos modos de transporte;
aperfeiçoar os meios de transporte mais usados pela população de menor renda, o transporte público e o não motorizado, objetivando aprimorar o acesso ao trabalho e aos serviços especialmente de educação e saúde, com qualidade, reduzindo os congestionamentos, a poluição ambiental e os acidentes de trânsito;
implantar o Eixo Metropolitano;
ampliar a capacidade da RIT;
melhorar a infraestrutura das vias alimentadoras da RIT;

³² A COFIEEX é um órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal e sua principal função é identificar, examinar e avaliar pleitos de apoio externo de natureza financeira (reembolsável ou não reembolsável), com vistas à preparação de projetos ou programas de entidades públicas no Brasil.

promover facilidades para os usuários da RIT; e aperfeiçoar a segurança viária (CARTA-CONSULTA À COFIEEX, 2002, p. 23, grifo nosso).

Na descrição dos objetivos é possível observar não apenas a questão da melhoria da infraestrutura de transporte, como também a busca por outros resultados de cunho social, ambiental e relacionados à segurança no trânsito. Apesar do Programa BID II não se destinar exclusivamente a implantação da Linha Verde, destacamos os outros aspectos que faziam parte do Programa com o intuito de ressaltar a abrangência de objetivos que fazem parte do escopo do Programa.

Conforme apresentado na carta-consulta, o Programa compreendia uma série de ações de infraestrutura viária e de transporte, sendo que sua principal ação referia-se à execução do Eixo Metropolitano da Rede Integrada de Transporte no compartimento da antiga BR-116 em Curitiba em um trecho urbano de 18 km, que posteriormente foi denominado de Linha Verde.

Com relação ao Eixo Metropolitano especificamente, as ações previstas no Programa incluíam a implantação da canaleta exclusiva para transporte coletivo, obras de drenagem, recuperação das vias centrais e marginais da antiga rodovia e implantação de vias marginais. Além destas ações, com o objetivo de solucionar as interseções com a antiga BR-116, estavam previstas trincheiras em cruzamentos críticos, bem como a adequação de obras de arte existentes. Complementando a infraestrutura de transporte foram previstas também a implantação de 32 estações para o atendimento de três linhas de transporte, divididas em cinco modelos distintos. No Eixo foi previsto também a implantação de ciclovias a fim de compor um sistema de circulação do parque linear, também proposto, com plantio de árvores e demais elementos paisagísticos. Foi previsto ainda a implementação de sinalização horizontal, vertical, semaforica e indicativa, sendo que com relação à sinalização semaforica o compartimento seria tratado como uma nova subárea do Controle de Tráfego em Área (CTA), objetivando uma maior agilidade na operação do sistema de transporte proposto. A Figura 20 apresenta uma visão geral proposta pelo projeto.

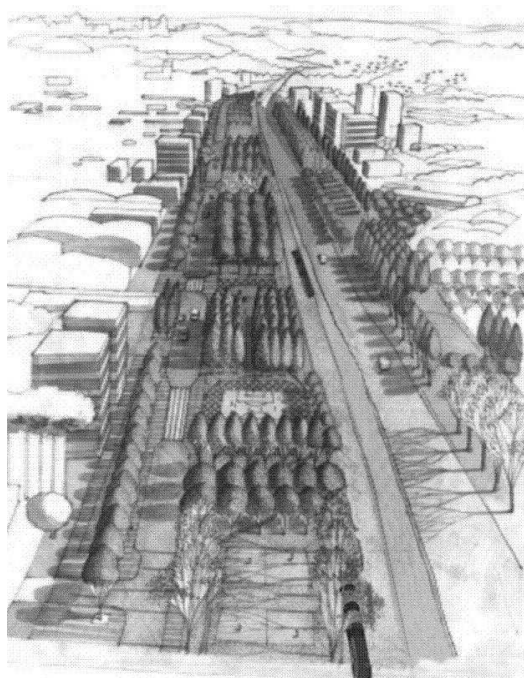


Figura 20 – Perspectiva ilustrativa da proposta idealizada para o Programa BID II
Fonte: IPPUC

A figura 21 demonstra o traçado das linhas propostas e a localização das estações.

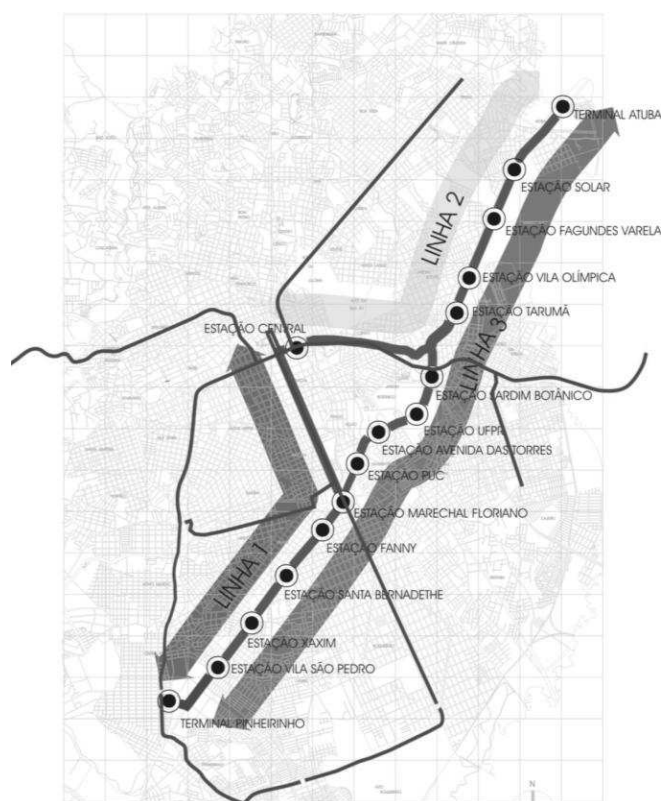


Figura 21 – Proposta do Eixo Metropolitano idealizado para o Programa BID II
Fonte: IPPUC

As Figuras 22, a 25 apresentam detalhes das estações e do traçado das vias.

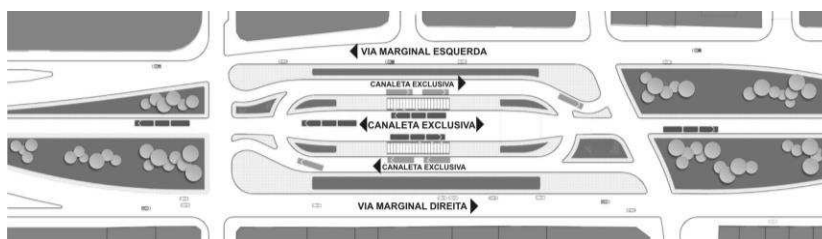


Figura 22 – Planta esquemática das estações de embarque e desembarque do Programa BID II
Fonte: IPPUC



Figura 23 – Perspectiva das estações de embarque e desembarque do Programa BID II
Fonte: IPPUC

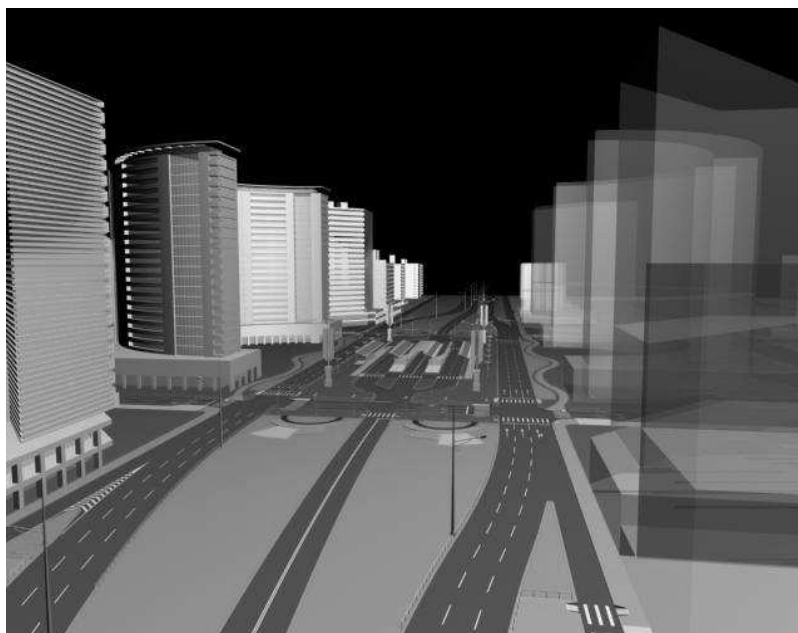


Figura 24 – Vista geral da área do projeto com o novo adensamento
Fonte: IPPUC

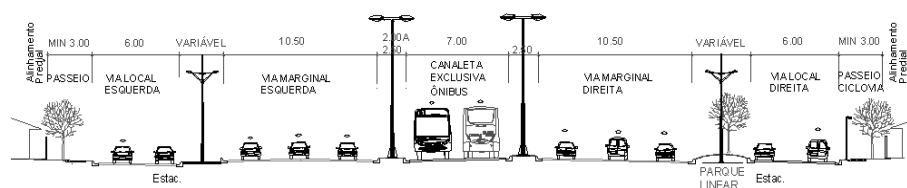


Figura 25 – Seção Transversal da proposta
Fonte: IPPUC

Na carta-consulta observa-se também a inserção de outros intervenientes no processo de financiamento, uma vez que foi proposto que a frota referente a este Eixo seria adquirida pela iniciativa privada (quarenta unidades de ônibus tipo biarticulado), sendo que os mesmos deveriam ter características técnicas superiores aos modelos em uso na época (CARTA-CONSULTA À COFIEIX, 2002). Item este que o município já possuía experiência, uma vez que a frota de ônibus local é de propriedade da iniciativa privada, sendo que a PMC remunera as empresas por quilômetro rodado.

No Quadro 10 apresenta-se um resumo das principais ações previstas no Componente Eixo Metropolitano do Programa BID II conforme Carta-consulta apresentada à COFIEIX em dezembro de 2002:

COMPONENTE	AÇÃO	DESCRIÇÃO
Implantação do Eixo Metropolitano da Rede Integrada de Transporte	Pavimentação	implantação de canaleta exclusiva para transporte coletivo e recuperação das vias laterais da rodovia e obras de drenagem.
	Transposição em desnível	Implantação de trincheiras e adequação de obras de arte existentes nas seguintes interseções: Trincheiras no Trevo do Atuba e N. Sra. do Sagrado Coração, readequação dos viadutos da Av. Mal. Floriano, da Av. Victor Ferreira do Amaral, readequação das trincheiras da Av. Winston Churchill e Av. Pres. Affonso Camargo.
	Estações de embarque e desembarque (32 estações para o atendimento de três linhas de transporte)	Implantação de estações divididas em cinco modelos básicos: Estação Central localizada na Pç. Eufrásio Corrêa, Terminal CIC Sul e Terminal Atuba, Estações junto à viadutos de vias coletoras que fazem transposição ao Eixo e Estações nas vias coletoras com sentido duplo de circulação (binários).
	Ciclovias	Implantação de ciclovias compondo o sistema de circulação do parque linear localizadas ao norte da Av. Mal. Floriano entre as marginais e o alinhamento predial, e ao sul da Av. Mal. Floriano entre a via marginal e a canaleta exclusiva.
	Paisagismo	Implantação de arborização, plantio de grama, arbusto e flores, e equipamentos que compõem o parque linear, incluindo calçamento junto ao alinhamento predial e no parque linear.
	Sinalização horizontal e vertical, semafórica e indicativa	Implantação de sinalização horizontal e vertical e semafórica em forma de nova subárea do CTA.
	Iluminação	Implantação de iluminação complementar das ciclovias, parque linear e travessias de pedestres.
	Frota	Aquisição pela iniciativa privada de quarenta unidades de ônibus biarticulados com características superiores aos modelos vigentes a época.

Quadro 10 – Resumo das ações previstas na carta-consulta à COFIEIX em 2002 com relação ao Componente Eixo Metropolitano

Fonte: Organizado pela autora com base na Carta-consulta à COFIEIX de dezembro de 2002.

Com relação à operacionalização dos investimentos acima descritos, conforme a carta-consulta, a PMC seria responsável por assumir 22,8% e a Iniciativa Privada 17,2%, que somados corresponderiam à contrapartida junto ao BID de 40% dos investimentos, sendo a PMC mutuário e executor do Programa. O valor total do programa era de U\$ 133.400.000,00, sendo que o Componente Eixo Metropolitano representava US\$ 51.000.000,00.

Com relação às questões de fortalecimento institucional do Executor e Co-executores do Programa, consta na carta-consulta que “devido à vasta experiência acumulada ao longo dos anos pelos órgãos executor e co-executores, nas realizações previstas pelo Programa”, a PMC não considerava necessária a realização de ações voltadas para este propósito (CARTA-CONSULTA À COFIEIX, 2002, p. 105).

Cabe ressaltar que houve outra carta-consulta à COFIEIX, anterior a esta, que resultou na aprovação pela mesma em 18 de outubro de 2001, de um financiamento de US\$ 80.040.000,00 pelo BID, conforme ajuda de memória, da Missão de Identificação do Programa de Transporte Urbano de Curitiba II, realizada entre os dias 7 e 11 de janeiro de 2002. Nessa primeira aprovação não constava a implementação do Eixo Metropolitano, pois, conforme ajuda de memória da Missão de Orientação do BID ao Programa, ocorrida entre os dias 02 e 06 de dezembro de 2002, consta que a Missão foi informada do interesse da PMC em introduzir este novo componente, o Eixo Metropolitano. Desta forma o Programa foi para um custo total equivalente a US\$ 133.400.000,00. Almeida (2010b) descreveu como ocorreu a inserção do financiamento do Eixo Metropolitano no Programa BID II:

a Prefeitura já estava negociando com o BID na época. Em 2001 a gente começou a montar um projeto BID. o programa do STAC foi de 1999 [...] a 2002. Então em 2002, quando se chegou a conclusão que o *monorail* não seria mais viabilizado, a gente estava negociando com o BID, desde 2001, o programa BID II, que tinha muita coisa diferente. Então, em uma missão aqui o Prefeito resolveu perguntar ao BID se ele poderia financiar o Eixo Metropolitano. Foi feita a reunião aqui e uma missão do BID que era para ser de fechamento acabou sendo de abertura, porque eles concordaram com o projeto e metade do programa BID II passou a ser o Eixo Metropolitano e metade continuou com coisas que já estavam previstas, de obras múltiplas, na cidade como um todo. Dessa forma, metade do Programa BID II original foi cortado para que se pudesse viabilizar o Eixo Metropolitano – Linha Verde, que era fisicamente a Linha Verde Norte e Sul. Dessa forma, com o BID II foram duas cartas-consulta, a primeira em 2001 que não incluía a Linha Verde e a segunda, em 2002, incluindo a Linha Verde.

Com relação às exigências do órgão financiador, conforme pôde ser observado nas ajudas de memória das duas missões do BID em Curitiba verificou-se que o Banco deu direcionamento com relação ao encaminhamento de diversas ações para o município de Curitiba. Entre elas destacam-se ações de ordem administrativa para o andamento do empréstimo, questões de caráter executivo com

relação à definição de especificações e detalhamento de componentes do Programa, questões relativas à identificação dos condicionantes ambientais dos projetos e planos de manejo para os componentes iniciais, esclarecimentos quanto à clareza na identificação do problema e sua vinculação ao transporte coletivo, elucidação de questões técnicas dos projetos, principalmente com relação ao Eixo Metropolitano. Observa-se também o comprometimento do Banco quanto ao encaminhamento ao município de exemplos de editais de obras, equipamentos e consultoria de projetos recentes.

Ao se analisar as ajudas de memória das missões do BID, não é possível afirmar que o Banco fez imposições ao município. Pode-se afirmar que, a fim de assegurar o encaminhamento do mesmo, para o Banco eram necessárias a realização de algumas ações que, de seu ponto de vista, garantiriam sua execução. Desta forma, conforme inclusive apontado nas entrevistas realizadas percebe-se na relação BID – PMC, mais negociação e cooperação do que imposição. Hayakawa (2010b) ao comentar sobre possíveis imposições do BID afirmou que o mesmo não fez imposições e que

eles entenderam bastante a proposta e o objetivo do programa todo e não houve assim grandes interferências, a não ser em questões mais específicas com relação à algumas coisas que pudessem impactar dentro da vizinhança e essa preocupação do Banco com aspectos negativos do projeto. Quando tem uma intervenção muito grande sempre eles têm um interesse muito grande em abordar como a Prefeitura vai resolver essas questões durante a obra. Quais os impactos durante a obra que vão atingir a população. Mas essa preocupação inclusive vai ao encontro do interesse da própria Prefeitura em reduzir ao máximo o impacto [...]. Eu penso que o reflexo disso é de resultar em um plano mais abrangente se preocupando com todos os aspectos da obra e também do impacto decorrente dessa obra junto à população.

Almeida (2010b) ao comentar sobre o relacionamento do governo local com o BID concorda com essa afirmação ao descrever que apesar de terem ocorrido algumas exigências por parte do Banco, as mesmas não interferiram nos objetivos do projeto:

[ocorreram exigências] mas nada muito significativo e mais do ponto de vista técnico. Nas missões à Curitiba eles traziam consultores de diversas áreas e esse acompanhamento era feito. Então se mostrava as proposições do projeto e nas discussões, às vezes, era sugerido que se agregassem algumas sugestões desses especialistas, com o propósito de melhorar o que estava sendo proposto. Mas era do ponto de vista pontual. Do ponto de

vista de conceituação [não existiu] nada muito contundente em termos de exigências.

