



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**UMA REFLEXÃO SOBRE A POLÍTICA URBANA RECENTE DE CURITIBA,
ENTRE 2001 E 2008, À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**

Luís Maurício Martins Borges

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Mestre em Desenvolvimento Econômico**, área de concentração: **Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente**, sob a orientação do **Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota**.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Luís Maurício Martins Borges**, em **21/12/2009** e orientado pelo **Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota***

CPG, 21/12/2009.

A handwritten signature in blue ink, reading "F. C. Mota", written over a horizontal line.

Campinas, 2009

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP**

B644r	<p>Borges, Luís Maurício Martins</p> <p>Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à luz do Estatuto da Cidade / Luís Maurício Martins Borges. – Campinas, SP: [s.n.], 2009.</p> <p>Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.</p> <p>1. Política urbana - Curitiba (PR). 2. Planejamento – Curitiba (PR). 3. Especulação – Estudo de caso. I. Mota, Fernando Cezar de Macedo. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>10-01 - BIE</p>
-------	---

Título em Inglês: A reflection on the recente Curitiba urban politics, from 2001 to 2008, under the perspective of the City Statute

Keywords: Politics, Planning, Economics, Urbanism, Real state bubble.

Area de Concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora: Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota
Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento
Prof^ª Dr^ª Rosa Maria Moura da Silva

Data da defesa: 21-12-2009

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aluno: **LUÍS MAURÍCIO MARTINS BORGES**

**“Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre
2001 e 2008, à luz do Estatuto da Cidade”**

Defendida em 21/ 12 / 2009

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota
Orientador – Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento
Instituto de Economia / UNICAMP



Profª Drª Rosa Maria Moura da Silva
IPARDES / PR

Agradecimentos

Agradeço às instituições que permitiram a realização deste projeto, a saber: Instituto de Economia da Unicamp, em sua excelente constituição de infra-estrutura física, técnicos e mestres; CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo provimento de bolsa de pesquisa, ou seja, de condições de dedicação exclusiva por um período de 2 anos; e a Ambiens Sociedade Cooperativa que possibilitou a ambientação ao debate da política urbana, especialmente de Curitiba.

Destaco a importante contribuição que os professores do CEDE – Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico, na figura do professor orientador Fernando Macedo, Carlos Brandão, Humberto Nascimento, Wilson Cano, Bastiaan Reydon, Luis Lopreato, Sérgio Prado, entre outros da “Casa”, além dos colegas e amigos contemporâneos nas disciplinas de 2007 e 2008, no rico convívio dos momentos de aulas e festas.

Divido os créditos deste trabalho com os técnicos da Casa (IE-UNICAMP), professores, colegas, amigos e sócios da Ambiens (aos cupirados), mas especialmente a meus queridos país e irmã, e a doce Luciana Ferrara, que aquecem meu coração e enchem a minha vida de sentido e ternura.

Dedico também o trabalho à toda a sociedade Curitibana.

Epígrafe

A mente que planeja
e as mãos que constroem
têm que ser mediadas pelo coração.

Filme Metrópolis – Fritz Lang – 1926.

Sumário

Agradecimentos	v
Epigrafe	vii
Sumário	ix
Índice de Tabelas / Figuras / Mapas	xi
Resumo	xv
Introdução	1
Capítulo 1 – Da origem da “arrebentação urbana brasileira” ao Estatuto da Cidade	5
1.1. <i>Ocupação espacial e organização econômica no Brasil</i>	7
1.2. <i>A concentração e desconcentração econômica e populacional no processo de integração do mercado nacional</i>	13
1.3 <i>A questão da moradia na política urbana</i>	21
1.3.1. <i>A Luz do Estatuto das Cidades</i>	31
1.3.1.1. <i>A origem da Renda da Mercadoria Terra</i>	33
1.3.1.2. <i>Estatuto das Cidades, Renda Fundiária e Mercado Imobiliário</i>	36
Capítulo 2 - A Capital e a Política Urbana	39
2.1. <i>A Política e Planejamento da Capital do Estado</i>	40
2.1.1. <i>A Construção Político-econômica da Região Metropolitana Curitiba</i>	47
2.1.2. <i>Aspectos Sócio-econômicos da RMC</i>	56
2.1.3. <i>Um olhar para o Aspecto Financeiro e Populacional da Política Urbana da Metrópole</i>	61
2.2. <i>A Singularidade da Política Urbana da Capital do Paraná</i>	65
2.2.1. <i>Um breve Histórico da Política e do Planejamento Urbano Local</i>	65
2.2.2. <i>A Articulação dos Interesses da Elite Econômica e Política</i>	71
2.2.3. <i>O Lado “Velado” do Planejamento Urbano de Curitiba</i>	76

Capítulo 3 – Uma reflexão sobre a Política Urbana.....	81
<i>3.1. A Política Urbana da Capital</i>	<i>82</i>
<i>3.2. As Finanças da Política Urbana de Curitiba.....</i>	<i>86</i>
<i>3.3. Os Números da Política Habitacional</i>	<i>98</i>
<i>3.4. A Política dos Programas Urbanos</i>	<i>113</i>
Considerações Finais	135
Bibliografia.....	141

Índice de Tabelas / Figuras e Mapas

Tabelas

Tabela 1 - Produto Interno Bruto do Município de Curitiba, em Milhões de R\$ reais e percentual, por conjunto e tipo de Indústria e Serviço, entre 1970 e 1996	52
Tabela 2 - A evolução do Produto Interno Industrial, da Atividade de Construção Civil, Total em Milhão de R\$ e Percentual, no Paraná, entre 1980 e 2006	53
Tabela 3 - A representação percentual de Unidades de Construção Civil, por Faixas de pessoal ocupado e Total, para os Municípios de maior expressão, em relação ao total desta atividade na RMC em 2006	54
Tabela 4 - A representação percentual de Unidades de Construção Civil, o PIB e a População, para os Municípios de maior expressão, em relação ao total desta atividade na RMC em 2006	55
Tabela 5 - Municípios Limítrofes da Capital da Região Metropolitana de Curitiba, Receita Fiscal Per Capita e População em 2007	63
Tabela 6 - Recursos disponíveis segundo a Capacidade de Investimento - CI, por Milhão de R\$, e População, por Mil Pessoas, na Capital e Municípios Limítrofes da Região Metropolitana de Curitiba em 2007	64
Tabela 7 - Situação do Déficit Habitacional Básico, Inadequações em Domicílios Sub-normais, Inadequação Fundiária e Carência de Infra-estrutura nos Municípios Limítrofes e do Pólo da Região Metropolitana de Curitiba em 2000	64
Tabela 8 - População Residente em 2000, por Mil Pessoas, Receita Corrente Municipal em 2005, por Milhão de R\$, e Per Capita, das Capitais dos estados do Sul e Sudeste	87
Tabela 9 - Receita Municipal Própria, Corrente, Capital e Total de Curitiba, por fontes (em R\$ 1,00 e percentual), em 2008	88
Tabela 10 - Despesas Municipais de Curitiba, por Função, em 2008	90
Tabela 11 - Despesas Municipais de Curitiba, em Política Urbana, por Função, Sub-função e Programas, segundo Orçamentos realizados entre 2002 e 2005, em R\$ 1.000,00 e Percentual do Total	92
Tabela 12 - Evolução da Proxy da Política Urbana de Curitiba, sub-dividida por funções e sub-função de governo, em percentuais, de acordo com os orçamentos dos anos de 2002 a 2005 e o total do período	93
Tabela 13 - Despesas Municipais de Curitiba, em Política Urbana, por Função, Sub-função e Programas, segundo Orçamentos realizados entre 2006 e 2008, em R\$ 1.000,00 e Percentual do Total	94
Tabela 14 - Evolução da Proxy da Política Urbana de Curitiba, sub-dividida por funções e sub-função de governo, em percentuais, de acordo com os orçamentos dos anos de 2006 a 2009 e o total do período	95
Tabela 15 - Despesas segundo algumas das Funções e Órgãos Públicos Municipais de Curitiba, que realizam a política urbana entre 2002 e 2009, em R\$ 1.000,00 e Percentual	96

Tabela 16 - Domicílios particulares permanentes condição de ocupação do domicílio em Curitiba 2000	99
Tabela 17 - Déficit Habitacional - DH Básico, Inadequação, Irregularidade e acréscimo do DH.....	99
Tabela 18 - Custo Total da aquisição de terras e a Área (em m ²), por Padrão de Construção, Valores Estimados para a produção de moradias necessárias à superação do Déficit	100
Tabela 19 - Área Total (em m ²) de Uso Residencial e de Lotes Vagos, por Zona, Residencial, Área de Preservação Ambiental e Outras, em números Absoluto e Percentual, do Município de Curitiba em 2007.....	101
Tabela 20 - Áreas (em m ²) de Zoneamento Residencial Total, de Lotes Vagos Absoluto e Percentual e Valor Médio (do m.....	101
Tabela 21 - Investimento Público Municipal de Curitiba em Conjuntos Habitacionais, seja por meio de Apartamento, Casa e Lote, Percentual, Total e média ao ano, entre 2001 e 2008	104
Tabela 22 - Ocupações Irregulares por Categoria em Curitiba 2000 e 2005	105
Tabela 23 - Os Recursos do Programa Moro Aqui de Habitação, por Órgãos de Governo, total e percentual, entre os anos de 2006 a 2008	106
Tabela 24 - Ações do Programa Moro Aqui , segundo Orçamento ou Lei Orçamentária Anual de Curitiba de 2008	107
Tabela 25 - Recursos tomados junto à CAIXA pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em operações de créditos, segundo Programa/Ação, Valor em R\$ 1,00 e Percentual, segundo os últimos dois mandatos cumpridos.....	108
Tabela 26 - Os Recursos realizados com Programas de Habitação, segundo o Orçamento Corrente e Operações de Crédito, junto ao governo Federal, total e percentual, entre os anos de 2005 a 2008.....	109
Tabela 27 - Recursos tomados junto à CAIXA pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em operações de créditos, segundo Programa/Ação, Valor em R\$ 1,00 e Percentual, segundo os últimos dois mandatos cumpridos.....	110
Tabela 28 - Empresas Contratantes de Operações de Crédito, junto a Caixa, para o Arrendamento Residencial pelo PAR, em Curitiba, entre 2001 e 2008	111
Tabela 29 - O Custo de produção da Moradia de Popular e de Interesse Social, por Tipo de Serviço Habitacional e Padrão de Construção, segundos os componentes do Custo Total, de Infraestrutura, Terra e Edificação, em 2008.....	112
Tabela 30 - Realização do Orçamento Municipal de Curitiba, segundo o Plano Plurianual, por Programas em R\$ 1.000,00, entre 2006 e 2008	113
Tabela 31 - Evolução do Crescimento Anual do Custo da Tarifa de ônibus, da Despesa em Transportes Coletivos Urbanos e do Orçamento Anual, entre 2001 e 2008	116

Tabela 32 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa de Santa Felicidade, em Curitiba, entre 2005 e 2008	125
Tabela 33 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa da Matriz em Curitiba, entre 2005 e 2008	126
Tabela 34 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa do Portão, em Curitiba, entre 2005 e 2008	127
Tabela 35 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa do Pinheirinho em Curitiba, entre 2005 e 2008	128
Tabela 36 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa da Cajuru em Curitiba, entre 2005 e 2008	128
Tabela 37 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa do Boqueirão em Curitiba, entre 2005 e 2008	129
Tabela 38 - A relação entre a Concentração da Produção Total de Lotes, Casas e Apartamentos e a Valorização do m ² do solo, segundo investimento da COHAB-CT, por Código, Bairro e Regional de Curitiba, no período de 2001 a 2008	130
Tabela 39 - Relação entre a Produção de Lotes Urbanizados e Valorização do m ² , por Código, Bairro e Regional de Curitiba, segundo investimento da COHAB-CT, no período de 2001 a 2008.....	131
Tabela 40 - Relação entre a Produção de Apartamentos e a Valorização do m ² do solo, segundo investimentos da COHAB-CT, por Código, Bairro e Regional de Curitiba, no período de 2001 a 2008.....	132

Figuras

Figura 1 – A evolução do Produto Interno Bruto – PIB dos municípios da RMC com maior expressão indústria, por períodos entre 1975 e 1996.....	49
Figura 2 – Valor Adicionado Fiscal Total, dos municípios de maior expressão econômica da RMC em 1997, 2001 e 2007.....	50
Figura 3 – A evolução do Produto Interno Bruto – PIB da construção civil, dos municípios da RMC com maior expressão no valor agregado por segmento, nos períodos entre 1975 e 1996.....	53
Figura 4 – Taxa Anual de Crescimento Populacional do conjunto da RMC, Pólo Metropolitano e municípios limítrofes, entre 2003 e 2008	62

Figura 5 – Crescimento Acumulado da Receita Municipal de Curitiba, total e por origem, seja Capital, Corrente e Própria, entre 2001 e 2008	89
Figura 6 – Evolução Anual Percentual do custo da tarifa de ônibus e da despesa em transporte coletivo urbano entre 2001 e 2008.....	117

Mapas

Mapa 1 – Lotes vagos e zoneamento em áreas aptas à habitação	103
Mapa 2 – Área das regionais de Administração Pública de Curitiba e investimentos públicos em obras viárias e habitação de interesse social.....	123
Mapa 3 – Valor do solo em Curitiba em 2008 e de sua valorização, entre 2005 a 2008, considerando a infraestrutura viária existente, as intervenções viárias e as produções habitacionais	133

Foto

Foto 1 – A inspeção de obras públicas pelo Prefeito Beto Richa.....	97
---	----

Resumo

A fim de discutir a política urbana recente de Curitiba, após 2001 quando da promulgação do Estatuto da Cidade – EC e 2004 da Lei de Adequação do Plano Diretor ao EC, o presente estudo parte das raízes sociais e econômicas que alicerçam a realidade estrutural do país, como base para a compreensão do fenômeno da construção política do planejamento urbano da Capital do Paraná. Considera para isso, as especificidades da formação socioeconômica nacional e das diversas regiões do estado do Paraná, em especial da metrópole curitibana, que transcorre através dos processos de colonização, industrialização e globalização, além do histórico brasileiro de profunda concentração de terra e renda, associados à desvalorização do trabalhador, a origem da precariedade da habitação. Considera-se assim que a “arrebentação urbana” dos grandes centros urbanos brasileiros, no final do século XX, causada tanto pela violenta concentração econômica, como pela falência dos serviços públicos, em especial, habitação, transporte e saneamento ambiental, provoca simultaneamente a concentração da riqueza e da pobreza, em termos de renda e acesso aos serviços públicos, em determinadas partes da cidade, segundo as classes de cidadãos. A própria realização da política urbana de infraestrutura, como se vê em Curitiba, ao impactar os valores imobiliários para o benefício patrimonial de alguns cidadãos, obstaculiza o acesso às diversas outras classes sociais, especialmente as mais pobres, as quais sob a necessidade de morar constroem e reproduzem a ilegalidade, irregularidade e inadequação de espaços desta cidade.

Abstract

The present study aims at discussing the recent urban policies of Curitiba after 2001 when launched the City Statute – EC 2004 and the “Plano Diretor” adaption to the EC. For that purpose, it analyses the social and economic roots of the country structural reality, as the basis to understand the political construction phenomenon when planning the urban area of the State of Parana fist city. In this regard, the paper examines the national and regional social-economic specialties, considering particularly the metropolis case throughout its process of colonization, industrialization and globalization, putting into perspective the Brazilian legacy of land and income concentration, associated to labour devaluation, as causes for poor occupancy. Additionally, it verifies how the urban deterioration of the Brazilian big centres in the aftermath of XX century, caused either by the aggressive social and economic concentration, as well as by the public services breakdown - in specific, habitation, transports and sanitation, which generated simultaneously the income and poverty concentration in terms of access to such services in specific parts of the town, in conformity with the citizens profiles. Finally, it observes how the urban and infra-structure policy itself, impacted the real state market bringing benefits to only part of the population and preventing others to access have the same services, specifically the poorest, who having the need for habitation contributed to the illegal, irregular and inadequate scenario of this town.

Introdução

A sociedade brasileira no século XX reagiu às profundas transformações do sistema capitalista mundial por meio do desenvolvimento de complexas estruturas econômicas e sociais, subjugadas por restritos interesses políticos, na sustentação do processo articulado de industrialização e urbanização. No entanto a transformação de nossa sociedade - com a construção de uma rede de cidades em grande medida conectadas por uma progressiva infraestrutura social, de produção e serviços - principalmente por conta da concentração política da terra e da renda, sob a manutenção de baixos salários, impossibilitou a plena incorporação de toda a população ao direito de cidadania que pode ser representado, entre outros aspectos, pela qualidade e adequação do acesso ao trabalho, transporte e moradia.

As cidades brasileiras de maior expressão populacional tiveram em comum o avassalador processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX, com grande representação da informalidade do trabalho e de sua própria construção (haja vista a crescente irregularidade das ocupações urbanas). O Estado brasileiro em seus níveis e poderes constituídos, não conseguiu estabelecer as condições sociais básicas de vida ao universo completo da população, aprofundando a cizânia da nação. De um lado, a concentração da riqueza por parte de um privilegiado segmento social, por meio da arrecadação fiscal, gastos e políticas públicas, enquanto do outro lado, a população pobre com pouco apoio do Estado, buscava por sua própria conta, espaço e condições de vida no campo e na cidade, resultando na sua maior vulnerabilidade. A política urbana “padrão” das grandes cidades ao concentrar investimento público em eixos de infraestrutura, desprovida de um projeto político territorial orientado à diversidade de condições sociais, manteve a hierarquização espacial e qualitativa do acesso aos serviços públicos segundo o nível de renda dos cidadãos, através do mecanismo do mercado imobiliário.

Desde o século XIX, quando as grandes cidades brasileiras passam a se avolumar, mas especialmente ao findar do século XX, o padrão tradicional de política urbana procede a expansão do perímetro urbano dos municípios, junto à realização do investimento de expansão da infraestrutura e serviço público, para a oportuna retenção de terras adequadas ao uso regular urbano. Esta política é orquestrada por interesses particulares, a partir da própria estrutura técnica de planejamento urbano do Estado, sob o fim de orientar o espaço adequado da cidade às classes sociais de maiores rendas. Com isso, o efeito da organização do mercado imobiliário associado

aos investimentos públicos tem sido o de encarecer o custo da produção da habitação urbana, para todo tipo de uso e classe social, em função do aumento da fração do excedente de valor aferido por segmentos privados, pela retenção da terra, enquanto se mantêm irresoluto o déficit habitacional e a plena adequação da infra-estrutura pública.

A partir da concentração da indústria em São Paulo e depois sua desconcentração em direção às outras regiões, junto aos processos decorrentes da transformação capitalista da agricultura, com intensa migração e urbanização, em função da concentração de terra, renda e riqueza no conjunto da economia nacional, ocorreu urbanização da riqueza vizinha à pobreza em todas as metrópoles brasileiras. As cidades populosas com melhores condições econômicas, não puderam evitar a ocupação irregular, inadequada e ilegal na formação das metrópoles brasileiras, seja pela falta de políticas públicas ou pela impossibilidade da população mais pobre acessar regularmente as plenas condições de vida. Na região metropolitana de Curitiba, a cidade pólo que historicamente apresenta-se como capital planejada, com propaladas soluções urbanísticas e qualidade de vida, não se constituiu em exceção ao padrão brasileiro de segregação social da população pobre e expansão da precarização das condições de vida, em direção à periferia metropolitana e à distância de infraestruturas e serviços públicos mais adequados.

Nesta cidade, de maneira singular embora com suas raízes na história do país, interessa destacar a política urbana orientada à finalidade privada dos proprietários de terras, empresários do ramo de construção e de serviços públicos, em arranjos de interesses com os políticos em trânsito pelo Estado, constituindo-se em uma duradoura e persistente relação da elite dirigente que acompanha a construção de Curitiba, até os dias de hoje. A estupenda transformação desta cidade com a formação de sua metrópole no findar do século XX, bem como, da sua inserção regional na economia do estado e junto às outras metrópoles do país, como centro populacional, industrial e de serviços, vem acompanhada do desenvolvimento de sociedades e organizações empresariais dos ramos antes mencionados, os quais se beneficiam das substanciais inversões do Estado especialmente em política urbana, na construção do mito da cidade planejada, enquanto populações pobres permanecem desprovidas ou com acesso limitado à formulação, conhecimento e aos resultados práticos da ação pública.

A história da política pública acompanha a transformação das condições da sociedade brasileira no século XX, especialmente de uma economia agrícola e rural para industrial e urbana, com a evolução de políticas voltadas a estes fins. Muito embora, a falta de condições dos

migrantes vindos por conta própria da miséria do campo e de outras cidades, desprovida de política pública que os amparasse devidamente, ainda hoje resulte na conjugação da precariedade do trabalho ao da casa, do transporte e à construção do seu lugar na sociedade. Assim, sob a ausência de política deliberada de direito à cidadania e da organização dos interesses populares frente aos interesses privados, a política urbana tem servido como fator de concentração das condições de acesso a infraestrutura, trabalho, estudo, renda e aos serviços sociais, ou seja, de acesso à vida digna.

A política urbana constitui-se por diversos aspectos, desde o simbólico, cultural ao espaço físico, mas se destaca para o debate desta política pública, seu aspecto fundiário, urbanístico e financeiro. No transcorrer da segunda metade do século XX esta política foi centralizada pela União, especialmente pelo predomínio do último aspecto (o financeiro), até o fim deste século, quando nas duas últimas décadas entra em colapso a capacidade de sustentação financeira. Sob esta conjuntura desdobra-se a política urbana do Estado Neoliberal nos anos 90, seja por contenção forçada de despesa como por orientação político-ideológica, em que se constrói o mito das cidades empresariais, privilegiando a atração de indústria e serviços, em especial relacionados a turismo e cultura, com incentivos fiscais e investimentos em lugares centrais. A “novidade” remonta a tradição do final do século XIX de grandes obras e renovação urbanística, enquanto se mal sustenta o conjunto da cidade destinado à população pobre das atuais metrópoles brasileiras. Esta política conflita com o surgimento do Estatuto da cidade em 2001, que regulamenta importantes instrumentos de desenvolvimento urbano.

O processo de democratização do país, sob intensa atividade de movimentos sociais e partidos políticos, e com o marco legal da Constituição de 1988, teve no Estatuto da Cidade de 2001 um importante desdobramento na garantia legal de direitos civis, marcado por princípios presentes nestas duas leis, em especial de direito à cidade (moradia, mobilidade e equipamentos públicos), a participação nos processos político-sociais e de função social da propriedade. Embora se deva reconhecer, e não se subestimar, a força de resistência das estruturas políticas que se secularizaram em torno da disputa pela realização das políticas públicas. Entretanto, o novo marco legal de política urbana do país, se não garante a realização da sua reforma, apresenta alguns instrumentos para o enfrentamento de determinados aspectos políticos que marcam negativamente a história das cidades brasileiras, em especial a especulação imobiliária associada aos investimentos públicos.

Neste contexto, o objetivo do presente estudo é analisar a realização da política urbana recente de Curitiba, de 2001 a 2008, com relação à construção das condições de acesso regular à moradia adequada, que se completa pela infraestrutura e serviços públicos. A tese que provocou este trabalho é de que esta política urbana além de se marcar pela exclusão espacial, social e econômica, beneficia grupos específicos de interesses ligados principalmente à renda do solo, construção civil e transporte coletivo. A hipótese em teste é de que a política urbana de infraestrutura, desprovida de instrumentos constitucionais que se destinam à provisão de terras mais baratas – pela redução da especulação imobiliária através de impostos, segundo o embasamento teórico adotado –, impacta os valores imobiliários para o benefício patrimonial de alguns cidadãos. Isso obstaculiza o acesso às diversas outras classes sociais, especialmente as mais pobres, dos serviços e infra-estruturas públicas adequadas, e que sob a necessidade de morar reproduzem a ilegalidade, irregularidade e inadequação de espaços da cidade, em um processo, que é aqui chamado, de “arrebentação urbana”.

A fim de se encaminhar a reflexão da política urbana brasileira, a partir do caso de Curitiba, é considerado: no primeiro capítulo, as especificidades regionais dos processos de colonização, industrialização e globalização, dos quais se desdobra a tradição da política urbana, que tem como novidade o Estatuto da Cidade; no segundo, o surgimento da Metrópole e a singularidade da construção política e do planejamento urbano da Capital do Paraná; no terceiro, a política urbana recente de Curitiba, após 2001 quando da promulgação do Estatuto da Cidade – EC e em 2004 da Lei de “Adequação” do Plano Diretor de Curitiba ao EC. O primeiro capítulo cumpre o objetivo de retomar as raízes sociais e econômicas que alicerçaram a realidade estrutural histórica do país, o que ajuda a interpretação de nosso tempo, para no segundo, descortinar-se a singularidade do fenômeno da cidade de Curitiba, em seus aspectos políticos, sociais e econômicos. No terceiro, realiza-se a reflexão sobre o aspecto institucional da política urbana recente da cidade em seus aspectos fundiários, urbanísticos (transporte, estrutura viária e moradia) e financeiros, através de seus planos setoriais, plurianuais, orçamentários, programas e informações públicas oficiais.

Capítulo 1 – Da origem da “arrebentação urbana” brasileira ao Estatuto da Cidade

No Brasil do final do século XIX vigorava ainda uma economia rural bastante dependente da demanda internacional e de extensa subsistência, constituindo-se ainda em uma estrutura predominantemente mercantil. Esta economia teve a sua base de acumulação alterada pelas transformações da organização social da produção, originadas do complexo cafeeiro, e pelos distúrbios ocorridos durante as guerras mundiais e a crise financeira dos países capitalistas desenvolvidos no início do século XX. Com a possibilidade histórica de algum desenvolvimento desta economia capitalista periférica, originou-se um intenso movimento de urbanização da população e da produção, especialmente após a primeira metade deste século, resultado do processo de industrialização, que em essência representa o aprofundamento da divisão social do trabalho entre o campo e cidade, promovendo a formação de uma complexa rede de cidades. Depois desta integração mercantil, em que o pólo econômico deteve a hegemonia industrial, com a implantação da indústria pesada, inicia-se uma segunda fase desse processo, na segunda metade do século XX, com a desconcentração de ativos dispostos agora na periferia nacional, ou seja, em diversos centros. Estas regiões passaram então a ser acionadas pelo pólo nacional conforme as suas potencialidades econômicas, com a localização de novas plantas indústrias capitalistas ao lado de velhos esquemas tradicionais de produção pré-capitalistas: latifúndio, parceria e subsistência.