Almeida (2010b) destacou que se houve uma maior imposição foi com relação as exigências ambientais, mas não no sentido de ser algo que disvirtuasse os objetivos do município, apenas no sentido de que o modo de fazer solicitado pelo Banco se caracterizou de forma diferenciada em relação à prática local:

os estudos ambientais que foram exigidos foram bem mais complexos. Inclusive mais complexos do que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente estava acostumada a pedir. Então dentro desse aspecto o BID pediu o que queria. Por exemplo, foi feito um PBA, que era um Projeto Básico Ambiental. Esse PBA nunca foi feito na Prefeitura. Se fazia o EIA-RIMA e isso era suficiente. Se fazia o EIA-RIMA e já especifica ali dentro o que se vai fazer e no licenciamento ambiental o órgão licenciador pedia nas diversas fases o que precisaria ser feito. O PBA já é um complemento disso. O PBA diz que as ações previstas no EIA-RIMA tinham que ser desenvolvidas, descritas, com responsáveis, porque no caso do EIA-RIMA se diz que vai ser feita determinada medida, agora num PBA as medidas são descritas, assim como quem é o responsável, em que prazo serão feitas. Então o PBA é praticamente um plano de ação do EIA-RIMA. Isso não era algo que a Prefeitura exigia [...]. Então, dentro dessa lógica existem exigências que ou são cumpridas ou não se tem o recurso. Mas não é uma exigência que acarrete em mudança daquilo que se pretende fazer, são exigências que somente mudam a maneira de como se vai fazer.

Outro aspecto que chama bastante a atenção com relação ao processo de financiamento do Programa BID II é o prazo que uma negociação de empréstimo com um agente financeiro pode levar para se consolidar. O Eixo Metropolitano, posteriormente chamado de Linha Verde, teve sua execução finalizada em 2009. O primeiro registro de negociação com o BID identificado nesta pesquisa, considerando a inserção do Eixo metropolitano é de 2002. Sem dúvida, um prazo de quase uma década conduz a uma flexibilidade não apenas por parte do município, como também do agente de financiamento. Dessa forma, a capacidade de adaptação do processo de planejamento e gestão urbana local demonstra ser, nesse caso, ainda mais importante do que como já foi descrito anteriormente, pois a concepção de um Programa como este a que o projeto da Linha Verde fazia parte fica bastante exposto à externalidades e complexidades inerentes ao processo de negociação e aprovação.

Analisando os relatórios *ex-post* do Programa BID II, pode-se observar que muitas das ações previstas inicialmente na carta-consulta de dezembro de 2002 não

foram implementadas. Verificou-se que a execução financeira do Programa foi de 100%, mas a execução física não. O principal impacto com relação ao Eixo Metropolitano, foi o fato de não ter sido possível implantar o projeto completo como demonstrado na Figura 21 e no Quadro 10, com extensão total de 18km. Dessa forma, a implantação da Linha Verde foi parcial, tendo sido implantada apenas a porção Sul, de 10 km, que corresponde a um pouco menos de 50% do total dos recursos necessários à implantação completa, conforme previsto inicialmente na carta-consulta ao BID.

A Figura 26 mostra o trecho que foi efetivamente implantado, caracterizando-se com o que atualmente é chamado de Linha Verde Sul, e a Figura 27 ilustra a Linha Verde Sul após a sua implantação.



Figura 26 – Trecho da Linha Verde implantado pelo Programa BID II
Fonte: IPPUC



Figura 27 – Trecho da Linha Verde implantado pelo Programa
BID II - Detalhe da estação de embarque e desembarque
Fonte: IPPUC

A implantação parcial do projeto ocorreu em virtude de problemas cambiais e da inflação, principalmente devido ao amplo prazo decorrido entre o desenvolvimento da proposta, assinatura do contrato e execução das obras. Conforme ponderado por Almeida (2010b)

a maior parte do problema foi o câmbio, porque quando a gente estava negociando e começou a fechar o programa para assinar o dólar estava R\$ 3,60 [...]. Quando foi assinar, o dólar já estava R\$ 3,20 e quando foi executar, o dólar estava na média de R\$1,80. Nisso perdeu-se muito dinheiro, porque para fazer a emissão do exterior para cá se faz a conversão no dólar do dia. Então o grande prejuízo nosso foi esse. O segundo prejuízo foi a própria inflação, porque a Linha Verde que foi começada a negociar com o BID no fim de 2002, início de 2003 só foi vir a ser inaugurada em 2009, em uma licitação que apenas vingou em 2007, 2008. Só até a licitação foram seis anos de inflação [...]. Então, esses dois motivos ajudaram a não conseguir fazer 100% de execução física do programado.

Ainda com relação ao desenvolvimento das ações que culminaram com a execução da Linha Verde Sul, foi possível observar uma quantidade bastante grande de externalidades ao processo de planejamento. Elas vão desde questões de cálculos financeiros de capacidade de endividamento e pagamento, negociações junto ao governo federal para aprovação de empréstimo junto ao Ministério de Planejamento, à problemas de oscilação de câmbio e andamento de procedimentos licitatórios.

Com relação às complexidades, foi possível também verificar um grau bastante elevado das mesmas que vão desde a capacidade local de buscar parceiros, de ter capacidade técnica necessária para a formatação de um programa, à questão orçamentária municipal para sua execução, à enorme quantidade de intervenientes e à adequação das necessidades locais a requisitos de financiamento junto ao governo federal e ao agente financeiro.

Com relação aos interesses dos agentes financeiros quando da sua inserção no ambiente urbano é possível observar outros aspectos que não somente os econômicos. Hayakawa (2010b) ao abordar a questão afirmou que no caso da Linha Verde

[...] o interesse do BID em financiar foi exatamente pela inovação do projeto. Por isso inclusive o interesse do Banco Mundial também. O Banco Mundial já não tinha essa ligação com a cidade de Curitiba tão grande quanto o BID, mas também tinha interesse nesse mesmo projeto. Como o projeto tinha uma inovação muito grande na questão do uso do solo, meio ambiente e transporte, envolvendo novos mecanismos. Não devemos esquecer que isso foi feito antes da Lei do Estatuto da Cidade. Então havia um interesse muito grande em um programa já incluindo todos esses mecanismos. Imagine um banco tendo um *case* como esse, já inserindo os mecanismos todos dentro da sua programação, do seu plano e colocar isso como um *case* de financiamento de um projeto de estruturação urbana dentro da cidade [...]. Dessa forma, o interesse do banco não foi meramente econômico, pelo contrário, se houvesse somente o interesse econômico não teria havido todo o interesse do Banco Mundial para esse mesmo projeto.

Com relação à pertinência das ações executadas referente ao projeto da Linha Verde com o processo de planejamento urbano da cidade, percebeu-se coerência. Cabe ressaltar, que parte desta coerência pode ser resultado também da ampla abrangência da política urbana local. Nesse sentido, Almeida (2010b) afirmou que

do ponto de vista do planejamento global [da cidade] não mudou, tanto é que a Linha Verde foi a materialização daquilo previsto originalmente no Plano Diretor, em termos da infraestrutura dos eixos estruturais. Porque os eixos estruturais não eram trinários. Eles foram construídos dessa maneira pela falta de condições de se implantar o estabelecido no Plano Diretor. Então a Linha Verde, pela questão de uma largura de via mais favorável, se fez aquilo previsto originalmente no Plano Diretor. Então isso já mostra que a cidade não mudou a lógica. É claro que agregou outras coisas, se adaptou, porque são quarenta anos, mas em termos de diretrizes não teve alterações.

Cabe destacar que o fato da Linha Verde não ter sido executada em sua totalidade fez com que a PMC viesse a buscar recursos para finalizar a implantação da Linha Verde na sua porção Norte. Dessa forma, conforme apresentado no Quadro 6, encontra-se em fase de assinatura de contrato novo financiamento, agora com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) para dar seqüência a implantação do projeto Linha Verde. O município inclusive já está realizando com recursos próprios parte destas obras, que posteriormente serão utilizadas como contrapartida para o financiamento junto a AFD.

Desta forma, mais uma vez pode-se afirmar que a PMC, pelo menos com relação a este compartimento urbano, tem demonstrado um compromisso com seu planejamento de longo prazo. Desta forma, observa-se que a atuação do agente externo de financiamento não se impõe a ponto de reverter princípios do planejamento de longo prazo estabelecido pela cidade, ao contrário, dá suporte ao mesmo, ajudando a viabilizar o planejado.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO ESTUDO DE CASO

Este item da dissertação abrangeu o estudo de caso, iniciando com um breve histórico acerca do planejamento urbano de Curitiba e, posteriormente, apresentando os projetos desenvolvidos e implementados para o compartimento urbano objeto desta pesquisa, a antiga BR-116, no seu trecho urbano de Curitiba.

Ao analisar a evolução dos projetos e programas urbanos desenvolvidos e implementados neste compartimento, bem como as observações dos técnicos da PMC acerca dos projetos, verificou-se que o processo de planejamento urbano da cidade, com o passar dos anos esteve de fato sujeito ao aumento de externalidades³³ e complexidades, bem como, sujeito as suas próprias limitações.

³³ Nessa dissertação amplia-se o conceito de externalidade inicialmente apresentado, para a fenomenologia decorrente de imposições ou da simples participação de agentes externos a administração local na definição de políticas do município. Ou seja, externalidade é também a influência de agentes externos em projetos locais que decorrem não apenas de interesses diretos sobre este ou aquele projeto, mas também de regras internas ao agente financiador que as aplica no interesse e no propósito que lhes são internas, mas acabam por influenciar na negociação com tomadores de empréstimos.

Contudo, por outro lado demonstrou ser flexível o suficiente para fazer atualizações necessárias aos desafios de cada época, bem como a oportunidades que surgiram.

A questão do adensamento populacional para além deste compartimento urbano, de maneira diferenciada com relação ao pretendido no Plano Diretor de Curitiba em 1966, pode se configurar como uma limitação do planejamento urbano local pelo fato do mesmo não antever que essa situação pudesse acontecer, ou de pensar que o simples fato de ter sido elaborado um Plano Diretor garantiria que o crescimento urbano não ocorreria de tal forma.

Entretanto, ao se verificar a evolução das diversas propostas de intervenção para esse compartimento urbano, outro entendimento possível para esta questão, é pensar que houve um *aggiornamento* do que se havia proposto em 1966, mas com os seus princípios persistindo. A realidade mudou e o Plano tem que reconhecer isso, tem que assimilar coisas novas.

Desta forma, tal situação pode não se configurar necessariamente como uma limitação do planejamento, mas sim, e até mesmo, como uma demonstração de flexibilidade possível, desejada, e que o Plano pode responder positivamente. Pelo contrário, a falta de capacidade de se atualizar e de permanecer estático frente à realidade e a transformação do espaço e das demandas urbanas é que tem sido alvo de muitas críticas ao planejamento urbano como verificado na Seção 3 Referencial Teórico.

No estudo de caso, observou-se também o aumento das complexidades que foram verificadas nas diversas fases do planejamento e da gestão urbana no Brasil. Estas advindas tanto do incremento populacional, como no aumento da variedade de assuntos aos quais o processo de planejamento e de gestão urbana tiveram que lidar ao longo dos anos: no caso da BR-116, de circulação e integração viária, à desenvolvimento econômico e social, à transformação de ambientes urbanos, e projetos de transporte, ao equacionamento de melhoria de questões ambientais.

Verificou-se também um aumento de complexidade com relação à forma de atuação a que o processo de planejamento urbano passa a ter: de provedor de infraestrutura, sem demandar uma negociação com a população, à realização de estudos de impacto ambiental e discussão de projetos com a população, decorrentes de mudanças no aparato legal brasileiro, como do amadurecimento

político pós Constituição Federal de 1988, bem como resultantes de demandas do agente de financiamento externo.

Da mesma forma, houve aumento de complexidade com relação aos financiamentos, onde cada vez mais as justificativas para sua efetivação necessitam embasamento, as capacidades de execução local precisam ser comprovadas, bem como, se observou o aumento de intervenientes neste trabalhoso processo, que passa pela necessidade da cidade ter uma boa desenvoltura técnica nas dimensões de planejamento, financeira, institucional e política.

Com relação ao posicionamento do planejamento urbano frente às diferentes possibilidades de financiamento, quer com recursos próprios, estaduais, federais ou internacionais, observou-se que houve mais, uma adaptação do discurso do planejamento às realidades impostas pelo tempo do que mudança de conduta. Esse fato demonstra a importância de um comprometimento de longo prazo para a busca de soluções. Essa questão pôde ser verificada observando-se que nos exemplos apresentados a ação do planejamento urbano local buscou insistentemente transformar o compartimento da antiga BR-116 e tentar convertê-lo em uma área de fato para uso da cidade, dotada de infraestrutura urbana, o que culminou com a implantação parcial da Linha Verde, com recursos do BID. Cabe ressaltar que, a solução de implantação de transporte público na antiga BR-116 buscou também o equacionamento da demanda do carregamento no Eixo Estrutural Sul, uma questão também de maior abrangência com relação ao planejamento global da cidade.

Com relação ao posicionamento dos agentes externos de financiamento, não é possível afirmar que houve imposição por parte deles. Por meio do estudo de caso pode-se afirmar que houve, sim, realinhamento local dos projetos (e não das políticas) em função do processo de negociação e cooperação verificado. Esse fato ocorreu tanto em relação ao recurso do governo japonês para o STAC, como para o recurso do BID na implantação da Linha Verde.

O Quadro 11 apresenta uma síntese dos projetos com as características das intervenções propostas, dos motivadores dos projetos, bem como de suas externalidades, complexidades, limitações e potencialidades.

PROJETOS	CARACTERÍSTICAS / OBJETIVOS	MOTIVADORES	EXTERNALIDADES, COMPLEXIDADES, LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES
BR-Vida	Melhorar as condições da rodovia propiciando uma caracterização mais urbana e facilitar as conexões entre os dois lados da BR-116.	As propostas basearam-se no fato do compartimento ser uma rodovia. O projeto melhorava, mas não resolvia as questões rodoviárias.	Conflito de administração com o DNER. O tipo de intervenção requerida exigia alto valor de investimento (obras rodoviárias). Necessidade de obediência a normas rodoviárias.
BR-Cidade	Urbanizar a rodovia tornando-a uma via expressa urbana. Previa transporte coletivo, mas nas vias laterais. Caracterizava-se mais como um projeto de estruturação viária com interseções em desnível.	As propostas foram desenvolvidas baseadas na idéia que a rodovia seria uma via urbana em virtude da conclusão do Contorno Leste.	Alto custo de implantação. Demora na conclusão do Contorno Leste. Mudança da Lei de Zoneamento e Uso do Solo.
STAC	Implantar de um sistema de transporte público.	A proposta foi desenvolvida com base na perspectiva de obtenção de recurso do governo japonês.	Adequação da proposta à fonte do recurso. Entraves na tramitação do projeto nas instâncias federais. Lançamento de um novo olhar sobre o compartimento.
Eixo Metropolitano / Linha Verde	Implantar de um sistema de transporte público em canaleta exclusiva e implantação de infraestrutura viária.	A conclusão do Contorno Leste demandando ação imediata por parte da PMC.	Quantidade de intervenientes. Tempo de viabilização até o início da execução das obras. Questão cambial. Maior integração urbana.

Quadro 11 – Síntese das características, motivadores, externalidades, complexidades, limitações e potencialidades dos projetos desenvolvidos para a antiga BR-116

Fonte: Organizado pela autora com base no estudo de caso e nas entrevistas.

Considerando o desenvolvimento do estudo de caso, resumido no Quadro 11 é possível ainda fazer mais algumas observações.

No caso aqui apresentado, observou-se que o posicionamento técnico do corpo de planejamento urbano da cidade de Curitiba, apesar do aumento das complexidades e também das externalidades, e, pelo menos para o compartimento analisado, manteve o mesmo direcionamento com relação aos seus propósitos ao longo dos anos. Contudo, ao mesmo tempo, verificou-se que o mesmo foi flexível o bastante para acomodar ou moldar as ações planejadas de acordo com a época e a forma de financiamento urbano. Desta forma, conforme já foi mencionado anteriormente, verifica-se, portanto, a presente necessidade de se compatibilizar os planos as possibilidades de execução local, o que implica em flexibilidade e não subserviência.

No caso da antiga BR-116, observou-se que houve uma mudança com relação ao tipo de ação planejada entre as décadas de 1980, 1990 e 2000. Cabe ressaltar, que até a década de 1980, as ações de planejamento urbano da cidade estiveram mais focadas na questão da integração dos dois lados da BR-116, por meio da implementação de obras voltadas à garantia da circulação entre os dois lados da rodovia. A partir da década de 1990, observou-se uma preocupação

crescente também com relação à integração deste compartimento urbano ao tecido da cidade, buscando incluí-lo na vida urbana. Desta forma, foi possível verificar também que houve um aumento da agenda do planejamento local.

Observa-se também que esta mudança quanto ao tipo de ação planejada coincide, em linhas gerais, com as fases do planejamento e gestão urbana apresentadas na Seção 3 Referencial Teórico. Contudo, destaca-se uma diferença, o fato do planejamento urbano de Curitiba ter sido implementado, avançando da idéia para a obra. Todavia, essa questão também é alvo de muitas críticas. O comprometimento da cidade com o seu planejamento de longo prazo pode, dessa forma, representar um diferencial da gestão urbana local, independentemente dos resultados obtidos segundo diferentes críticas.

Com relação ao comportamento das agências de financiamento, observou-se que em Curitiba, dentro dos projetos analisados, houve mais cooperação e negociação do que imposição por parte destas agências, coincidindo, portanto, com o verificado nas entrevistas, com relação à força do governo local. Curitiba tem conseguido ao longo dos anos manter um compromisso com seu planejamento de longo prazo, implementando seu Plano Diretor, desta forma caracterizando-se como um governo local forte, sob o ponto de vista de comprometimento com relação às políticas locais. Comparando-se as características dos projetos financiados com a ajuda de agentes externos no município de Curitiba desde a década de 1970 com a evolução da agenda dos agentes financeiros, percebe-se uma concordância que pode indicar uma forte relação entre elas, contudo, não permite afirmar que essa concordância se deu por meio de imposições. Assim, para o estudo de caso, aquilo que em algum momento pôde parecer ao leitor imposição, preferiu-se caracterizar mais como uma negociação ou mudança imposta pelo tempo do que como imposição.

No caso de Curitiba, seu Plano Diretor, tem sido o instrumento básico para implementação da política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana da cidade, bem como para buscar uma convergência de políticas públicas, embora de forma menos pujante, mas, isoladamente, não garante o sucesso dessas políticas e ações ali preconizadas, evidenciando, portanto, suas limitações. Tal constatação evidencia também que existem diferenças entre planejamento e gestão urbana e que o gestor deve estar atento à estas diferenças para que o processo de

planejamento urbano não incorpore tarefas que são a princípio de competência da gestão urbana e vice-versa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa iniciou com uma discussão acerca dos resultados obtidos pelas ações do planejamento e da gestão urbana e das críticas que lhes são feitas frente a sua atuação. Reconheceu-se também que parte dessas críticas é proveniente de externalidades e complexidades que em última instância resultam em limitações. Abordou-se também que parte das externalidades e complexidades são resultado da inserção de agentes externos quando do financiamento de suas ações.

Ao se resgatar as principais questões apresentadas no Referencial Teórico dessa pesquisa é possível fazer algumas observações sobre essas questões.

Primeiramente, com relação ao aumento das complexidades do processo de planejamento e gestão urbana, quando resultado da constante ampliação de agentes que se inserem no debate urbano, quer sejam agentes públicos ou privados, a comunidade, bem como agências internacionais de financiamento. O que foi observado é que quando agentes externos de financiamento estão envolvidos na implementação de projetos urbanos, os mesmos podem impor uma forma de atuação própria aos governos locais, e, de fato, caracterizarem-se por aumentarem ainda mais a complexidade de atuar sobre a realidade urbana. Tal situação pode influenciar nos resultados das ações decorrentes do processo de planejamento urbano. Esta constatação é válida tanto para agentes externos de financiamento como para qualquer outro agente que esteja envolvido no processo de planejamento e gestão urbana, como por exemplo, outras esferas de governo, e mesmo a participação comunitária reforçada pela Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade.

Em segundo lugar, com relação ao financiamento urbano e ao posicionamento do governo local, observou-se também nesta pesquisa que, apesar do processo de planejamento e gestão urbana local estar sujeito ao aumento das complexidades e também das externalidades, é possível (e desejável) que os mesmos mantenham seus compromissos com a visão de longo prazo. Contudo, ao mesmo tempo, verificou-se que é importante, e desejável, que o processo de planejamento e de gestão urbana seja flexível o bastante para desdobrar as ações planejadas de acordo com as possibilidades de viabilização disponíveis, bem como,

com mudanças decorrentes do tempo transcorrido ou de necessidades detectadas ao longo do tempo. Desta forma, verificou-se, portanto, a presente necessidade de se compatibilizar os planos com as possibilidades de execução local, o que implica em flexibilidade e não subserviência, bem como, compatibilizá-los com as demandas que possam surgir.

Em terceiro lugar, com relação a participação dos agentes financeiros no delineamento das políticas locais, com o desenvolvimento do estudo de caso, observou-se que as mudanças com relação ao tipo de ação planejada entre a década de 1980 e a de 1990 em Curitiba (passando-se para o desenvolvimento de intervenções mais estratégicas) são decorrentes do aumento da agenda do planejamento local. A pesquisa sugere que tal situação pode ter ocorrido por vários fatores. Podem ter sido simplesmente como necessidade da época. Podem ter sido em função de que muitas das demandas que foram atendidas “precocemente” (quando comparadas com outras realidades brasileiras) resultaram na geração de novas demandas³⁴. Por exemplo, em inúmeras cidades brasileiras, a força do poder local, e a maturidade do processo de planejamento e gestão urbana ainda são aquelas verificadas na década de 1970, aonde o administrador era mais provedor de infraestrutura local e suas ações eram voltadas a questões mais pontuais do que estratégicas. Todavia, as mudanças ocorridas também podem ser resultado, mesmo que parcialmente, de uma concordância entre as ações do planejamento e a evolução das agendas dos agentes financeiros que possam ter sido incorporadas localmente, como por exemplo, as questões ambientais. Contudo, no caso de Curitiba especificamente, a concordância temporal entre a agenda desses agentes e as ações de seu planejamento e gestão urbana configura-se mais como resultado das características dos projetos que os Bancos têm interesse em financiar, do que de condicionalidades internalizadas localmente. A internalização de condicionalidades provenientes de agentes financeiros parece mais verdadeira para as políticas nacionais do que para as locais, até mesmo porque as estratégias dos agentes financeiros são para os países. Ainda, outro motivador do aumento da agenda do planejamento e da gestão urbana pode ter surgido, a partir do

³⁴ A complexidade dessa questão nos instiga a pensar na continuidade desta investigação. Uma posição conclusiva aqui é, sem dúvida, prematura.

entendimento de que as intervenções físicas isoladamente não eram mais suficientes para a transformação da cidade.

Em quarto lugar, ao comparar-se as mudanças na percepção e atuação técnica do planejamento e gestão urbana local em Curitiba, observou-se também que esta mudança apresentou certa coincidência com as fases do planejamento e gestão urbana apresentadas na pesquisa, onde na década de 1970 o administrador da cidade agia mais no sentido de prover infraestrutura, para gradativamente assumir novas responsabilidades, bem como uma visão mais estratégica. Com esta constatação talvez se possa começar a pensar que o que de fato tem fases é a força do poder local, traduzido na maturidade das administrações públicas municipais com relação as suas ações. Tal fato talvez possa explicar, em parte, a desigualdade e os contrastes urbanos, ambientais, econômicos e sociais verificados no Brasil frente ao crescente aumento da demanda por infraestrutura, serviços e desenvolvimento urbano.

Sem dúvida, a questão do financiamento urbano desempenha um relevante papel na melhoria destas condições, mas, ter maturidade para aplicar os recursos, com foco no essencial, comprometido com uma política de longo prazo, conforme verificado no estudo de caso apresentado nesta pesquisa, parece gerar resultados mais positivos, mesmo que muitas vezes criticados.

Desta forma é possível afirmar que quanto mais forte o processo de planejamento e a gestão urbana local maiores serão as chances de haver cooperação e negociação do que imposição por parte dos agentes externos de financiamento. De fato esta afirmação coincide com o verificado nas entrevistas, com relação à força do governo local.

Em quinto lugar, o estudo caso de Curitiba, demonstrou que a cidade possui força local caracterizada principalmente pelo seu compromisso com a implementação de seu Plano Diretor, que tem sido o instrumento básico para implementar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana da cidade. Contudo, a cidade também apresenta contrastes urbanos, mesmo que em menores proporções quando comparada com outras cidades brasileiras, o que reforça algumas das afirmações iniciais dessa pesquisa de que o planejamento urbano isoladamente, não garante o sucesso das políticas e ações preconizadas, evidenciando, portanto, suas limitações.

Apesar dessa limitação, cabe ressaltar que, as ações desenvolvidas pela gestão local na orquestração dos diversos fatores intervenientes na realidade urbana fazem diferença nos resultados do planejamento local. E mais uma vez, a questão da maturidade, e, portanto, da força dos governos locais faz a diferença com relação aos resultados que serão obtidos.

Com relação ao objetivo dessa dissertação de discutir um possível “fim das utopias urbanas” (ULTRAMARI, 2005) de se construir, consertar ou reconstruir cidades ideais por meio do planejamento urbano levando-se em conta duas condições: a primeira atrelada ao revisionismo do planejamento tradicional com a perspectiva de se adotar novas ferramentas; ou a segunda, o seu abandono total, ou seja, o não planejamento pela valorização das iniciativas locais, destaca-se o que vem a seguir.

Após a realização dessa pesquisa, o olhar aqui apresentado buscou identificar o atual contexto das cidades com relação ao seu desenvolvimento e quais as perspectivas que poderiam ser vislumbradas com relação ao pensamento do planejamento urbano para o futuro que ainda está por vir. Desta forma, esta pesquisa iniciou com um debate que colocou as cidades de forma homogênea, e de certa forma pessimista com relação ao seu futuro. Ao terminar, arrisca-se a dizer que mesmo que os resultados do planejamento urbano não sejam os esperados e estejam aquém das expectativas geradas pela própria ação de planejamento, e muitas vezes serem criticados, observa-se que mesmo que as ações de planejamento local não se demonstrem capazes de responderem a todas as externalidades e lidar de forma global com a complexidade desses desafios, e de certa forma confirmar que o planejamento urbano possui limitações e isoladamente não é capaz de lidar com a totalidade dos problemas das cidades como mecanismo universal, por outro lado, nesta mesma dissertação, espera-se que tenham sido trazidas informações para não considerar esta afirmação de forma monolítica. Ao contrário, espera-se que a pesquisa tenha indicado em muitos momentos a real possibilidade de transformar o idealizado em concreto, mas de acordo com as possibilidades, força e maturidade dos governos locais, evidenciando, portanto, a necessidade do planejamento ser um processo permanente, de longo prazo, mas flexível ao ponto de adaptar-se a dinâmica de transformação das cidades.

De fato, o planejamento urbano tem como principal preocupação a busca permanente pela solução dos problemas urbanos e tal postura pode ter sido responsável por levar os gestores urbanos a acreditarem que o planejamento urbano seria a única alternativa para a solução dos problemas das cidades. Por meio desta pesquisa é possível afirmar que a gestão da cidade é mais do que isso, depende da integração de uma ampla variedade de fatores que precisam atuar de forma alinhada, entre eles, o planejamento urbano de longo prazo. Pode parecer mais fácil desacreditar o planejamento urbano quando a cidade real se distancia da ideal do que buscar convergir uma série de ações na busca por melhores resultados para as cidades, ou na busca por novas formas de atuação. Desta forma, ao final desta pesquisa é quase desnecessário dizer que o planejamento urbano desempenhou, desempenha, e ainda vai desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento das cidades, contudo não isoladamente.

Após a realização dessa pesquisa cresceu também a conscientização com relação ao fato de o planejamento urbano ter se configurado como um receptor de demandas na medida em que os desafios urbanos foram aumentando. Dessa forma, a sobreposição de entendimento acerca dos papéis desempenhados pelo planejamento urbano e pela gestão urbana desafiam a percepção quanto ao reconhecimento das verdadeiras atribuições do planejamento urbano. Este fato pode significar uma não concordância entre as prioridades que devem ser abordadas pelo planejamento e impactar em seus resultados.

Cabe ressaltar ainda que, se as externalidades e complexidades impõem limites ao planejamento urbano, por outro abrem uma nova possibilidade de se iniciar uma fase, que pode ser a do gerenciamento dessas questões com relação aos aspectos negativos, mas também com relação aos aspectos positivos resultantes. Por exemplo, com relação aos negativos, a partir do entendimento e compreensão de que é um fato a existência de outros interesses por parte de agentes a quem as administrações municipais, por vezes, têm que recorrer, como por exemplo, os agentes financeiros, para a viabilização de seus programas e projetos urbanos. Com relação aos resultados positivos, por exemplo, a inserção da participação comunitária, o maior envolvimento da sociedade civil organizada, o incentivo a institucionalização da vertente ambiental nos componentes dos projetos

são avanços que necessitam ser reconhecidos como contribuições significativas para o planejamento e a gestão urbana.

Buscar um maior entendimento acerca das externalidades, complexidades e limitações do planejamento urbano, bem como sua interação com outros fatores relevantes na gestão das cidades, como, por exemplo, o financiamento urbano, foi bastante oportuno para se pensar em novas formas de abordagem dos desafios urbanos. Contudo, fica para outro momento de pesquisa, identificar de forma mais detalhada quais são estes possíveis caminhos para o planejamento e a gestão urbana.

É importante também apontar para o fato de que para a realização dessa pesquisa foram coletadas informações de diversas fontes e diferenciadas em vários aspectos, provenientes tanto de trabalhos científicos, como de autores consagrados, como de trabalhos técnicos, elaborados pela administração pública municipal de Curitiba, e de entrevistas. Essa diversidade de informações instiga a sua continuidade, para entender o porquê de cada um desses posicionamentos, bem como, os processos de negociação de recursos em realidades diferenciadas responderiam ao incremento das externalidades e complexidades, conforme observado em Curitiba.

REFERÊNCIAS

AJUDA DE MEMÓRIA, 2002. Missão de Orientação do BID em Dezembro de 2002. Programa de Transporte Urbano de Curitiba II (BR-0375).

ALMEIDA, Cléver Ubiratan Teixeira de. **Agentes Externos de Financiamento**. Curitiba, 1 nov. 2010a. Apêndice II. Entrevista concedida a Autora.

ALMEIDA, Cléver Ubiratan Teixeira de. **Projetos desenvolvidos para a BR-116**. Curitiba, 1 nov. 2010b. Apêndice III. Entrevista concedida a Autora.

ALVES, Osvaldo Navarro. **Agentes Externos de Financiamento**. Curitiba, 28 out. 2010a. Apêndice II. Entrevista concedida a Autora.

ALVES, Osvaldo Navarro. **Projetos desenvolvidos para a BR-116**. Curitiba, 28 out. 2010b. Apêndice III. Entrevista concedida a Autora.

BANCO MUNDIAL. Diretoria Sub-Regional Brasil. Diretoria Setorial Desenvolvimento Ambiental e Social Sustentáveis Região da América Latina e Caribe. In **Brasil: Gestão dos Problemas da Poluição. A Agenda Ambiental Marrom**. Banco Mundial, 1998, v. I: Relatório de Política.

BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Gentrificação e Revitalização**: perspectivas teóricas e seus papéis na construção de espaços urbanos contemporâneos. Revista Urbanidades Nº 5 (Revista Eletrônica do PIP Itinerâncias Urbanas), Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.urbanidades.unb.br/05/artigo_5_erica_bernhardt.pdf>. Acesso em 18 out. 2010.

BID, 2009. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/howWeOrganized.cfm?lang=pt>>. Acesso em 10 set. 2009.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 11 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/Lei10.257-01.pdf>>. Acesso em 15 set. 2010.

CARTA-CONSULTA À COFIEEX, 2002. Programa de Transporte Urbano de Curitiba.

CHOAY, F. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CLARK, Greg. **Agentes Externos de Financiamento**. Washington, D.C, 23 jun. 2010. Apêndice I. Entrevista concedida a Autora.

CURITIBA. **Balanco Anual**. Secretaria Municipal de Finanças, 2000 a 2009.

CURITIBA. **Relatório Econômico-financeiro**. Secretaria Municipal de Finanças, 1970 a 1999.

CURITIBA. **Sistema de Transporte de Alta Capacidade**. Curitiba, 1999.

CURITIBA. **Projeto BR-Cidade**. Curitiba, 1998.

CURITIBA. Lei nº 2828 de 31 de julho de 1966. Plano Diretor de Curitiba. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, 1966.

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: Falas e façanhas. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP-FUPAM, 1999.

DUNIN, Lubomir Ficinski. **Agentes Externos de Financiamento**. Curitiba, 7 jul. 2010. Apêndice II. Entrevista concedida a Autora.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidades. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2.001.

FREY, Klaus. Crise do Estado e Estilos de Gestão Municipal. **LUA NOVA**, São Paulo, v. 37, p. 107-138, 1996.

FUJITA, C.; SILVA, M. C. **Políticas de Financiamento Urbano e a (re)produção da desigualdade nas e das cidades**. XI Encontro nacional da ANPUR. Salvador, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

HAYAKAWA, Luiz Masaru. **Agentes Externos de Financiamento**. Curitiba, 29 out. 2010a. Apêndice II. Entrevista concedida a Autora.

HAYAKAWA, Luiz Masaru. **Projetos desenvolvidos para a BR-116**. Curitiba, 29 out. 2010b. Apêndice III. Entrevista concedida a Autora.

IPPUC. **Curitiba em Dados**. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp?ampliar=não>. Acesso em: 02 nov 2010.

IPPUC. **Zoneamento e Uso do Solo**. Curitiba, 1993a.

IPPUC. **Projeto BR-Vida – BR-116**, 1993b.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: IBEPX, 2007. Cap. 5.

LARA, Rodrigo. Cidades do Futuro. **Revista on-line América Economia**, 2009. Disponível em: <<http://www.americaeconomia.com.br/262784-cidades-do-futuro.note.aspx>>. Acesso em: 19 mai. 2009.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento do urbanístico no Brasil. In: LEME, M. C. da S. (Org.). **Urbanismo no Brasil – 1895 – 1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MANKIW, Gregory N. **Introdução à Economia**. 1. ed., 3. reimpr. Thomson Learning: São Paulo, 2007.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC Ltda., 1996.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da Cidade para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Adão Francisco de; CORIOLANO, Germana Pires. **Goiânia – Palmas: dinâmicas do planejamento excludente no coração do Brasil**. Observatório das Metrópoles, 2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/Artigo_Palmas.pdf>. Acesso em 11 jun. 2009.