A ruptura da estrutura mercantil da economia rural brasileira, que predominava até início do século XX, não dá lugar completamente a uma economia capitalista desenvolvida, no fim deste século. O re-ordenamento da divisão social do trabalho na integração dos mercados configurou no cenário nacional economias inter e intra-regionais extremamente díspares com relação à estrutura da propriedade fundiária e à condição de valorização da força de trabalho. De onde resulta a concentração da renda, e por conseqüência, das possibilidades dos mercados regionais aprofundarem a sua divisão social do trabalho. A implantação sucessiva de inovações em ramos inteiros de produção, com a incorporação de tecnologias estrangeiras, elevou a produtividade e causou uma intensa substituição de mão-de-obra, originando severos fluxos migratórios e submetendo a estrutura econômica a profundos choques, pela crescente oferta

relativa de trabalhadores. A migração pôde ser amortecida até certo momento com a ocupação das pessoas no campo nas frentes agrícolas e nas cidades pela expansão do setor industrial, mas preponderantemente pelo setor de serviços urbanos que se alargou horizontalmente e concentrou a ocupação de mão-de-obra barata e não especializada.

A fim de responder a crescente demanda dos migrantes chegados do campo às grandes cidades brasileiras, no final da década de 60 o governo federal construiu um sistema nacional de habitação. Do objetivo original desta política pública de habitação para a classe popular, foi se perdendo o foco, com o passar das décadas, tornando o sistema em um mecanismo de financiamento privado das construtoras para as classes sociais de maiores rendas. Além disso, constitui-se nas cidades a aliança de interesses locais que envolvem grandes construtoras de obras civis e públicas, o mercado de imóveis edificadas ou não (terrenos), estendendo-se aos monopólios de serviços públicos, que determinam a configuração da cidade, o espaço e as condições de acesso das diversas classes sociais. Então, o que se viu como regra geral do país, foi a preponderância do lucro de determinados grupos de interesses, políticos e econômicos, em detrimento da conservação, qualidade, expansão e universalidade dos serviços públicos.

No momento em que o pólo econômico perde dinamismo, no final da década de 1970, junto à impossibilidade financeira do Estado de lançar mão de políticas ante a crise que se agravava, na década seguinte, a desconcentração industrial e agrícola fortalece o movimento de migração populacional em direção às metrópoles, capitais regionais e cidades médias, distribuindo também o desemprego, marginalidade social e degeneração ambiental. A abrupta abertura da economia ao comércio exterior, especialmente na década de 1990, com a mudança de orientação neoliberal da política do Estado e a desconcentração seletiva da produção, deu força ao movimento de articulação de determinadas atividades regionais, segundo interesses internacionais. Sob a falta de política de desenvolvimento econômico e social do Estado neoliberal, especialmente quanto a saneamento, habitação, transporte, produção e distribuição de renda, agravou-se o quadro de indicadores sociais dos centros urbanos, sob os aspectos do desemprego, da informalidade do trabalho, da ilegalidade da moradia, da falta de acesso aos serviços sociais e equipamentos públicos.

Contrasta a falta de política urbana, com a disputa por direitos civis e sociais que transcorre ao longo do século XX, e toma maiores proporções e se agrava no final deste século. A garantia legal de direitos sociais e humanos tem importantes marcos neste momento no país, com

a constituição de 1988, estatutos e leis complementares que a seguem. O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma reação de segmentos sociais relevantes frente à arrebentação urbana das cidades brasileiras. A simultaneidade de toda esta legislação em relação ao surgimento do Estado neoliberal, constitui-se em uma contradição importante para este estudo, pois coloca de um lado uma série de direitos e instituições de política pública, apoiados sobre uma concepção e projeto de Estado liberal, ou seja, um Estado “Mínimo ou Vazio” no sentido de política pública, deixando a cargo do ajuste de mercado a resolução do desemprego, da falta de condições de trabalho e a recorrente concentração de renda apoiada pelos baixos salários e, como se verá neste estudo, pela ação das próprias políticas públicas.

Com o intuito de investigar mais a fundo os condicionantes político-econômicos do processo caótico da urbanização recente no Brasil, importa a reflexão sobre a origem deste capitalismo, considerando a profundidade da transformação e manutenção de determinadas estruturas sócio-regionais (especialmente considerando a relação entre o Estado & Mercado – do Capital, Terra & Trabalho) especialmente ao longo do século XX. Este quadro é importante para a compreensão do processo social de arrebentação urbana nacional, que se realiza por meio da política urbana – observada aqui sob a ótica da moradia, enquanto meio de produção da cidade – como um diagnóstico necessário à reflexão da presente política urbana de Curitiba. Este capítulo recupera o histórico da ocupação espacial e organização econômica no Brasil, a concentração e desconcentração econômica e populacional no processo de integração do mercado nacional, para por fim se aprofundar na questão da política urbana e das possibilidades teóricas e políticas do Estatuto da Cidade no início do novo século.

1.1. Ocupação espacial e organização econômica no Brasil

As esparsas cidades do período colonial, com vastas áreas rurais especializadas na produção mercantil para o mercado externo e em segundo plano à subsistência, junto às fronteiras e de controle do território, eram características da economia agrária, mercantil e não integrada que perdura até meados do século XIX. Lembra Sérgio (HOLANDA 1936, p. 61) que a

primazia acentuada da vida rural concorda bem com o espírito da dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão.

O surgimento das cidades nas diversas regiões da colônia serviu como meio de Portugal controlar a produção, transporte e defesa, seja de açúcar no Nordeste, de ouro nas Minas Gerais; assegurar as fronteiras, do Norte, Centro-oeste e Sul; e para ser sede do poder, caso de Salvador e depois do Rio de Janeiro. Como observa Macedo (2008, p. 5)

as cidades coloniais brasileiras foram reflexos da estrutura fundiária que prevaleceu nas grandes monoculturas exportadoras, da lógica perversa de ocupação do território que lhe conferiram o sentido da colonização que se manteria de forma adaptada em cada período da história dos ajustes especiais do país.

A história da ocupação de terras constitui-se como “um dos pecados originais” da fundação da sociedade e economia brasileira, cuja origem está na regra portuguesa de ocupação do solo, definidas pelo poder do rei, da Igreja e do poder físico-político dos ocupantes. Até a lei de terras de 1850/56, o registro da propriedade era feito basicamente junto aos Registros Paroquiais de Terra. Em 1864, surgiu uma nova obrigação institucional, a necessidade de se registrarem as posses e as propriedades nos cartórios. Com a proclamação da República em 1889, os estados receberam autonomia para demarcarem suas terras devolutas (públicas) e concederem títulos, produzindo a ambigüidade na concessão da propriedade da terra. A institucionalização do Registro Público de terras com o Código de Direito Civil de 1900, em que se devia demarcar e registrar a propriedade privada das terras em Cartório, sem a demarcação e registro das terras devolutas e a devida fiscalização, por falta de um cadastro único, potencializou as condições de fraude nos Cartórios (REYDON 2007, p. 233-235).

A história agrária quanto aos direitos de propriedade, como apresenta Reydon, marca-se pela recorrente vitória dos interesses de elites privadas (grandes proprietários de terras).

A grande propriedade agrícola, itinerante e predatória, avança sobre as terras públicas e ocupadas, expulsando, à medida do seu avanço, os pequenos proprietários, posseiros, etc., incapazes de resistir ao poder (político e econômico) da grande propriedade (REYDON 2007, p. 236).

Com o usucapião, a titulação de terras dos estados e a falta de um cadastro único, que permitisse a delimitação de áreas devolutas, a Lei de terras e as sucessivas reformas, permitiram a regularização da posse majoritariamente dos grandes proprietários, inclusive a incorporação e ocupação das terras públicas.

No Nordeste colonial do século XVI, deu-se a primeira experiência de ocupação produtiva portuguesa, sob a concessão de terras da Coroa aos donatários. A economia estruturou-se originalmente com a exportação de matérias-primas, importação de gêneros manufaturados e subsistência. Este processo econômico gerou uma pequena urbanização litorânea, em função da restrita divisão social do trabalho entre o campo e a cidade, em que o espaço urbano funcionava exclusivamente como centro comercial e de poucas variedades de serviços às exíguas aglomerações do interior. Contrastam nesta economia duas distintas realidades, separadas por suas condições, a de proprietários de vastas terras e a de trabalhadores com parcas condições, em termos de terra e renda.

Até o século XIX, as unidades produtivas de bens de exportação do Complexo Nordestino preservaram a sua forma original, seja nas etapas de expansão ou na de contração, mediante a incorporação de terra e mão-de-obra, não implicando modificações estruturais que repercutissem no aumento da produtividade para a redução dos custos de produção. Na medida em que se deteriora a inserção dos poucos produtos desta região (açúcar e algodão) no comércio exterior, o encarecimento de manufaturas importadas contribuiu para a reversão das economias à subsistência, com o atrofiamiento da divisão social do trabalho, a redução da produtividade, a fragmentação do sistema de unidades produtivas cada vez menores, com o declínio da renda per capita Nordestina, a exceção da Bahia pela produção de cacau (FURTADO 1957, Cap. XXV). A estrutura latifundiária do Nordeste, refletiria em sua baixa urbanização, uma escassa rede urbana, exceto naquelas cidades que fizeram a ligação com o mercado europeu, como a de Recife.

Na região das Minas Gerais, no auge do ciclo do ouro, ocorreu a articulação de uma extensa rede de cidades, estruturada para além desta região, formando laços comerciais com a economia nordestina, paulista, sulista e fluminense. Em pouco tempo, já no fim do século XVIII a economia mineira fora desarticulada, com a decadência dos centros urbanos, dispersando a população e a produção em uma economia de subsistência.

Ao contrário do que ocorria no caso da economia açucareira – que defendia até certo ponto sua rentabilidade conservando uma produção relativamente elevada -, na mineração a rentabilidade tendia a zero (...) (FURTADO 1957, p. 91.)

Segundo a síntese apresentada por Brandão (2008, p. 98),

grandes unidades produtoras (agrícola, mineradora e extrativista), rígida ordem escravocrata e senhorial, altíssima concentração de renda, riqueza e poder, orientação para o exterior, são características “monótonas” dos três primeiros séculos da economia colonial, que muito pouco se transformam com a criação de um Estado nacional. Nesse contexto de incipiente divisão social do trabalho e de não oposição dialética entre campo e cidade, o “caudilhismo” local prevalecerá, embotando as possibilidades de constituição de uma sociedade menos autoritária, o que levará como herança formas atrasadas (que se perenizam) de convivência social.

A produção de subsistência construída por força da necessidade de ocupação da fronteira ao Sul, estimulada no momento do ciclo do ouro mineiro, também entra em estagnação com o fim da produção aurífera. Mas na primeira metade do século XIX, a região do Rio Grande do Sul e depois a de Santa Catarina receberam os primeiros fluxos de imigrantes, inicialmente de alemães e no fim daquele século de italianos e outros povos. Passada a dificuldade inicial das colônias, com o apoio financeiro do império e depois da República – sob o objetivo de melhor integrar o território nacional, foi possível sustentar um distinto processo de colonização, baseado em uma melhor distribuição da terra, especialização da produção para o mercado interno e trabalho assalariado (SINGER 1968).

A estagnação econômica que atingia todas as regiões do país, até meado do século XIX, foi superada no último quarto deste século, pela expansão da produção cafeeira no Sudeste, a consolidação da ocupação de colonização de imigrantes no Sul e pela extração de borracha no Norte. Entretanto, o surto de produção de borracha, que vai do fim do século XIX até os primeiros decênios do século XX, produz uma massa enorme de renda regional apropriada pelo grande capital comercial, mas que ao não ser investida em capital produtivo, impossibilitou originar um sólido complexo econômico, reduzindo-se a um rápido ciclo econômico de três décadas (BRANDÃO 2008, p. 106). Por outro lado, articulação e complementaridade que se estabelecem entre as economias do Sudeste e Sul teriam um efeito secular, na articulação de suas economias, que originaria a integração da economia nacional.

No último quarto do século XIX em São Paulo foi possível gerar com a acumulação da produção, uma importante e precoce urbanização tanto no sentido da capital, do litoral quanto do

interior (CANO 1988, p. 70). As necessidades técnicas e econômicas do café exigiram sólida base urbana, com a estruturação de uma ampla rede de cidades de médio e pequeno porte. A esse respeito Singer (1968) mostra o caso de diversas áreas do Centro-sul, como São Paulo, Porto Alegre, Blumenau e, comenta Joinville, em que há o surgimento de produções capitalistas na agricultura, com a articulação de áreas da hinterlândia destas cidades, para a especialização regional da produção, direcionada ao beneficiamento e comércio nos centros urbanos, já tendo em vista o mercado interno regional e mesmo o nacional.

No início do século XX, ocorre uma transformação no padrão de acumulação da economia paulista, quando o crescimento das inversões na produção agrícola e em serviços é suplantado pelo investimento industrial, com o surgimento de um capitalismo diferente do que até então vigia. Essa mudança dá força à transformação da antiga estrutura mercantil por uma nova forma de organização da produção, sob uma lógica industrial de inversão em meios técnicos, científicos e escala produtiva. Os desníveis regionais de produtividade, até 1919, não eram tão acentuados entre as principais regiões industriais: São Paulo, Minas Gerais, Guanabara, Nordeste e os estados do Sul (CANO 2007, p. 124-125). Apenas a indústria paulista apresentava uma dinâmica de crescimento à frente de sua demanda específica, ou seja, do mercado determinado pela sua própria região. Isso se explicitaria na década de 1920, com a aglomeração de diversas indústrias leves (alimentos e vestuários), mas especialmente a implantação de indústrias de bens de produção (máquinas e equipamentos).

Além da maior concentração industrial, na década de 20 explicita-se as condições imprescindíveis ao processo de integração, concentração e centralização do capital que tornaria São Paulo, o Pólo econômico do Brasil¹. Os bancos de capital nacional, das diversas regiões como Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, principalmente São Paulo, juntos superaram o porte do conjunto de capitais estrangeiros no mercado financeiro brasileiro. O sistema ferroviário neste momento já possuía 89% da malha ferroviária instalada, a qual, funcionando junto ao sistema de navegação de cabotagem, permitiria a integração do mercado nacional na década de 1940. Além do crescimento extraordinário da agricultura capitalista paulista, em uma larga faixa de terra em direção ao oeste do país ainda pouco colonizado, com uma diversificação crescente e seletiva da produção de alimentos e matérias-primas.

¹ Síntese das idéias de CANO (2007), p. 159-160.

A economia liberal agrário-exportadora encerra-se com a crise de 1929, com a redução do fluxo do comércio internacional e a insuficiente produção de divisas para a manutenção dos níveis de importação precedentes. A crise estrutural da economia brasileira, a partir da década de 1930, impede a orientação da produção exclusiva para a exportação, passando a estimular a oferta ao mercado interno. O governo passa então a intervir na preservação do nível de demanda do mercado nacional, dando força à transição do dinamismo da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial.

O ponto crucial a se enfatizar, diz respeito às distintas condições de desenvolvimento das estruturas sócio-econômicas, formadas em determinados momentos históricos nas regiões. Por um lado pesa, como diz Cano (1989, p. 66), o fato de que

herdamos do colonizador um “sistema” de cidades voltado “para fora”, com uma infraestrutura primário-exportadora que pouco tinha a ver com nossas necessidades concretas de integração de nosso mercado nacional.

Por outro a concentração em áreas, como a do Nordeste, que manteve bolsões de mão-de-obra pouco valorizada, trabalhadores sem condições de produção, em um sistema arcaico de atividades primárias pouco diversificadas. Mas existiam também sistemas arcaicos de produção em regiões do Sul e Sudeste, outras áreas, que com a integração da produção capitalista pressionaram os trabalhadores a migrar para novas áreas.

Até a primeira metade do século XX, a expansão da economia Paulista, depois do Sudeste-Sul, até a formação da economia nacional, integraria os pedaços dispersos dos arquipélagos regionais, com “suas raízes coloniais” (CANO 1989, p. 67), portanto sob distintas formas de inserção no processo de industrialização e de integração do mercado nacional. Nestas grandes regiões configuraram-se sociedades cultural e economicamente diversas e, portanto, um complexo tecido urbano. A abundância populacional do Nordeste, caracterizada pelo conjunto de pessoas potencialmente disponíveis para a venda da força de trabalho, que já contribuía para a colonização do Norte no final do século XIX e início do XX, na medida em que se processa a integração da economia nacional na segunda metade do século XX, destaca-se pelo gigantesco fluxo de pessoas que migram a São Paulo, Rio de Janeiro, estados do Sul e Centro-oeste. O que junto ao movimento de migrantes gaúchos, mineiros e paulistas, e depois também paranaenses e outras regionalidades, que se deslocaram para as terras livres do Oeste, e aos grandes centros

urbanos e metrópoles, daria forma ao maior processo de migração da história brasileira, com a concretização da colonização, integração e urbanização das mais distantes regiões do território.

Apesar das profundas transformações advindas da intensificação dos processos de industrialização, urbanização e migração, a estrutura política oligárquica, conseguiria defender por meio do Estado, em seus níveis institucionais, a valorização de sua riqueza mercantil nos diversos espaços regionais, seja no mercado imobiliário, na prestação de serviços públicos, no comércio ou intermediação financeira. Como marca principal do que chamou de “*processo de ocupação territorial de construção da nação*”, Brandão (2008, p. 91) ressalta “*o pacto de poder que engendrou/perenizou as estruturas altamente concentradoras de renda e riqueza e de impedimentos do acesso à propriedade e à plena cidadania dos direitos sociais e civis*”. As formas de dominação do território, que se alternaram ao longo do tempo, mantendo a concentração crescente de renda e da terra, junto à exploração brutal da mão-de-obra.

1.2. A concentração e desconcentração econômica e populacional no processo de integração do mercado nacional

No momento posterior à crise de 1929, apesar da inicial insistência das autoridades políticas e dos interesses regionais na manutenção da estrutura agrário-exportadora, a impossibilidade de manutenção da política tradicional abriu espaço para que no interior do Estado fosse construída uma nova estrutura política voltada ao fortalecimento do mercado interno. O governo que se inicia em 1930, ao longo da década, conseguiu conquistar alguma autonomia político-econômica para o Estado, sobretudo quanto ao gasto fiscal necessário à recuperação da economia, à remoção das barreiras que restringiam a integração do mercado e à promoção do crescimento do produto nacional. Na falta de classes dominantes, foi a partir de frações de classes regionais, que o Estado desenvolveu a capacidade de agir sobre os interesses do país, fazendo com que problemas regionais e setoriais (Café, Siderurgia, Sal, Pinho, Mate, Açúcar e Álcool) passassem a ser questões nacionais com instrumentos e instituições de âmbito federal. Sob essa conjuntura, o crescimento da indústria aconteceu em regiões com mercados de certa magnitude e influência em vastas áreas de hinterlândia, que daria forma a uma complexa rede de cidades.

Como a renda interna ficou protegida pela restrição das importações, a demanda doméstica manteve-se cativa pela indústria nacional. A concentração industrial paulista conduziu

a oferta a extravasar o mercado regional, progressivamente voltando-se à escala de produção nacional. As indústrias do Sul e Nordeste permaneceram a salvo durante as décadas de 1930 e 1940, abaladas somente a partir do início da década de 1950, quando a integração territorial possibilitou a indústria paulista a avançar sobre o mercado de outras regiões. A partir da década de 1930 começou a primeira fase de integração do mercado nacional, com o aumento do volume do comércio inter-regional. Na segunda etapa de integração, iniciada no fim da década de 1950, o capital produtivo sediado no Pólo passou a determinar os investimentos no espaço do conjunto da economia nacional. O incremento do mercado inter-regional e intra-regional aumentou o grau de complementaridade da região da economia cafeeira com as áreas não-cafeeiras. Contudo é preciso distinguir as distintas condições destas economias regionais², de se integrar ao mercado nacional, nas primeiras décadas que se seguem a grande crise e a deposição do governo oligárquico.

Após a implantação da indústria pesada e a expansão da rede rodoviária, a partir de 1955, a integração e complementaridade da economia a partir do Pólo à periferia, mostrou-se pelo aumento da exportação de São Paulo para o resto do Brasil e o aumento do produto de destino inverso (CANO 2007, p. 253). O eixo São Paulo – Rio de Janeiro originou o subconjunto mais denso do mercado nacional, em termos de renda e população, o centro nacional de articulação industrial e de serviços do Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo) e do Sul (Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba) com o alcance do restante do país. As Metrôpoles e frentes agrícolas passaram a atrair um substancial contingente de pessoas das diversas áreas do país, expulsas tanto pela estagnação econômica como pelas transformações capitalistas provocados pelos efeitos da concentração econômica e populacional no Pólo. As áreas vazias e próximas a São Paulo, disponíveis para a vanguarda agrícola do capitalismo paulista, como os estados do Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Paraná, tiveram uma rápida integração. As áreas de antiga ocupação como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

² Cano (2007, p. 193-194) mostra que em meado do século XX: a economia do Sul era formada por produção extensiva pecuária e camponesa, com especialização da agricultura e pequena e média indústria; o Paraná em 1930 ainda ocupava suas fronteiras, preenchidas em 1950; Minas Gerais foi a região que melhor se integrou com o Pólo, tanto na atividade agrícola como na industrial; o Rio de Janeiro sofria a decadência de sua agricultura, especializando-se na prestação de serviços; o Nordeste caracterizava-se pela crise do setor exportador, agravada pela pequena diversificação de produtos, enorme concentração da propriedade fundiária, baixa produtividade da indústria, o que dificultaria a competição com a indústria paulista; no Norte, havia a economia de aviação da borracha, que entra em crise a partir de 1912, com a estagnação social e econômica; a Amazônia e o Centro-oeste continuavam pouco povoados.

receberam impactos positivos via complementaridade industrial, além do Sul que recebeu efeito de complementaridade positiva de São Paulo pela demanda de produtos agrícolas.

Após a concentração da indústria pesada em São Paulo, tem início um movimento para a sua desconcentração regional, sob o argumento de que se processava o agravamento dos desequilíbrios regionais. No início dos anos 60, a SUDENE, capitaneada pelo economista Celso Furtado, lança mão de diversos instrumentos, entre eles o incentivo fiscal, como política pública para o desenvolvimento do nordeste. Em 1962, este incentivo foi estendido às outras regiões e setores (mercado de capitais, indústria, turismo, aeronáutica, pesca, reflorestamento e outros) com novas Superintendência de Desenvolvimento Regional. Porém o movimento de desconcentração industrial de São Paulo não se explica unicamente pelo subsídio fiscal ou pelo trabalho das Superintendências. Mas também porque que nas diversas regiões periféricas, com o aprofundamento da divisão social do trabalho, ocorreu o adensamento populacional das capitais constituindo mercados regionais de interesse para indústrias leves e intensivas em mão-de-obra, além do aproveitamento do potencial de recursos naturais no interior do país³.

O esforço de investimento feito pelo Estado, no fim da década de 1950 e início de 1960, para a implantação do Plano de Metas, mostrou o sério limite da estrutura econômica que se construía sob o desajuste da oferta à capacidade de demanda industrial efetiva, em função dos problemas de distribuição de renda e da própria eficiência do sistema financeiro, na sustentação dos níveis de investimento produtivo e de consumo. Como o governo, que assume em 1962, não conseguiu por uma via democrática construir a estabilidade suficiente à implantação das Reformas de Base, as reformas foram conservadoras e pela via autoritária. O governo militar de 1964, simultaneamente a política ortodoxa para o combate a inflação, implantou inúmeras reformas institucionais de amplo impacto nas áreas fiscal e financeira. Com isso, por meio da utilização de políticas fiscais, a intervenção do Estado na produção e os investimentos privados, deram força aos movimentos de desconcentração industrial e de frentes agrícolas, junto ao adensamento da ocupação urbana, que aprofundaram as transformações na divisão social do trabalho, ativando novas e velhas áreas para a expansão da produção agrícola e industrial.

No período de 1968 a 1973, as reformas de 1964/67 ganharam conteúdo e coerência enquanto instrumentos de promoção do crescimento econômico. A expansão das condições

³ Macedo (2008) cita diversas motivações a mais que contribuíram para o processo de desconcentração industrial, apesar dos citados por este trabalho serem, de maneira geral, a nosso ver, os maiores responsáveis pelo referido fenômeno.

financeiras internas, acompanhada da disposição de recursos internacionais, garantiu um reforço à autonomia político-econômica do governo. A capacidade fiscal e financeira ampliadas possibilitou ações inter-governamentais para articular a indústria de transformação com o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), a construção civil com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o investimento estatal em setores elétricos, telecomunicações, siderurgia e etc., e que deram origem aos sistemas nacionais de serviços de infra-estrutura e de produção estatal⁴: Eletrobrás, Telebrás e etc. Essa Infra-estrutura cria as condições materiais de valorização do capital em outras regiões, estimulando o processo de desconcentração produtiva.

Por isso, na década de 1970, durante o período de enorme expansão da produção nacional, ocorreu uma desconcentração industrial virtuosa, em que o crescimento deste setor da economia em São Paulo, deu-se a taxas elevadas, porém menores que a de regiões da periferia, apesar de se manter como a região economicamente mais concentrada. Nesta década, os investimentos públicos, na complementação da estrutura industrial brasileira, ativaram novos centros econômicos em diversas regiões, com a descentralização da expansão da oferta, ocupando-se na produção de serviços públicos básicos, além de meios de produção (como combustíveis, materiais básicos e etc.), secundado pelo investimento privado estrangeiro (na produção de máquinas, equipamentos e produtos elaborados – com maior emprego tecnológico) e com uma modesta participação do investimento privado nacional⁵.

Apesar da intensidade do processo de industrialização, que passa a perder o vigor no fim da década de 1970, não se conclui a integração vertical da produção de bens de capital na estrutura industrial. Não se efetivou a internalização do centro de decisão na economia nacional, mantendo a economia dependente de capitais, tecnologia e ciclos econômicos internacionais. Com o avanço industrial incompleto, a interação da indústria-serviço não se desenvolveu plenamente, impedindo o aprofundamento da produtividade no setor terciário. Sob a impossibilidade do desenvolvimento técnico do setor de serviços, produz-se o inchaço de

⁴ A organização espacial das redes de circulação de mercadorias (malha rodoviária, distribuição de energia elétrica e telecomunicações) constituiu-se na manifestação da territorialidade do processo de modernização, na medida em que transformam as estruturas espaciais pretéritas e constrói novas formas adequadas ao processo de produção capitalista, em sua fase avançada (IPEA 2002, p. 351).