PINI, Paula D. **Agentes Externos de Financiamento**. Washington, D.C, 24 jun. 2010. Apêndice I. Entrevista concedida a Autora.

REZENDE, Vera. **Planejamento Urbano e Ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **O Banco Mundial e as Cidades: construindo instituições na periferia - o caso do PRODUR, Bahia**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e Gestão: um diálogo de surdos? In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **Estatuto da Cidade**. Coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p 113-119. Disponível em: <http://issuu.com/cepam/docs/estatuto_da_cidade?mode=a_p>. Acesso em 22 out 2010.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

SAKHO, Yave Seynabou. **Agentes Externos de Financiamento**. Washington, D.C, 23 jun. 2010. Apêndice I. Entrevista concedida a Autora.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Meio Ambiente: O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: __. **Entendendo o Meio Ambiente**. São Paulo: SMA, 1997. v. X.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura¹. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 25-59.

ULTRAMARI, C. Significados do Urbanismo. **PÓS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP / Universidade de São Paulo**, v. 16, n.25, p.166-184. São Paulo: FAUUSP, junho 2009.

ULTRAMARI, C. **O Fim das Utopias Urbanas**: do urbano ao ambiente urbano. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

ULTRAMARI, C. Origens de uma política urbana-ambiental. In: PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento e Meio Ambiente: Cidade e ambiente urbano*. Curitiba: Editora da UFPR, nº3, 2001. p. 65-78.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 111, p.19-28. Curitiba: IPARDES, 2006.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VARMA, Keshav. **Agentes Externos de Financiamento**. Washington, D.C, 24 jun. 2010. Apêndice I. Entrevista concedida a Autora.

VIANNA JR., A. A luta da Rede Brasil pela transparência do governo brasileiro, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento em relação às estratégias para o Brasil. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/media/2003/07/258973.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2010.

VIANNA JR., A. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - Banco Mundial. *Textos para Debate Internacional*, 2001, Fase/Inesc/Cut/CFDT. p.42-55.

VILLAÇA, F. As ilusões do plano diretor. São Paulo, edição do autor, ago. 2005. Disponibilizado em www.vitruvius.com.br/resenhas/texto/resenha/32.asp>. Acesso em: jun. 2009.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP-FUPAM, 1999a.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo, 1999b, p. 231-241.

WERNA, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, v. 16, n.39, p. 10-22, 1996.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

WORLD BANK, 2009a. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21352466~menuPK:3817183~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso em: 5 set. 2009.

WORLD BANK, 2009b. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817185~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso em 10 set. 2009.

WORLD BANK, 2009c. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21352825~menuPK:4082367~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html>>. Acesso em 10 set. 2009.

WORLD BANK, 2009d. Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21753296~menuPK:5267587~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em 10 set. 2009.

YIN, R. K. **Case study research**. London: Sage Pub., 1994.

APÊNDICE I

Entrevistas com técnicos que atuam junto ao Banco Mundial

ENTREVISTADO 1

Sr. Greg Clark, *Chairman of the OECD Forum Cities and Regions, Senior Fellow of the Urban Land Institute, Europe, Middles East, India, Africa*, Autor de diversos livros e artigos³⁵, Moderador de Conferências e eventos sobre Desenvolvimento Urbano. *For the OECD and World Bank have led reviews of city and regional development in 28 cities or regions around the world.* Consultor de governos e organizações intergovernamentais.

Data: 23 de junho de 2010.

Local: Residência do Sr. Keshav Varma, Washington, D.C., EUA.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

G.C. Resposta:

Eu vejo isso acontecer de formas diferentes para diferentes partes do mundo:

Europa: Por exemplo, o Banco de Reconstrução Europeu, as cidades que se inscrevem para financiamento têm que demonstrar que elas possuem políticas de longo prazo. Os bancos só vão emprestar dinheiro para cidades que apresentam esse tipo de política.

China: Por exemplo, o Banco de Desenvolvimento da China, Os bancos só vão emprestar dinheiro para projetos que apresentarem retorno do investimento.

África: Como o Banco Africano de Desenvolvimento, vão emprestar para cidades que tenham idéias.

Brasil: O projeto tem que ser bancável (*bankable*), mas consistente com as políticas públicas.

³⁵ *Author of 4 books and many major reports on city and regional themes. These include: City and Regional Investment Tools and Strategies, OECD, 2008; Hosting Global Events (Olympics, EXPOs, World Cups) OECD, 2008; Towards Open Cities, British Council 2008; Cities of the Future, British Council, 2007; London and New York in 21st Century, ULI, 2008; Measuring City Success: the use of City Indexes, ULI 2008. Forthcoming books and major reports include: Tackling the investment gap in Europe's Cities, ULI 2009; The world's major cities: what can they learn from each other?, 2009; Local and Regional Development Agencies and Investment Tools: global review, OECD, 2009; Local Economic Leadership in a Global World, OECD 2009; City Leadership and Strategy, 2009.*

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

G.C. Resposta:

Não é minha experiência. Mas na China, o Banco de Desenvolvimento está interessado em projetos baseados em políticas. Não é um mecanismo dominante é um elemento [não acha que é isso que acontece].

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

G.C. Resposta:

Acho que existem 3 tipos de instituições financeiras:

As de nível nacional: podem ajudar a providenciar capital, mas o projeto tem que ser “bancável”.

As de nível Mundial: aqui estão incluídos o BIRD e o BID, contribuem para trazer o capital. Combinação de diferentes capitais. Podem prover credibilidade externa para promover o desenvolvimento. Tem um efeito de “alavancagem” e posteriormente funcionam como uma garantia quando de novos financiamentos com bancos privados

Bancos Privados: trazem capital, mas também inovação, gestão de riscos, *deal structure* e podem dar *external brand*.

As relações podem ser positivas, mas só se o governo tiver uma visão forte. Isso é importante. Podem ser amigos para boas cidades, mas podem ser difíceis de trabalhar se a cidade for fraca.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

G.C. Resposta:

O papel das instituições financeiras varia muito. Em alguns países, como no este europeu, África, essas instituições tentam dar algumas idéias nesse sentido, mas não sei se eles têm expertise para tanto.

Em *highlighting projects*, de boas práticas, as instituições não têm o papel de dizer o que fazer e o que não fazer.

Não tenho condição de dizer se funciona assim para todos os bancos.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

G.C. Resposta:

Muito. Vinte anos atrás, os bancos só emprestavam dinheiro para governos federais e agora eles emprestam dinheiro para governos locais.

Mas ainda é preciso criar maneiras de lidar com isso. Ter uma boa rede de investimentos. É uma maneira de ter mais diálogos entre cidades.

ENTREVISTADO 2

Sr. Keshav Varma, *Head of the Global Urban Program at the World Bank Institute, Director of the World Bank Global Tiger Initiative, Ex-Sector Director of East Asia Urban Development and Disaster Management.*

Data: 24 de junho de 2010.

Local: Banco Mundial, *I Building*, Washington, D.C., EUA.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

K.V. Resposta:

Mistura de tudo. Depende da força dos governos locais. Quando os governos locais são fortes, existe menos imposição e mais negociação e cooperação. Quando o governo local é fraco, esta situação pode levar a ocorrer mais imposição. O posicionamento do governo local faz a diferença. Isso ocorre para governos locais como para países.

Outra questão é quando ocorre uma falta de alinhamento entre o governo local e o federal. Neste caso o governo federal coopera com as agências para assegurar as condições para a execução dos financiamentos.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

K.V. Resposta:

É muito possível, porque as agências internacionais estão preocupadas em melhorar a qualidade institucional dos países e têm muitas “capacidades” que o banco quer contribuir.

Isso é novo para o Banco. As agências tem feito negócios com o nível nacional, mas quando há um alinhamento o Banco quer fazer isso assim. Alinhamento na construção de capacidades, mas com *progressive cities*.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

K.V. Resposta:

Primeiro entendendo a dinâmica do planejamento e a necessidade de se fazer desenvolvimento urbano. Tem que fazer mais pesquisa. Segundo, apoiando os governos nacionais a entenderem o valor da urbanização. Terceiro, engajando o nível subnacional, trazendo melhores práticas e conhecimento, melhorando a liderança e aprimorando o *staff* local.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

K.V. Resposta:

Primeiro, de conectar o governo local as tendências globais. Fazendo com que os governos locais entendam que o desafio deles é global. Segundo, trazendo redes de relacionamentos/contatos, criando uma rede de conhecimento e informação. Terceiro, fornecendo assistência técnica para construir capacidades e provendo assistência financeira. Cabe ressaltar que o mais importante é que o governo local entenda a multiplicidade de tendências e força das coisas que estão acontecendo no mundo e o seu papel neste contexto.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

K.V. Resposta:

Sim, as negociações antes eram realizadas com os governos federais e agora as agências querem se relacionar com as cidades.

ENTREVISTADO 3:

Sra. Paula D. Pini, *World Bank Senior Urban Development Specialist Urban & Water, Africa Region, Ex-Senior Urban Development Specialist* para o Brasil.

Data: 24 de junho de 2010.

Local: Banco Mundial, *J Building*, Washington, D.C., EUA.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

P.P. Resposta:

Primeiramente vou fazer uma contextualização importante. No Brasil essa relação está muito bem regulamentada. Mas isso é no Brasil, talvez na China (embora com outros critérios e regras), onde existem regras no país que ordenam o caminho das cidades para pedirem financiamento externo. E isso é muito positivo, pois os critérios são baseados em um conjunto de políticas. Talvez a maior seja o controle fiscal (a questão da receita e despesa). Com isso, o acesso das cidades ao financiamento é mais um instrumento para obrigar a cidade a respeitar as regras que têm que ser respeitadas. Dessa forma, existe a triagem que é feita pela SEAIN e COFIEIX. Tem o Manual de Pleitos da Secretaria do Tesouro, que é um aparato de condicionalidades. No Brasil o grande filtro sobre a situação de governança é feito pelo próprio governo brasileiro. Então o trabalho do Banco Mundial é mais fácil.

Trabalhei bastante com municípios e não se vê pelo lado do Banco restrições adicionais, pois as questões fiscais já estão de acordo. O retorno (sustentabilidade financeira) já está assegurado (como por exemplo financiamento para abastecimento de água). O que não está coberto é financiamento de “lixo” e “drenagem” (isso em termos de taxas, aqui o Banco teria espaço para entrar, principalmente pela proporção do dinheiro emprestado).

Existem as políticas ambientais e sociais que são preocupações de que as obras feitas preservem o meio ambiente e na parte social reassentamento de população. São áreas difíceis de se trabalhar do Banco. No Brasil esses assuntos são menos complicados, pois para meio ambiente tem legislação. No caso social a preocupação

é que as famílias não sofram despejos forçados. Mas são áreas de conflito, tem que substituir as casas ou dar compensação financeira.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

P.P. Resposta:

Não porque o Banco se adapta as agendas dos países que é feita junto com o governo do país. E isso se completa com uma lista de possíveis títulos de projetos e com isso já se tem uma sintonia com os tipos de projetos a serem financiados.

No Brasil um grande destaque que é dado pela diretoria do Banco no país é o tema “pobreza”, mas a ajuda se dá mais pelo desenvolvimento econômico do que pela ajuda ao “pobre”.

No caso do Rio de Janeiro, o programa de financiamento para redução dos problemas de enchentes (e também para Betim, Cubatão e Santos), se tratava a questão da pobreza, mas no foco do Banco, estas ações demonstravam um ganho econômico – de recursos hídricos. O programa foi apresentado dentro do Banco como um projeto de preservação para conservação dos recursos hídricos. Neste caso não houve mudança da ação, mas mudou-se a forma como o projeto é apresentado ao Banco, para que ele se enquadre na política do Banco.

No caso da África, a questão é o “pobre”. O que está muito melhor é o relacionamento do Banco com o governo. Fica claro que vem a demanda do município. São demandas claras e sob total interesse do governo local, que é claríssimo. Na África o Banco faz a condição para o país, o Banco desenvolve mais os projetos. Os projetos não estão no guarda-chuva de políticas locais. No caso da África os projetos têm a característica da pessoa que prepara o mesmo dentro do Banco.

No Brasil as diretrizes da prefeitura e do prefeito são claras e os projetos têm esta característica, se encaixam em uma coisa maior.

No caso da África as municipalidades se envolvem menos. Na África as intervenções são mais pontuais, os recursos são menores. No Brasil tem mais recursos, então os investimentos fazem mais diferença no Brasil e não na África.

O modelo da África ainda é como era antigamente no Brasil, que emprestava para o país e não para o local, então o custo de administração é maior.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

P.P. Resposta:

No Brasil tem todo um pacote de regulação setorial e de financiamento interno. A legislação é abundante, falta com relação às obras que ainda existe um buraco.

No Brasil a legislação avançou, mas a aplicação da regulação ainda é insuficiente. Então o desenvolvimento das obras ainda é feito de maneira simplória. No Brasil as agências de financiamento têm pouco espaço porque o volume de financiamento é pequeno. O BID tem mais espaço do que o Banco Mundial. O Banco Mundial escolheu caminhos de financiamentos de outra natureza. Principalmente agora o volume é para estudos e modernização para a gestão, à exemplo do governo de Minas Gerais e da Região Sul.

É uma linha muito interessante para o Banco, pois, por exemplo, para o Brasil tem US\$ 1,8 bilhões para financiar. Apesar de ter uma preparação complicada, na hora de ficar pronto o desembolso é rápido, em três ou quatro parcelas. Os projetos urbanos são bem mais complicados em função da mecânica de execução, dão muito mais trabalho para o Banco.

Os projetos urbanos até hoje só entraram na categoria de projetos clássicos: licitação, obra, realocação, então o Banco tenta fugir desta forma porque encontra mais retorno (financeiro mesmo) nos projetos de modernização de gestão.

Então, o Banco Mundial no Brasil fechou as portas para os governos locais, pois se pode gastar US\$ 1 bilhão no Estado porque vai gastar US\$ 50 milhões com um trabalho muito maior?

Isso não é só no Brasil. Teve um problema na Albânia. Então isso é uma área cada vez mais “cabeluda” dentro do Banco, somam-se as questões de meio ambiente, habitação e aspectos sociais. Mas, por exemplo, na Amazônia pega bem. Temos também o caso do metrô de São Paulo. Mas na área de cidades, no esquema de financiamento tradicional não vai mais acontecer. Estão se buscando alternativas

para financiar a questão urbana sem ser da forma tradicional, pois aí o recurso é transferido para o caixa. Nos projetos de US\$ 1 bilhão o cheque é entregue ao Tesouro. Hoje, o Banco Mundial tem dificuldade. Nos outros países ainda tem-se o desenho clássico.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

P.P. Resposta:

Em princípio o papel do Banco é de assegurar que as ações que estão sendo financiadas sejam sustentáveis sob os aspectos financeiros, sociais e ambientais. Avaliando como cada uma das ações se mantém.

No Brasil as duas áreas mais descobertas são drenagem e lixo. Em algumas áreas, como a de transporte, isso é muito claro. Quando o Banco vai financiar ações mais dispersas na cidade as questões são mais ambientais e sociais do que financeiras.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

P.P. Resposta:

Sim, mudanças muito importantes e isso graças ao amadurecimento dos governos locais. No caso do Brasil as mudanças ocorreram em grande parte com a Constituição Federal de 1988, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o fim da inflação e com ações de planejamento e controle que foram instituídas.

Antes, o relacionamento do Banco com as cidades era via governo central e estadual, porque os governos locais estavam mais fragilizados e não tinham a questão de ordem interna incorporada. Hoje não pode mais repassar dinheiro ao governo federal, para que o mesmo repasse aos municípios, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal impediu o governo federal de contrair crédito e repassar, pois quem toma o empréstimo tem que ter condição de pagar. Se o governo federal

tomar o empréstimo tem que reemprestar o recurso via BNDES, CAIXA. Mas o Banco não tem interesse em fazer isso, porque tem custo administrativo.

ENTREVISTADO 4

Sra. Yave Seynabou Sakho, *Senior Country Economist Poverty Reduction and Economic Management Latin America and the Caribbean.*

Data: 23 de junho de 2010.

Local: Banco Mundial, *Main Complex*, Washington, D.C., EUA.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

Y.S. Resposta:

Apoio e parceria. Estão para servir o cliente. Começam com uma estratégia. As vezes precisa fazer acordo. Por exemplo, um governo aborda o Banco com relação a execução de determinado projeto e o Banco orienta. Há uma parceria.

Direcionar a forma de ajuda o Banco já fez, hoje não é assim. A estratégia do governo é que manda. O Banco ajuda.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

Y.S. Resposta:

Algumas vezes sim. Às vezes a estratégia do governo pode ser válida no sentido estratégico, mas não político. Não serve para nada preparar um projeto se a Câmara não vai aprovar. O Banco tem que se adaptar.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

Y.S. Resposta:

Não respondeu.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

Y.S. Resposta:

O Banco tem como missão o desenvolvimento e a redução da pobreza. Não pode atender estes objetivos com visão somente do governo federal nem estadual. É preciso apoio aos governos municipais. Parcerias com os governos locais são necessárias para atender aos objetivos do Banco.