⁵ A industrialização e a urbanização multiplicaram, e muito, as oportunidades de investimento à disposição do empresariado nacional, como no: i) sistema bancário; ii) indústrias tradicionais de bens de consumo, como têxtil, de alimentos, de vestuário, de calçados, de bebidas, de moveis; iii) indústria de construção civil, de estradas de rodagem, de hidroelétricas, de fabricas, de escolas, hospitais, casas e apartamentos, de obras de infra-estrutura e etc.; além de iv) a demanda derivada da empresa estrangeira ou da empresa pública promove o surgimento de um cordão de pequenas e medias empresas que giravam à sua volta (Novais e Mello 2002, p. 591)

ocupações de baixa produtividade, como forma de realizar a intensa procura por emprego urbano (CANO 1989, p. 72). A dependência da economia brasileira jaz na incapacidade do capitalismo nacional articular os esquemas financeiros à produção tecnológica sob uma finalidade industrial. O trabalho de Novais e Mello (1998, p. 593) lembra:

que já no começo dos 50 até o início dos 60, a burguesia brasileira, como salientou Fernando Henrique Cardoso, havia renunciado definitivamente a qualquer veleidade que porventura tivera de liderar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Mergulhada na passividade tradicional, limitou-se a tirar partido da ação do Estado e da grande empresa multinacional, que, esta sim, se tornara o centro indiscutível do novo poder econômico. Para ela, progresso continuou a significar bons negócios.

No campo o movimento de re-organização da agricultura capitalista paulista, que acontecia antes mesmo da década de 1950, intensifica a transferências de atividades de menores rendimentos, para as áreas periféricas do espaço econômico desta hinterlândia. Na década de 1960, com os incentivos à exportação, as novas bases de crédito promoveram grande modernização da agricultura e da agroindústria no Sul, São Paulo e Centro-oeste e depois, Minas Gerais e algumas áreas do Nordeste. Nas décadas de 60 e 70, com a incorporação de progresso técnico pelas pequenas e médias propriedades agrícolas,

a maior parte dos que não puderam aumentar a sua modernização ou substituir algumas atividades por outras mais rentáveis, encerraram o empreendimento e suas terras foram incorporadas por estabelecimentos maiores e mais fortes” (CANO 2007, p. 281).

Na agricultura colonial sulista, agravou-se o processo de repartição da terra na formação de minifúndios. O sucesso do conjunto da agricultura do Sudeste-Sul na produção de gêneros de grande valor para o mercado interno e externo, ocorreu junto ao incremento do volume de pessoas que incorporaram as frentes agrícolas rumo às novas terras do Oeste, Norte e Nordeste, além da migração no sentido rural-urbano.

As mudanças institucionais do direito de propriedade da terra, com a constituição de 1946 e o Estatuto da Terra de 1964, mostraram-se inócuas como regras do uso, ocupação e posse da terra, frente à dinâmica do processo de apropriação fundiária. Entre 1964 e fim da década de 1980, segundo estudo de Reydon (2007, p. 249) a área ilegalmente transferida para particulares foi de aproximadamente 46% da área agrícola do país. O mecanismo de saque de terras (públicas, de pequenos posseiros e de indígenas) assumiu uma feição radical, com a expansão da atividade

de grilagem especializada, conceito apresentado pelo estudo acima referido. Este processo foi apoiado pelas instituições públicas do Estado, cita o estudo (Ibid): INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Institutos de Terras dos Estados, Superintendências de Desenvolvimento Regional, cartórios e bancos oficiais.

A elite dominante mantém seu duplo poder, através do Estado, no campo e na cidade, pelo controle da propriedade da terra, que é meio de produção e de sobrevivência, e pelo acúmulo de capital. Os migrantes de origem burguesa, mesmo que não tenham amplos recursos financeiros, não perdem sua condição de classe, pois os mecanismos de solidariedade lhes permitem, muitas vezes, ocupar uma posição na estrutura social que aos imigrantes de classe hierarquicamente inferiores custa muito atingir (SINGER 1978, p. 55 e 56). Os migrantes que não conseguem se integrar na economia urbana reproduz na cidade certos traços da economia de subsistência sob a forma de atividades autônomas, geralmente serviços (vendedores ambulantes, carregadores, reparação etc.), marginalmente integradas à economia urbana capitalista (Ibidem, p. 46).

A manutenção do atraso agrícola em certas áreas, convivendo com a modernização agrícola em outras, junto à dificuldade de garantir o direito de propriedade e de se manter na terra, explicam a origem do imenso êxodo nos sentidos rural-rural e rural-urbano que ocorrem a partir da segunda metade do século XX. Isto somado à incapacidade do capitalismo urbano brasileiro de ocupar, de maneira produtiva e plena, a massa populacional que aflui ao campo e às cidades, explica o mecanismo de produção da marginalidade social no espaço urbano, no que diz respeito às condições de vida. Vale ressaltar, que não foi a cidade que inventou a população marginal. Mas as relações pré-capitalistas do campo, da produção agrícola e artesanal, é que foram re-interpretadas, transformadas e expostas nas cidades, por sua própria conta e custo, com a expansão da economia informal (SINGER 1978, p. 79).

O registro feito por Cano (2007, p. 256.) mostra que pobres, miseráveis e desocupados existiam em todas as regiões, lembrando que foram expulsos amplas camadas de trabalhadores rurais, sejam de identidade paulista, carioca, gaúcha, mineira ou nordestina. Muito embora a transformação da estrutura ocupacional, promovida pelo crescimento econômico, que se passa do fim da década de 60 ao fim da de 70, tenha sustentado uma mobilidade social vertiginosa com uma elevada expansão da ocupação urbana nas metrópoles, a desocupação disfarçada torna-se flagrante, já na crise que se abre entre 1962-67, nas diversas capitais e metrópoles regionais (Recife, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre e etc.) e nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) –

em função da precariedade da política pública em atender os efeitos perniciosos decorrentes dos processos de industrialização, migração (quando não expulsão) do campo e subsequente urbanização.

No início da década de 1980, quanto diminui o ímpeto e as condições de sustentação do Estado de Desenvolvimento Nacional, “*aprofunda-se a crise do desemprego, sub-ocupação e menor salário real que se defronta com uma sociedade urbana desaparelhada, desassistida e desumana*” (CANO 1989, p. 74). A partir desta década, a metrópole paulistana perde importância em termos industriais e sofre a desaceleração do seu crescimento demográfico. Fenômeno semelhante ocorre nas regiões metropolitanas de Porto Alegre e Belo Horizonte, além de um baixo crescimento demográfico no Rio de Janeiro, Recife e depois em Salvador. O declínio da migração rumo às metrópoles do Sudeste e outras metrópoles de tradicional destino, conferiu maior importância ao conjunto da rede urbana brasileira, como é o caso da Metrópole de Curitiba, e capitais regionais e cidades médias, como Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu, no interior do estado do Paraná, como em outros estados e municípios, pela força da desconcentração populacional e econômica.

Na década de 90, a transformação política do Estado e da economia, no que se refere ao comércio exterior, gasto fiscal e setor produtivo estatal, causou profundos impactos territoriais. A abrupta abertura da economia ao comércio exterior, com a mudança de orientação neoliberal da política do Estado, a desconcentração seletiva da produção e a guerra fiscal, reforçaram a articulação de determinadas atividades regionais, segundo os interesses privados internacionais (DINIZ 1999). Sob o processo de internacionalização da economia, com a privatização das estatais, ajustamento das empresas nacionais, fusão e transferência da propriedade de plantas produtivas para grupos estrangeiros, a capacidade de ordenamento territorial e de construção de uma economia nacional foi ainda mais reduzida.

Isto ocorre em benefício dos donos do poder, na “*reprodução social “dos de cima”*” segundo conceito de Brandão (2008, p. 169), “*Por um lado contando com cúpulas políticas territoriais que são sedimentadas na terra. (...) Por outro, contando com cúpulas do poder cosmopolita, ligadas ao império e ao dinheiro*”. Enquanto Novais & Mello (2002, p. 650-651), observam que

tanto a política econômica de ajustamento dos anos 80 como o Plano Real serviram de instrumento para a proteção e acumulação da riqueza privada” dos “donos do poder – a grande empresa multinacional, os megaproprietários dos meios de comunicação (Abril e Globo), o grande empreiteiro (...) – não só conservaram como ampliaram o poder econômico de que dispunham”. “O que há, portanto, é um prolongamento do Estado nascido da “Revolução de 64”, essencialmente plutocrático, primeiro autoritário, depois liberal, porém sempre plutocrático.

A transformação da concepção política do Estado, de cunho neoliberal na década de 1990, sob o esforço do ajuste ortodoxo (desde a década de 1980), apesar dos ganhos de benefício sociais possibilitados pela Constituição de 1988, reduziu o recurso destinado a estes. Após o Plano Real, este gasto fiscal foi ainda mais restringido pela estabilização monetária. Mais do que isso, foi encerrada a concepção calcada no planejamento da intervenção do setor público, com a mudança institucional dos Planos Governamentais por peças com funções meramente Burocráticas⁶.

O modelo brasileiro de desenvolvimento com exclusão acentuou a expansão do subemprego no pequeno comércio, da ocupação em serviços pessoais, trabalho doméstico mal remunerado, pequena indústria e na construção civil marginal ou de pequeno porte, ou seja, em múltiplas formas de organização de produção intensiva em trabalho, com reduzida densidade de capital por trabalhadores e de baixíssima produtividade, sob uma distribuição de renda entre o capital e trabalho extremamente iníqua, com a progressiva abertura do leque de salários e o achatamento da base da pirâmide salarial⁷. Dos processos ocupacionais e sociais, a rede de cidades de diferentes tamanhos que se integrou num complexo padrão de divisão social do trabalho entre o campo e cidade, resulta em uma estrutura social urbana diferenciada e segmentada, como concebe Faria (1991, p. 105), respectivamente em estratos ocupacionais de renda muito altas, setores de “colarinho branco”, “colarinho azul” e a massa de sub-empregados pobres.

Dentro das cidades, na medida em que se torna mais complexa a estrutura ocupacional e social, intensifica-se a segregação espacial e a generalização das periferias urbanas. No espaço urbano, todas as más formações da economia, como se procurou mostrar até aqui, a desregulação do mercado de terras, a precariedade do mercado de trabalho, junto à concentração de renda e

⁶ Isto ocorreu pela deturpação da estrutura formada pela PPA, LDO e LOA, na qual, a pretexto de contingências, as execuções dos gastos são decididas na “boca do caixa” (Galvão & Brandão 2001, p. 7).

⁷ BACHA 1991, p. 104-105, *apud* FARIA.

subdesenvolvimento industrial, que se concentra na produção de matéria-prima voltada à exportação, em conjunto dão força ao processo de segregação espacial das classes sociais e a periferização da população de menores estratos de renda. Mais do que isso, dá força a construção de uma cidade legal (destinada à classe alta e trabalhadores de “colarinho branco”, e nem sempre aos operários de “colarinho azul”) e outra ilegal (trabalhadores subempregados), esta última marcada pela irregularidade da moradia, do trabalho e pela falta de condição de acesso pleno aos direitos sociais.

Os processos de periferização, favelização e construção irregular da moradia, associados ou não ao trabalho informal precarizado, constituem-se nos meios de produção da cidade ilegal, enquanto formas de manifestação da arrebentação urbana. Por sua vez, a falta de universalização da moradia regular, obstaculiza ainda mais as condições de acesso a equipamentos e serviços de consumo coletivo, tais como: saúde, educação, transporte, saneamento ambiental e outros. Para o aprofundamento deste estudo, passa-se agora ao histórico da questão da provisão de moradia, implementada por meio da política habitacional e urbana, buscando mostrar a sua trajetória, enquanto meio de produção da cidade, bem como, a resistência das antigas estruturas políticas e sócio-econômicas perenizadas na conservação da barreira à produção em massa de moradia popular adequada, regular e legal.

1.3 A questão da moradia na política urbana

Dentre os diversos problemas urbanos, como coloca o estudo de Maricato (*et al* 2006), “*a falta de moradia possui certa singularidade, em grande medida, por provocar a degradação social, ambiental e urbana*”. Sob o intuito de apresentar a questão da moradia urbana, parte-se da consideração dos padrões históricos de política habitacional e urbana que se concretizam na produção do espaço, ou seja, da produção das casas e cidades brasileiras. Para isso, faz-se imprescindível conceituar e apresentar os agentes sociais que produzem e se apropriam do espaço, especialmente por meio das relações de mercado e das interferências do Estado, além das teses, que sustentam as diversas participações e ambições políticas.

A demanda por moradia urbana passa a ser rapidamente incrementada no Brasil após a segunda metade do século XIX, com o crescimento das cidades em função do dinamismo econômico, especialmente, das regiões Sudeste e Sul. Nesse momento a lei de terras de 1850

antecipa-se à abolição do trabalho escravo e restringe o acesso às terras devolutas, mediante a compra e a venda, para o fim de propriedade. Por quase todo o século XIX, os escravos eram propriedade/mercadoria, e os trabalhadores pobres, pelo fato da economia ser pouco monetizada, com a renda concentrada, viviam em economias domésticas alheias, recebendo em espécie (habitação, alimentação e roupas) sem moradia própria ⁸. Os escravos moravam com seus donos, enquanto a massa trabalhadora morava em cortiços e casebres na periferia com a terra doada ou cedida, sob relações clientelistas, pelas Câmaras Municipais. Dada a abundância de força de trabalho, com o tráfico de escravos indígenas e africanos, depois europeus pobres, e a tradição nacional predatória em relação a ela, a moradia nunca fez parte do custo de subsistência do trabalhador (Ibidem, p. 89). É com esta matriz social que se difunde desde a colônia, império e depois na república, a moradia por aluguel, a autoconstrução, a habitação irregular ou precária.

O início da república marca-se por grandes transformações, como o fim da escravidão e as reformas sanitárias, além da regulamentação do mercado imobiliário. Mas o arremedo de política urbana, da época, já apresentava a regra da segregação espacial, tão arraigada na realidade nacional, persistente até os dias de hoje, implementada sob a forma de higienização dos centros das cidades e a expulsão da população pobre para a periferia.

O planejamento reproduziu, sob outra forma, o velho modelo colonial descrito por Hansen e o padrão típico das cidades, com os pobres na periferia. Através de política conjugada de renovação urbana – abertura de modernas vias de tráfego – o Estado Capitalista viabiliza simultaneamente vários interesses. De um lado, via expulsão dos pobres residentes em cortiços junto ao centro da cidade, redireciona a segregação residencial e viabiliza o capital imobiliário que tem oportunidade de realizar bons negócios em áreas onde o preço da terra é, pela proximidade do centro, bastante elevado: é a renovação urbana (CORRÊA 2005, p. 28).

No Brasil do século XX, como concebe Vainer (2003), a primeira utopia urbana foi a médica/higienista, de Oswaldo Cruz e Pereira Passos, na reforma urbana da capital, em que a “solução” era o melhoramento das áreas centrais da cidade e expulsão da população pobre para áreas mais dispersas. Depois, esta foi substituída pela utopia modernista de engenheiros-arquitetos-urbanistas, que pensava a cidade como um lugar da produção e da reprodução – tal como uma oficina fabril – com o objetivo de assegurar a funcionalidade (VAINER 2003, p. 27). Mas como a utopia anterior, a reprodução a ser buscada era da parte da cidade que dava “certo”,

⁸ Reis *apud* MARICATTO 2006, p. 15

enquanto a que não dava, constituída por populações pobres, reproduzia-se à sua própria sorte. Ambas assinalam um valor comum, o conhecimento técnico determinando os objetivos, possibilidades e limites, no início da tecnocracia no planejamento urbano, a serviço da valorização capitalista.

Ao longo do governo que se inicia em 1930 implanta-se, entre as várias medidas para a sua legitimação, a regulamentação do mercado de trabalho, o direito a previdência social e a provisão de moradia pública, como meio de intervenção para o desenvolvimento social e econômico. As políticas sociais do governo, além de administrar os diversos interesses, entre eles o do trabalhador urbano, buscavam sustentar os impactos da transformação econômica, após o início do processo de industrialização. O governo federal fez um ensaio ou alguma política urbana nacional, entre 1940 e 1960 com advento do crédito imobiliário, incorporadoras privadas, congelamento dos aluguéis e a fundação da casa popular de 1946, o primeiro órgão federal de política habitacional. A casa própria se consolidou como principal meio de acesso à moradia, em substituição ao aluguel.

Entretanto, o processo de urbanização até a década de 1950 foi suportável, na seguinte passou a ser problemática e na de 1970, a ser caótica, com perda de qualidade de vida (CANO 1988, p. 89). Isso porque a massa de mais de 30 milhões de migrantes que chegaram às cidades entre 60 e 80, elevou a escassez de áreas para a habitação, a níveis críticos, exacerbando a valorização das poucas áreas bem servidas de infra-estrutura. A falta de provisão deu-se em dois aspectos, pela oferta de terras regulares e de financiamentos para a construção da casa própria. Esta dupla disposição marca-se ainda por ser mais inacessível aos segmentos de menores rendas, os quais são bastante representativos em termos populacionais.

Frente a esta realidade⁹, o diagnóstico do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964, considerava o inadequado planejamento urbanístico, uma das causas do

⁹ A história da vida privada no Brasil, de Novaes & Mello (2002, p. 600-601), mostra que: “Olhada a sociedade em seu conjunto, há a família do trabalhador comum, do migrante rural recém chegado e a dos cidadãos pobres, de todos os que se encontram na base do mercado de trabalho. Há a família do trabalhador especializado. Há família de classe média, baixa ou alta. Há a família dos magnatas. Umam moram em barracos mais ou menos precárias favelas. Muitas, na periferia, ainda cheia de poeira, sem iluminação pública, sem esgoto ou água encanada, as casas espremidas, um ou dois quartos, banheiro, cozinha, uma salinha, que pode virar quarto à noite. Outras, nos bairros operários mais antigos: a casa já é um pouco melhor. Algumas, nos bairros de classe média, em sobradinhos paredes-meia ou em casas térreas modestas, mas com um certo conforto. Umam poucas nos bairros ricos, cheios de palacetes ou de apartamentos imensos. A casa pode ser própria ou alugada. “Fugir do aluguel” é uma preocupação permanente de todos os assalariados, a começar pelo trabalhador comum, pois é a forma de construir um patrimônio e obter uma certa segurança econômica, garantindo abrigo e alojamento numa situação de desemprego. Compra-se um terreno, geralmente a prestação. Começa, então, a construção, realizada pelo próprio trabalhador, auxiliado por parentes e

agravamento do déficit, junto ao crescimento explosivo das cidades, além do efeito da inflação que induziu a imobilização de recursos em terras, enquanto ativos imobiliários, prejudicando com a especulação (por meio do aumento de custo) a oferta de habitações, além do congelamento dos aluguéis que ainda desestimulava o investimento privado em habitações.

No processo de modernização conservadora do Estado, após 1964, como faceta moderna da política urbana, foi criado o Sistema Financeiro (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), a Sociedade de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Como analisa Paiva (2001, p. 30) *“em contraposição ao caráter clientelista da sistemática pré-64, o novo sistema visou atender a demanda habitacional de forma abrangente, absorvendo a capacidade administrativa do setor privado e a centralização normativa como forma de assegurar eficiência ao funcionamento do sistema”*. Apesar de não ter alcançado a meta do programa, nos primeiros anos, somente no ano de 1966, o total de unidades habitacionais financiadas foi superior ao total de casas construídas pela Fundação da Casa Popular no período de 1947 a 1961 (PAIVA 2001, p. 34).

A partir de 1967 para a sustentação do Plano Nacional de Habitação, os recursos financeiros necessários foram disponibilizados pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinado ao financiamento da habitação para a população de renda mais elevada, mantido pela captação de recursos das cadernetas de poupança e títulos imobiliários; e pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), orientado ao financiamento de habitações para a população de baixa renda. O BNH tornou-se o regulador do SBPE e gestor do FGTS, constituindo-se estes dois como subsistemas do SFH. O primeiro subsistema (SBPE) subdividiu-se em Caixas Econômicas Estaduais e Federal, Sociedade de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimos. O segundo era constituído por programas habitacionais para a população que recebia até 3 salários mínimos, para os quais foram designados como agentes promotores as Companhias de Habitação - COHABs.

Na política de habitação do PAEG, a provisão de moradia de interesses social para pessoas com renda de até 3 salários mínimos, deteve a preponderância do acesso aos financiamentos habitacionais, até o fim da década de 60 (Ibid, p.51). Na década de 70, a política

amigos. Primeiro levanta-se o essencial banheiro, cozinha, um ou dois cômodos. Depois, vêm as ampliações, pouco a pouco. Aos que não têm dinheiro para comprar terrenos de preços inflados pela especulação imobiliária, resta ocupar uma área na favela, mesmo que seja mínima, erguer um barraco, mesmo que de zinco, e depois, quem sabe, melhorá-lo”.

habitacional do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) perdeu o caráter social, dirigindo os recursos ao atendimento solvável do mercado de moradia econômica, destinado às famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos. O aspecto conservador da mudança do Estado fica explícito na conclusão de Paiva (2001, p. 37) sobre a política do regime militar, na qual “*o princípio norteador da política habitacional era a rentabilidade e a auto-sustentação, que conjugada a um centralismo autoritário, gerou uma grande distorção nos objetivos que se propunha, ou seja, de financiar habitação para a população de baixa renda*”.

Na década de 1970 o BNH ampliou a sua atuação, assumindo a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano do país, especialmente em saneamento e habitação. Foi criado um fundo especial para atender às famílias com menores níveis de renda. Mas mesmo assim as linhas de financiamento destinadas à população de renda mais elevada, asseguraram uma fatia maior no valor total dos financiamentos concedidos com o equivalente a 96,54 %, enquanto os financiamentos destinados à construção de casas de interesse social foram de 3,46 % (PAIVA 2001, p 48).

*As carteiras hipotecárias das Caixas Econômicas reforçaram o fluxo de créditos para a construção e a aquisição de imóveis de luxo (...), num poderoso sistema de financiamento, independentemente do SFH (...). Por outro lado, não havia restrições quanto à propriedade de outros imóveis no mesmo município no Sistema das Carteiras Hipotecárias. Este fato estimulava a especulação imobiliária, na medida em que muitos proprietários compravam imóveis para alugar através dos financiamentos das Carteiras Hipotecárias*¹⁰.

O diagnóstico do Programa de Ação do Governo na Área de Desenvolvimento Urbano do II PND (1975-1979) mostrava que a política habitacional adotada no I PND não fora suficiente para atender a demanda das camadas sociais de renda mais baixas, em função das condições de financiamento aos mutuários, exigências excessivas (inclusive sobre níveis de poupança), falta de agentes financeiros direcionados aos estratos de menores rendas, elevação no custo de produção da habitação, tanto dos materiais de construção, como dos terrenos, em proporção superior ao crescimento salarial (Paiva 2001, p. 69-72). No período de vigência do referido II PND, as COHABs financiaram 553.203 unidades e as Cooperativas Habitacionais 184.666, ou seja 738 mil novas moradias para a população de baixa renda.

¹⁰ INDJAIAN apud PAIVA 2001, p. 50.

O Estado na sua modernização conservadora, neste momento, apesar de ter cumprido em grande parte as metas dirigidas às classes de renda média e baixa, com a redução de juros, o alongamento do prazo e a flexibilização das condições de oferta de financiamentos e o aumento do crédito aos mutuários de menor poder aquisitivo, do ponto de vista de Paiva (2001, p. 73-74) apresentou dois problemas: a concentração na parte superior das faixas de mercado popular e econômico, respectivamente de até 3 e até 5 salários mínimos, e a falta de qualidade das habitações populares, *“resultante de uma política artificial de redução dos custos de produção, tendo em vista que na prática o BNH simplesmente reduziu o tamanho das casas a serem construídas e se utilizou de material de construção de baixa qualidade”*.

As metas planejadas de financiamento habitacional, no III PND (1980-1985), à população de baixa renda, foram novamente preteridas, com 50% dos recursos sendo destinados ao público com renda superior a 5 salários mínimos. A partir deste período a recessão econômica impactou o SFH, com a redução do poder aquisitivo dos mutuários de renda mais elevada e a expansão do desemprego, que contribuíram para o aumento da inadimplência no pagamento das prestações da casa própria. Por outro lado, quatro mecanismos de subsídio, passaram a dar força às críticas ao funcionamento do SFH e à gestão do BNH, em função dos: i) juros privilegiados para as unidades providas pelo setor público, ii) reajustes das prestações, iii) saldos devedores e iv) incentivos fiscais. Como não houve seletividade nos subsídios concedidos, o resultado foi a regressividade da distribuição de renda, até o esgotamento do padrão de financiamento do SFH.

A opinião de Paiva (2001, p. 110) sobre *“a política habitacional centralizada no âmbito do BNH”*, é de que esta

respondeu de forma precária aos impulsos da demanda, além de muitas vezes ter fortalecido os mecanismos de exclusão social e segregação espacial, resultando na periferização da população de baixa renda e na proliferação de favelas, cortiços e assentamentos ilegais nas grandes cidades.

Para Oliveira (1982, p. 17) *“a criação dos mecanismos de instrumentalização do BNH, principalmente do FGTS, é realmente uma tributação do Estado sobre as classes trabalhadoras (...)”*. Ele não se surpreende que a ação do Banco se desloque de sua

pretensa intencionalidade de resolver a questão da casa popular, para se transformar num poderoso mecanismo de acumulação, cuja realização das mercadorias produzidas somente poderia ser feita encontrando em outras classes sociais de renda mais altas o seu mercado.

As políticas habitacionais oficiais, sob o interesse do capital mercantil imobiliário periferizaram os assentamentos e núcleos habitacionais de interesse social obrigando o Estado a prover a custos crescentes a infra-estrutura pública social (habitação, transporte, vias, saúde, educação, saneamento, etc.) e o trabalhador a se distanciar cada vez mais do centro da cidade e de seu trabalho. Ao se distanciar o assentamento das habitações populares, com a infra-estrutura recebida, valorizava, automática e especulativamente, os terrenos vagos a meio do caminho, orientados à demanda mais “nobre” da classe média e alta¹¹. Durante o período de maior crescimento da economia, do conjunto populacional e da transformação do espaço urbano, grande parte da provisão de moradia urbana foi feita combinando o loteamento irregular à pura e simples invasão de terras.

O capital mercantil imobiliário – construtor capturou o Estado passando ele a comandar o processo de ocupação e uso do solo, o qual teve a ver com seus interesses, e não com os da população majoritária de baixa renda” (CANO 1988, p. 89). “A forma caótica dessa urbanização, junto à centralização político-fiscal do governo federal, na medida em que se deterioram as suas condições políticas e financeiras, tornam insolúveis os problemas sociais mais graves (ibidem, p. 90).