O Banco quando faz missão de reconhecimento o faz para verificar qual a necessidade dos governos. Em alguns casos podem ser por inovações. O Rio de Janeiro tem o melhor programa voltado para “criança” no mundo. Neste caso o Banco não precisa atuar tanto, mas estão trabalhando para adaptar outros projetos.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

Y.S. Resposta:

O foco de trabalhar com o governo não mudou muito. Essa forma de trabalhar com cidades e regiões metropolitanas, isso sim mudou. A preparação do documento precisa ser mais inclusiva, participativa. Precisamos entrar diretamente no financiamento dos bancos (*Municipal Bonds*). A mudança em relação aos últimos anos é a questão do financiamento no nível subnacional.

O Banco fornece financiamento, mas também conhecimento. O BID também está pensando como trabalhar com os governos subnacionais.

Não é verdade que os governos são vítimas.

APÊNDICE II

Entrevistas com técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba relativas a atuação dos Agentes Externos de Financiamento

ENTREVISTADO 1

Sr. Lubomir Ficinski Dunin, Assessor da Presidência do IPPUC, ex-presidente do IPPUC, ex-presidente do Paraná Cidade, Ex-Secretário de Desenvolvimento Urbano do Paraná, ex consultor do Banco Mundial.

Data: 07 de julho de 2010.

Local: IPPUC, Curitiba.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

L.D. Resposta:

A relação é de cooperação, mas isso inclui negociação evidentemente. Há cooperação porque estas agências de desenvolvimento não são bancos comerciais. Elas não emprestam dinheiro para receber dinheiro. Elas emprestam um dinheiro que evidentemente querem receber de volta, mas à prazos longos, à juros muito favoráveis e visando especialmente o desenvolvimento dos prestatários. E a “negociação”, evidentemente, isso se passa através de uma negociação. Verificam-se e se negociam os projetos, se negociam indicadores destes projetos que foram escolhidos para ver se os projetos realmente tiveram um impacto positivo ou não. Se negociam juros. Os juros do Banco são mais ou menos fixos, mas os juros de transferência dos bancos intermediários, isso é tudo negociado.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

L.D. Resposta:

A agência premia, vai premiar, projetos que realmente tragam desenvolvimento. Às vezes, os interesses locais partem de uma base política de uma ação que seria mais justificada politicamente, que do ponto de vista de desenvolvimento e aí evidentemente o banco pode ou não aceitar estes projetos. Normalmente não aceita

e pede que os projetos apresentados estejam bem embasados do ponto de vista técnico, do ponto de vista econômico e que tenham sustentabilidade.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

L.D. Resposta:

Uma componente muito importante em todos estes projetos é a componente de Desenvolvimento Institucional. E realmente, a obra é muito boa, qualquer obra de infraestrutura é boa, por que fica, mas o Desenvolvimento Institucional de ponto de vista de futuro, do ponto de vista de desenvolvimento da capacidade municipal ou estadual, de reconhecer aqueles projetos que são realmente necessários do ponto de vista de escolha interna entre aquilo que deve ser feito e aquilo que é somente político, é muito importante.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

L.D. Resposta:

É um papel muito grande, porque é um papel de orientação. O projeto tem que ser feito infelizmente de acordo com as premissas do Banco. O Banco é um banco, e ele quer saber do ponto de vista econômico, do ponto de vista de sustentabilidade, do ponto de vista de viabilidade, das condições de pagamento e aí o Banco tem um papel importante. E tem mais, às vezes o Banco tem políticas gerais para o país, e às vezes eles se enganam. Já aconteceu, às vezes é obrigado a recuar, mas durante algum tempo isso era muito importante. Um dos enganos que eu me lembro era a política de saneamento para o Brasil. Eles também se enganam.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de

desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

L.D. Resposta:

Vejo mudanças muito importantes. De um lado, por exemplo, o BID passa a tratar diretamente com o município. Ele não trata mais com o Estado, ele não trata mais através da União, ele trata com o município. Se bem que isso tudo tem que ser aprovado pela união ainda, porque a união é que dá o aval à estas coisas. Este é o próximo passo que eles têm que passar. Eu me lembro quando em Curitiba nós tivemos a inauguração da exposição relativa ao término do programa de financiamento do BID, que o Enrique Iglesias veio, e depois houve um grande seminário e o Enrique Iglesias, naquele tempo disse: “está na mesa a proposta para negociar diretamente com os municípios”. E isso aconteceu.

De outro lado, por exemplo, o Banco Mundial volta-se agora para o problema institucional, basicamente, deixa o problema de infraestrutura para o BID, você sabe disso, e volta-se para programa institucional. Então são mudanças muito importantes.

ENTREVISTADO 2

Sr. Osvaldo Navarro Alves, Arquiteto e Urbanista, ex-presidente do IPPUC, coordenador do Projeto do STAC.

Data: 28 de outubro de 2010.

Local: Residência do Arquiteto, Curitiba.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

O.A. Resposta:

De cooperação sempre se tem. De imposição, penso que não. Sabendo-se o que se quer fazer na cidade, é uma questão de negociação para se conduzir aquilo a que se quer.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

O.A. Resposta:

Essas agências vêm com um padrão daquilo que elas se propõem a financiar de certos projetos que querem financiar. Os interesses não são exatamente os mesmos, mas não é uma determinação, é a história da negociação, tem que negociar. No fundo eles têm como desculpa apoiar “tal” linha para a cidade, mas o que interessa é o lucro deles, o que manda é o lucro deles, eles querem saber do resultado e que entre dentro da linha que eles estão querendo financiar. Mas ao mesmo tempo, eles não podem sair financiando coisas sem uma comprovação. Ao mesmo tempo, eles têm que ser politicamente corretos com relação ao recurso que eles emprestam. Perante a comunidade internacional, aos parceiros deles, que injetam recursos, os bancos têm que ter uma responsabilidade de uma boa aplicação do recurso. Então, além da garantia fiscal, monetária, que é o lucro que eles vão ter, eles querem que as cidades dêem garantias do ponto de vista da efetividade dos projetos. Por causa disso, certas exigências têm que se negociar.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

O.A. Resposta:

Podem ajudar com toda a análise técnica do que é um bom desenvolvimento urbano para a cidade do lado social, da ecologia, da sustentabilidade. Mas a proposta tem que vir da própria comunidade que o banco está se propondo a financiar. Apoiando o governo local nas iniciativas locais. Mas digamos que tenha um governo que faça um plano que seja completamente inadequado, que leve a cidade a um caos, tem que ter alguém por trás no banco que saiba analisar isso. Então, além do recurso, tem que se saber o que fazer com esse dinheiro.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

O.A. Resposta:

As agências não têm que modelar políticas, elas emprestam o recurso. Quem tem que modelar políticas é o governo local, especialmente quando o governo local é forte. Nos locais aonde o governo local é fraco, primeiro tem que se exigir dessas cidades é que tenham planejamento, para depois financiarem projetos, o banco não tem que entrar com um plano pronto.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

O.A. Resposta:

No caso de Curitiba mudou. Agora eles já vêm considerando que a cidade já tem todo um embasamento de planejamento. Isso ocorre não apenas com relação as agências internacionais como ocorre a nível federal e estadual. Também

antigamente, era o governo federal que contraía os empréstimos e os bancos se valiam do direito de vir e acompanhar os projetos, mas dentro de um contrato a nível federal.

ENTREVISTADO 3

Sr. Luiz Masaru Hayakawa, Administrador Regional da Regional Matriz, Ex-presidente do IPPUC, ex-presidente da COMEC, ex-secretário de Urbanismo, coordenado do Projeto Linha Verde na fase de desenvolvimento do Projeto junto ao BID.

Data: 29 de outubro de 2010.

Local: IPPUC, Curitiba.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

L.H. Resposta:

Geralmente há uma negociação. Evidentemente quando se tem os órgãos de financiamento externos existem algumas regras que são acordadas a nível nacional. Então órgãos como o Banco Mundial e o BID, obedecem à normas que foram aprovadas junto ao governo brasileiro. Então a gente não entende isso como uma imposição até porque essa é uma regra que deve ser seguida e deve existir uma regra nesse sentido. O que importa, às vezes, é o interesse do município é que sempre há um processo de negociação. Até onde pode ser obedecida essa regra, dentro de um parâmetro aceitável, para o banco, assim como dentro da legislação brasileira.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

L.H. Resposta:

Sim. Até porque na legislação nacional, brasileira, mesmo a lei de licitação tem uma interface diferente, um entendimento diferente com relação aos órgãos financeiros internacionais. Então, muitas vezes, o que se aplica dentro da regra nacional de uma concorrência pública, ela não é bem entendida do ponto de vista internacional. Apesar de que, muitas vezes, isso consta dentro do contrato de financiamento, mas

junto à alguns órgãos como Ministério Público e com o próprio Tribunal de Justiça, às vezes, isso não está muito claro. Então, por exemplo, no processo de numa concorrência internacional, eles orientam para que se faça um processo de empresas que sejam selecionadas antes de fazer a concorrência. Isso dentro do Tribunal de Contas, dentro do Ministério Público nacional, não é aceito. Deve-se obedecer a Lei 8666. Apesar de que, às vezes, é muito mais falta de uma informação, de entendimento, do que propriamente um antagonismo. Mas isso ocorre porque, muitas vezes, o juiz não sabe da regra que rege um Banco Mundial com o governo federal, por exemplo, e aplica aquilo que é nacional. Isso deve ocorrer inclusive com as obras da Copa do Mundo, quando a FIFA exige que as empresas devem ser isentas de impostos e devem ter algumas regalias. Nesse sentido, nós não contemplamos isso na legislação nacional. Não deve ter regalia nenhuma. Mas eu acho que uma vez que há um compromisso do governo federal junto a entidade internacional, no caso a FIFA, deve haver um entendimento da justiça e também do Ministério Público de que essas condicionantes tem que ser levadas em conta quando forem apropriadas pela obra local.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

L.H. Resposta:

O fato das instituições financeiras terem uma experiência de financiamento praticamente em todo o continente. Quando a gente falar do BID, por exemplo, ele tem investimentos, empréstimos, negociações em praticamente todos os países da América. No caso do Banco Mundial, praticamente no mundo inteiro. Então, quando se tem uma negociação, uma discussão sobre determinado projeto com uma entidade como o Banco Mundial, por exemplo, o próprio banco pode indicar especialistas e até experiências de outros países, bem sucedidas, que similarmente poderão ser aplicadas a nível local e que, normalmente, em geral, as autoridade locais desconhecem e podem servir muito e ser muito úteis. Nós inclusive temos experiências de Curitiba que foram aplicadas em outros municípios, em outras cidades, em outros países, até por orientação de um órgão financiador como o

Banco Mundial. Então, assim como outras cidades aprendem com a experiência de Curitiba, nós também aprendemos através do órgão de financiamento esse intercâmbio, essa integração.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

L.H. Resposta:

Talvez um bom exemplo ou um papel importante dessas instituições é que elas perseguem um começo, meio e fim. Então, no momento em que a cidade se qualifica a um empréstimo ou a um projeto específico de desenvolvimento, o banco ou a instituição financeira, ela tem uma meta, ela tem uma finalidade, que é o resultado. Nesse sentido, a cidade se compromete com esses resultados. No momento em que se tem esse papel aprovado, os projetos aprovados, e o acompanhamento inclusive do próprio banco, tem-se um compromisso de que esse programa seja executado do início até o fim para o seu sucesso. Nesse sentido é importante o papel dessas instituições porque independe da vontade política e de gestão, porque normalmente o prazo ultrapassa uma gestão política. Dessa forma um programa não teria uma segmentação. Como exemplo, nós tivemos um programa de saneamento no estado do Paraná, no caso a Região Metropolitana, o PROSAN, em que vários governos passaram, mas o programa estava vinculado a determinados projetos e aqueles projetos tiveram que ser realizados.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

L.H. Resposta:

Eu penso que sim. Na medida em que se aprofunda essa relação de conhecimento entre um órgão financeiro e os programas da cidade, começa a existir uma actualidade, ou seja, até uma simbiose, ou uma responsabilidade, tanto do poder

local como do órgão que financia. Hoje os bancos se preocupam mais também com a sua própria imagem. E a sua imagem está relacionada exatamente no resultado que o poder local faz. Então, por exemplo, uma obra que se faz aqui em Curitiba de saneamento aprovada pelo BID, se for um mal resultado, vai refletir lá no banco também, em Washington, que aquele programa específico não atende ao objetivo ou foi mal financiado pelo banco. Então o banco tem todo o interesse em acompanhar o projeto e que o resultado seja bom e até mesmo para indicar esse mesmo projeto, da maneira como ocorreu para outras cidades. Então, nesse sentido, as relações entre o banco e o poder local estão cada vez mais acentuadas. Eles estão mais interessados mais também na *performance* local, até na diversificação, para haver essa disseminação das boas práticas. Então havia no passado o interesse apenas econômico. O banco financiava e não havia um aprofundamento maior, um acompanhamento. Mas hoje não, hoje eles têm mais interesse inclusive que os técnicos que vêm a negociar também tenham uma identidade local. Alguns técnicos já são até da própria cidade, às vezes da própria região, do próprio estado, do mesmo país. Antigamente quando se tratava com o representante do banco, muitas vezes, ele nem sequer falava a língua do local. Hoje os bancos já têm essa preocupação, de que a pessoa possa atender a nível local e até conversar com a população a nível local.

ENTREVISTADO 4

Sr. Cléver Ubiratan Teixeira de Almeida, atual Presidente do IPPUC, Coordenador do Projeto BR-CIDADE, membro integrante da equipe do Projeto Linha Verde.

Data: 01 de novembro de 2010.

Local: IPPUC, Curitiba.

Pergunta 1:

No balanço da relação entre o poder local e as agências internacionais de financiamento se verificam ações de cooperação, imposições, negociação? Como isso acontece?

C.A. Resposta:

Penso que acontece de maneira variada. Depende do assunto. Quando se fala em montar um projeto, temos total liberdade de propor, apesar das agências de fomento terem as regras também do que eles aceitam ou não aceitam. Mas de uma certa maneira, pelo menos as nossas experiências, têm sido boas no sentido de colocar as coisas de interesse da cidade, da Prefeitura nos contratos. Agora existem determinadas coisas que não temos liberdade. Existem umas regras que eles colocam e que temos apenas que cumprir no desenvolvimento do programa, mesmo antes da assinatura do contrato, no desenvolvimento das ações para se chegar no contrato de empréstimo. Existem regras do banco que têm que se cumprir e não há negociação. Então, dependendo do aspecto que se considera pode-se ter uma liberdade muito grande, como pode-se ter nenhuma.

Pergunta 2:

De maneira geral, é possível identificar interesses opostos entre os interesses municipais e as determinações das agências internacionais de financiamento?

C.A. Resposta:

Pelo menos com os que temos experiência não posso dizer que são opostos. Penso que os bancos, pelo menos os que temos mais prática, que foram o BID e a AFD mais recentemente, eles têm uma preocupação com relação aos projetos que vão financiar, do ponto de vista da sua efetividade, eficácia e tudo mais, respeito à algumas regras e interesse em movimentar coisas como, por exemplo, a

sustentabilidade. Eles querem sempre projetos sustentáveis e adequados do ponto de vista ambiental. E penso que isso também é um caminho que a Prefeitura pretende ter nos projetos. Então, não vejo, pelo menos, antagonismos nos objetivos.

Pergunta 3:

Como as instituições financeiras podem ajudar o desenvolvimento urbano? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

C.A. Resposta:

Tem que ver o aspecto que vai ser considerado. O Brasil hoje está em uma categoria que não acontece um trabalho de cooperação com essas agências. É um empréstimo. Eles até fazem com países mais pobres cooperação técnica e tudo mais, mas no caso brasileiro é um empréstimo. Ou seja, eles podem nos auxiliar viabilizando recursos para a implementação de projetos importantes para o desenvolvimento da cidade. Outras coisas até podem acontecer, mas são mais raras, mais difíceis de serem estruturadas. Em países mais pobres eles atuam mais diretamente, dão dinheiro à fundo perdido para o desenvolvimento de alguns estudos e alguns trabalhos assim. No nosso caso é uma ajuda, que também é importante, com relação à conseguir algum recurso de empréstimo, mas vem através dos empréstimos, do recurso propriamente dito. Não há digamos assim uma troca de experiências do ponto de vista mais teórico, do desenvolvimento de teses. O Banco Mundial até tem nos procurado agora para cooperação técnica, mas é mais no sentido de treinamento de terceiros. Eu, pelo menos, ainda não participei de nenhuma iniciativa nesse âmbito de algum estudo conjunto, bilateral, que pudesse trabalhar, mesmo que não fosse com apoio financeiro, mas apoio técnico também deles junto com alguma equipe da Prefeitura de Curitiba. Não vivi essa experiência ainda aqui não.

Pergunta 4:

Qual o papel que as instituições financeiras desempenham quando ajudam na modelagem de políticas de desenvolvimento, projetos e programas locais, quando sua ajuda é requerida?

C.A. Resposta:

É difícil dizer se eles ajudam ou não. É claro que eles nos auxiliam a partir do momento em que a gente dá um determinado encaminhamento, uma lógica, eles nos ajudam em algum aspecto mais pontual. A gente nunca teve, pelo menos que eu tenha participado nesse tempo, e eu participei do BID I do BID II, da AFD, mas eles orientam alguma coisa com relação aquilo que já está sendo encaminhado. A gente nunca teve uma discussão mais geral, à exemplo de o que se pode fazer na cidade que seja bom. A gente sempre dá o direcionamento do que a gente quer fazer, e vamos por esse caminho, e eles, de vez em quando dão algum tom. Por exemplo, dizendo que o projeto pode ter mais isso, ou menos aquilo, mas coisas pontuais. Nunca participei de nenhum projeto em que eles definissem mais alguma coisa, alguma linha ou tudo mais. Eu não sei se isso é o comum, ou se devido ao fato de Curitiba já ter uma diretriz mais formatada que eles não têm a necessidade de fazer esse trabalho, porque a gente conhece só a experiência com a Prefeitura de Curitiba. Pelo menos nos nossos projetos não há uma participação mais efetiva na definição nem na proposição de diretrizes. É mais na avaliação dos projetos e pontualmente propor uma ou outra coisa relativa ao projeto.