O caso da tardia modernidade de Curitiba, especialmente no período 1971-1982, tem a sua singularidade na construção da intervenção técnica da política pública urbana, orientada à formatação do imaginário social para a cristalização do mito da cidade modelo, constituindo-se na origem da política do turismo urbano ou do espetáculo. Esta política estreitou os elos entre comunicação, cultura e política urbana, explicitada pela influência do marketing moderno no processo de construção da positividade da cidade (SÁNCHEZ 1997, p. 87). A política urbana sustenta o discurso do setor público local, que através da estratégia de propagandas, símbolos e slogans, destinados a toda a cidade, retrata a realidade parcial usufruída pela classe média e alta,

¹¹ Singer (1982, p. 35) cita o caso de São Paulo, cujos “promotores atraem para lotes (periféricos) famílias pobres, assegurando-lhes o pagamento do terreno à longo prazo, prestações módicas e lhes fornecendo ainda material de construção de graça para que possam erguer seus casebres em regime de mutirão, nos fins de semana. Será esta população que, uma vez instalada no local, irá pressionar o governo para obter serviços urbanos, que para atingi-los têm que passar necessariamente pela parte não ocupada.”

que reproduzem no seu dia-a-dia o comportamento do “autêntico curitibano”: freqüentar parques, ciclovias e espaços de lazer, bares no centro histórico, participar das festas e feiras tradicionais, circular nos ligeirinhos, visitar os “faróis do saber”, o Memorial da cidade, Museus e “ruas da cidadania” e 24 Horas.

Faz parte ainda dessa autenticidade curitibana, residir próximo ou com um bom acesso, à dispersão-concentrada deste patrimônio público, ou seja, em sujeição à lei de valorização capitalista do espaço. Assim a população pobre é segregada da cidade legal, pela recorrente concentração dos investimentos públicos em infra-estrutura nas áreas centrais, destinadas ao espetáculo urbano, junto à dispersão dos investimentos em habitação popular, em áreas desprovidas de infra-estrutura adequada, na periferia da cidade. Essa construção social é tão forte no imaginário da população, que nem mesmo no ápice da ascensão dos movimentos sociais na década de 1980 foi possível o questionamento, em sua totalidade, deste modelo de cidade. Importa mencionar que Curitiba constituiu-se politicamente como centro de uma região metropolitana já na década de 1970, quando passa a ganhar importantes investimentos públicos e privados e a receber substanciais fluxos migratórios. Mas é só na década de 1990 que se realiza completamente o seu status de metrópole, no momento em que ganha força o processo intraregional de desconcentração econômica, populacional e da marginalidade social, que existe desde antes da década de 1970, como se verá a seguir, mas que passa a se exacerbar e a alcançar os municípios limítrofes no final do século XX.

No Brasil de maneira geral, a partir da década de 70, por conta da deterioração das condições de vida em diversas cidades, ganha força o Movimento pela Reforma Urbana, sob a articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, como organizações não-governamentais, de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo (JÚNIOR 1995, p. 13). A partir do diagnóstico de que as formas de urbanização são expressas pela divisão social e territorial do trabalho, sob as contradições sociais e políticas do processo capitalista, que se manifesta pelos conflitos de classe na sociedade, Orlando (JÚNIOR 1995, p. 45), ente outros, vislumbra a possibilidade de que a instituição da *“função social da propriedade e da cidade significaria o uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano”*. Deste ponto de vista, o debate da reforma urbana aponta a importância da orientação do planejamento à gestão política da cidade e à construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias sociais que se realizam espacialmente.

O modelo centralista-autoritário de planejamento da cidade, que tinha Curitiba como um dos exemplos de política urbana de sucesso, entra em crise no final da década de 1970, sendo sucedido pela ascensão de movimentos urbanos, com organizações populares em grande parte das grandes cidades brasileiras. Isso explica porque na Assembléia Nacional Constituinte, a emenda popular sobre a reforma urbana tenha sido a terceira em número de assinaturas (VAINER 2003, p.28). A irresolução da reforma agrária, a falta de empregos, de moradias populares adequadas e dos diversos serviços públicos essenciais, explicam no Brasil no último quarto do século XX, a origem de grandes explosões sociais, como greves por aumento salarial, revoltas contra o transporte coletivo, por melhores condições dos serviços de saúde, ocupações de terras no campo e na cidade, com o ápice no final da década de 80, quando é promulgada a constituição cidadã.

O movimento multissetorial pela reforma urbana, que logrou algumas conquistas de relevante potencial de transformação política, teve na promulgação da Constituição Cidadã de 1988, um resultado emblemático do arranjo institucional do Estado brasileiro. Pois em meio a sua descentralização política e fiscal, a despeito da garantia legal de diversos direitos sociais, não se assegura por meio das políticas públicas, ao menos não imediatamente, as condições para sua implantação de maneira universal no conjunto amplo da sociedade. Desta Carta, interessa os artigos 182, o qual destina a política ao poder público municipal, para “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e o 183 que assegura o direito de usucapião ao morador de áreas urbanas de até 250 m². Estas duas diretrizes gerais constituíram-se mais como um poder simbólico, do que de fato o de influenciar a política urbana, executada pelo poder público municipal, a favor da integração da população pobre, na cidade legal e regular.

Outra conquista dos movimentos pela reforma urbana, foi a Lei N^o 10.257 de 2001, nomeada de Estatuto da Cidade, que estabelece no parágrafo único de seu artigo 1^o, “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar do cidadão, bem como do equilíbrio ambiental”, complementado por outros artigos que regulam meios¹² e instrumentos¹³ urbanísticos, fundiários

¹² O meio da política urbana ordenar (Estatuto da Cidade) o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, dá-se em síntese pelas seguintes diretrizes: i) direito a cidades sustentáveis (terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer), ii) gestão democrática de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, iii) cooperação entre governos, iv) evitar e corrigir as distorções do processo de urbanização pelo planejamento do desenvolvimento das cidades, v) a oferta de equipamentos e serviços públicos adequados aos interesses, necessidades e características locais, vi) ordenação e

e financeiros de operacionalização da política urbana. Neste Estatuto fica definida também a competência da União (artigo 3º) para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano inclusive habitação, saneamento básico e transportes, legislar sobre normas gerais de direito urbanístico e de cooperação junto a estados e municípios, além de promover junto às outras unidades da federação, programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

A inclusão na Constituição de 1988, da função social da propriedade e da cidade, por meio de um projeto de lei de iniciativa popular, foi uma importante vitória da reivindicação dos movimentos sociais, complementada pelo Estatuto das cidades de 2001, que regulamenta os artigos referentes ao tema urbano, com uma nova base jurídica (orientada pelos princípios de gestão participativa, função social da propriedade e direito à cidade), além de instrumentos de desenvolvimento urbanístico, de política fundiária e financeira, complementados posteriormente pelo surgimento do Ministério¹⁴ e pelas Conferências das Cidades. O direito à cidade e ao espaço, que pode ser expresso, mesmo que de forma incompleta, pela universalização do acesso à moradia regular, saneamento ambiental e mobilidade, no fim do século XX e início do XXI, entra na agenda do Estado, nos diversos níveis da federação.

Depois da instauração da Constituição de 1988, as pressões sociais arrefeceram, com a aparição da proposta do Estado Neoliberal, que se opõem à pressão popular na reivindicação de políticas públicas, com o endurecimento da repressão do Estado, sob o argumento da eficiência e

controle do uso do solo, vii) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, viii) a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e a expansão urbana compatíveis aos limites ambiental, social e econômico, ix) a distribuição de ônus e benefícios, x) a adequação dos instrumentos de política urbana, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano, xi) a recuperação do investimento público, xii) a proteção, preservação e conservação do ambiente natural, construído e do patrimônio cultural, histórico, artístico e arqueológico, xiii) a audiência do poder público municipal junto a população interessada nos diversos processos sociais, xiv) a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação), xv) a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias, para a redução do custo e aumento da oferta de lotes, xvi) a isonomia de condições de agentes público e privado em atividades de urbanização em atendimento ao interesse social.

¹³ O Estatuto da Cidade cita os seguintes instrumentos de operacionalização da política urbana: i) planos nacionais, regionais, estaduais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, iii) planejamento municipal (plano diretor, lei de parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos), iv) institutos tributários e financeiros (desapropriação, zonas especiais de interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de preempção, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito) entre outros.

¹⁴ O Ministério das Cidades estrutura-se por três temas: moradia, saneamento ambiental e transporte da população, além de uma secretaria de planejamento territorial e da regulação fundiária

auto-regulação (ajuste) de mercado. O esforço de interesses hegemônicos, na década de 1990, seguiu na difusão da defesa da tese de que a cidade deve ser competitiva¹⁵, com modelos de cidades (Barcelona, Nova York e Curitiba) que deram “certo”, com a manutenção da essência da prática de valorização de áreas centrais. Assim, nos anos 90 aflora o debate sobre duas grandes utopias contemporâneas de cidade democrática (popular) e a de negócio (espetáculo), como mostrado por Júnior (1995, p. 128). No início do século XXI, é regulamentada a utopia que até então estava mais distante, a da cidade democrática.

Contudo, partindo do suposto de que cada cidade seja um lugar singular de luta política, o debate estabelece-se em cada plano diretor, na realização dos exercícios fiscais, nas legislações e nos ciclos políticos eleitorais, sob o conflito da utopia da cidade competitiva internacional e o da democrática popular. O embate dá-se nos bastidores e em público, na academia, na mídia, nas cidades, nos conselhos municipais, estaduais e nacionais, em duas frentes principais de luta: pelo acesso aos recursos financeiros do setor público (por parte do interesse do capital e social) e pelo acesso, a valorização ou a socialização, da propriedade da terra. A exposição dos interesses difusos e conflituosos, com espaços políticos para o seu enfrentamento, regulados pelo Estatuto da Cidade, aponta o cenário de disputa acerca de diversas possibilidades de urbanização capitalista e de sociedade.

1.3.1. A Luz do Estatuto das Cidades

A regulamentação do capítulo de política urbana, através do Estatuto da Cidade em 2001, dispôs a respeito de importantes instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, imposto predial e territorial urbano – IPTU

¹⁵ O chamado Planejamento Estratégico, modelo difundido na América Latina pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e etc., cujo agressivo marketing alude ao caso de sucesso de Barcelona, ocupou grande espaço nos discursos dos liberais brasileiros, com o desenvolvimento local e localismos diversos (Brandão 2008, Cap. I). A cidade propugnada pelo receituário neoliberal ao mesmo tempo em que se mostra como modelo de abertura e extroversão econômica ao transfigurar a pobreza em ambiente, explícita com o conceito de entorno social “o peso da pobreza”, a miséria é estrategicamente redefinida como problema paisagístico e ambiental (VAINER 2000, p.82). Isto pela razão óbvia para qualquer capitalista, por não se constituir em demanda solvável. Como sintetiza Vainer (2000, p. 83) “a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis”. O debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não têm nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projetos de sociedade. A transfiguração da cidade em mercadoria, desta forma para a de empresa, ou em pátria, encobre a destruição da cidade como espaço da política, como lugar da construção da cidadania (VAINER 2000, p.98).

progressivo no tempo e desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública, além de regular outros instrumentos já em uso, como outorga onerosa, transferência do direito a construir e operações urbanas consorciadas e etc. Estes dois conjuntos de instrumentos, contudo, têm características bastante distintas: o primeiro, conforme a teoria marxista do valor tende a reduzir o poder de monopólio do proprietário de terra, com a subsequente redução do preço da terra, enquanto o outro ¹⁶, ajuda a aumentar a renda fundiária diferencial, ou seja, a valorização artificial e especulativa, como se verá conceitualmente à frente. Existem outros instrumentos relevantes de indução do desenvolvimento urbano, tais como o zoneamento de áreas de interesse social, a regularização fundiária, o direito a usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia, e outros ainda, que por ventura serão mencionados, mas que se distanciam da linha de pensamento que se seguirá acerca da política pública urbana, em sua determinação das condições de produção e distribuição do espaço e do excedente econômico da cidade.

Destaca-se o plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, segundo o Estatuto, que passa a ter como conteúdo mínimo (em seu Artigo 42) as áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura, a demanda e a obrigatoriedade de um sistema de acompanhamento e controle social. Apesar da contradição de ser um conteúdo mínimo que pode ou não existir, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, justifica-se plenamente por agir a favor do barateamento da produção e disposição de lotes urbanizados, ou seja, com toda a infra-estrutura para a habitação (saneamento ambiental, energia elétrica, transporte e demais equipamentos sociais), pelo aumento compulsório da oferta de terras. A história do uso e ocupação de terras no Brasil ajuda entender a importância do Estatuto da Cidade, ou seja, a sua luz, quando possibilita a redução das condições de especulação fundiária, em favor da produção e do consumo mais isonômico da casa e da cidade.

No intuito de extravasar o debate da política urbana do âmbito burocrático, técnico e restrito a poucos interesses particulares, constam no Estatuto da Cidade (2001) instrumentos de gestão democrática, tais como: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse público, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento

¹⁶ A idéia aqui é que a possibilidade de utilização dos instrumentos de outorga onerosa, transferência do direito a construir e operações urbanas consorciadas, possibilita condições privilegiadas de produção individual em relação às condições gerais de produção, ou seja, a valorização artificial do preço da terra.

urbano. Esses instrumentos possibilitam, mas novamente não garantem, uma atuação social diferenciada, em função das condições dos grupos de interesses, em especial no que diz respeito ao acesso a informação, a capacidade de articulação e de disputa das decisões políticas, nos diversos conflitos que permeiam a gestão urbana.

A abertura da política urbana à participação, ao debate público e a apresentação das informações fundamentais, garantem na medida desta abertura e da organização da sociedade, uma prestação de contas públicas que serve à reflexão e embate acerca das realizações desta política. Outro elemento relevante é a diversidade de processos que vêm ocorrendo desde o advento do Estatuto, que obriga os municípios com população acima de 20 mil pessoas a produção de planos diretores, contando às centenas as experiências de políticas e planejamento, sob variadas conjunturas, trajetórias e correlações de forças dos interesses que se conflitam na disputa pela construção da cidade. Assim, interessa-nos agora dar profusão a reflexão do caso de Curitiba, ou seja, a maneira pela qual o governo municipal vem se apropriando do Estatuto e realizando política urbana. Entretanto, neste sub-tópico ainda, será feita uma discussão conceitual sobre a renda fundiária, mercado imobiliário e Estatuto.

1.3.1.1. A origem da Renda da Mercadoria Terra

A propriedade fundiária pressupõe que certas pessoas têm o monopólio de dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas exclusivas de sua vontade privada, com a exclusão de todas as outras (MARX 1983, p. 124).

A propriedade da terra é um fundamento permanente em qualquer modo de produção que se baseia na exploração do trabalho humano em massa, da qual não se exclui a sociedade capitalista. A questão então é saber o seu valor econômico, ou seja, a valorização desse monopólio na base real da produção. Isto porque a propriedade fundiária diferencia-se das demais formas de propriedade pelo fato de que, em certo nível de desenvolvimento, ela aparece como supérflua e prejudicial, mesmo da perspectiva do modo de produção capitalista. A verdadeira ameaça ao lucro da indústria, o qual gera crescimento econômico de fato, surge, para Marx e Ricardo, quando se considera a evolução das rendas fundiárias (DENNIS 1993). O uso das porções de terra depende inteiramente de condições econômicas, de forma independente da vontade do proprietário. No momento em que a produção demanda terra, o proprietário desta

impede a nivelção dos capitais investidos na terra e intercepta parte do valor (mais-valia), que, do contrário, entraria na nivelção para formar a taxa geral de lucro.

Parte da sociedade exige da outra um tributo pelo direito de habitar a terra, assim como, de modo geral, está implícito na propriedade fundiária o direito dos proprietários de explorar o corpo terrestre, as entranhas da terra, a atmosfera e, com isso, a manutenção e o desenvolvimento da vida (MARX 1983, p. 237-238).

À soma de dinheiro paga pelo direito de cultivar, construir, usar minas, pesqueiros e matas, Marx (Ibid) chama de renda fundiária, a maneira pela qual a propriedade da terra se realiza economicamente, ou seja, se valoriza. A partir do momento em que a renda fundiária pode ser capitalizada no tempo, constituindo-se como a base do preço ou “valor” da terra, esta pode ser comprada e vendida como qualquer outra mercadoria. O capital incorporado e as melhorias que recebe como instrumento de produção, pode ser integralizado constituindo parte do “preço” (valor de troca) da terra. O capital fixa-se a terra, incorporado-se a ela, como nos casos de obras e de infra-estrutura, e por força do próprio progresso de desenvolvimento da produção social, por meio dos processos de urbanização e industrialização.

A produção de um lucro a mais (sobre-lucro) dá-se pela diferença entre o produto de duas quantidades iguais de capital e trabalho, que se transforma em renda fundiária, se estas duas quantidades são empregadas com resultados desiguais em duas superfícies iguais. A causa dessas diferenças pode dar-se em função da fertilidade, localização, distribuição de impostos, organização da produção e desigualdade de escala de capital investido (seja com retorno crescente ou decrescente). O poder de monopólio do proprietário de terra, como limitação do capital, assenta-se na renda diferencial, sem a qual o sobre-lucro não se transformaria em renda fundiária e não caberia ao proprietário de terra, mas ao arrendatário, construtor, produtor. Este poder de monopólio pode ser expresso através da expectativa de capitalização da terra, como uma mercadoria qualquer, medida em quantidade de renda, por unidade de valor investido, num determinado tempo, tipo de uso ou desuso.

Marx analisando as idéias de Adam Smith (MARX 1983, p. 237), concordava que, tanto em terras para construção, como agrícolas e não agrícolas, a renda diferencial obedece à mesma lei. No caso dos terrenos para construção, o diferencial de renda, ocorre por forte influência da localização; mas também pela oportuna passividade de proprietários, “*cuja atividade consiste tão*

somente em explorar o progresso do desenvolvimento social, para o qual em nada contribui e no qual nada arrisca, como, ao contrário, o faz o capitalista industrial”; a preponderância do monopólio, “especialmente na exploração desavergonhada da miséria”; e o poder que a propriedade fundiária dá origem, quando associada ao capital industrial, “habilitando-se a excluir da terra, enquanto a sua moradia, os trabalhadores em luta pelo salário”. O progresso da produção social para Marx (Ibid p. 148) atua,

*por um lado, de forma **niveladora** sobre a localização como causa da renda diferencial ao criar mercados locais e ao melhorar a localização, estabelecendo meios de comunicação e transporte; por outro, as **diferenças** entre as localizações das terras se acentuam pela separação entre agricultura e manufatura e pela formação de grandes centros de produção.*

Então, na medida em que se reduz a desigualdade das condições de acesso e ocupação da terra, ocorre a redução do preço e da renda desta “mercadoria” especial, da mesma maneira em que o aumento da desigualdade induz ao aumento dos preços e rendas. No momento em que as atividades econômicas concentram-se no espaço urbano, as desigualdades aprofundam-se nas cidades, com o aumento da massa da renda fundiária. O aumento da renda imobiliária ocorre não só pelo crescimento populacional e respectiva expansão das moradias, mas também pelo desenvolvimento do capital fixo (progresso social) – o qual se incorpora à terra, com a implantação de imóveis de uso industrial, comercial e de serviços, além de infra-estrutura pública, como saneamento ambiental, iluminação, coleta de lixo, vias de comunicação, transporte coletivo e serviços sociais (saúde, educação, lazer e etc.).

A crítica que se deve fazer ao fortalecimento das condições de valorização da renda fundiária, deve-se ao fato de que esta “constitui o preço de compra ou valor do solo, uma categoria que, *prima facie*, é irracional, exatamente como o preço do trabalho, já que a terra não é produto do trabalho, não tendo, portanto, nenhum valor” (Marx 1983, p. 129). Como antecipa Marx (1983, p. 239), em “uma formação econômica superior da sociedade, a propriedade privada de certos indivíduos sobre o globo terrestre parecerá tão absurda quanto a propriedade privada de um ser humano sobre outro ser humano”. Deste ponto surge uma inquietante questão: qual será o potencial do Estatuto das Cidades de diminuir as condições de especulação e expropriação do valor excedente, através da renda fundiária, que ocorre para o

benefício exclusivo da população mais abastada, frente ao conjunto restante da sociedade que requer a terra como condição indispensável à vida?

1.3.1.2. Estatuto das Cidades, Renda Fundiária e Mercado Imobiliário

O Estatuto apresenta um potencial de transformação social, que pode ser operacionalizado, entre outros aspectos, por três conjuntos de instrumentos de desenvolvimento urbano, que serão destaque na análise que se segue: i) o controle do poder de monopólio da terra, pela função social da propriedade; ii) a regulamentação de práticas de interesse do mercado imobiliário; e iii) o controle social da política e planejamento urbano. O primeiro conjunto de instrumentos é constituído por Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com o pagamento mediante títulos da dívida pública; o outro, por outorga onerosa, transferência do direito de construir, alteração de uso e operações urbanas consorciadas; e por último os Planos Regionais, Metropolitanos, Diretores, Setoriais, Conferências das Cidades (nos três níveis), Audiências, Debates e, inclusive, estudos técnico-políticos, aonde se inseri esta dissertação.

Este instrumental tem um desafio estrutural histórico a enfrentar, como se vê pela valorização recente da propriedade da terra, como exemplifica o caso de Curitiba, mais pela expansão da infra-estrutura pública, do que pela regularidade da propriedade, como aponta o estudo de Pereira (et al 2008), além da causada pela especulação explícita por meio da retenção de terras para a venda futura. Frente a isso, a obrigatoriedade de parcelamento, edificação, ou utilização compulsória (através de IPTU progressivo no tempo) contida e amparada pelo Plano Diretor, pode indicar, estimular se não forçar, a utilização da propriedade para a finalidade prevista em legislação, ou seja, dirigir a ocupação territorial para um maior adensamento dos solos, edificados ou não, ainda vagos e dotados de infra-estrutura adequada. Dessa forma o imposto deve resultar no enfraquecimento do poder de monopólio da propriedade da terra, pela inserção de um custo de retenção e constrangimento do diferencial de renda, desestimulando a imobilização de recursos em ativos fundiários, com a respectiva redução do preço do solo.

Do ponto de vista da moradia, na medida em que se reduz o preço da terra, como componente do custo de produção, cai o preço desta mercadoria para o consumidor ou se torna mais lucrativo para o construtor, desde que não seja proprietário de terras, talvez em alguma

medida para ambos. A redução do custo e do preço de produção de habitações ajudaria a suprir um espectro maior da demanda por moradia e a estimular a redução do preço dos aluguéis no mercado imobiliário. No entanto, a ação pública deve ser orientada especialmente à atenção das populações mais pobres, em função da insuficiência da oferta do mercado privado e da precariedade das condições desta demanda. Por isso a política habitacional de interesse social deve ser observada junto ao conjunto de políticas da política urbana, que determina em última instância as condições de valorização e de acesso a terra.

Já a sua vez, a importância da regulamentação das práticas de interesse do mercado imobiliário explicita-se pela incessante busca por aumento da renda diferencial para benefício dos proprietários, em função das possibilidades de usos (comercial, residencial e industrial), transferências de direitos a valores, aumento do potencial de verticalização da construção, a intensificação espacial do capital, indução (lobby) de investimentos públicos em vias de comunicação, transporte, infra-estrutura e serviços de saneamento ambiental, luz, coleta de lixo e a demais equipamentos públicos. Por isso, os instrumentos de outorga onerosa, transferência do direito de construir, alteração de uso e operações urbanas consorciadas, são fundamentais como instrumentos urbanísticos, para a gestão social da valorização do capital particular, pela ação do investimento público (SANTORO 2004, p. 19), especialmente quando associados aos instrumentos fiscais de IPTU progressivo normal e no tempo, contribuição por melhorias, instrumentos de planejamento político-social, como plano diretor, macrozonemeto, políticas setoriais e instrumentos de regularização, além de articular estes à execução do orçamento, a disposição de informação pública oficial e a espaços de participação.

Isso significa em síntese, que a operação dos instrumentos de planejamento e política urbana, como se procurou demonstrar até aqui, possibilitaria do ponto de vista teórico e político, junto aos processos de participação, espaço para reivindicar o controle do valor socialmente produzido, absorvido como diferencial de renda fundiária (gerada pelo próprio desenvolvimento social), para a equiparação das condições nessa mesma sociedade, entre vizinhos e co-cidadãos. Explicada as possibilidades das condições políticas e econômicas do Estatuto da Cidade, trata-se agora de aprofundar o olhar para o caso de Curitiba, para se observar qual é o discurso, a prática e a orientação da política habitacional e urbana. A fim de se entender, quem ganha com a não implantação dos instrumentos de política urbana possibilitados pelo Estatuto Cidade, da maneira como a teoria antes utilizada aponta.

Capítulo 2 - A Capital e a Política Urbana

O processo de constituição da sociedade paranaense no século XX completa-se com a colonização do território, provocada por efeitos transescalares da política do Estado, em seus poderes, níveis de governo e interesses particulares e coletivos, e de estímulos endógenos e exógenos econômicos regionais (internacional, nacional e local), que conduziram à expansão agrícola, migração em massa, industrialização e urbanização. Após a anterior consideração do processo político e econômico que ocorre em âmbito nacional e internacional, passa-se agora ao aprofundamento do debate das regiões do Paraná, com foco especial na Metrópole de Curitiba e no pólo regional. De fato, o que se procura mostrar a seguir, é como a capital (em especial seletos cidadãos que nela habitam), beneficia(m)-se sobremaneira da formação da economia paranaense (da ocupação agrícola à industrialização), para seu próprio desenvolvimento, enquanto se origina a convivência forçada da migração advinda do processo de expulsão do campo na contribuição de “braços e corpos” para a construção da metrópole.

A história de Curitiba começa com a sua fundação em 1693, no esforço de colonização da fronteira sul, para a defesa territorial, a despeito da pouca expressão econômica em suas primeiras atividades (agricultura, pecuária, extração mineral e mais tarde da erva-mate). Em 1850 a cidade assume a função de capital de estado, estruturando-se enquanto centro político e tributário da economia agrícola do interior. Em meados do século XX, por decisão deliberada das elites políticas e econômicas da região, transforma-se através da construção de todo um aparato de gestão política e planejamento público, que se volta ao suporte de atividades industriais intensivas em capital e urbanização, com a expansão da infra-estrutura e dos serviços públicos. Embora seja somente na década de 1970, com a desconcentração de atividades exclusivas do pólo econômico nacional em direção a determinadas partes do território, que foi possibilitado a Curitiba concentrar substanciais investimentos públicos e privados, a ponto de se destacar como pólo econômico do estado.

As estruturas políticas e econômicas que se formam na construção da Capital planejada, possibilitaram notoriedade à cidade como modelo de planejamento urbano, em função do sistema de transporte, Cidade Industrial, parques públicos, revitalizações de áreas degradadas, sustentando a execução de um padrão de política urbana, que vigora desde a década de 1970 até

hoje. A essência desse padrão longe de ser uma novidade na história nacional, mantém-se como obstáculo ao pleno desenvolvimento humano do município. A manutenção deste mito de capital planejada só foi possível, ou ainda é, pela omissão em seu discurso de certos aspectos negativos, ou não tão positivos, como em relação à habitação e a qualidade dos serviços públicos destinados a população pobre em contraste ao substancial enriquecimento de empresários envolvidos na realização da política urbana da cidade. Apenas em raros momentos da história de Curitiba, a participação dos interesses econômicos particulares predominantes na determinação da produção concreta da cidade real pôde ser contestada pelos interesses mais amplos, sejam do ponto de vista social, popular ou coletivo.

Este Capítulo apresenta as especificidades do processo regional em que se desenvolve a construção de toda uma Metrópole, com a divisão espacial do trabalho e a formação de um novo centro econômico. A partir do Município de Curitiba se assenta, constrói-se e resulta a configuração da distribuição de riqueza e da pobreza que se dispersa na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), e que carrega de importância a política urbana da capital para a solução da problemática metropolitana. Isso porque a recorrente concentração de recursos em áreas privilegiadas, desprovidas de regras expressas de uso e ocupação do solo, força a expansão de áreas populosas e carentes infra-estrutura e serviços públicos, enquanto se adensa na porção central, a população de maior renda, nas melhores condições estruturais do município. Por isso, a população mais pobre, em segundo plano em termos de prioridades da implantação de infraestrutura pública, no decorrer do processo de periferização, extravasa o território da capital alcançando os municípios limítrofes e dando forma à expansão da RMC.

2.1. A Política e Planejamento da Capital do Estado

O estado do Paraná foi criado territorialmente em meado do século XIX, pelo seu desmembramento de São Paulo, orientado a colonização e integração da região sul do Brasil, em meio ao modesto dinamismo econômico da extração da erva-mate, agricultura e pecuária, que se estendia do litoral ao Sul do território. Após o declínio da produção ervateira, no final da década de 1920, que tinha em Curitiba o seu centro econômico, os municípios do Norte paranaense passaram a apresentar um dinamismo superior ao do conjunto do estado, com a expansão da agricultura cafeeira paulista, para as áreas até então praticamente nativas. A partir da década de

1950, a pressão por novas terras da economia do Rio Grande do Sul e Santa Catarina também provocou outra grande frente agrícola de ocupação de terras, ao longo da região Oeste do estado. Esses três movimentos de ocupação do território, sempre tiveram como centro político a capital do Paraná, mesmo que com enlace econômico originalmente do Norte Pioneiro com o estado de São Paulo e do Centro-oeste com o de Santa Catarina e principalmente com o do Rio Grande do Sul.

A política social e econômica das sucessões de governos, a partir de 1930 até meados da década de 1970, pode ser dividida segundo M. Magalhães (1989), em dois momentos: até meados de 1950, em que se completa colonização do estado, por conta da migração associada às frentes agrícolas, especialmente nos governos de Manoel Ribas, Moyses Lupion e Bento Munhoz da Rocha; e no que começa em meados da década de 1950 até o final da de 70, com a construção das condições para industrialização, destacando-se os mandatos de Ney Braga, Paulo Pimentel e Parigot de Souza (após a morte, sucedido por Emílio H. Gomes). No primeiro momento, a política do Estado foi de atrair imigrantes, com a disposição de infra-estrutura pública, sob o ideal da migração de colonos, do que resulta o reforço da ocupação do Norte e Oeste do Paraná. No segundo momento, em consonância à política nacional do período, o esforço de industrialização do estado, na medida em que atinge e transforma as relações de produção no campo, expulsa estes mesmo colonos (agricultores) substituindo o seu trabalho por maquinários e implementos industriais, causando uma forte migração associada ao simultâneo processo de urbanização.

O projeto de desenvolvimento do Paraná, encampado pelas lideranças políticas através do governo do estado, com a racionalização e capacitação da máquina administrativa para atuar como propulsora do “desenvolvimento”, já concatenado ao projeto político nacional¹⁷, foi iniciado no governo de Manoel Ribas de 1930 até 1945, que dentre outras políticas públicas destacava-se a populacional na colonização do Paraná. Nesta primeira fase, a construção das condições para a ocupação das áreas até então nativas do estado, atrai uma multidão de migrantes para a formação da economia agrícola do Norte e Oeste. No momento em que se vai ocupando grande parte do território, a ação do governo volta-se à construção da integração econômica e social. A comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado, criada

¹⁷ “O interventor Manoel Ribas, que administrava o Estado durante praticamente todo o período em que Vargas esteve à frente do Executivo, não estabeleceu aliança com as Elites locais, fosse pela sua fragilidade em fazer seus projetos locais, fosse pela rápida liderança conquistada pelo interventor nomeado (...)” (MAGALHAES, M. 2001, p. 48).

em 1955, passou a organizar o transporte, energia elétrica, abastecimento de água, saúde, segurança e educação (técnica e acadêmica), dando maior coesão às ações do governo do estado, que se notavam desde os anos de 1930, mas que neste momento passavam a se orientar à integração e diversificação econômica, para a resolução de outro déficit, que não mais o populacional, e sim o de capital e de infra-estrutura (MAGALHÃES M. 1989, p. 72). A criação da identidade territorial e populacional paranaense inseria-se nos planos de integração das diversas regiões do estado, convergindo-as ao centro administrativo (Curitiba) também em construção (Ibidem M. 1989, p. 47).

Ao se considerar o caráter político subjacente às obras viárias, há que se perceber o significado da construção do Centro Cívico na Capital, no início dos anos 50. As estradas efetivamente convergem (e partem) para (de) Curitiba, que se afirma como centro administrativo do Paraná, porém ainda sem contar com uma infra-estrutura para esses novos e ampliados serviços. A construção dessa obra se coloca como marco das potencialidades locais, da ação modernizadora do governo, que investe sobre a construção de um “lugar de poder” (MAGALHAES, M. 2001, p. 65).

Ao longo da primeira metade do século XX, a rentabilidade da produção gerada pela ocupação dos territórios nativos do Norte, especialmente os próximos a economia paulista, e também no Oeste do estado, associada à disponibilidade de mão-de-obra, possibilitou ao Paraná inserção na divisão regional do trabalho, como importante produtor agrícola nacional. As ações do Plano de Metas possibilitariam ainda à economia paranaense, substanciais estímulos a produção industrial em uma dinâmica ainda que restrita, pela complementaridade a economia paulista, na produção de insumos e bens de consumo não-durável, principalmente ligados à agroindústrias de alimentos, bebidas e óleos vegetais (FUNARI 2008, p. 25-26).

O diagnóstico original da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR) de meado da década de 1950, segundo análise de inspiração Cepalina, destacava a relação centro-periferia (Paraná - São Paulo), o que sugeria a quebra desta dependência por investimentos em infra-estrutura (transporte, energia e comunicações) para a integração do território, inclusive fomentando a inversão de capital local. A partir de 1968 a CODEPAR reconsidera o seu diagnóstico, com o início da atração de indústrias que complementassem a estrutura de produção do estado e que pudessem produzir no âmbito do mercado nacional. Com o uso dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE) e do Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP), a CODEPAR deixou de se contrapor ao capital sediado

fora do estado, apoiando inclusive capitais estrangeiros. Como ressalta Magalhães M. (2001, p. 80-81), nesse período, de acordo com o novo modelo nacional de gerenciamento da coisa pública, instituiu-se a política de “planejamento técnico”, que estabelece um divórcio entre a população e governo, pois rompe com o princípio de cidadania, transformando a população em mera cliente do Estado.

A majoritária adesão dos políticos paranaenses ao regime militar, especialmente sob a influência de Ney Braga (MAGALHAES, M. 2001, p. 86), junto ao aumento do número de representantes (Deputados Federais) do estado na articulação nacional (MAGALHAES, M. 1989, p. 82), possibilitou ao estado do Paraná a dotação de uma grande infra-estrutura de produção, no bojo das transformações do Estado Brasileiro processadas nas décadas de 60 e 70, em suas capacidades fiscais e financeiras, mesmo que com a forte centralização na União. Basta destacar as hidroelétricas, as redes de transmissão e distribuição elétrica, a cargo da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), a rede de tratamento e abastecimento de água pela Companhia Saneamento do Estado do Paraná (SANEPAR), a rede e fornecimento de serviços telefônicos, pela Empresa Telefônica do Estado do Paraná (TELEPAR), rodovias estaduais e federais na integração regional do estado, o Porto de Paranaguá, a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e Companhias Municipais de Habitação, sob a articulação financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e do Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná (BADEP) entre outros. Não se esquecendo da expansão da burocracia pública encarregada do planejamento, execução e administração da política de desenvolvimento e da prestação dos serviços públicos sociais.

A infra-estrutura de transportes, comunicação e energética construída a partir dos planos de desenvolvimento da década de 1960 foram fundamentais para preparar o território paranaense para o período de desconcentração produtiva por que passaria o país na década de 1970. Graças a esses investimentos, a ação do governo federal em termos regionais e aos incentivos formulados pela burocracia paranaense a estrutura produtiva do estado seria capaz de responder aos estímulos lançados pelo centro econômico nacional e pelo próprio governo federal, causando grandes transformações na produção agropecuária e industrial paranaense (FUNARI 2008, p. 42).

O governo Parigot de Souza, surpreendido com a falta de programas, projetos e recursos financeiros, elaborou o Diagnóstico e as Diretrizes de Ação de 1973, que instituiu o Sistema de Planejamento do Paraná, fundou o IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento

Econômico e Social) para o assessoramento e formação de quadros técnicos para o planejamento do estado, além de estabelecer uma Política de Desenvolvimento Urbano (PDU), no momento em que o governo federal induzia a instalação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) (MAGALHAES, M. 1989, p. 75-78). O surgimento de um conjunto de política institucional no Paraná (com a CODEPAR, BADEP, COPEL, SANEPAR, TELEPAR, IPARDES e COMEC) passa a alterar tanto as condições materiais da economia de suas regiões, como políticas em favor da centralização das decisões no âmbito estadual e, por conseguinte, da capital que a sedia.

A concentração espacial da indústria no Paraná na década de 1970, associada à desconcentração econômica de São Paulo, localiza-se então predominantemente em Curitiba e no seu entorno, com a implantação de novos setores ligados à metal-mecânica, apoiados por pesados investimentos e incentivos governamentais, mas também em função da pré-existência da infraestrutura urbana, que já concentrava recursos humanos e serviços, além da proximidade a outras regiões ¹⁸. A referida infra-estrutura da cidade foi construída com recursos: federal, via financiamento da Caixa Econômica Federal, à construção da Cidade Industrial de Curitiba (CIC); estadual (pela devolução do ICM); e municipal (pela isenção do IPTU). O desenvolvimento industrial da capital, segundo considera Funari ¹⁹, marca-se pela introdução de novos segmentos, sem ser em detrimento dos interesses econômicos das diversas regiões do interior, que receberam importantes investimentos para a produção de bens de consumo relacionados aos recursos locais.

A integração do Paraná entre 1930 e 1970 em um contexto de forte crescimento do mercado interno (por estímulo **endógeno**), no fim deste período construiu as bases do processo de industrialização, que possibilitou ao estado receber parte do espraiamento das atividades do pólo econômico nacional, especialmente complementar à forte economia agrícola do estado. Já na década de 1970 o PIB da indústria superou o da agricultura, com a queda da representatividade da atividade agrícola, também causada pelo incremento das atividades de serviços. A indução de investimentos privados por meio de incentivos fiscais conferiria ao estado durante a década perdida (de 1980), o status de melhor desempenho econômico, no contexto nacional, pela atração de grandes empresas, especialmente estrangeiras (FUNARI 2008, p. 115). Mais do que isso, o Paraná se adiantaria, frente às outras unidades da federação, na prática da “guerra fiscal”, que se

¹⁸ FUNARI 2008, p. 77-78 apud LEÃO 1986.

¹⁹ FUNARI 2008, p. 80 apud Trintin 2006.

tornaria comum no período neoliberal (Ibid, p. 95), logrando no período de 1985 a 1996 dar continuidade ao processo de modernização de sua estrutura industrial, iniciada na década de 1970 (Ibidem, p. 155), agora sob estímulos **exógenos** à economia nacional, com vistas à produção em âmbito internacional.

Algumas décadas antes, até os governos Bento e Lupion, na década de 1950, o imigrante era encarado pelo Estado, em seu discurso oficial, como elemento fundamental para o desenvolvimento, por seu conhecimento técnico, experiência e a produção em pequenas propriedades, relevantes para estratégia de colonização do território do Paraná (MAGALHAES, M. 2001, p. 72). Já no início da década de 60, com a plena ocupação do território paranaense, o colono do sul e o agricultor pequeno capitalista do norte do Paraná deixaram de constituir o alvo da política pública do governo do estado. Pois os sinais de inchamento demográfico já se faziam sentir, no final da década, aumentando o fluxo migratório para o centro-oeste e Amazônia (MAGALHÃES M. 1989, p. 56).

A industrialização da economia ao transformar a agricultura em moderna e tecnificada, especialmente a partir da década de 1970, para alimentar a expansão da agroindústria que se estabelecia no estado, altera as relações e a escala de produção, que por sua vez provoca o fenômeno de aumento da PIB da agricultura com a redução da mão-de-obra ocupada, acentuando ainda mais os conflitos e a evasão populacional do campo. Esta transformação da agricultura foi acionada pela expansão do crédito dirigido às culturas de exportação, para a produção mecanizada de soja e trigo, com a conseqüente redução da mão-de-obra ocupada. Em 1980, com o encerramento das possibilidades de compras de terras livres para ocupação agrícola no estado, aumentou a pressão para a seleção de culturas mais rentáveis, concentração de terras, incorporação de técnicas e insumos modernos para o incremento da produtividade, redução do número de estabelecimentos e da ocupação da mão-de-obra. A participação da agricultura no PIB paranaense, depois de ser superada pela indústria na década de 1970, volta a crescer somente na década de 1990, mantendo-se em ascensão até início do século XXI, mas com a continuidade do êxodo rural (Ibidem, p. 138).

Entre os anos de 1970 e 1980, a população expulsa do campo foi de 1,2 milhão, de 1980 a 1991 cerca de 900 mil habitantes, e de 1985 a 1996 de 560 mil pessoas (FUNARI 2008, p. 97, 103 e 114). A concentração de terras que se processa em paralelo à repressão política, tem nas frestas do Regime a origem de alguns movimentos sociais importantes. O movimento dos

agricultores expulsos do campo, já no final da década de 1970, especialmente de atingidos por barragens, deixou de aceitar medidas paliativas, para adotar novas estratégias de luta, que não o processo jurídico, mas a ocupação das terras improdutivas (públicas e particulares), chegando ao início do século XXI com quase 6 mil famílias integrantes do MST no Paraná (MAGALHAES, M. 2001, p. 94-95). A despeito disso, a corrupção nas instituições públicas de política fundiária, associada à transformação capitalista da agricultura, fortaleceu a concentração de terras e a expulsão de um grande contingente de agricultores de modestas condições em direção aos centros urbanos.

O contraste do agravamento do quadro social do campo ao desenvolvimento do pólo econômico industrial em formação, explica a origem dos grandes contingentes da população rural em direção a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), simultâneos aos fluxos para fora do Estado, direcionados especialmente para São Paulo e Centro-oeste. Como informa Funari (2008, Pg. 104) os fluxos migratórios para a RMC, compunham-se principalmente de trabalhadores rurais de baixa renda desempregados no processo de transformação da agricultura. Mesmo com a continuidade do processo de modernização da base industrial de Curitiba e expansão dos serviços, conclui Funari (2008, Pg. 145 e 167) que “por maior que fosse a expansão do emprego urbano, seria insuficiente para acomodar integralmente o fluxo populacional de pessoas que passou a residir em Curitiba e seu entorno”.

No último quarto do século XX o Paraná aumentou a sua economia em relação ao conjunto nacional, especialmente em atividades industriais, pela incorporação de gêneros mais complexos, consolidando a sua agricultura capitalista, com a incorporação da lógica industrial, procedimentos técnicos e intensificação do capital, que junto ao conflito de terra, pressionou a população rural a incorporar grandes fluxos de migração em frentes agrícolas ou em direção às cidades. A ação da burocracia estatal, pela disposição de financiamentos, investimentos e isenção fiscal, para o maior benefício da indústria, grandes proprietários urbanos e de grandes produtores rurais, na falta de plena infra-estrutura e serviços públicos das cidades, como se verá a seguir, frente à acelerada urbanização causada pela evasão rural, alimentou o inchaço do setor de serviços e comércios populares com baixa remuneração, sub-emprego e desemprego, no recrudescimento da vulnerabilidade social e da construção de partes ilegais da cidade, do ponto de vista da adequação e regularidade da moradia, dos principais centros urbanos do estado, e em grande parte da RMC.

2.1.1. A Construção Político-econômica da Região Metropolitana de Curitiba

A consideração da fase de urbanização da sociedade seguida pela de urbanização do território, tomada de Milton Santos por Rosa (MOURA 2009, p. 151), dá idéia do que ocorre após a construção de uma rede de cidades que se estruturam em pólos regionais. A divisão social do trabalho do Paraná que ocorre em relação à dinâmica nacional e internacional, no início do século XXI, organiza-se a partir três espaços, os quais se integram pelas vias de transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, fluvial e marítimo, tendo como principal área de influência a metrópole de Curitiba. Certos espaços destacam-se em termos de concentração de infra-estrutura, fluxos de pessoas e mercadorias (segundo Moura *et al* 2006, p. 146) constituindo as seguintes espacialidades relevantes²⁰: i) a primeira é a aglomeração urbana de Curitiba, junto ao entorno de Ponta Grossa e Paranaguá; ii) a segunda, é polarizada por Londrina e Maringá, e iii) a terceira, polarizada por Cascavel, Foz do Iguaçu e Marechal Candido Rondon. Afastadas da disposição das infra-estruturas, outras áreas destacam-se em função da concentração de pobreza, como a região do Vale do Ribeira, Centro do Paraná e a periferia das aglomerações urbanas. O arranjo urbano regional de Curitiba distingue-se dos demais arranjos espaciais e do conjunto do território estado, em função de suas características metropolitanas e da concentração de riqueza e pobreza.

O primeiro espaço relevante caracteriza-se por sua forma de integração nacional e internacional, pelo desempenho de um conjunto de atividades econômicas diversificadas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, no que se refere ao poder econômico, político e social. O segundo espaço sustenta uma matriz produtiva diversificada, mas com um volume inferior ao do primeiro espaço em termos de geração de riqueza, diversidade de atividades produtivas, comércio e serviços, apesar da característica representação superior em produto agropecuário. O terceiro espaço tem assegurado pela posição fronteiriça funções importantes nas relações internacionais, comércio e turismo, particularmente em Foz do Iguaçu, com uma atividade também importante de agricultura, agroindústria e serviços no conjunto regional.

²⁰ Há ainda outras espacialidades de média relevância, como a Centro-oriental (com a forte contribuição da atividade papelaria destinada ao mercado nacional, com pouca geração a produção de empregos, à expansão do comércio e serviços), Noroeste – Umuarama, Paranavaí e Cianorte, como área de expansão da economia do norte central e o sudoeste, de colonização de migrantes de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que manteve a tradição da produção e transformação agropecuária.

Entretanto a pobreza dá relevância a outro conjunto homogêneo, pela condição socialmente crítica, de pessoas ou domicílios em situação de carência ou deficiência, como os municípios da região do Vale do Ribeira e da porção central do estado, que se alonga do Norte Pioneiro ao Centro-sul, aproximando-se do Sul de Cascavel (MOURA, et al 2006, p. 148). A conclusão do estudo sobre os Vários Paranás (Ibid), constata que a diversidade de graus de inserção ou exclusão na divisão social do trabalho é determinante no desenho da diversidade regional do estado. Em meio à própria exuberância e riqueza dos arranjos urbano-regionais, também ocorre a existência de espaços contraditórios, nos quais o trabalho informal, a escassez, o elevado número de pobres e de carências também se faz presente (MOURA 2009, p. 14), como veremos para o caso da RMC.

A concentração funcional de centros urbanos, ao longo de rodovias, ao estruturar uma rede de cidades com pólos regionais, consolidou Curitiba como a metrópole paranaense, compondo em sua aglomeração um conjunto de municípios nos quais se concentram população, riqueza e conhecimento (MOURA 2009, p. 151).

O trabalho de Moura e Kleinke (1999, p. 4) sobre a rede urbana da região sul, mostra que dentro do processo de re-estruturação da economia brasileira na década de 70, na região que se estende

desde a aglomeração metropolitana de Curitiba, passando pelo leste catarinense, que envolve as aglomerações de Joinvile, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma, até a aglomeração metropolitana de Porto Alegre, que incorpora a aglomeração urbana de Caxias do Sul (Ibid, Pg. 13)

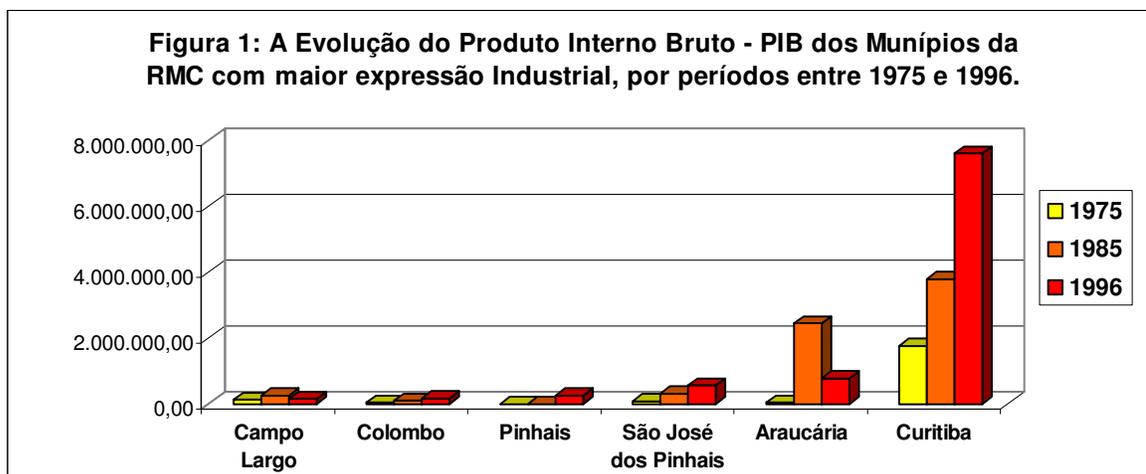
configurou-se uma rede de centros urbanos bem distribuídos no território, com nítidas áreas de concentração populacional e de atividades econômicas. No estudo de Moura e Werneck (2001, p. 32) sobre a influência das Cidades do sul do Brasil, vê-se que no início do século XXI, a pesar de Curitiba dividir com Porto Alegre o nível de centralidade de classificação máxima, tem a peculiaridade de polarizar além de todas as áreas urbanas do estado, as principais centralidades econômicas catarinenses.

Dois conceitos são importantes de serem considerados para o entendimento do processo em andamento em Curitiba, a noção de metrópole e de arranjo urbano-regional. O primeiro é definido por Milton Santo (apud MOURA 2009, p. 55) como “*os maiores objetos culturais*

jamais construídos pelo homem”. Os arranjos urbanos regionais, como expressa Moura (2009, p. 25), é um processo concentrador

de população, com relevância econômico-social e infra-estrutura científico-tecnológica, elevada densidade urbana e forte articulação regional, e extrema complexidade, devido à multiplicidade de fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, finanças e de relações de poder, que se materializam em seu interior.

Assim, destaca-se a região de Curitiba, que além de centro político, desde a fundação do estado no século XIX, recentemente se constituiu como centro econômico, pela sua definição, já na década de 70, como primeiro centro metropolitano e sítio de importantes investimentos que transformaram a base industrial do estado do Paraná. A concentração do produto industrial, como se vê abaixo, até meados da década de 1990, dar-se-ia fortemente a favor de Curitiba e Araucária. A redução do crescimento do PIB de Araucária, onde há uma importante refinaria, entre 1985 e 1996 explica-se em grande parte pela redução dos preços de petróleo na década de 1990 em relação à década anterior.

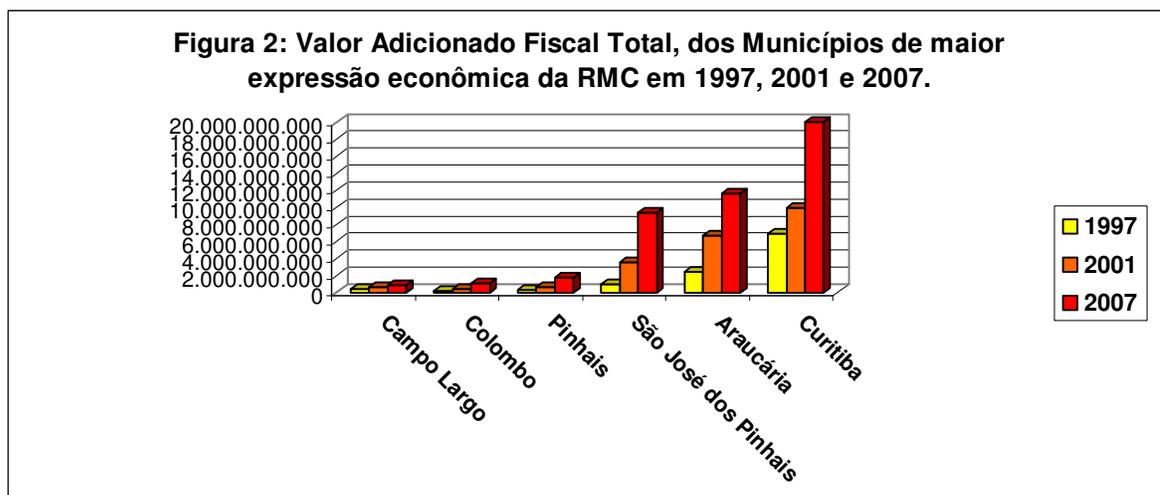


Fonte: Contas Nacionais, Valor Agregado - IPEA e PIB Municipal - IBGE 1970-1996.

Nota: Preços Correntes de 2000.

Este processo somente consolida-se na década de 1990, quando apesar da redução relativa da participação da capital, no Valor Agregado Fiscal (VAF) da indústria, mesmo que compensado pela concentração do VAF em serviços e comércio, aprofunda-se a divisão social do trabalho no conjunto territorial da região metropolitana (NOJIMA et al 2004, p. 8-10). Os municípios limítrofes à capital, como Araucária que volta a expandir sua participação em função

dos preços do petróleo, e São José dos Pinhais, em especial, pelo seu rápido crescimento no período, e em menor proporção Colombo e Campo Largo, passaram a aumentar a sua importância na produção de valor, como denotado pelo produto fiscal.