Pergunta 5:

Considerando aproximadamente os últimos vinte anos, podem-se verificar mudanças significativas na relação entre poder local e as agências internacionais de desenvolvimento? Por favor, responda esta pergunta considerando diferentes territórios geográficos e políticos.

C.A Resposta:

Eu penso que sempre é diferente. Primeiro porque as regras do banco se alteram muito. Não sei se do ponto de vista das regras formais do banco, se alguma coisa mudou internamente em termos do que eles vêem como importante. Penso até que sim, porque vários aspectos vão se tornando necessários. O próprio meio ambiente vem ficando cada vez mais em todos os projetos. Mas a relação tem muito haver com o responsável pelo projeto. No BID I foi uma pessoa, no BID II já foi outra. Então cada um tem uma visão à respeito do que acha mais ou menos importante. Como eu falei, as regras, mesmo que informais do banco, se alteraram bastante. Então o que a gente tinha que fazer no BID I para aprovação dos projetos, isso se alterou bastante no BID II. Principalmente nos aspectos relacionados a meio

ambiente. Os estudos ambientais que a gente teve que fazer no BID I foram bem mais simples do que esse do BID II. Então no caso do BID, acho que o banco passa por uma modernização, assim como a Prefeitura também, a maneira como a Prefeitura fazia os projetos lá atrás e como faz hoje também se alteraram, seja por questões jurídicas, ou por aprimoramento técnico. Então nunca é igual, as coisas vão se ajustando e esperamos que para melhor.

APÊNDICE III

Entrevistas realizadas com técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba relativas aos projetos abordados no Estudo de Caso

ENTREVISTADO 1

Sr. Osvaldo Navarro Alves, Arquiteto e Urbanista, ex-presidente do IPPUC, coordenador do Projeto do STAC.

Data: 28 de outubro de 2010.

Local: Residência do Arquiteto, Curitiba.

Pergunta 1:

Você pode descrever o planejamento urbano de Curitiba?

O.A. Resposta:

Quando se começou tudo, quando o Jaime virou prefeito, se começou a fazer as coisas. Mas começou a lidar com a prefeitura como um todo. Essa foi a grande vantagem, porque o Jaime confiava na equipe que tinha no IPPUC e começou primeiro a acertar a estrutura da Prefeitura, que tivesse uma administração, que tivesse o IPPUC como um líder para decidir as coisas. O IPPUC, além do planejamento urbano mesmo, começou a fazer planejamento até econômico e de plano de governo. Então foi iniciado um esquema assim de tirar do papel para a execução mesmo, de fato. Porque muito se fala em planejamento urbano e tal, mas se não se tira do papel não adiante nada. Então começou o esquema assim da pergunta: o que fazer na cidade? Então dentro de várias coisas que a cidade precisava em relação à transporte, à educação, saúde, lazer, um monte de coisas, que a gente já tinha algum plano desenvolvido, setorial, começou-se a medir a necessidade de recursos. Descobriu-se que a prefeitura não tinha tantos recursos para a quantidade de coisas que se precisava fazer. Começou-se então o esquema de procura de financiamento, primeiro com o governo federal. Aquela lista de coisas que na época tinha-se a possibilidade de pegar. Me lembro que o primeiro grande pacote foi justamente do Banco Mundial na área de transporte. Tinham US\$ 500 milhões, que o Banco Mundial havia feito um contrato com o governo brasileiro para apoio. Com isso foi fundada a EBTU, que era Ministério do Interior. A EBTU se propõe a fazer uma política nacional de transporte urbano. A EBTU esteve aqui, alíás em todas as grandes cidades, capitais e anunciou este plano de apoio do governo para esse projeto de transporte. Então a gente começou a detalhar. Ainda no primeiro governo do Jaime isso foi avançando, mas como obra, abertura de

novas vias, que foi justamente a estrutural Norte foi com recurso próprio ainda. Depois teve continuidade no governo do Saul Raiz. Mas a equipe era a mesma e se deu continuidade. Começou a vir o dinheiro do Banco Mundial. Foram abertos os eixos Oeste, Conectora 5 e implantados os Terminais maiores, os de ponta. Durante todo esse governo do Saul Raiz, esses quatro anos, muito se investiu em infraestrutura de vias, terminais. Nós tivemos um avanço com relação à outras cidades, porque Curitiba estava muito na frente em relação à projetos, então a gente conseguia mais recursos que outras cidades e isso foi uma bruta vantagem. Naquele tempo o dinheiro vinha à fundo perdido, 50%, que hoje em dia não tem mais. Então foi uma coisa boa que se fez. Bom, mais uma vez mudou o governo e entrou o Jaime de novo. Só que o Jaime entrou com a idéia assim de que os bancos vêm com um pacote, que temos que engolir, e meio que parou por uns seis meses, quase um ano, em termos de atitude de ir atrás de recursos como se fazia. Dessa forma, o Jaime ficou achando que não precisava depender desse pessoal, vamos fazer nossas coisas com nosso dinheirinho, mas voltou atrás e começou a fazer de novo porque descobriu que a Prefeitura não tinha dinheiro para fazer as coisas. Só que tiveram uns detalhes assim mais de linha de pensamento de planejamento e de projeto. Achava que era gasto de mais nos grandes terminais, que era aquele modelo de ponta, que era modelo do Lubomir Dunin. Então apareceu aquele esquema de uso de quiosques que tinham na Rua XV de Novembro, que também era de ponto de ônibus para fazer terminal mais baixo. Então na verdade o que a gente descobriu é que o Jaime estava mais invocado com a forma da coisa do que com o dinheiro em si. Mas depois quando se concordou que era uma coisa boa pegar o financiamento mesmo, aí pegamos. Então tem muito haver com a posição política de quem entra para tocar a Prefeitura. Mas o que se descobriu é que sempre foi uma grande vantagem ter essa linha de financiamento tanto de um banco internacional como do próprio governo, do BNDES, já tivemos muita coisa do BNDES. Aqui em Curitiba, o banco teve influência mesmo. O banco teve influência, não porque o banco quis, mas do lado técnico do banco. Por exemplo, a Conectora 5 a gente fez o projeto, mas aí vieram os especialistas para verem os projetos de engenharia. Naquele tempo tinha muito isso “de que o brasileiro era subdesenvolvido, não sabia fazer”, eles achavam isso. E que vinham com os pacotões com base num discurso internacional de segurança, aquela coisa

sofisticada, muito cara, que era um projeto completo, com mil detalhes, com exigência de se fazer no padrão internacional. Então na Conectora 5, a gente fazia o projeto e o pessoal do banco analisava. Eles começavam a exigir coisas à exemplo de: vai precisar de placas de proibido estacionar, porque se propõe aqui uma via de acesso, porque tem um tráfego de alta capacidade, etc... Exigia tanto, que, às vezes, a gente deixava passar isso, e até colocava as placas, mas depois tirava de volta. Aconteceu isso, que é um absurdo, mas, por um esquema meio travado de um banco que vem de fora, e que quer fazer algo megalomaniaco que na verdade é o modelo do primeiro mundo. Naquela época era muito pelo padrão. Mas tinham coisas que a gente inventava, que a gente começou a mudar o paradigma de financiamento desses grandes projetos. Por exemplo, uma grande invenção aqui foi o anti-pó para pavimentação de rua. Que foi inventado aqui para pavimentação de rua residencial e até rua aonde passava ônibus. Só que os bancos não aceitavam por acharem que era algo muito precário e que não entrava na linha deles. Com muita discussão, eles até toparam e financiaram muita coisa de anti-pó um pouco melhor, mas financiaram. Então aí é que está o poder de negociar com os bancos e até mostrar o que que é uma realidade local, que não é nem "8 nem 80". Mas eles caíram na nossa também. E tem mais uma coisa super importante, que é a visão que a gente tinha de planejamento de longo prazo, mas de se fazer antes, de não ir atrás da tendência, mas de antecipar a tendência de se fazer as coisas. Isso foi, por exemplo, a abertura das estruturais. Era um grande vazio, e para se conseguir um financiamento sem aquela fórmula matemática de um estudo de custo benefício. Até não tinha muito como provar o resultado, mas a nossa projeção era do que ia acontecer, do que a gente sabia que ia acontecer. Para o banco comprar essa idéia, admitir que fosse possível, foi uma batalha. Mas com o tempo, como a gente era muito eficiente em termos de fazer os projetos, de implantar dentro dos prazos, eles começaram a acreditar em Curitiba e começaram a liberar mais. Então, se perguntar, tem influência. Não do banco internacional nem nada, mas pela disponibilidade de recursos, às vezes, fica-se amarrado em certas áreas, em outras não tem. Mas se não se aproveita a oportunidade acaba-se não fazendo nada. Por exemplo, para coisas de saúde, educação, não existiu, essas áreas eram coisas mais nacionais.

Pergunta 2:

Você pode descrever como se deu a ocupação além da BR?

O.A. Resposta:

A BR era o limite da cidade, tratada como uma zona de serviço. Pelo Plano Diretor se previa a expansão linear mais no sentido Norte-Sul, com uma topografia melhor e num terreno mais seco. Só que do outro lado da BR, no Boqueirão, que se configurava como uma área bem plana da cidade, ali que aconteceu um loteamento que foi mais ocupado pela facilidade da topografia, ali que aconteceram os maiores loteamentos. A prefeitura não tinha muito como segurar essa expansão. Começou então a acontecer enchentes nessas áreas, pois o terreno era plano e pouco drenado. A prefeitura começou a investir em infraestrutura para esgotamento de água, através da dragagem do Rio Belém, da abertura do canal em si e tubulações de grande porte, muito caras, em várias ruas, como se fossem os afluentes do Rio Belém. Mas com o tempo foi melhorando e foi secando aquela região e com isso a área se adensou cada vez mais.

Pergunta 3:

Você pode descrever o projeto BR-Vida?

O.A. Resposta:

A cidade sempre batalhou pelo desvio da BR-116. Ficamos mais de trinta anos lutando com o DNER, na época, com o Ministério dos Transportes, para que se fizesse o Contorno. Só que isso não acontecia, iniciaram a obra, mas a mesma parou. Então a cidade pedia travessias, viadutos, que eram caros e em termos de Ministério e DNER, e eles não davam a mínima. Eles não tinham interesse porque eles queriam o tráfego pesado ali. Eles acreditavam que eles entraram ali primeiro e que tinham a rodovia à disposição deles e azar da cidade. Dessa forma, pensou-se no projeto BR-Vida, como a primeira idéia de transformação da rodovia em uma via urbana, que se chamava via expressa urbana, que foi a idéia da implantação dos bolsões de cruzamento, bolsões de retorno. Para não se ter um cruzamento direto, que era mais perigoso, então se faz bolsões na chegada de uma via coletora mais importante para a travessia, prolongando essa travessia com um espaço de acumulação de carros nesses bolsões para que tivesse um fluxo contínuo, com distanciamento de semáforo e um desenho de tráfego melhorado para evitar

problemas de acidentes mais graves. Essa foi a primeira intervenção concreta da transformação da via. Pois se chegava em dois pontos, diluía-se a travessia em dois pontos, e por isso que o bolsão é longo, e até o usuário da rodovia vinha em alta velocidade, mas chegando ali percebia que era uma zona de transição. Na verdade os bolsões são zonas de transição das travessias. A primeira idéia do BR-Vida nos anos 1980 foi isso daí, depois teve complementação com a inclusão de semáforos e lombadas eletrônicas. Depois veio a questão que, vislumbrando a transferência da rodovia, de se fazer um projeto como um novo eixo urbano, com mudança de zoneamento e tudo mais.

Pergunta 4:

Você pode descrever o projeto Br-Cidade?

O.A. Resposta:

O BR-Cidade foi um aprimoramento do BR-Vida e começou a ser pensado de forma mais elaborada em 1996.

Pergunta 5:

Você pode descrever o projeto do STAC?

O.N. Resposta:

O prefeito Cassio Taniguchi queria fazer alguma coisa relacionada ao transporte que fosse marcante. Pensou-se primeiro no eixo Norte-Sul, em um transporte com mais capacidade, um pouco lembrando o projeto do bonde moderno. Mas o Jaime veio com uma idéia de se fazer isso mas não no eixo Norte-Sul, mas ele, como governador, colocar na BR-116 alguma coisa. Mas o STAC, como foi concebido, o Cassio, como já tinha contato com o banco japonês, resultou no projeto do STAC com o modal *monorail*. Era um recurso muito bom, que permitia fazer um projeto de impacto. Contudo, esse projeto acabou não se viabilizando. Não teve apoio do governo federal.

Pergunta 6:

Como se deu a mudança do STAC para o projeto da Linha Verde?

O.A. Resposta:

Como não deu certo a obtenção de recurso com o governo japonês, voltou-se a idéia do ônibus pela não perspectiva do recurso.

ENTREVISTADO 2

Sr. Luiz Masaru Hayakawa, Administrador Regional da Regional Matriz, ex-presidente do IPPUC, ex-presidente da COMEC, ex-secretário de Assuntos Metropolitanos de Curitiba, ex-secretário de Urbanismo de Curitiba, coordenador do projeto Linha Verde na fase de desenvolvimento do Projeto junto ao BID.

Data: 29 de outubro de 2010.

Local: IPPUC, Curitiba.

Pergunta 1:

Você pode descrever como se deu a concepção do Projeto BR-Vida?

L.H. Resposta:

Na realidade o projeto da incorporação de uso, pelo menos da integração da BR com relação à cidade, ela se deu no início da década de 1990 quando começou a ocorrer alguns acidentes graves na transposição da parte urbana com a parte rodoviária e também havia uma cobrança muito grande da identidade da BR, que não havia um “pai” dos problemas. Então, tanto o governo federal dizia que isso era um problema da cidade de Curitiba, que não podia ter alguns cruzamentos, e a cidade de Curitiba também culpando o governo federal porque não tinham investimentos para fazer obras de transposição. Nesse sentido, então, houve um primeiro estudo, uma tentativa, pelo menos uma proposta, de trazer inclusive um sistema de transporte novo. Aliás, o projeto do Ligeirinho, a primeira proposta não era para ser no Norte-Sul. O Ligeirinho, quando o prefeito, que era o Jaime, queria implantar o mesmo na BR. Pouca gente sabe. Em 1990 houve um estudo de colocar o Ligeirinho na BR, mas isso não era possível exatamente por causa do tráfego de caminhões rodoviários, que não podia conviver com o transporte urbano. Então, essa primeira idéia não foi considerada porque não havia ainda nenhuma perspectiva de execução por parte do governo federal de um contorno rodoviário. Então não dava para separar o transporte rodoviário do transporte urbano. Então, essa idéia do transporte ficou em aguardo e permaneceu a idéia de integrar a rodovia com as vias urbanas, aí se denominou o primeiro projeto de BR-VIDA, para que nos cruzamentos mais graves, mais importantes, a Prefeitura fizesse um projeto de humanização da rodovia. Surgiu o Bolsão da Fagundes Varela e o Bolsão da

Brigadeiro Franco, que foram os primeiros, para tentar minimizar os problemas dos acidentes e ao mesmo tempo permitir que a população, em nesse pequeno trecho, pudesse fazer a travessia com mais segurança. Esse projeto evoluiu com o tempo. Na medida em que as gestões foram passando, se transformou do projeto BR-Vida para posteriormente BR-Cidade.

Pergunta 2:

Você pode descrever como ocorreu a evolução do Projeto BR-Vida para o Projeto BR-Cidade?

L.H. Resposta:

Passando do projeto BR-Vida para o projeto BR-Cidade. Depois, no intuito de tentar já se apropriar mais ainda da própria faixa da rodovia como algo que pudesse integrar a cidade toda, mas não tratar a rodovia como uma rodovia, mas sim, como uma grande avenida que pudesse integrar os bairros. Aí a proposta virou como uma proposta de BR-Cidade, algo que pudesse integrar as malhas norte e as malhas sul, e não encarar mais a rodovia como uma barreira urbana. Essa idéia veio antes ainda da perspectiva de se construir o Contorno, mas já dentro de uma idéia de pensar a rodovia como cidade, até transformando gradativamente seu uso que era rodoviário, inclusive mexendo no uso do solo, para atividades mais urbanas. Posteriormente, com a intenção do governo federal de fazer o Contorno Leste, inclusive nesse sentido, na época houve um trabalho muito grande da COMEC, no sentido de viabilizar o Contorno Leste, para liberar a própria rodovia para o uso urbano e viabilizar, com isso, a BR-Cidade. Então, no momento em que o Contorno Leste seria executado, evidentemente, boa parte dos grandes transportes se deslocaria e com isso permitiria o uso da rodovia como uma grande via urbana como era o projeto BR-Cidade. Mais tarde, no final de 1998, início de 1999 havia o projeto de transporte do metrô que ligava o Pinheirinho, passando pela Affonso Camargo e indo até o Cajuru por causa da demanda. Havia uma pesquisa da URBS apontando que as maiores demandas em crescimento estariam em direção ao município de Pinhais e também no Pinheirinho. Então havia uma proposta do metrô nesse sentido de interligação. Com o estudo aprofundado de liberar a BR foi pensado e discutido aqui no IPPUC, inclusive a nível metropolitano, que seria melhor, então, fazer essa integração através da BR, ao invés do metrô passar pelo Pinheirinho-Centro indo

para o Cajuru, já faria essa ligação utilizando a rodovia, transformando em uma grande avenida com um eixo de integração metropolitana, indo até Colombo. Com isso não precisaria mais dessa linha Pinheirinho até o Cajuru, até porque o destino do Pinheirinho em direção ao Cajuru já se faria pela própria BR. Então, nesse sentido, houve um grande avanço porque incorporou no Projeto BR-Cidade o projeto de colocar o transporte coletivo, assim como foi feito no Setor Estrutural, um grande transporte para induzir esse crescimento e integração. No início foi pensado como um deslocamento da integração usar a faixa da rodovia como integração do transporte urbano e metropolitano e, em função disso, é que se buscou uma perspectiva e um projeto novo que surgiu o STAC.