Fonte: Contas Nacionais, Valor Agregado - IPEA e PIB Municipal - IBGE 1970-1996.

A função industrial da região de Curitiba, iniciada em 1970, com a indústria química, construção civil e automobilística de veículos pesados, casos da Volvo e New Holland, registra um aumento qualitativo da sua complexidade na década de 1990, com a instalação do segmento de veículos leves, com plantas da Renault, Volkswagen/Audi, Chrysler e uma miríade articulada de fornecedores. O fluxo de investimento industrial da década de 70 e 80 concentrou-se principalmente na Cidade Industrial de Curitiba – CIC, e no centro industrial de Araucária – Ciar, na instalação de um Pólo petroquímico. Na década de 90, as novas plantas automobilísticas e sua rede de fornecedores, em função do esgotamento de áreas na CIC, instalaram-se nos municípios em que as condições ambientais e a tolerância do poder público e da legislação eram compatíveis a sua atividade²¹.

O que explicita, segundo Bittencourt (2003, p. 117), o principal vetor de espraiamento industrial a partir de Curitiba, o qual se coloca em direção ao Sul da região metropolitana de Curitiba - RMC, envolvendo os municípios de Araucária, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande e até mesmo Mandirituba, o que deixa mais clara a ligação com a área industrial

²¹ Isto porque existem sérias restrições ambientais a expansão industrial da metrópole, no norte pelo aquífero Karst, com fragilidade do solo e terreno acidentado, ao leste e oeste encontram-se áreas de preservação ambiental (APAs).

catarinense. O surgimento da RMC deve-se a expansão da região metropolitana de São Paulo e a articulação da economia nacional, originando um vasto território que inclui as cidades industriais do norte catarinense, constituindo um centro dinâmico e um dos principais elos produtivos do sul do país. A aglomeração de Curitiba apresenta uma relativa qualidade industrial, do ponto de vista da inovação das indústrias do aglomerado urbano de Curitiba e da liderança do corredor industrial de Blumenau, Joinville, Curitiba, Londrina e Maringá, reafirmando a importância de Curitiba transcendendo os limites do estado, alterando a rígida complementaridade econômica junto a São Paulo e a especialização no agronegócio ²².

Os investimentos realizados em partes específicas da RMC, no último quarto do século XX, pelo Estado tanto em infra-estrutura, como na produção diretamente (investimento estatal) ou indiretamente (financiamento de investimento privado), junto ao investimento do capital internacional, complementado pelo capital nacional, causaram uma enorme expansão da atividade econômica. Assim a desconcentração das atividades econômicas, especialmente industriais e da população no aglomerado urbano de Curitiba, acompanha-se da expansão do setor de serviços, depois da década de 1980, representando 65% do PIB em 1996 (Tabela 1), composto fortemente por capital local e de grandes redes de serviços nacional e estrangeira. Merece destaque a redução da representação da indústria de transformação e Extrativa Mineral, que de 1985 a 1996 cai de 31,5% para 17,9% do PIB Municipal. Simultaneamente ocorre o crescimento da indústria de construção e dos serviços de atividades imobiliárias e aluguel, cuja representação era respectivamente 13,6% e 13,4% do PIB Municipal em 1996, constituindo-se em uma representativa expansão da representação destas atividades (5,6% e 7,6%) desde a década de 1970, na composição do conjunto PIB da economia de Curitiba.

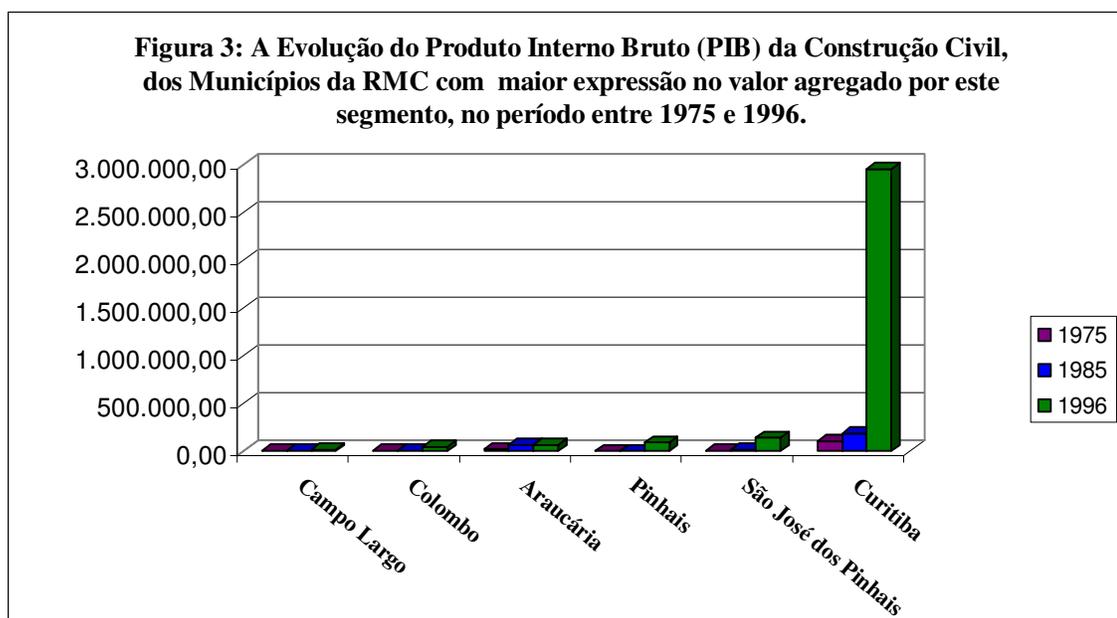
²² MOURA 2009 apud Lemos, Pg. 198 e 202.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto do Município de Curitiba, em Milhões de R\$ reais e percentual, por conjunto e tipo de Indústria e Serviço, entre 1970 e 1996.

Atividades Econômicas	1970	1975	1980	1985	1996
Transformação e Extrativa Mineral	850	1.768	3.464	3.798	3.872
Construção	215	478	679	614	2.956
Serviços de Utilidade Pública	61	109	137	186	772
Indústria	1.125	2.355	4.279	4.598	7.600
Intermediação Financeira	167	569	666	1.196	2.802
Serviços de Administração Pública	650	848	931	807	2.621
Atividades Imobiliárias e Aluguel	292	431	696	481	2.907
Comércio	1.028	1.326	1.366	935	1.828
Transporte, Armazenagem e correio	199	375	602	1.272	1.386
Serviço	2.733	4.759	6.403	7.440	14.056
PIB Municipal	3.868	7.133	10.691	12.046	21.654
Atividades Econômicas	1970	1975	1980	1985	1996
Transformação e Extrativa Mineral	22,0	24,8	32,4	31,5	17,9
Construção	5,6	6,7	6,3	5,1	13,6
Serviços de Utilidade Pública	1,6	1,5	1,3	1,5	3,6
Indústria	29,1	33,0	40,0	38,2	35,1
Intermediação Financeira	4,3	8,0	6,2	9,9	12,9
Serviços de Administração Pública	16,8	11,9	8,7	6,7	12,1
Atividades Imobiliárias e Aluguel	7,6	6,0	6,5	4,0	13,4
Comércio	26,6	18,6	12,8	7,8	8,4
Transporte, Armazenagem e correio	5,2	5,3	5,6	10,6	6,4
Serviço	70,7	66,7	59,9	61,8	64,9
PIB Municipal	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE e IPEAdata 2009.

A atividade de construção civil cresceu de valor nas contas regionais, segundo a metodologia do Produto Interno Bruto – PIB dos Municípios (IBGE 2004, p. 20), em todas as unidades territoriais selecionadas da RMC. A evolução do PIB da construção civil dos Municípios de maior expressão em VAF, mostra tanto uma clara concentração desta atividade em Curitiba, nos períodos de 1975, 1985 e 1996, como um salto representativo deste produto concentrado na década de 1990, com o crescimento de mais de 13 vezes no período, aproximando-se dos três bilhões de reais no período (valores de 2000, IPEAdata 2009, Contas Regionais). Isso pode ser explicado pela avalanche de pessoas que de um jeito ou outro (formal ou informal) inseriram-se na realização, pelo trabalho ou para moradia, da construção física da metrópole. Mas de qualquer maneira aponta a importância de um estudo mais detalhado da construção civil em Curitiba, em especial relacionado à construção de obras e serviços públicos, como se verá no próximo capítulo.



Fonte: Contas Nacionais, Valor Agregado - IPEA e PIB Municipal - IBGE 1970-1996.

Com o fim da Pesquisa Quinquenal da Indústria de 1970 a 1996, esta informação manteve-se disponível somente para o agregado dos estados da federação. No caso do Paraná é possível acessar-se o registro histórico da evolução do PIB industrial e da atividade de construção civil, para um período mais longo e recente, até 2006. Com a elaboração destes dados, observa-se um crescimento bastante concentrado na década de 1990, fenômeno semelhante ao de Curitiba, embora de menor intensidade. Com o que se pode concluir que o fenômeno de expansão do PIB da construção industrial, ao menos em âmbito estadual, é fortemente concentrado pela RMC, em especial Curitiba, até ao menos a metade de 1990.

Tabela 2 - A evolução do Produto Interno Industrial, da Atividade de Construção Civil, Total em Milhão de R\$ e Percentual, no Paraná, entre 1980 e 2006.

Ano	PIB Industrial	PIB da Construção	%
1985	17.988,30	3.127,64	17,4%
1991	25.523,98	4.427,01	17,3%
1996	22.933,90	7.490,72	32,7%
2000	25.232,08	6.885,93	27,3%
2006	20.649,03	2.901,42	14,1%

Fonte: IBGE 2009, Valores Corrigidos para R\$ em 2000.

A concentração das empresas, observada por faixa de pessoal ocupado em cada unidade de construção civil, nos municípios de maior expressão no conjunto da RMC em 2006, assim como o total da região, mostra dois tipos de comportamentos a favor de Curitiba, como centro desta atividade. O primeiro se expressa pela representação de Curitiba de 2/3 do total de unidades de construção civil, que junto ao segundo, a sua maior proporção de empresas de grande porte, refletido pelo maior número de pessoal ocupado, denota a maior capacidade de centralização política e econômica deste segmento, representado por seus empresários e associações de classe, da capital no conjunto da RMC. Nota-se na tabela a seguir, que Curitiba tem 12 das empresas com mais de 250 empregados (6 com mais de 250 e 6 com mais de 500 funcionários).

Tabela 3: A representação percentual de Unidades de Construção Civil, por Faixas de Pessoal Ocupado e Total, para os Municípios de maior expressão, em relação ao total desta atividade na RMC em 2006.

Faixa de Pessoal Ocupado por Unidade	Curitiba	São José dos Pinhais	Colombo	Pinhais	Araucária	RMC
0 a 4	66,3	6,0	6,7	5,2	3,6	4.479
5 a 9	65,4	5,3	5,7	7,6	4,0	471
10 a 19	71,4	4,3	5,0	6,6	4,3	301
20 a 29	62,4	9,2	5,5	8,3	0,0	109
30 a 49	69,1	6,4	3,2	6,4	4,3	94
50 a 99	73,4	12,5	3,4	13,6	3,4	88
100 a 249	78,0	6,0	4,0	4,0	0,0	50
250 a 499	60,0	20,0	0,0	0,0	10,0	10
500 e mais	100	0,0	0,0	0,0	0,0	6
Total	66,4	6,0	6,3	5,7	3,6	5.608

Fonte: Cadastro Central de Empresas - IBGE.

A concentração territorial das empresas de construção civil em Curitiba é maior que a sua representatividade em termos de PIB, como de população no conjunto da RMC (Tabela 4). Mas é interessante observar a dispersão espacial do setor de construção ao longo da RMC, entre o pólo e os municípios limítrofes de maior expressão desta atividade, constituindo-se em um indicador da concentração regional do capital. O caso de Araucária, em que a proporção maior do PIB não é acompanhada por uma grande proporção populacional e do próprio setor da construção civil, é o oposto de Colombo que tem um pequeno PIB, com uma maior representação populacional e de empresas de Construção. Segundo a Tabela 3, esta atividade em Colombo, concentra-se em um maior número de empresas menores, do ponto de vista da ocupação de pessoal, e Araucária possui uma proporção mais expressiva de empresas de maior porte. Há também o caso do

contraste entre São José dos Pinhais e Pinhais, em que o primeiro município tem mais do que o dobro do PIB e de População, embora haja semelhança da representação do total de unidades de construção civil em ambos. A diferença consiste na maior representatividade de São José, em empresas de maior porte, enquanto Pinhais não registra esta ocorrência, restringindo-se a menores empreendimentos.

Tabela 4 - A representação percentual de Unidades de Construção Civil, o PIB (Mil R\$) e a População (Mil pessoas), para os Municípios de maior expressão, em relação ao total desta atividade na RMC em 2006.

	Curitiba	São José dos Pinhais	Colombo	Pinhais	Araucária	RMC
Unidades de Construção Civil	66,4	6	6,3	5,7	3,6	5.608
PIB (Mil R\$)	58,6	12,8	2,4	3,1	15,4	54.889,33
População (Mil Pessoas)	49,7	7,3	6,4	3,4	3,3	3.595,66

Fonte: Cadastro Central de Empresas, Contagem da População IBGE e BDE-IPARDES.

Mesmo que se saiba pouco sobre o curso do fenômeno de concentração do produto da construção civil, no início de século XXI, este segmento em Curitiba conta com empresas, como a CR Almeida, além de outras, que se constituíram junto à construção da capital, assim como na obra metropolitana, tomando grande relevância na participação da indústria regional, especialmente, pelo fato de ser de capital local e tradicional. Oliveira (2000, p. 263-267) constrói uma brilhante elucidação de como no tocante a obras e serviços do setor público, na regulamentação de uso da terra e obras do setor privado, associações de empresas privadas como a ACP, Sinduscon e Apeop, foram efetivas na defesa do interesse dos empresários perante o Estado, com se verá mais detalhadamente à frente. Observa Moura (2009, p. 16) que

A essência da configuração dos arranjos urbanos é a mesma dos demais arranjos espaciais. Faz-se demarcar pelas lógicas determinadas por escolhas de localização do capital, em suas vertentes. (...) A extensão dos arranjos se faz acompanhada pela expansão física das ocupações, condicionada pelo mercado imobiliário, que incita a seletividade socioespacial no processo de apropriação e ocupação do solo, com periferização da pobreza e ampliação horizontal da área física ocupada.

O adensamento econômico e populacional da RMC, nas últimas décadas do século XX, tornou a capital legitimamente um centro metropolitano, concretizando a escala institucional de metrópole, determinada na década de 1970, somente duas décadas depois. Assim, a determinação

desse processo social foi combinado pela ação articulada do capital estrangeiro, estatal e privado local, que puderam se estabelecer em diferentes esferas de interesses. O primeiro como agente produtor nacional e depois internacional, de alta tecnologia e escala de capital, contribui com a expansão do produto físico, fiscal e empregos, enquanto recolhe o lucro, direcionado para outras regiões, luta por incentivos e aumenta produtividade para a redução da ocupação de mão-de-obra, na expansão do padrão de capitalismo periférico subdesenvolvido. O capital estatal circunscrito aos bens públicos e semi-públicos manteve-se em grande parte sob a gestão predominantemente pública até o fim do século XX, no momento em que a forte pressão para a privatização, quando não efetiva, procedeu a transição da abertura do capital das principais Companhias Estatais localizadas na região como COPEL, SANEPAR e PETROBRAS. O capital local, além de sua concentração em atividades de aluguel, manteve-se fortemente baseado na política pública de obras e serviços urbanos, com atividades desde a incorporação de terras, loteamento, construção civil, infra-estrutura social e pública e transporte coletivo, como veremos, com a produção da cidade exclusiva e centralizada, sob o ponto de vista das classes médias e altas, excludente e segregada em relação às classes mais baixas.

Sob o aspecto econômico, Curitiba afirmou-se como centro industrial, expandindo-se depois para a sua periferia, embora concentrando as atividades de comércio e serviços, enquanto politicamente manteve, sem grandes interrupções, a sucessão dos representantes da “cidade modelo”. Este mito ainda hoje construído, para o privilégio dos interesses dos empresários do ramo de transporte, da construção de obras públicas e do comércio de solo urbano, dissociado da simultânea migração do campo e das cidades do interior, de difícil incorporação à cidade legal, na expansão da reprodução da ilegalidade, inadequação e irregularidade da ocupação de espaços na metrópole. A seguir se debate acerca das condições de afluência da população que constitui a metrópole de Curitiba, bem como, a capacidade de política pública dos diversos municípios que conformam esta área, mais demograficamente densa, de suportar suas classes de cidadão.

2.1.2. Aspectos Sócio-econômicos da RMC

A concentração econômica em Curitiba iniciou-se na fase de articulação produtiva (MACEDO, M. et al 2002, p. 6), entre os anos 1970 e parte dos 1980, com o desenvolvimento industrial possível. No final da década de 1980, começou a se formar a fase do desenvolvimento

regional difuso, após a re-estruturação econômica do capitalismo no mundo, que integrou a economia paranaense à rede de núcleos dinâmicos da economia brasileira (Ibid, p. 12). A Região Metropolitana de Curitiba tornou-se um dos principais pólos da indústria automobilística brasileira e do MERCOSUL (Ibidem, p. 18). Em paralelo ao desenrolar do processo econômico, outro processo de caráter social, passou a ocorrer no Estado do Paraná. O grau de urbanização de 36% em 1970 foi elevado a 84% em 2007, com concentração do crescimento populacional nos municípios de mais de 50 mil habitantes, com a relevância substancial deste processo em Curitiba e seu entorno imediato, considerando Araucária, Campo Largo, Colombo, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Piraquara, Mandirituba, Pinhais e Fazenda Rio Grande (MOURA 2009, p. 153-154).

A dinâmica de ocupação da RMC, ao transcender os limites territoriais de Curitiba, passou a configurar 4 espacialidades concêntricas, segundo as informações do Censo 2000, e representadas pelo estudo IPARDES (2005) sobre os Indicadores Intrametropolitanos e diferenças sócio-espaciais na Região Metropolitana de Curitiba, que configura o: i) Pólo Metropolitano, ii) Primeiro Anel, iii) Segundo Anel, e iv) Terceiro Anel. A partir das informações deste estudo (Ibidem, p. 10), sabe-se que o Pólo Metropolitano, representava cerca de 1,5 milhão de habitantes em 2000, ou seja, mais da metade da população da RMC, quase 1/5 do Valor Agregado Fiscal - VAF do estado, mais da metade do produto fiscal de serviços, mais de 1/4 do comércio e 1/6 da indústria do estado. O Primeiro Anel, formado pelos municípios limítrofes à capital, com mais de 860 Mil habitantes em 2000 (1/3 da população da RMC), respondia por mais de 1/5 do VAF do Estado, quase 1/3 do VAF da indústria, além de mais, no caso do setor comercial, e menos, no de serviços, de 1/6 do VAF setorial do estado. O Segundo Anel constituiu-se por municípios não contínuos ao Pólo, que apesar da pouca magnitude populacional, tem a sua participação no conjunto da população do estado, maior que a sua contribuição econômica. O Terceiro Anel tinha uma população semelhante a do segundo, com menos de 4% da população da RMC. Este último apresentava algumas características próprias, como atividades rurais, relações mais fracas com o centro metropolitano e a sua incorporação mais recente na RMC por legislação estadual.

Nestas últimas décadas a RMC vem sendo o destino de um fluxo contínuo de chegadas, superior ao número de saídas, fruto de deslocamentos tanto intra-estaduais como inter-estadual. As informações do Censo 2000 (IPARDES 2005, p. 14) mostram que dos migrantes que chegam

a Curitiba, a metade (50%) vem do interior do Paraná, menos da metade (42%) vêm de outros estados e o restante de outros países (7%). No Primeiro Anel, a metade dos migrantes (50%) têm origem intra-metropolitana, menos de 1/3 vem do interior e 1/6 de outros estados e países. A população migrante do Segundo e Terceiro anéis vêm majoritariamente dos fluxos migratórios de dentro da própria RMC, o que aponta para a expansão física do processo de periferização.

Os movimentos de partida do pólo são comuns nas regiões metropolitanas, nas quais o exercício de funções mais complexas e a atração de atividades mais sofisticadas desencadeiam uma dinâmica de valorização do mercado fundiário urbano, provocando um processo seletivo da ocupação. Populações de menor poder aquisitivo buscam áreas com o solo menos valorizado nas periferias metropolitanas, expandindo a mancha de ocupação (IPARDES 2005, p. 15).

O peso do movimento pendular da periferia para Curitiba explicita a condição concentradora do pólo, a partir da sua representação no conjunto da economia da RMC. Comparada a outras capitais, como Florianópolis, Porto Alegre e São Paulo, o movimento pendular da RMC entre a periferia e pólo, de pessoas que trabalham e/ou estudam, era o que tinha maior peso, com cerca de 85% do total (Ibidem, p. 18-19). Os municípios do primeiro anel são os que mais contribuem para o movimento pendular, mas com uma proporção maior nos municípios dormitórios, tais como Almirante Tamandaré, Piraquara, Fazenda Rio Grande, Colombo, Pinhais, além de outros de menor escala. Já São José dos Pinhais, Araucária e Campo Largo, mesmo com grande proporção de movimento pendular, apresentaram uma maior capacidade de suporte da população nas atividades locais de estudo e trabalho. Mas são nas porções limítrofes destes municípios, contíguas ao território da capital, em que se situam os fluxos mais intensos de deslocamento, reservando a função de dormitório à porções específicas da metrópole.

Os números indicam a magnitude da concentração na região metropolitana, com pouco menos da metade do VAF do estado (43%) e dos empregos formais (44%) (Ibidem, p. 10-19). Por sua vez, a concentração em Curitiba mostra-se: pela sua participação no VAF do estado, de cerca de 20%, enquanto a do Primeiro Anel é de 21%, no número de empregos formais no Pólo é de pouco mais de 34,% e a do Primeiro Anel de 9% do total do estado, e pelo número de empresas, em que Curitiba tem 1/4 do total do Estado e a RMC 3/4 do total.

Tomando como base as informações do referido estudo (Ibidem), na medida em que se afastava do centro para a periferia metropolitana, a irregularidade fundiária aumentava progressivamente em sua proporção relativa. Mas a representação absoluta da irregularidade era maior na capital, seguida pela do Primeiro Anel, sucedido respectivamente pelo do Segundo e Terceiro Anel. A irregularidade fundiária no Município de Curitiba concentrava-se em bairros da região sul, correspondentes ao Cajuru, Uberaba, Boqueirão, Cidade Industrial e nas favelas das áreas mais centrais da cidade. Nos municípios do Primeiro Anel, os domicílios nesta condição localizavam-se nas imediações da capital e, especialmente, em Colombo e Piraquara. Os aglomerado sub-normais²³ tinham grande representação absoluta (37.495 domicílios) e relativa (7,9 % do total de domicílios) no pólo, distribuídos principalmente nas favelas da porção central, nos bairros do Cajuru, Cidade Industrial e Tatuquara. Enquanto nos municípios do Primeiro Anel a proporção de moradia em condição sub-normal era de 2% do total, cerca de 5.372 domicílios, mais concentrada em Colombo, Araucária, Almirante Tamandaré, Campo Largo e Campo Magro.

A RMC apresentava em 2000 um total de 776.060 domicílios particulares permanentes, com cerca de 90% destes em área urbana, situados em Curitiba (61%), Primeiro Anel (34%), Segundo (3%) e Terceiro (2%). A verticalização da RMC estava concentrada em Curitiba, que representa 98% deste total, com aproximadamente 1/4 do total de domicílios na condição de apartamentos. O pólo apresentava a maior proporção de domicílios adequados (80%), seguido pelo Primeiro Anel (56%), depois pelo Terceiro (42%) e por fim do Segundo Anel (35%). Em termos absolutos, a inadequação de domicílios mostrava sua verdadeira face regional, pois o Primeiro Anel tinha a maior proporção (100.085), sucedido pelo pólo (95.573) e juntos representavam 94% (195.658) da inadequação de domicílios da RMC. As áreas de maior inadequação concentravam-se nos bairros do extremo sul do Município de Curitiba, e nas suas áreas limítrofes a Almirante Tamandaré, Campo Largo e da porção sul.

Esta região metropolitana concentrava cerca de 18% da pobreza do Paraná, com grande participação em termos absolutos do Primeiro Anel (47.994 e 45% do total da RMC) e do pólo (42.620 e 40% do total da RMC), e menos no Segundo (8.604) e Terceiro Anel (7.637). Em Curitiba das 59 Áreas Censitárias definidas pelo IBGE, 19 tinham mais de 1000 famílias pobres. No Primeiro Anel destacavam-se pelo número de famílias pobres, acima de 5 mil, os municípios

²³ Esse tipo de domicílio (sub-normal) sintetiza a precariedade das condições de moradia, seja resultante das condições físicas do imóvel ou de seu entorno, seja pela carência ou indisponibilidade de infra-estrutura e serviços (IPARDES 2005, p. 26).

de Piraquara, São José dos Pinhais, Almirante Tamandaré e Colombo. Por outro lado, o nível mais elevado da Pirâmide Social, famílias com renda per capita acima de 3 salários mínimos, estavam mais concentradas em Curitiba (83% da RMC, cerca de 200 mil famílias, ou pouco mais de 40% dos residentes no Município).

O estudo das diferenças sócio-espaciais intra-metropolitanos da RMC (IPARDES 2005, p. 32), verificou que em 9 áreas de expansão demográfica, as taxas de ocupação foram inferiores a 80%, constituindo-se em áreas de maior desemprego, das quais 3 delas localizavam-se em Curitiba (Cajuru, Uberaba e Tatuquara), 4 no Primeiro Anel (em maior parte em Araucária, Pinhais, Piraquara e Fazenda Rio Grande). Enquanto as 23 áreas do extremo de menor taxa de desemprego, com a ocupação superior a 90%, 7 estavam em municípios do Segundo e Terceiro Anéis, 13 localizavam-se no pólo, quase todos em bairros do entorno do centro. Os maiores diferenciais de rendimento médio foram observados no pólo metropolitano, que com uma maior heterogeneidade ocupacional, apresentavam um elevado nível de desigualdade sócio-espacial.

A percepção das espacialidades concêntricas (Ibidem) retrata a configuração funcional da Metrópole. A região metropolitana de Curitiba, com o centro no Pólo, estende-se ao longo de Anéis Metropolitanos, no extravasamento de seus limites territoriais, para o suporte de novas atividades econômicas e sob a finalidade de moradia. A re-estruturação econômica na RMC, ao beneficiar os Municípios do Primeiro Anel Metropolitano, transferiu para estes, parte da pressão da migração, principalmente do interior do estado, assim como intensificou a migração intra-metropolitana no sentido da periferização de populações pobres.

Os arranjos urbanos regionais materializam como concebe Moura (2009, p. 180),

a expansão física de uma cidade sobre outros municípios, conformando um espaço único, funcionalmente compartimentado, sob intensa renovação de usos e valorização diferenciada do solo, em função da dinâmica do crescimento e do modo de apropriação.

A segregação social advém da desconexão de segmentos populacionais que vivem sem se encontrar nos espaços de trabalho e convívio da cidade. Os deslocamentos diários constituem a medida desta segregação, pela localização do trabalho e moradia, em função da mobilidade e do uso do território. O que aponta outra preocupação, tratada a seguir, da segregação sócio-residencial que debilita as finanças dos municípios pobres, criando uma incompatibilidade da

concentração populacional, das necessidades das classes sociais e da capacidade de realização de políticas públicas.

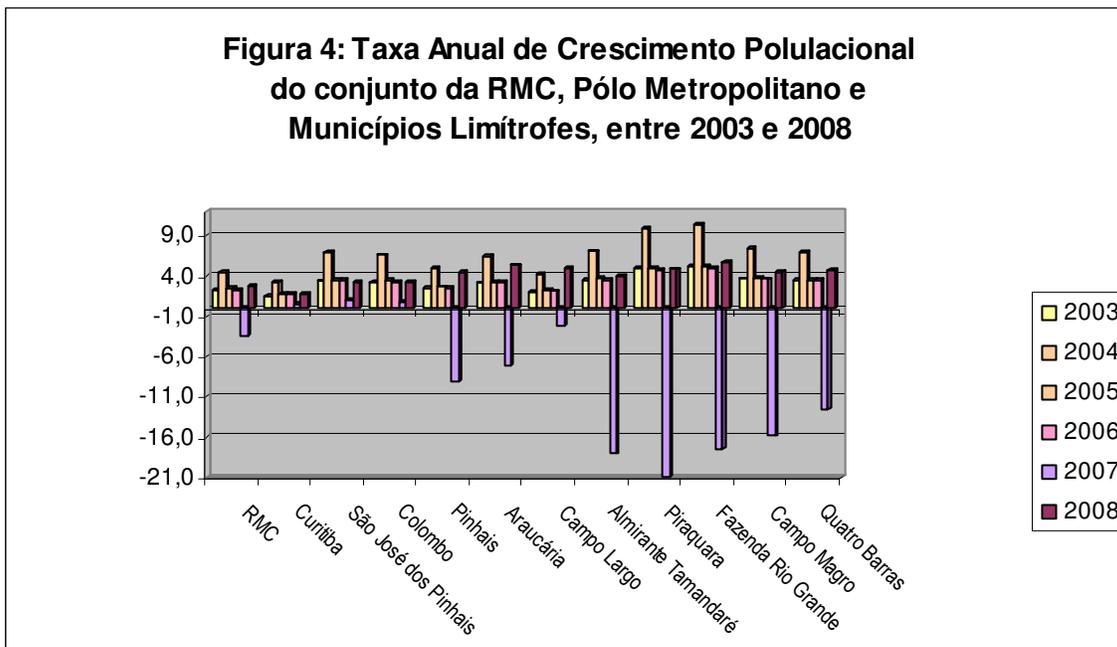
2.1.3. Um olhar para o aspecto Financeiro e Populacional da Política Urbana da Metrópole

A Região Metropolitana de Curitiba foi constituída nas últimas décadas do final do século XX, como já apresentado, em meio a um intenso processo de migração, industrialização e urbanização, determinados pela transformação da divisão social do trabalho, com a concentração de pessoas, riquezas e por consequência de recursos fiscais, em distintas formas de produção e ocupação deste espaço urbano. Retoma-se a conceituação do estudo do IPARDES (2005), mas com a simplificação em três conjuntos regionais, em função da concentração espacial de pessoas, valores e atividades, a saber: i) a capital (o pólo metropolitano), ii) os municípios limítrofes (Primeiro Anel - área de desconcentração populacional e econômica do Pólo) e iii) os municípios da margem da RMC (Segundo e Terceiro Anéis - com funções agrícolas e pouca expressão populacional e econômica).

Dessa maneira, destaca-se a desigualdade das condições de realização de políticas públicas entre as áreas de características mais estritamente urbanas, como o pólo e os municípios limítrofes, mais densos sob o ponto de vista sócio-econômico. A população da RMC em 2007 representava cerca de 3,5 milhões de pessoas, das quais 1,8 milhões estavam no Município de Curitiba (51,8% do total da RMC) e mais de 1,1 milhão (32,1%) nos Municípios Limítrofes à Capital. Os diversos municípios ao redor de Curitiba apresentam distintas condições expressadas pela receita fiscal, entre outras formas, que se expande em função tanto da concentração populacional como econômica, mas que no descompasso do crescimento destas magnitudes, dificulta mais ou menos a tarefa da política urbana.

A Figura 4 apresenta o crescimento populacional anualizado recente, entre 2003 e 2008, organizando os conjuntos populacionais de maior ao de menor magnitude, ou seja, da RMC, Curitiba até Quatro Barras. Os municípios menos populosos têm apresentado uma expansão populacional proporcionalmente maior, do que a dos mais populosos, como se vê a direita da figura 4, no processo de expansão da metrópole, indicando o prosseguimento da expansão da metrópole em suas bordas. A capital tem tido um crescimento populacional perene, mas bem abaixo do desempenho do conjunto da RMC, inclusive no ano de 2007, quando a média do

conjunto metropolitano fica abaixo do pequeno crescimento dos municípios mais populosos (Curitiba, São José dos Pinhais e Colombo), enquanto a maior parte dos outros municípios apresentou decréscimo.



Fonte: IBGE e BDE-IPARDES 2008.3

Três Municípios mostram bem as distintas realidades existentes no processo de crescimento da metrópole (Tabela 5): Araucária com a população de 3,2% do total da RMC, com cerca de quase 110 mil habitantes e receita fiscal per capita de R\$ 3.300, e a situação oposta em Colombo, com 6,7% da população da Metrópole, quase 234 mil habitantes e receita fiscal per capita de aproximadamente R\$ 625 (como mostra a tabela 5). Ambos os Municípios são desdobramentos da concentração e desconcentração social e econômica da Capital, que tem quase 52,2% da população total do conjunto metropolitano, com receita fiscal per capita de R\$ 1.764, a maior concentração populacional e econômica urbana do estado.

Tabela 5 - Municípios Limítrofes da Capital da Região Metropolitana de Curitiba, Receita Fiscal Per Capita e População em 2007.

Municípios e Regiões	Receita Fiscal Per Capita	População	%
Araucária	3.293,36	109943	3,2
Curitiba	1.764,21	1797408	51,8
Quatro Barras	1.685,14	18125	0,5
Campo Magro	1.271,02	22325	0,6
São José dos Pinhais	1.161,75	263622	7,6
Pinhais	1.047,79	112038	3,2
Campo Largo	1.006,45	105492	3,0
Piraquara	909,70	82006	2,4
Fazenda Rio Grande	740,56	75006	2,2
Almirante Tamandaré	655,09	93055	2,7
Colombo	624,97	233916	6,7
Municípios Limítrofes a Capital		1115528	32,1
Metropolitana de Curitiba		3469820	100

Fonte: IBGE, BDE-IPARDES 2008.

A capital mostra a sua relevância pela sua capacidade de investimento municipal que é a base fundamental sobre a qual se assenta a política urbana, como mostra a Tabela 6. A Capacidade de Investimento – CI²⁴ indica como Curitiba, com uma dupla riqueza, tanto populacional como econômica, possui uma maior proporção de recurso fiscal disponível, com relação à Receita Corrente. Essa abundância relativa é que dá às ações políticas da capital, em relação à habitação, saneamento, vias, transportes, regularização fundiária e especialmente ao mercado imobiliário, a sua substancial projeção e repercussão em nível metropolitano. É claro, que as ações do governo do estado e da união concorrem, em termos de influência política, social e econômica às da capital no contexto metropolitano. Também é certo que estas políticas não acontecem sem a observância das dimensões de relevância da capital.

²⁴ A Capacidade de Investimento – **CI - relaciona o excedente de Recursos Próprios – RP** (constituído por Receitas de Contribuições, Atividades Econômicas, Transferências do Estado (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Fundo e Participação Municipal – FPM) e Tributárias), depois de **descontadas as Despesas Inadiáveis – DI** (com Pessoal, Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida), **ao total das Receitas Correntes – RC**. Fórmula da Capacidade de Investimento: $CI = (RP-DI) / RC$.

Tabela 6 - Recursos disponíveis segundo a Capacidade de Investimento - CI, por Milhão de R\$, e População, por Mil Pessoas, na Capital e Municípios Limítrofes da Região Metropolitana de Curitiba em 2007.

Municípios	CI	População	CI/Pop
Curitiba	1.262,5	1797	0,7
Araucária	140,1	110	1,3
São José dos Pinhais	114,2	264	0,4
Quatro Barras	10,5	18	0,6
Pinhais	38,9	112	0,3
Piraquara	18,8	82	0,2
Campo Largo	22,9	105	0,2
Campo Magro	5,3	22	0,2
Almirante Tamandaré	9,2	93	0,1
Colombo	19,1	234	0,1
Fazenda Rio Grande	6,1	75	0,1

Fonte: IBGE e BDE-IPARDES 2008.

A Tabela 7 evidencia a relação óbvia entre a concentração do produto econômico e fiscal e a adequação de infra-estrutura pública e social das cidades, ou seja, nos municípios de menor receita per capita o déficit habitacional, a cobertura da infra-estrutura pública e a inadequação fundiária são maiores, como mostra a Tabela 6. Considera-se, por agora, a habitação como parte da infra-estrutura social, assim como a sua regularidade e adequação, na medida em que se constitui em um substrato mínimo para o desenvolvimento das relações humanas, em bases mais sólidas para transformações econômicas. Desta realidade, surge o paradoxo, de que a menor valorização do solo com investimentos e demanda por terras, arrefece a pressão do mercado imobiliário, com o aprofundamento da destinação dos municípios, terras e casas menos valorizadas (qualificadas) à população de menor renda, na re-concentração da pobreza.

Tabela 7 - Total de Residências de Curitiba e Municípios Limítrofes, considerando a Situação do Déficit Habitacional Básico, Carência de Infra-estrutura e Inadequação Fundiária em 2000.

Município	Total de Residências dos Municípios	Déficit Habitacional Básico dos Municípios (Percentual)	Carência de Infra-estrutura dos Domicílios Urbanos do Município (Percentual)	Inadequação Fundiária dos domicílios Urbanos do Município (Percentual)
Curitiba	542310	5,8	7,8	5,8
São José dos Pinhais	65717	5,5	18,8	7,9
Colombo	55442	5,4	23,8	12,4
Pinhais	31783	6,4	9,7	7,6
Campo Largo	28576	5,1	41,2	9,6
Araucária	28251	6,1	21,6	7,0
Almirante Tamandaré	26457	8,3	59,8	13,2
Piraquara	22232	4,6	31,3	8,7
Fazenda Rio Grande	19109	0,0	41,4	10,8
Campo Magro	6257	3,3	17,4	2,3
Quatro Barras	5252	6,2	27,9	6,2

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) 2005.

Um olhar para a metrópole, considerando aspectos populacionais, econômicos e financeiros do setor público, ajuda a compreender a interdependência dos processos políticos que envolvem as diversas regiões, com o centro na capital. É por isso que se defende aqui a idéia de que a política urbana de Curitiba é fundamental, mas não tudo, para a discussão da política urbana metropolitana, em função de sua densidade política, social e econômica. Essa influência é relevante também para o que concerne a este estudo, já que a capital, o Pólo de concentração e desconcentração econômica e populacional, em especial no que diz respeito aos interesses fundiários, circunscritos ao mercado imobiliário, desempenha um papel determinante como centro de valorização fundiária no conjunto da RMC.

2.2. A Singularidade da Política Urbana da Capital do Paraná

Entre as centenas de órgãos dedicados à política urbana, as instituições municipais de Curitiba foram destacadas, a partir da década de 70, como um exemplo de sucesso, por ter conseguido subordinar a execução das ações ao seu planejamento prévio, no bojo do violento processo de arrebentação urbana do Brasil. Desse processo origina-se a sua singularidade, frente às demais Metrôpoles do país, assentada sob a elaboração, pactuação e implementação de seu planejamento urbano, sob a égide dos interesses particulares entrincheirados a procura de valorização patrimonial através da ação pública, como bem mostrou Dennison Oliveira (em Curitiba e o Mito da Cidade Modelo 2000). Por outro lado, como demonstrado por autores considerados no estudo (como Albuquerque, Bega, Oliveira M., Souza e Sánchez), também se conserva neste processo local, como característica da nação, a insuficiência de políticas, logo de planejamento de ação pública para a população em condições vulneráveis, sob o intuito de sua melhor inserção social na cidade legal.

2.2.1. Um breve Histórico da Política e do Planejamento Urbano Local

A política e planejamento urbano da Capital, como se conhece atualmente, começa a tomar forma com a contratação de Alfredo Agache, por meio de uma empresa de São Paulo, que

fez a proposição do primeiro plano de Curitiba em 1942. O Plano pensava a cidade como um conjunto arquitetônico que deveria responder às funções básicas de trabalho, habitação e circulação dos cidadãos, com o privilégio do transporte particular sobre o público (OLIVEIRA, D 2000, p. 74). Dessa forma, a cidade foi dividida em partes funcionais, com centros de função comercial (Tradicional), administrativa (Cívico), de cidade universitária (Centro Politécnico), militar (Base Aérea do Bacacheri e outras localidades), Industrial (Capanema e Rebouças) e de Abastecimento (Mercado Municipal), conectadas por vias de circulação circulares ao redor do centro Tradicional.

O Plano Agache para Curitiba requereu uma reforma da administração pública local, sob o intuito de sua execução. Assim, o recém criado Departamento de Urbanismo encarregar-se-ia do exame de pedidos de construção, demolição, reformas e concessão de alvarás e o Departamento de Obras ficaria a cargo da construção do desenho de infra-estrutura prevista para a cidade. O primeiro órgão exauria as suas energias no exercício do exame da fiscalização das leis urbanísticas, enquanto as diretrizes relativas ao crescimento da cidade eram estabelecidas pelo prefeito e Câmara (Ibidem, p. 83 e 93). Até o fim da década de 50, a articulação institucional e financeira pouco desenvolvida, não permitiu ao Departamento de Obras, acometido por problemas financeiros e restrições orçamentárias, ações contundentes no campo da política urbana.

Este Plano começou a ficar obsoleto rapidamente, pelos seus parâmetros rígidos em demasia ou em função do rápido crescimento da cidade, com o aumento dos casos de loteamentos clandestinos, incompatíveis com a legislação do uso do solo, déficit de unidades habitacionais, o mau estado da rede viária, inundações frequentes e a deterioração do centro da cidade. No entanto, a origem do Plano Diretor que o sucederia, em 1966, está na solicitação de financiamento da prefeitura à CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento do Paraná, órgão precursor do BADEP), no início da década de 60, para algumas obras de recuperação do centro da cidade e para a instalação de um distrito industrial. A liberação do recurso foi condicionada a prévia apresentação de estudos, que inserissem as demandas em um plano geral de urbanismo.

Nas décadas de 60 e 70, o surgimento em grande volume de novos tipos de órgãos públicos, tais como as empresas de urbanização e desenvolvimento econômico de economia mista, com capacidade de arrecadação de recursos de agentes financiadores e cidadãos para a prestação de serviços públicos, deram um dinamismo nunca antes visto à política urbana. Em

Curitiba, já em 1962, foi criada a Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS) para a realização de obras de pavimentação, saneamento e iluminação pública, financiada pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Esta empresa tornou-se peça chave no processo de implantação da infra-estrutura urbana, passando a se envolver com atividades de planejamento.

Na década de 1960, no momento da concorrência pública para a elaboração do Plano Diretor da Cidade, a URBS fez oposição aberta a esta, oferecendo-se à função, sem ônus para o contribuinte, utilizando como último recurso de resistência, a sua própria participação no processo licitatório. Com essa pressão dentro da burocracia do Estado, a fim de construir a legitimidade da proposta perante a comunidade local e de profissionais do ramo, houve a composição de um grupo formado por técnicos dos Departamentos de Urbanismo, Obras, Urbs e outros, que acompanhariam a elaboração do Plano, junto à empresa vencedora da licitação. Desse grupo originou-se a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC), que seria transformado institucionalmente, ainda em 1965, em Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC).

A proposta do Plano Diretor de 1966 foi iniciada um ano antes, sob a responsabilidade da Serete Engenharia S.A., associada ao escritório de Jorge Wilhem de São Paulo. A essência deste plano apresentava um aspecto tanto modernista, conforme princípios da Carta de Atenas, como de posturas críticas denominadas por alguns autores de Urbanismo Humanista (OLIVEIRA 2000, p. 49). Da primeira característica é marcante a especialização funcional da cidade em zonas predominantes de residências, comércio e indústrias, ligadas por velozes vias de circulação. Da crítica ao modernismo foi incorporada a noção de revitalização de pontos de encontros e de passeio para os habitantes e a ênfase no transporte coletivo em claro detrimento ao automóvel particular.

O plano propunha, para evitar o crescimento concêntrico da malha urbana da cidade, a construção de vias lineares de circulação - chamadas de estruturais - que possibilitariam a oferta adequada de meios de transporte coletivos e o incentivo ao adensamento populacional. Foi especificado que nestas vias estruturais seriam localizados os prédios de maior altura, com a proibição de atividade comerciais (geradoras de tráfego intenso). Acoplado a essas vias estruturais, far-se-iam vias prioritárias de ligação para o acesso rápido e um anel central de tráfego lento (entorno do calçadão). Tanto na definição do zoneamento como no detalhamento do sistema viário, a ênfase no transporte coletivo, deu origem ao longo dos eixos estruturais a vias

exclusivas para o trânsito de ônibus de maneira rápida e confortável. O sistema viário seria o principal instrumento de circulação, indução e controle do crescimento da cidade. Para isso foram definidos os eixos estruturais norte-sul, leste-oeste e por fim no sentido sudeste.

Foram convocados seminários pela prefeitura a fim de apresentar à sociedade a proposta de plano, sob o intuito de legitimá-lo politicamente, inclusive para a sua sustentação dentro da administração pública (URBS, Departamento de Urbanismo e Secretaria de Obras), com relação à jurisdição do processo de planejamento e execução de obras públicas (Ibidem p. 95). Das várias sugestões e críticas, Oliveira (Ibidem, p. 96) ressalta a criação do setor histórico e a disputa de eixo de expansão da cidade, entre o sentido Marechal Floriano – São José dos Pinhais e o Norte-sul (previsto pelo Plano Serete), com a vigência do último. Também foi fortalecida a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) para a atração e sustentação de investimentos. Os seminários alcançaram o seu intuito com a conquista do apoio e simpatia para com o Plano Serete, aprovado neste ano na Câmara local.

Junto ao Plano Diretor de 1966 funda-se o IPPUC, que segundo a lei, vincular-se-ia diretamente ao prefeito, como órgão de assessoramento, para a ação na elaboração e detalhamento de projetos, controle e implementação do Plano Diretor, e a execução – em casos especiais – de projetos em cooperação com outros órgãos. A organização deste órgão, com representantes da Câmara de Vereadores, Departamento de Urbanismo, Obras, Rodoviário Municipal, Serviços de Utilidade Pública, Concessões e Permissões, Bem-estar social, URBS e COHAB-CT, garantia um excelente canal de comunicação entre as demais agências de planejamento urbano (Ibidem, p. 97).

No entanto, o prefeito Omar Sabbag, indicado para o período de 1966-71, formado em engenharia sanitária, opunha-se às preocupações que entendia ser dos arquitetos do IPPUC, para com a estética urbana. O Departamento de Obras tornou-se a mais importante das agências, junto a URBS que manteve seu status na estrutura do planejamento urbano municipal, em detrimento do IPPUC que foi “posto na geladeira” (Ibid, p.99). Contudo esta última agência investiu neste momento na capacitação e formação de quadros²⁵, dedicando-se à pesquisa e à elaboração de projetos, detalhando inclusive de que forma o Plano poderia ser implementado. No período de 1971-1975, a inércia do IPPUC foi rompida, com a promoção do seu Diretor-presidente à função

²⁵ A política de formação profissional do IPPUC buscou recrutar estagiários e treinando recém-formados, notadamente estudantes do curso de arquitetura da UFPR, onde alias, lecionavam vários dos seus titulares (Oliveira 2000, p. 99-100).

de novo prefeito. Este nomeou os seus companheiros de IPPUC para a chefia dos principais departamentos do executivo municipal. Foi neste momento que os planejadores passaram a assumir o papel de executores de políticas públicas. O IPPUC assumiu a implantação do ônibus expresso, executando até a gerência da frota de ônibus. De maneira menos direta participou da execução e controle de projetos ligados ao plano das vias estruturais, áreas culturais, de lazer e etc. Esta agência assumiu atribuições do Departamento de Urbanismo, alterando o Conselho de Zoneamento para deliberativo, formado por três membros do IPPUC, um do Departamento de Urbanismo e dois vereadores, constituindo-se na entidade de última instância, na apreciação de casos especiais de uso do solo e grandes projetos de reforma urbana realizados por particulares, com impacto considerável sobre o ambiente urbano (Ibidem, p. 103).

Ao plano original de 1966, foram incorporados o Sistema Trinário, o Plano Massa, a Rede Integrada de Transportes e a política cultural, que deram forma e viabilidade à implantação da política urbana. O plano original previa grandes avenidas, com um grande número de desapropriações, o que elevava em muito o custo financeiro. A proposta do Sistema Trinário, que foi de fato executada, previa a construção nos eixos estruturais, de três vias paralelas: no centro uma pista, com dois sentidos, exclusiva para ônibus, margeada por pistas estreitas para automóveis em baixa velocidade, secundado por outras duas vias, cada uma em um sentido (centro-bairro e bairro centro) de mão única, chamadas vias rápidas.

O Plano Massa re-orientou o conceito residencial dos eixos estruturais, em favor de seu maior adensamento, incentivando a instalação de lojas comerciais e estabelecimentos de serviços. A Rede Integrada de Transportes (RIT) propiciou a integração de diversas modalidades de ônibus em circulação na cidade, dos Expressos aos Inter-bairros, Alimentadores e Circulares, por meio de Terminais, onde o passageiro poderia trocar de ônibus sem pagar nova passagem. A política cultural articulava-se com o planejamento urbano, na revalorização de espaços tradicionais da cidade, transformando-os em centro culturais e comunitários além da construção de cinemas de propriedade pública. O Plano, segundo Oliveira (2000, p. 56) “*mais do que dar determinada forma à malha urbana, esses arquitetos de inspiração Humanista desejavam criar uma nova postura cidadã frente à sua cidade – ambição típica dos modernistas, diga-se de passagem*”.

A execução do Plano Diretor de 1966, nos dois mandatos de Jaime Lerner e no de Saul Raiz, garantiu a irreversibilidade destas reformas. Na década de 1980, quando o PMDB (1983 a 1988) assumiu a prefeitura, em pouco se alterou a política urbana. O tema do transporte coletivo,

que efervesceu na década de 1980, e da ênfase em outras políticas sociais setoriais e mais emergenciais, como creches, mercados populares, menores abandonados e outras, consumiram a atenção dos governos deste período. Este fato deve-se à conjuntura ideológica vigente que privilegiava no debate político temas como o resgate da dívida social, a participação popular na administração e a condenação à tecnoburocracia (Ibidem, p. 57).

O terceiro mandato de Lerner (1989-1992) foi conquistado em apenas 12 dias de campanha em 1988, com a troca do discurso de planejador, pelo da política estética, destinada ao meio ambiente. O discurso político na eleição foi calcado na concepção pós-moderna de planejamento urbano, em que o espaço é visto como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo princípios e objetivos estéticos, sem relação com a sociedade (Ibidem, p.59), dessa maneira guardando um perfeito alinhamento dos interesses locais e internacionais com relação à agenda de Estado neoliberal. Essa conjuntura diametralmente oposta foi possível pelo desencanto da população para como a democracia do PMDB desgastado pelo exercício do poder. Assim iniciam-se os espetáculos urbanos, cheio de “inovações urbanísticas”, tais como: Ópera de Arame, Jardim Botânico, a “reforma” do tradicional Mercado Municipal, a Rua 24 Horas, até o ônibus ligeirinho e estações tubo, que foram destaque como detalhes futuristas da cidade.

Entre as décadas de 70 e 80, a modernidade urbana significou “equipar a cidade” com instrumentos em todos os setores, da recreação a educação, terminais de transporte e de abastecimento (PMC *apud* OLIVEIRA, M. 2001, p. 99), enquanto na década de 90, o urbanismo foi transformado em urbanismo ecológico. A origem das ações ambientais surge na década de 70 com a construção dos Parques Barigui e São Lourenço em 1973, pelo Decreto de 1976 que cria os Setores Especiais de preservação de fundos de vale, que possibilitou a criação do Parque do Iguaçu, além da criação de 3 bosques até o início da década de 80. Em 1986 foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. No início da década de 90 com o avanço da legislação ambiental foi sancionada a política de controle, preservação e recuperação do meio ambiente, além da implantação dos programas de reciclagem “lixo que não é lixo” e “Compra de Lixo” o que possibilitou o aumento da relação de 0,5 m² de área verde/habitante para 50 m² de área verde/habitante em menos de duas décadas (Ibidem 2001, p. 102). Como mostra Oliveira (Ibid 2001, p. 103), faz-se infrutífero procurar as causas das ações ambientais em discursos ou documentos oficiais, já que neste caso não foi o discurso que orientou a prática, pois a própria história da cidade adquiriu um novo sentido.

O sucesso do planejamento urbano de Curitiba relaciona-se intimamente à figura do tri-prefeito Jaime Lerner, que junto ao seu staff (Rafael Greca, Cássio Taniguchi entre outros), aparece na história política recente da cidade e do estado, como um grupo hegemônico, com aspirações ao poder da República (OLIVEIRA, D. 2000, p. 15). Após o governo de Greca (mandato 1993-1996), que seguiu as linhas gerais da política urbana neoliberal do espetáculo ambiental, com a eleição de Cássio Taniguchi a prefeito (mandato 1997-2000), o discurso ambientalista perde espaço, já que uma vez resolvidas as questões urbanas e ambientais mais graves – pelas gestões anteriores, o problema da vez a ser enfrentado, exigia a transformação da cidade em “capital social”. Como se a mudança de slogan socializasse os bens públicos.