Pergunta 3:

Você pode deprever o Projeto STAC e como foi o seu desenvolvimento?

L.H. Resposta:

Havia o interesse do governo japonês de ter essa linha de transporte, então, essa era a concepção de uma nova linha que com certeza se aplicaria ao programa do governo japonês, de um recurso que era basicamente destinado à questão ambiental. Aliando a idéia de colocar o transporte na rodovia com o aspecto ambiental é que surgiu também de fazer todo um estudo de transformação mesmo ao longo de toda a BR, para viabilizar e enquadrar dentro de um programa ambiental, aproveitando-se a oportunidade do recurso. Inclusive na época foi discutido com o governo do estado, o governador era o Jaime Lerner, o prefeito era o Cassio Taniguchi, que o projeto servisse como integração metropolitana. A idéia foi discutida aqui nessa sala, inclusive aprovada, e então aí sim partiu do modal. No início ainda nós não tínhamos ainda um modal a ser colocado, tanto que nas primeiras discussões nós já falávamos nas alternativas de modal, que poderia ser um aperfeiçoamento do bi-articulado ou qualquer um outro modal, que acabou indo para o STAC, que era o *monorail*. Mas sempre com a idéia de que caso não se conseguisse viabilizar o recurso para um modal de valor mais elevado, voltaria-se ao mesmo projeto que era da canaleta de ônibus. Então isso nunca foi abandonado, tanto que nas opções já previa-se que o espaço que seria utilizado para o *monorail* era o espaço que também já poderia ser utilizado para o ônibus bi-articulado.

Pergunta 4:

Porque que não foi possível implementar o STAC?

L.H. Resposta:

O financiamento do governo japonês era específico para a questão ambiental. Na realidade, o fundo, que era denominado Fundo Obushi, tem o nome do Primeiro-Ministro japonês que é falecido, porque houve na época uma crise mundial, e na Ásia teve uma quebra muito grande dos bancos e dos países, na ocasião, o Primeiro-Ministro em uma reunião de emergência criou esse fundo para socorrer os países que estavam com dificuldades, no caso a Malásia, a Coréia, todos os países asiáticos, que a gente chamava da quebra dos tigres em 1998. Então quando foi criado esse fundo para auxiliar estes países, também tinha para reestruturação econômica, reestruturação urbana daqueles países e conseqüentemente econômica, e também ambiental. Foi nos apontado essa abertura, mas o fundo era especificamente para a Ásia e no caso do México, que México também estava envolvido na quebra, porque no México haviam muitas empresas da América e nós entramos. Até por uma orientação do governo japonês, no sentido de que a idéia do nosso projeto quando nós apresentamos, ela tinha um cunho muito forte, muito grande de novos mecanismos na área ambiental. Então, houve um interesse do governo japonês também de incorporar o nosso projeto como um novo projeto e um incentivo para esta área. Mas, o fundo tinha um prazo, que era de três anos. Foi criado um valor para ser utilizado em três anos. Daí nossa dificuldade em iniciar um projeto, desenvolver um projeto, aprovar ela dentro dos parâmetros da burocracia, em termos de aprovação no Senado, nos ministérios todos, no prazo curto de dois anos, para depois tramitar ainda no governo japonês mais um ano. Infelizmente esse processo foi muito longo, muito demorado, até por dificuldades que tivemos no Senado, e por isso quando chegamos com o projeto praticamente em fase final, faltava somente dois meses para expirar o fundo e assim, o governo japonês informou que em dois meses não seria possível analisar o projeto e não poderia incluir mais o projeto dentro desse mesmo fundo. Então com isso, nós perdemos essa grande oportunidade, pois o prazo do fundo era de quarenta anos, com taxa de juros de um por cento ao ano. Era um recurso muito barato, praticamente dado, isso não existe em termos de financiamento normal, nem no Banco Mundial, nem no BID não há nenhum financiamento desse tipo com essas condições de financiamento.

Então perdemos o recurso, mas por isso veio a oferta do BID e voltamos ao projeto inicial que era de fazer com o bi-articulado.

Pergunta 5:

Como ocorreu a perspectiva do financiamento do projeto pelo BID?

L.H. Resposta:

Na realidade, ao mesmo tempo em que estava em andamento a possibilidade de execução do projeto com recurso do governo japonês, devido a grande interface do projeto de transporte com a questão ambiental, com o uso do solo, que é uma característica de Curitiba, e essa experiência foi bem sucedida junto a organismos internacionais como o caso o Banco Mundial e o BID, havia o interesse do BID de financiamento desse projeto. Mas o BID mesmo já havia informado na época que não conseguia concorrer com a oferta de um financiamento nos padrões da oferta do governo japonês. O BID sempre colocou que, caso não fosse concretizado esse financiamento, ele estaria sempre à disposição da Prefeitura de Curitiba para viabilizar essa obra. Por isso, nós, tão logo expirou o prazo do financiamento do governo japonês, retomamos conversas com o BID e o banco já conhecia nosso projeto. Na época houve inclusive uma disputa entre o BID e o Banco Mundial para pegar o nosso projeto, porque tanto o Banco Mundial, quanto o BID entendiam que esse projeto era um grande *case* para inclusive orientar dentro dos programas deles para outros países também. Acredito que o grande ganho nesse sentido foi toda nossa discussão que tivemos paralelamente ao projeto, do zoneamento urbano, aonde já na atualização da Lei de 2000 já se incorporava todo o projeto dentro das mudanças da Lei, inclusive com os mecanismos que hoje estão no Estatuto da Cidade. Não devemos esquecer que esses incentivos e mecanismos foram incluídos na nossa legislação antes da aprovação da Lei Federal. Então isso já era algo que o BID e o Banco Mundial já consideravam como grandes inovações urbanas e tinham o interesse nesse financiamento. Cabe destacar que essas mudanças na Lei já eram oriundas de estudos do projeto BR-Cidade, um aperfeiçoamento de mecanismos que Curitiba já dispunha e tinha uma outra novidade: incorporava a transferência de potencial construtivo também de municípios que têm manancial na Região Metropolitana. Esse dispositivo era algo que o Banco Mundial se interessou muito. Como o Banco Mundial tinha o programa do PROSAN, que era um programa de

saneamento ambiental na Região Metropolitana de Curitiba, havia o interesse que um projeto desse pudesse auxiliar também na questão da integração metropolitana, no uso do solo e no meio ambiente para posteriormente usar isso como prática e tentar estender essa experiência para outros países.

Pergunta 6:

Com relação ao Projeto da Linha Verde foram apresentados duas versões ao BID, porque aconteceram essas mudanças?

L.H. Resposta:

Na realidade o projeto original tinha um custo muito maior, porque como tinha um cunho ambiental, nós havíamos previsto vários mecanismos, como a implantação de mais áreas verdes, retenção de águas pluviais e havia uma restrição, até pela capacidade de endividamento do município, que não poderia ultrapassar a US\$ 80.000.000,00. Como a Linha Verde era somente uma parte do programa do BID. Porque o programa do BID envolvia mais obras fora da BR, inclusive os binários no Barigui, a Av. Anita Garibaldi, outras mais. Os recursos destinados para a implantação da Linha Verde, na época denominada Eixo Metropolitano ficaram mais restritos. Então, nós tivemos uma série de dificuldades nessa adaptação, inclusive tivemos que fazer alguns cortes, e lógico, sacrificando um pouco o projeto. Inicialmente o projeto tinha uma extensão desde o Pinheirinho até, inclusive, o Terminal do Maracanã, na Região Metropolitana, em Colombo, mas tivemos que alterar isso também porque o governo do estado na época não deu apoio para fazer essa integração com o município de Colombo. Então, dentro do projeto do BID tivemos que retirar os trechos correspondentes aos municípios vizinhos. O próprio nome inclusive de Eixo Metropolitano ficou comprometido, uma vez que a via se estendia até outros municípios, tinha uma razão de integração metropolitana. No momento em que tivemos que fazer esse corte, ficou restrito somente ao município de Curitiba. Havia também a questão política de discussão, até a tentativa de inviabilizar o projeto, com relação ao debate sobre o projeto, que o governo do estado insistia que deveria ser feito nos municípios vizinhos, dentro de audiência públicas, mas a gente entendia que não, porque toda a obra era somente dentro do município de Curitiba. Então a gente sabia que isso era um artifício do estado para tentar não aprovar o projeto com um todo. Nesse sentido houve uma negociação

com o BID para que reduzisse o projeto para dentro da área de Curitiba para evitar qualquer discussão com a outra instância que era estadual.

Pergunta 7:

Nesse processo todo, como Presidente do IPPUC na época, você percebeu algum tipo de imposição do BID com relação ao projeto ou a parâmetros do projeto?

L.H. Resposta:

Não. Nesse sentido, o Banco, até com relação à apresentação do projeto, eles entenderam bastante a proposta e o objetivo do programa todo e não houve assim grandes interferências, a não ser em questões mais específicas com relação à algumas coisas que pudessem impactar dentro da vizinhança e essa preocupação do Banco com aspectos negativos do projeto. Quando tem uma intervenção muito grande sempre eles têm um interesse muito grande em abordar como a Prefeitura vai resolver essas questões durante a obra. Quais os impactos durante a obra que vão atingir a população. Mas essa preocupação inclusive vai ao encontro do interesse da própria Prefeitura em reduzir ao máximo o impacto. Então nesse sentido, muitos projetos em que, às vezes não inclui dentro do programa, por causa dos impactos, até a orientação do banco, acaba-se incluindo essa parte do projeto dentro, o que é positivo. No caso de realocação de habitação, por exemplo, no caso de refazer algum dano ambiental de galerias, acabou entrando dentro do programa do BID, apesar do programa ser voltado para o transporte. Eu penso que o reflexo disso é de resultar em um plano mais abrangente, se preocupando com todos os aspectos da obra e também do impacto decorrente dessa obra junto à população. Nesse sentido, nós não tivemos tantos atritos, até mesmo porque o banco conhece bastante a realidade de Curitiba e Curitiba também sempre cumpriu os programas do banco. Curitiba até foi exemplo em termos de recursos bem aplicados, tem um histórico junto ao BID bastante positivo.

Pergunta 8:

Uma das críticas em relação aos agentes financeiros é a imposição de ações por meio do Desenvolvimento Institucional. No caso do Projeto da Linha Verde, consta nas ajudas de memória das missões do Banco, que o IPPUC solicitou a dispensa da

realização de ações de DI e o Banco concordou. Porque você acha que isso ocorreu?

L.H. Resposta:

O órgão de planejamento da Prefeitura Municipal de Curitiba, o IPPUC, é tido como exemplo nessa área, e sempre essa interface entre o banco e o órgão de planejamento se deu através do IPPUC. Então há até uma certa leniência, digamos assim, quando se trata do IPPUC. Então, às vezes até a imposição é ao contrário. Muitas vezes uma obra específica não tem haver com o órgão de planejamento, mas sim com a Secretaria de Obras, mas para se prestar contas junto ao banco, eles preferem que seja o IPPUC, o órgão de planejamento, para haver essa coordenação de uma maneira mais integrada. O banco não gosta de ficar discutindo com vários interlocutores de uma mesma cidade. Por exemplo, a responsabilidade de tal assunto é de uma secretaria ou outra. Para o banco, é um ente só, é a Prefeitura de Curitiba, então, o mesmo prefere que tenha um interlocutor que coordene todo esse processo. Um pouco desse exemplo veio de Curitiba, pois o IPPUC era o responsável por esses programas, desde sua captação de recursos, até o *as built* final, na prestação de contas desse programa. Acredito que essa experiência de Curitiba com o banco foi muito positiva e ela seguiu como exemplo para outros municípios.

Pergunta 9:

Do seu ponto de vista qual foi o maior interesse do BID em financiar esse projeto? Foi econômico, ou tiveram outros interesses?

L.H. Resposta:

Acredito que o interesse do BID em financiar foi exatamente pela inovação do projeto. Por isso inclusive o interesse do Banco Mundial também. O Banco Mundial já não tinha essa ligação com a cidade de Curitiba tão grande quanto o BID, mas também tinha interesse nesse mesmo projeto. Como o projeto tinha uma inovação muito grande na questão do uso do solo, meio ambiente e transporte, envolvendo novos mecanismos. Não devemos esquecer que isso foi feito antes da Lei do Estatuto da Cidade. Então havia um interesse muito grande em um programa já incluindo todos esses mecanismos. Imagine um banco tendo um case como esse, já inserindo os mecanismos todos dentro da sua programação, do seu plano e colocar

isso como um case de financiamento de um projeto de estruturação urbana dentro da cidade. Porque muitas vezes chegam cidades pedindo recursos, e as mesmas só se preocupam com sistema viário. Então o banco pode utilizar dessa experiência para mostrar o caso de Curitiba que se preocupou com toda uma reurbanização, além disso, com uma adequação do uso do solo e já com mecanismos inovadores. Dessa forma, o interesse do banco não foi meramente econômico, pelo contrário, se houvesse somente o interesse econômico não teria havido todo o interesse do Banco Mundial para esse mesmo projeto.

Pergunta 10:

O Projeto da Linha Verde teve sua execução financeira total, contudo a execução física não. Houve algum outro motivo para isso ocorrer além das questões de câmbio?

L.H. Resposta:

Na época nós havíamos dimensionado pelo valor local da moeda, US\$ 1,00 equivalia a R\$ 3,60. Então imagine que hoje está a R\$ 1,60. Naquela época parecia que o valor era grande, ou seja que US\$ 80.000.000,00 era algo grandioso devido ao câmbio. Mas na medida em que o programa foi sendo discutido e aprovado o dólar desvalorizou-se, reduzindo assim o horizonte. O preço do quilômetro de asfalto, das obras de infraestrutura aqui do Brasil não reduziu, pelo contrário, aumentou. Então aquele horizonte de se fazer o programa todo de investimento reduziu mais que 50%. Dessa forma, não se conseguiu fazer nem metade do que se programou originalmente com o recurso. A queda da moeda então teve uma influência muito grande. Na época também havia uma orientação para o atrelamento à um cesto de moedas que não seria só o dólar e nos pareceu que o iene poderia ter uma valorização e com isso ter mais recursos para investimento. Mas isso não ocorreu nem com o iene nem com o dólar. Os dois se desvalorizaram, então o valor ficou aquém daquilo que era necessário para viabilizar.

Pergunta 11:

Ao se analisar todos esses projetos que já foram pensados para o compartimento da BR, como você vê o posicionamento técnico do planejamento urbano? Você acredita

que o mesmo se manteve dentro das suas diretrizes, ou houve uma mudança de diretrizes em função da oferta de recursos?

L.H. Resposta:

Acredito que o conceito de utilização, de integração, de uso inclusive para a cidade não varia muito. O que diferencia tendo em vista a oferta de recurso é a qualidade de implantação daquilo que é previsto no projeto. Isso pode, em um primeiro momento ter uma dificuldade de implantação, não ter aquela qualidade que se pensava no início, mas se imagina que no decorrer do tempo as oportunidades vão aparecendo e até surgem novas oportunidades, digamos assim, para complementar o projeto, até já incorporando outras inovações, que talvez há cinco ou dez anos anos não existisse tecnologia, mas que possam ser incorporadas. Então não vejo que a oferta do recurso afete diretamente na conceituação do projeto, mas sim na intenção de fazer a BR integrada a cidade e até como um grande indutor de crescimento, de absorver também o crescimento metropolitano, fazendo parte da estruturação metropolitana, mesmo que mudando alguns aspectos mais pontuais. A própria discussão com relação à implantação ou não de viadutos e trincheiras, também passa por uma questão de conceito. É lógico que a intenção do projeto foi de atuar não somente na faixa da BR, mas também atuar na questão do desenvolvimento econômico e social ao longo dela. Que as atividades econômicas invistam e mudem a configuração da BR. Agora está saindo a notícia de um *shopping* que será construído e já está se tornando polêmico até. Então o que provoca o fato de um grande empreendedor fazer um *shopping* aonde era uma BR e que teoricamente não haveria interesse ali? Isso já mostra uma revitalização, uma visão futura de uso que vai mudar inclusive o sentido de deslocamento das pessoas. Muita gente que vai para o centro hoje, vai estar trabalhando no *shopping* e não vai mais precisar vir ao centro. Essa relação vai gradativamente mudando, assim como mudou a Conectora 5, com o *Park Shopping Barigui*, com o *Carrefour*, com os edifícios de habitação. Onde antes era ponto de passagem, agora já é ponto de interesse e de uso local. Então no caso da BR, o planejamento foi capaz de se adaptar as novas realidades que se apresentaram, mas de ao mesmo tempo manter diretrizes estabelecidas, senão até hoje teríamos uma BR. Até para dentro da linha resistir até a essa questão de não fugir do interesse da proposta final que seria da integração da cidade de Curitiba com a Região Metropolitana. Eu vejo que só o

tempo vai dizer dos acertos e desacertos que vão ocorrer ao longo dela. Isso a gente viu tanto no Eixo Estrutural da Linha Norte-Sul, com o Plano Massa, com a exigência do município de cada empreendedor que se fazia ao longo do eixo de se fazer o Plano Massa com Comércio no embasamento. Hoje a gente vê o resultado disso com os empregos, os trabalhos, as lojas, os comércios se distribuindo ao longo de todo o eixo de transporte. Há uma renovação maior dos ônibus, as pessoas descem mais aqui no Juvevê do que há trinta anos atrás, que praticamente era ponto de passagem. Hoje já não, hoje já tem uma vida própria, os bairros já foram incorporados, eles cresceram com atividades comerciais e se tornaram pontos de atração também. Então com a BR também vai acontecer isso. Porque era ponto de passagem, hoje, a pessoa sai do Bairro Alto e vai até o Pinheirinho, mas a tendência no futuro é que esse deslocamento seja mais curto até pelas atividades comerciais. Da integração da Cidade de Curitiba com a Região Metropolitana o importante é ter na mente o objetivo do projeto. Então essa discussão em torno do viaduto em função do trânsito hoje é porque as pessoas ainda estão com o pensamento voltado somente para o cruzamento da BR. Não estão ainda pensando na realidade de que o comércio naquele ponto pode surgir um grande edifício com escritórios que vai fazer com que as pessoas já não vão mais querer atravessar, vão até poder querer trabalhar ali. Então é exatamente ainda esse entendimento, essa percepção que não está agregada à população mas que vai ser incorporada ao longo do tempo. Algo que a gente pensava também. Tanto que aqui nas ruas Augusto Stresser, na Rocha Pombo hoje está cheio de restaurantes, comércio que hoje já não se precisa ir tão longe. Na medida em que o uso do solo vai fazendo seu papel junto à essa região, a necessidade de deslocamento vai diminuindo e então vai se perceber que essas obras de viadutos são desnecessárias. Assim como acabou se descobrindo que não era necessário se fazer viaduto no centro. Então é importante saber que essas obras que estão sendo clamadas, que se exige hoje, a gente sabe que no futuro vai ser uma barreira urbana.

ENTREVISTADO 3

Sr. Cléver Ubiratan Teixeira de Almeida, Presidente do IPPUC, Coordenador do Projeto BR-CIDADE, membro integrante da equipe do Projeto Linha Verde.

Data: 01 de novembro de 2010.

Local: IPPUC, Curitiba.

Pergunta 1:

Você pode descrever um pouco os projetos BR-Vida, BR-Cidade, STAC e Linha Verde?

C.A. Resposta:

Penso que esses projeto têm características diferentes, apesar do objetivo ser o mesmo, mas as circunstâncias foram outras, muito mais do que imposição de uma realidade ou outra. O BR-Vida, por exemplo, era de uma época em que aquilo era uma rodovia, que iria continuar rodovia, mas que se queria melhorar as condições, dando uma caracterização mais urbana, mas com a limitação de ser uma rodovia. Então o BR-Vida foi um projeto muito limitado à isso. Buscava-se uma melhora, mas não se tinha recurso para isso porque a obra no âmbito da rodovia era bem mais cara, já que era um projeto municipal, mas, ao mesmo tempo, não se podia fazer aquilo que se queria por causa das limitações da própria estrutura, pois continuaria sendo uma rodovia federal. Era preciso respeitar todos os manuais de rodovia e tudo mais. Então foi um projeto que melhorava, mas não resolvia. Já o BR-Cidade vinha em outra realidade. Ele vinha calcado na idéia de que tínhamos a via para a Prefeitura de Curitiba em função da implantação do anel de contorno rodoviário. Então a lógica do projeto mudou muito. O objetivo, como já era do BR-Vida era urbanizar, aproximar mais a cidade do espaço rodoviário, e isso já desde o BR-Vida tinha-se essa intenção. Mas o BR-Cidade passou por várias fases. Uma primeira fase era de trabalhar com uma via mais expressa, que priorizasse mais uma ligação viária. Tinha o transporte público também, mas não era o principal do projeto. Era um projeto mais de estruturação viária. Tinham coisas positivas e coisas que não posso dizer que eram negativas, mas que eram uma prioridade, que era pegar aquele espaço, que praticamente era o último espaço disponível para grandes projetos, sem grandes cirurgias e melhorar a questão viária. É uma importante

ligação Norte Sul, tanto para cidade como para a região metropolitana. Então o projeto foi inicialmente feito dentro dessa lógica de fazer uma via expressa, a via era até murada. Era previsto uma via com três ou quatro faixas centrais, mas que não tinham interligação com nada. Eram vias de tiro longo, as interseções eram todas em desnível, ou seja, era um projeto de via expressa. Depois, em uma segunda fase, veio a possibilidade, e aí sim entra a influência do dinheiro, que era a possibilidade do governo japonês investir emprestando recursos. Então dentro dessa lógica de se ter o recurso japonês, aí já se veio a idéia de fazer um sistema de transporte diferente para lá. Pegou-se um viés mais do sistema de transporte. Daí a possibilidade do *monorail* ser implantado ali. As características físicas eram mais favoráveis e se pensou nisso. Então o projeto saiu da perspectiva mais viária para um projeto mais de transporte público e voltado para uma tecnologia japonesa, já que o recurso era japonês. Isso não deu certo, então veio o Eixo Metropolitano, que virou Linha Verde, que é um terceiro projeto. Nesse já se tem a canaleta exclusiva de ônibus, que não tinha no BR-Cidade. No BR-Cidade eram previstas apenas algumas Linhas Diretas, ou seja, eram algumas estações tubo que iriam ser colocadas nas vias laterais, e não nas centrais. A previsão era de se ter uma Linha Direta só. Depois disso avançou no Eixo Metropolitano, para uma canaleta exclusiva, com uma prioridade para o transporte. E aí quando se dá prioridade para o transporte, o trânsito perdeu relevância e aí ele ficou em segundo plano, dando prioridade ao transporte. Por isso não termos tricheiras e viadutos em alguns locais, porque preferiu-se priorizar o transporte e o acesso desse transporte nas estações de embarque e desembarque, mudando-se a lógica. Passa-se, por exemplo, a ter cruzamentos semaforizados, que do ponto de vista de atender aquilo que sempre se quis, que era uma integração urbana maior, ele é mais pertinente do que o BR-Cidade original, que era uma via expressa. Lá iriam ter passarelas para o pedestre atravessar a rua e tudo mais. Então era um projeto mais complexo, em função de se ter muito mais interseção em desnível, muito mais passarelas, porque iria se criar um muro mesmo com a via expressa. Então esse projeto do Eixo Metropolitano já flexibiliza isso, deixando um ambiente mais urbano mesmo, mais harmônico, mas se perde com relação ao sistema viário com a não implantação dessas obras de arte em alguns cruzamentos pelo menos. O recurso do governo japonês era um recurso interessante para se fazer um projeto que não era bem o que estava-se prevendo lá,

que era uma urbanização da rodovia, etc., o *monorail* era um projeto de transporte público visando a implantação do *monorail*. Não tinha adaptação nenhuma do espaço, a não ser claro, coisas como passarelas para se chegar nas estações de embarque e desembarque, mas no STAC não tinha uma mudança da realidade da BR que já se tinha no BR-Cidade. O projeto resultante do recurso que viria do governo japonês não era divergente, mas representou a oportunidade de se fazer uma outra coisa que podia ser benéfica também.

Resumindo os três projetos, o BR-Cidade, o STAC e o Eixo Metropolitano – que virou Linha Verde, podemos dizer que o BR-Cidade era mais viário, o STAC, com a questão do *monorail* virou transporte puro, 90% de transporte, 10% viário e então veio o Eixo Metropolitano e inverteu essa lógica, era um misto, juntou isso tudo e ficou uns 60-70% de transporte e 30-40% de viário. No Eixo Metropolitano – Linha Verde, o viário acomodou no que o transporte permitiu, porque ficou-se assim, já que vai se fazer um eixo de transporte aqui, mais baseado na idéia do *monorail*, a gente deixa de fazer o *monorail* mas continua com a idéia de fazer um eixo de transporte importante. Então já que vai se fazer um transporte importante, se priorizou isso e o viário veio junto, mas veio meio a reboque.

Pergunta 2:

Como cooordenador do BR-Cidade, ao o que você credita o fato do mesmo não ter se consolidado, tendo sido implementado apenas alguns aspectos do projeto e já na sequência tendo outros dois projetos?

C.A. Resposta:

Com relação ao BR-Cidade, nós conseguimos fazer algumas coisas. Conseguimos mexer em algumas interseções, implementar a iluminação pública, alteramos o zoneamento. Mas aconteceu que a base do BR-Cidade era a transferência da rodovia para o município. E isso não foi possível nesse prazo. Porque a obra do contorno rodoviário que estava prevista para terminar em 1997, 1998 só foi concluída no final de 2002. Então não era possível implementar ações que, como oque eu já havia comentado do BR-Vida, descaracterizassem a função rodovia. Então não era possível fazer um projeto que não fosse adequado às normas vigentes do DNIT. Esse fato complicava muito a implementação do BR-Cidade, pois esse projeto vinha com outra lógica em relação ao BR-Vida, que era a de urbanizar.

Então não tinha como urbanizar uma rodovia se ela continuava com o papel de rodovia. Esse foi o motivo principal da gente não conseguir efetivar grandes transformações. O segundo fator era que o BR-Cidade era um projeto muito caro. O BR-Cidade original, que era mais aquele de implantação de via expressa, tínhamos inúmeras interseções em desnível, passarelas, etc., então o custo era, na época, de mais de R\$ 400 milhões todo o projeto. Eram vinte e uma transposições ao longo do trecho. Era um projeto bem mais caro também. E um outro fator que colaborou também foram essas mudanças, em 1999 surgiu a possibilidade de se fazer o *monorail*, aí se voltou atrás, então o BR-Cidade foi um projeto que, ao longo do tempo, ele foi mudando, até um pouco em função de não se ter a rodovia e dessa forma, não ter condições de se implantar o BR-Cidade da maneira como estava estabelecido, se ganhou um tempo, no qual as idéias foram amadurecidas e ver outras possibilidades e outras alternativas, como foi o caso até chegar a implementação da Linha Verde. Mas o motivo mais forte foi que não tínhamos a BR na nossa mão para fazer o projeto que alterava completamente a lógica e ia contra todo o manual do DNIT, coisa que não era possível fazer.

Pergunta 3:

E porque o BID foi escolhido para financiar o Eixo Metropolitano – Linha Verde?

C.A. Resposta:

A Prefeitura já estava negociando com o BID na época. Em 2001 a gente começou a montar um projeto BID. O programa do STAC foi de 1999, quando começou, até aproximadamente 2002. Então em 2002, quando se chegou a conclusão que o *monorail* não seria mais viabilizado, a gente estava negociando com o BID, desde 2001, o programa BID II, que tinha muita coisa diferente. Então, em uma missão aqui, o Prefeito resolveu perguntar ao BID se ele poderia financiar o Eixo Metropolitano. Foi feita a reunião aqui e uma missão do BID que era para ser de fechamento acabou sendo de abertura, porque eles concordaram com o projeto e metade do programa BID II passou a ser o Eixo Metropolitano e metade continuou com coisas que já estavam previstas, de obras múltiplas, na cidade como um todo. Dessa forma, metade do programa BID II original foi cortado para que se pudesse viabilizar o Eixo Metropolitano – Linha Verde, que era fisicamente a Linha Verde

Norte e Sul. Dessa forma, com o BID II foram duas cartas-consulta, a primeira em 2001 que não incluía a Linha Verde e a segunda, em 2002, incluindo a Linha Verde.

Pergunta 4:

Do total previsto no contrato com o BID foi realizado 100% com relação ao financeiro, mas a execução física não, ao que você atribui esse fato?

C.A. Resposta:

A maior parte do problema foi o câmbio, porque quando a gente estava negociando começou a fechar o programa para assinar o dólar estava R\$ 3,60. Então já haviam sido feito cortes para ajustar à esse valor. Quando foi assinar, o dólar já estava R\$ 3,20 e quando foi executar, o dólar estava na média de R\$1,80. Nisso perdeu-se muito dinheiro, porque para fazer a emissão do exterior para cá se faz a conversão no dólar do dia. Então o grande prejuízo nosso foi esse. O segundo prejuízo foi a própria inflação, porque a Linha Verde que foi começada a negociar com o BID no fim de 2002, início de 2003, só foi ser inaugurada em 2009, em uma licitação que apenas vingou em 2007, 2008. Só até a licitação foram seis anos de inflação. Mesmo que não tão expressivas quanto inflações anteriores, mas que somadas a base de 5, 6% ao ano, em seis anos, isso pode chegar a representar quase 50% se for considerar juro sobre juro. Então, esses dois motivos ajudaram a não conseguir fazer 100% de execução física do programado.

Pergunta 5:

Na negociação com o BID II, a Prefeitura solicitou dispensa de executar ações de Desenvolvimento Institucional e o BID aceitou. Ao o que você atribui esta dispensa?

C.A. Resposta:

O primeiro programa, o BID I, em 1994 teve pouco Desenvolvimento Institucional. Na realidade esse Desenvolvimento Institucional foi mais em termos de compras de equipamentos, pelo o que eu me lembro, do que propriamente um trabalho em organização ou em algo mais consistente do ponto de vista como a Prefeitura trabalhava. A maior parte disso foi em aquisição de equipamento para o geoprocessamento do IPPUC, e alguns outros equipamentos para outras Secretarias. Mas era mais voltado à equipar a Prefeitura. Como o primeiro programa com o BID foi exitoso, a Prefeitura conseguiu cumprir. Aconteceu justamente o

contrário do que ocorreu no BID II, no BID I ocorreu uma sobra de recursos e pôde ser feito muito mais do que o previsto originalmente. Foi possível fazer bastante coisa e o BID premiou inclusive esse programa BID I. Então eu acredito que pela capacidade que a Prefeitura demonstrou no primeiro programa, viu-se que não haveria uma necessidade de se ter um Desenvolvimento Institucional. Porque normalmente esse Desenvolvimento Institucional, não que seja só para isso, mas ele visa que o local se aprimore para desenvolver o próprio programa, não necessariamente que seja para a vida toda da Prefeitura. Mas como é que se melhora a capacidade operacional para o desenvolvimento do programa? É claro que isso fica como cultura dentro do processo, mas o Desenvolvimento Institucional é mais para melhorar a condição local de fazer o programa acontecer. Então o fato do BID ter aceito o pedido da Prefeitura foi pelo fato dele ter visto que não haveria essa necessidade.

Pergunta 6:

Para o desenvolvimento do projeto da Linha Verde e posterior execução você percebeu imposições ou exigências por parte do BID?

C.A. Resposta:

Eles fizeram algumas exigências, mas nada muito significativo e mais do ponto de vista técnico. Nas missões à Curitiba eles traziam consultores de diversas áreas e esse acompanhamento era feito. Então se mostrava as proposições do projeto e nas discussões, às vezes, era sugerido que se agregassem algumas sugestões desses especialistas, com o propósito de melhorar o que estava sendo proposto. Mas era do ponto de vista pontual. Do ponto de vista de conceituação eu não me recordo pelo menos de nada muito contundente em termos de exigências. A não ser o que eu já comentei anteriormente com relação ao meio ambiente. Os estudos ambientais que foram exigidos foram bem mais complexos. Inclusive mais complexos do que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente estava acostumada a pedir. Então dentro desse aspecto o BID pediu o que queria. Por exemplo, foi feito um PBA, que era um Projeto Básico Ambiental. Esse PBA nunca foi feito na Prefeitura. Se fazia o EIA-RIMA e isso era suficiente. Se fazia o EIA-RIMA e já especifica ali dentro o que se vai fazer e no licenciamento ambiental o órgão licenciador pedia nas diversas fases o que precisaria ser feito. O PBA já é um complemento disso. O PBA diz que as

ações previstas no EIA-RIMA tinham que ser desenvolvidas, descritas, com responsáveis, porque no caso do EIA-RIMA se diz que vai ser feita determinada medida, agora num PBA as medidas são descritas, assim como quem é o responsável, em que prazo serão feitas. Então o PBA é praticamente um plano de ação do EIA-RIMA. Isso não era algo que a Prefeitura exigia e nem sei se só foi feita para esse programa porque isso não é praxe da Prefeitura. Então dentro dessa lógica existem exigências que ou são cumpridas ou não se tem o recurso. Mas não é uma exigência que acarrete em mudança daquilo que se pretende fazer, são exigências que somente mudam a maneira de como se vai fazer.

Pergunta 7:

Em retrospectiva desses projetos você pensa que o planejamento urbano da cidade manteve-se fiel às suas diretrizes, ou sofreu alterações?

C.A. Resposta:

Do ponto de vista do planejamento global não mudou, tanto é que a Linha Verde foi a materialização daquilo previsto originalmente no Plano Diretor, em termos da infraestrutura dos eixos estruturais. Porque os eixos estruturais não eram trinários. Eles foram construídos dessa maneira pela falta de condições de se implantar o estabelecido no Plano Diretor. Então a Linha Verde, pela questão de uma largura de via mais favorável, se fez aquilo previsto originalmente no Plano Diretor. Então isso já mostra que a cidade não mudou a lógica. É claro que agregou outras coisas, se adaptou, porque são quarenta anos, mas em termos de diretrizes não teve alterações.