O discurso que se faz sobre a cidade, concentra-se na região da cidade de mais alta renda, com alto padrão de urbanização e sem áreas de ocupação irregular ou mesmo de intervenções voltadas à política de habitação de interesse social. O discurso da cidade modelo (ALBUQUERQUE 2008, p. 117), entre outros aspectos, oculta a política de habitação associada ao desfavelamento, construção de conjuntos e loteamentos populares periféricos e produção informal do espaço e da moradia, e que se elucidada ou desvelada, poderia ter sérios efeitos destrutivos sobre o mito da cidade modelo.

O que interessa saber é como essa política de planejamento e discurso urbano de êxito pode ser compatibilizada ao funcionamento da sociedade capitalista em questão. Dois aspectos relevantes ajudam a entender os fundamentos desta relação, que estão na preservação da acumulação capitalista e na restrição do planejamento e predominância da execução dos recursos fiscais à parte legal e formal da cidade. Esta relação torna-se clara na imposição e flexibilização de legislações relativas à construção e uso do solo, pela permissividade à gestão privada do transporte coletivo e, entre outros aspectos, da administração e serviços públicos, na sua relação com o interesse particular.

2.2.2. A Articulação dos Interesses da Elite Econômica e Política

A organização de diversas associações privadas que se orientam à observação da política e do planejamento urbano, para a valorização de seus interesses, tem em Curitiba uma longa tradição, a começar pela centenária Associação Comercial do Paraná (ACP), a Federação das Indústrias do Paraná (FIEP) de 1944, o Sindicato da Construção Civil de 1942 (SINDUSCON), o

Sindicato dos donos de empresas de ônibus de Curitiba da 1950 (SETRANSP), a Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP) de 1960, a Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (Ademi) e o Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná (Secovi) de 1980.

No início da década de 70, o Conselho de Política Financeira do Município de Curitiba, criado para o assessoramento do prefeito à captação de recursos, era presidido pelo prefeito e composto pelo Secretário da Fazenda do Estado, presidente do Banco do Estado do Paraná (Banestado), o presidente do Badep, o presidente do Bamerindus, o presidente do Banco Comercial do Paraná, o presidente da ACP, o presidente do IPPUC, o diretor do Departamento da Fazenda e o diretor de Despesa do Município (OLIVEIRA, D. 2000, p. 128-129). Da mesma maneira que os empresários garantiram a sua inserção formal no interior da administração pública, os planejadores, como Raiz, Taniguchi e Rischbieter (Ibid, p. 132) acabaram por ser representantes nos Conselhos de grandes empreendimentos nacionais e estrangeiros. Assim, como mostra Oliveira (2000), estabelecia-se a aliança entre setores empresariais e a elite do planejamento do setor público. Mas nem sempre esta relação foi tão fraterna, como contam a história do transporte coletivo, do mercado imobiliário e de obras públicas, casos bastante elucidativos destes conflitos.

No caso do transporte coletivo, até meados da década de 50, o sistema era constituído por lotações, concentradas nas rotas mais lucrativas e sem horários fixos. O governo Ney Braga procedeu a uma reforma no sistema, na qual as empresas deveriam apresentar uma determinada eficiência técnica e profissional, responder por determinadas áreas e conjuntos de linhas, para estarem aptas a prestarem este serviço público. A reforma do transporte coletivo, a despeito da sucessão de inovações positivas, do ponto de vista do serviço público, contribuiu de fato para a excessiva concentração de poder político e econômico, em poucas e grandes empresas (OLIVEIRA, D. 2000, p. 137). Além de não interferir na sistemática do cálculo de preço da tarifa, a prefeitura aceitou a prorrogação dos prazos de vida útil dos veículos em operação, de cinco para dez anos, deixando de incorporar novos carros, enquanto o valor destes sempre contasse nas planilhas de determinação do preço da passagem.

O PMDB na década de 80 estabeleceu uma aliança com os movimentos populares, especialmente em relação à questão do transporte coletivo. A representação desses movimentos constituía-se através do Movimento das Associações de Bairros (MAB), pela exigência da

redução imediata dos gastos com transportes e pela redefinição da relação entre poder público e empresariado de ônibus (SENGE 2009, p. 26). O temor dos empresários deste setor é realizado, primeiro quando o deputado estadual Roberto Requião encaminhou na Assembléia legislativa um projeto de lei propondo a estatização não só dos transportes coletivos, mas também de todos os serviços públicos da capital. Num segundo momento, as ações estatizantes ganharam forma na gestão do prefeito Requião (1985-1988), com apoio popular, na mobilização de fiscais para aferir as condições de operação da frota e apresentar elementos para contestação dos cálculos de determinação dos preços de passagens de ônibus.

Após a constatação de inúmeras irregularidades, como fraudes, desvios, manipulação de dados e informações, sonegação deliberada da substituição de ônibus com vida útil vencida ainda em circulação, a gestão Requião requereu judicialmente com sucesso, a anulação das concessões outorgadas aos empresários, tornando-os permissionários. Isto aumentou o controle público sobre o transporte coletivo, reduzindo a possibilidade de manipulação das planilhas de custo. No entanto as mudanças foram muito pequenas, já que não se alterou a estrutura deste mercado, mantendo-se as mesmas empresas. Apesar da inconveniência aos empresários, as alterações nas planilhas de custo das tarifas de ônibus, pode ser suportada e até revertida na terceira gestão Lerner (Ibidem, p. 149).

O sindicato das empresas de transporte público de passageiros deixou sua postura meramente reativa e passou a atuar junto à Câmara na eleição e cooptação de vereadores, construindo um bloco parlamentar hegemônico, capaz de salvaguardar o setor contra quaisquer ameaças estatizantes, impor seus pontos de vista sobre a gerência do transporte coletivo e até transformar-se em porta voz da demanda de outros setores (Ibid, p. 152).

Em relação ao mercado imobiliário, quanto a uso e ocupação do solo, sempre houve a influência de diversos órgãos representativos, na observação e disputa pelos desígnios da política pública, da regra e da lei, bem como do gasto do Estado. O primeiro envolvimento da ACP em questões do uso do solo ocorreu no fim de 1975, com as disposições sobre os setores de ligações prioritárias, que impediam comércio de qualquer tipo. Oliveira (2000, p. 154) coloca que o que parece ter mais irritado o empresariado reunido na ACP, na visita do presidente do IPPUC para a exposição da nova lei, foi “*a circunstância sigilosa que lei foi produzida e rapidamente enviada a Câmara, diferente do Plano Diretor de 1966*”.

Em outro momento, a substituição de decretos na década de 1980, entre março e abril, como argumentado por Oliveira (Ibid, p. 155), deixou evidente o quanto as elites do planejamento se dispunham a renunciar a sua utopia de cidade, em prol do atendimento de interesses particulares. A primeira proposta de decreto regulamentava os padrões de uso do solo nos eixos estruturais, conforme o projeto original, com a previsão de três torres residenciais, com no máximo 15 andares, sem atividades comerciais. A segunda, que de fato foi aprovada, caracteriza-se pela flexibilidade dos padrões de construção residencial e permissividade do uso comercial e de serviços, que provocou o super-adensamento dos eixos estruturais, complicações no trânsito, além de uma forte especulação imobiliária.

A política também permissiva de uso e ocupação do solo do primeiro governo PMDB, gestão Maurício Fruet (1983-85), ficou marcada pela tolerância com a ocupação de terrenos nas vias prioritárias, por parte de estabelecimentos comerciais. O segundo governo do PMDB, no mandato de Roberto Requião (1986-1988), enfrentou judicialmente comerciantes implicados pela inobservância da legislação de uso do solo urbano. Por sua vez, a política urbana de construção de uma estrutura urbana policêntrica, introduzida no governo Requião, foi imediatamente anulada no início do governo Lerner (1989-1992), causando grande apreensão entre os empresários que lançaram mão de investimentos com base na política anterior (Ibidem, p. 154). A ação conjunta da Ademi e Sinduscon organizou um esforço bem sucedido, por meio de reuniões com o IPPUC e Secretaria de Urbanismo, para a validação dos alvarás de construção já emitidos e os que pudessem ter seus projetos adequados.

ACP, Ademi, Secovi e Sinduscon envolveram-se no processo de elaboração da legislação do uso do solo urbano, no caso do **solo criado, outorga onerosa de direito de construir**, na década de 1990. De forma bastante velada, deu-se a defesa do interesse dos empresários da construção de obras públicas, que segundo revelou Oliveira D. (2000, p. 164), através da análise da documentação da Apeop, a preocupação da associação abrangia fundamentalmente três pontos: i) escassez de materiais, ii) inadimplência dos órgãos públicos e, principalmente, e iii) queda do nível da demanda por obras públicas. O poder político e econômico da Apeop, junto à Prefeitura, mostra-se pelo acesso a comissão de elaboração das tabelas de custos e preços de obras e serviços urbanos, para os editais de concorrência pública (Ibid, p. 165).

Em relação à política habitacional, a partir da divisão de fases de Albuquerque (2008, p. 70 e 71), vê-se que nas duas primeiras, entre meado da década de 1960 a 1970, sob a política de

erradicação de favelas, e 1970 a 1980, com a política de urbanização de favelas, ambas foram realizadas pelo setor público. No final da década de 1980, tem início a transferência da realização da política habitacional do setor público para o privado, com incentivos e condições especiais para a implantação de lotes e loteamentos populares. A definição de lote popular, pela Lei n. 8412/1994, permitiu aos empresários a execução de projetos com os mesmos parâmetros da COHAB-CT e infra-estrutura simplificada, ou seja, sem disposição de rede de água, esgoto e asfalto, pelo custo da transferência de 20% dos lotes ao Fundo Municipal de Habitação (Lei n. 7412/1990). Neste período, o IPPUC manteve-se como o órgão planejador, a COHAB-CT, como executora da política habitacional, até a terceira fase, em que passou a ser parceira, contratar e ser contratada como prestadora de serviços pela iniciativa privada. Mais do que isso, a política habitacional do setor público municipal implementada pela COHAB-CT, passou a contabilizar os lotes produzidos pela parceria privada (os 80% restantes), além de restringir o seu serviço à produção em massa de lotes, nos cantos mais distantes da cidade:

as ações desenvolvidas – no campo da habitação – nesse período deram prosseguimento às práticas de urbanização e regularização fundiária – iniciadas em Curitiba na década de 1980 e consolidaram a produção de lotes urbanizados como a principal ação do Poder Executivo Municipal no campo da Habitação de Interesse Social (ALBUQUERQUE, p. 85).

O processo que se inicia em meado da década de 1960, com a construção do Plano Diretor de 1966, o desenvolvimento industrial possível, advindo junto à desconcentração econômica de São Paulo, a transformação da produção e do mundo rural, a concentração populacional, a expansão e revitalização urbana da capital do Paraná, garantiu a uma elite política, identificadas com o governo Lerner e Raiz, a oportunidade histórica de se organizar para a defesa de seus interesses, dentro do Estado Municipal e a partir das próprias políticas públicas de transporte, infra-estrutura e habitação de interesse social. A volta de Jaime Lerner a prefeitura em 1989, depois do íterim do mandato “relâmpago” de Maurício Fruet e de Roberto Requião, em que ocorre a ascensão e refluxo do movimento popular, pela incorporação tanto de reinvidicações e cooptação de lideranças, segundo Neves (SENGE 2009, p. 25-26) demonstra a capacidade destas elites políticas locais de se reciclarem e se manterem no poder, durante a sucessão dos prefeitos Rafael Greca, Cássio Taniguchi em dois mandatos, culminando no governo de Roberto Richa.

Por esta trajetória e forma como se construiu o relacionamento dos empresários do setor de transporte coletivo, comércio de terras e construção de obras civil e pública, junto à complacência, quando não parceria, por parte da burocracia técnica e política do Estado, tem-se os primeiros indícios de como o planejamento foi historicamente produzido com enorme restrição de interesses e espaços de participação de grande parte dos cidadãos. Os movimentos sociais de contestação e reivindicação por políticas públicas, como se verá a seguir, puseram-se em ação em levantes populares e com raras experiências de mandatos em vias de maior progresso. No entanto, a exceção do período do governo Fruet e Requião, em que houve propostas mais populares e de garantia de direitos sociais mínimos, todo o processo de construção da política e planejamento da capital foi executado a partir de interesses particulares, representados por entidades políticas e círculos restritos de cidadãos.

2.2.3. O Lado “Velado” do Planejamento Urbano de Curitiba

A fim de se compreender como se dá o êxito do planejamento urbano de Curitiba, com sua incipiente política de habitação de interesse social, é preciso aprofundar a discussão a respeito do papel de técnicos, dos interesses particulares, públicos e dos movimentos sociais que se explicitam na divisão territorial da cidade e no assentamento das diversas classes de cidadão. Pois como se verá a seguir, a política do planejamento da capital seleciona os migrantes, conforme as suas relações de classes sociais, conservando os de renda mais elevadas para as áreas centrais, com melhor infra-estrutura, enquanto à população pobre são destinadas áreas majoritariamente periféricas, inadequadas, irregulares e ilegais.

O Plano de 1966 partia de um diagnóstico de necessidades dos cidadãos, que concebia uma população migrante do sul, de descendentes europeus e ricos. Prova disso como mostra Souza (2001, p. 111) é a utilização no diagnóstico do Plano, dos dados do Tribunal Regional Eleitoral - TRE, já que conforme o diagnóstico do plano, as informações do IBGE não seriam confiáveis, “*o que significa que analfabetos, não eleitores, migrantes e pobres, estavam excluídos desta representação*”. Desta maneira a população pobre, moradora de áreas precarizadas, foi sub-representada, ou seja, desprezada pelo plano.

Aos urbanistas coube a decisão sobre o investimento prioritário e principal nas áreas com maior qualidade, históricas, ou por “motivos técnicos”, reforçando a parte orgânica da cidade no

eixo nordeste-sudoeste e oeste-leste, simultaneamente e em detrimento do crescimento “inorgânico” ao sul, sudeste e leste. As áreas de “ocupação indisciplinada” do sul da cidade, entre a BR 116 e o Bairro do Boqueirão, entre outras, de representativa população, promovidas por imigração “de nacionais”²⁶, não tiveram integração por vias estruturais (rápidas), ficando restrita à ligação por simples vias coletoras (lentas). O Plano aprofunda a divisão em duas cidades, ou o que está dentro e fora da fronteira da região beneficiada pela política urbana (SOUZA 2001, p. 113).

Ao tornar a tendência radial do crescimento urbano em Curitiba invisível, o PPU lança mão de novas ferramentas estratégicas para reafirmar as velhas opções seletivas das políticas urbanas” (Ibidem, p. 115). “Os eixos estruturais, combinados com as grandes avenidas e com a própria BR 116, cumpriram, então, um papel estratégico: proteção, expansão e valorização dos espaços nobres, na justa medida da contenção dos pobres nos seus lugares distantes (Ibidem, p. 120).

Com a concentração de investimentos públicos, um conjunto de fatores que conformou este espaço metropolitano, deve ser destacado: o preço alto da terra, a retenção especulativa, as glebas e vazios urbanos, as fortes restrições impostas pela lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo. A soma destes fatores induziu a formação de extensas periferias e cidades dormitórios, com problemáticas condições de infra-estrutura, constituindo-se também como a expressão do padrão de modernização excludente. O processo de modernização excludente, apresentado por Sánchez, explicita o descompasso em que há

de um lado, os processos de padronização cultural – tendo-se em conta a imagem consensual e as articulações identificadas entre os discursos dominantes e senso comum – de outro lado, os contextos altamente seletivos de inovação real e de apropriação e acesso aos novos serviços e equipamentos urbanos (SÁNCHEZ 1997, p. 120). Nesse sentido, podemos dizer que o projeto de modernização urbana de Curitiba foi determinante tanto na produção da “capital de Primeiro Mundo quanto na produção das periferias de terceiro mundo da Grande Capital (Ibidem, p. 153). A mensagem sintética “cidade humana” encobre tendências dominantes da política urbana local de preservação do bem-estar e da qualidade de vida de segmentos médios da sociedade, enquanto amplas parcelas da população são excluídas dos novos circuitos de apropriação e consumo (Ibidem, p. 30).

²⁶ Os urbanistas que cuidaram da elaboração e execução do Plano de 1966, conceberam em seu diagnóstico, que o “desequilíbrio” de Curitiba começou após a II Guerra Mundial, com as transformações econômicas e uma certa “imigração de nacionais”, comparando com muito mais vigor o mecanismo de loteamento, sem controle do poder público (Souza 2001, p. 112).

A partir da década de 1970, com a implantação do Plano Diretor, o governo municipal soube utilizar as condições políticas para articular recursos nacionais e internacionais em grandes intervenções no espaço urbano. Assim o ordenamento do uso espacial do território, buscou adequar a urbanização e preservação ambiental à fiscalização e vigilância de áreas passíveis de invasão. O Estado logrou, até meados da década de 1980, conter em grande medida a expansão das favelas e loteamentos clandestinos. Com a mudança de conjuntura política, por conta da re-democratização, crise econômica, instabilidade e desemprego, as reivindicações dos movimentos populares passaram a ganhar peso, levando à redução das políticas de remoção de favelas, substituída pela regularização fundiária e outras políticas habitacionais. No final da década de 80 e início dos anos 90 os movimentos populares, em progressivo aumento de organização, também saíram da postura defensiva de ocupações para a organização de novas estratégias e níveis de ação (local e nacional).

O rápido processo de industrialização e intensa urbanização, sem a resolução dos conflitos da propriedade da terra, em um processo de migração que ocorre aceleradamente após a década de 1960, com a transformação de uma sociedade rural em urbana, trazem à cena novos sujeitos e reivindicações populares, com novos conteúdos, formatos e diferentes meios de organização partidária, sindical e comunitária. As lutas dos movimentos sociais urbanos na RMC, resultam da transformação promovida pela modernização da agricultura, causada pela concentração da estrutura fundiária e industrialização que extinguiu mais do que proporcionalmente ofertou postos de trabalho, recrudescidas ainda mais pela falta de infra-estrutura urbana, como condição básica para reprodução da população que chegava à cidade.

A consolidação de Curitiba como centro metropolitano na década de 1990, acompanha-se de outros efeitos, que além de um padrão de demanda crescente e mais complexo por serviços e infra-estrutura urbana, consumo e comportamento cosmopolita, apresenta-se pela face perversa de todo crescimento acelerado, o surgimento de uma população extremamente pobre (BEGA 1999, p. 39). Assim, o Déficit Habitacional de Curitiba (FJP 2005), com informações do Censo 2000, era de 8% do total de domicílios (mais de 37 mil), localizados em aglomerados sub-normais, enquanto o de São Paulo (ícone da explosão urbana) apresentava 7,8%. Entretanto se mantém o crescimento das ocupações irregulares, que segundo Albuquerque (2008, p. 48), desde a década de 1970 até 2000, mesmo que com a queda da taxa anual de expansão de domicílios nesta situação, na perpetuação do vigor da produção informal da cidade.

O movimento associativista ganha força em Curitiba na metade da década de 70, a partir da iniciativa dos próprios moradores, organizados para a luta pela posse da terra, melhoria das condições da moradia ou ocupação de terras ainda não ocupadas. Na década de 90, os movimentos sociais mais organizados tiveram enfrentamentos mais intensos com o Estado, com ações de maior projeção, pelo uso de conjunturas políticas favoráveis, como conta Bega (1999) na Semana da Pátria e nas eleições municipais, as ocupações das Vilas Zumbi, Liberdade, Atuba, Ferrovilla, Vinte e Três de Agosto. Esses movimentos sociais trouxeram à tona a existência de outras estratégias de expressão de demandas e formas de disputa por acesso a direito e políticas públicas. Mas a pronta repressão das instituições públicas, seja por meio do executivo, legislativo e judiciário, em defesa de interesses particulares, até os dias de hoje, não deixa de provocar os despejos, muitas vezes de forma violenta, dando força a periferização da população pobre no espaço da metrópole.

Grande parte dos movimentos sociais da RMC destinava-se ao acesso à Moradia, abrangendo tanto associações de mutuários do BNH como de moradores. Mas havia movimentos por emprego, passe de transporte para desempregado, contra o custo de vida, pela saúde, transporte coletivo (Bega 1999, p. 41). Uma característica comum, como revela Bega, é a relativa permanência desses movimentos até a década de 80, com momentos de grande mobilização, seguido pelo seu quase desaparecimento. Nos anos 90, a conjuntura dos movimentos sociais torna-se mais matizada, com a re-democratização que indica a existência de mecanismos de canalização das reivindicações do mundo da moradia, direta e individualmente, como a fila da COHAB, a tolerância de determinadas ocupações irregulares e, mais recentemente, os espaços políticos de participação, como se verá a seguir.

Dessa maneira, é possível constituir-se historicamente três grupos sociais relevantes, a burocracia, empresários e movimentos sociais populares, distintos tanto pela maneira de produção como de disputa do espaço urbano de Curitiba. A burocracia alojada-se em instituições como o IPPUC, URBs e COHAB, os quais servem como veículo de expressão e disputa por articulação política, a fim de sancionar e legitimar o resultado do embate entre interesses políticos particulares e sociais, dos respectivos grupos, na realização da política urbana, pelo cumprimento ou não, das regras legais de planejamento, administração e investimento público. Até o momento os interesses empresariais, representados por diversas associações como a ACP, Ademi, Sinduscon e Setransp, têm tido bastante acesso e sucesso na defesa de seus interesses públicos

perante o Estado. Aos movimentos sociais historicamente foi vedada às possibilidades de participação na construção da política pública, mais do que isso, muitas vezes os seus integrantes foram desconsiderados por esta, desta maneira havendo recorrentes momentos de revolta e resistência em ocupações.

A tradição liberal do Estado brasileiro, como se viu no primeiro capítulo deste trabalho, é a mesma que se arraiga a política urbana de Curitiba, marcada pela profunda afinidade entre a ação do setor público e os interesses particulares da elite política e econômica, sob a ausência de direitos sociais à grande parte da população. No entanto, no fim do século XX e início do século XXI, após o fim do governo do Regime Militar, o processo de redemocratização difunde os princípios de direitos sociais universais básicos e de processos participativos, para um maior controle social da ação do setor público. Num primeiro momento referente aos temas de orçamento, saúde, educação, gestão ambiental e recursos naturais, e depois em relação à política urbana, com o Estatuto da Cidade. É esta conjuntura que possibilita novos espaços e experiências de informação, articulação e disputa por acesso na realização da política pública urbana. De onde aparece então uma nova luz de possibilidades à reflexão e prática da produção da Cidade.

Capítulo 3 – Uma reflexão sobre a Política Urbana

O brutal processo de industrialização, migração e urbanização do Brasil no século XX, levado à frente pela política de Estado orientado a interesses particulares, resultou em cidades, entre outras, como a de Curitiba, em que há a concentração de pessoas, riqueza e de condições sociais, com a simultânea segregação de populações pobres, desprovidas de meios de participação das decisões políticas. As condições sociais de uma grande parte da população foram agravadas pela redução da política pública, em meio à crise econômica internacional e nacional, ocorrida nas duas últimas décadas do século XX, quando se colapsa o Estado Brasileiro de Desenvolvimento Nacional e se desemboca no Neoliberal, em que os interesses exclusivos de mercado dominam as ações do Estado.

O esforço que se fará agora é o de apontar as informações fundamentais para se pensar o fortalecimento das condições (moradia, transporte e demais serviços públicos) da população considerada de interesse social do Brasil, Paraná e de Curitiba, que são sempre representativas nestes conjuntos da sociedade, originada do violento processo capitalista brasileiro, no largo histórico de exploração da mão-de-obra barata, e que se mantém, até os dias de hoje, em precárias condições de reprodução de vida. Sob o intuito de revirar de baixo para cima o Estado Municipal, a análise institucional e financeira segue agora na verificação do orçamento executado, das políticas implementadas e de sua concentração e dispersão regional. Observa-se especialmente os gastos relacionados às funções de urbanismo, transporte e habitação, conjugadas no plano plurianual aos aspectos institucionais da política pública municipal, para se revelar a que e a quem se orienta a realização da política urbana de Curitiba.

A leitura da política urbana foi elaborada através de um conjunto de informações oficiais acessíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba em grande parte ao alcance de todos os cidadãos. A reflexão desta política a seguir, partirá da relevância atribuída ao plano diretor, por exigência da legislação federal, como instrumento básico de execução da política de desenvolvimento urbano, abrangendo o plano plurianual, orçamentos anuais, instrumentos de política de desenvolvimento urbano, planos setoriais e legislações específicas e correlatas. Apresentar-se-á a política habitacional, considerando a estrutura residencial, o mercado de terras, o déficit habitacional, a expansão da ocupação irregular, a produção pública de moradias,

programas e projetos governamentais, padrões de construção e interesses dos empresários. O subtópico final deste capítulo, organiza a discussão dos programas fundamentais, em escala de valor ou em importância social, caso da Habitação, Transporte Coletivo e da Intervenção Viária, segundo as condições de financiamento e a dispersão territorial dos investimentos, estudando ainda os efeitos conseqüentes da especulação imobiliária, da segregação de classes de serviços e de cidadãos no território da cidade.

3.1. A Política Urbana da Capital

A política urbana contemporânea da capital, no início do século XXI, herda dos governos anteriores todo um construto institucional calcado em uma trilogia de estratégias, que se monta a construção social do que é ser curitibano (SÁNCHEZ 1997), o discurso do mito da cidade planejada (OLIVEIRA D 2000) e as suas lacunas (ALBUQUERQUE 2008), em que se encontra a política de habitação, que garante a legitimidade do Estado Municipal. Nesse sentido, é forçoso olhar para os aspectos institucionais da política pública de habitação e outras políticas urbanas que de maneira interdependente impactam na valorização e acesso a terra, como a Lei de Adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo de 2000 e, especialmente, considerando os instrumentos e objetivos do Estatuto das Cidades.

A Lei Ordinária nº 11266/2004 dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, em substituição à Lei Ordinária nº 2828/1966 do famoso Plano 1966. No artigo 6º define que “a política de desenvolvimento urbano da Cidade deverá conduzir ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante os seguintes objetivos” entre eles, a “regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da Cidade”.

No artigo 7º são apontadas as diretrizes da política urbana, na qual consta a de

e elevar a qualidade de vida do cidadão, provendo a inclusão social e reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e áreas do Município, particularmente no que se refere à saúde, educação, cultura, condições habitacionais (...), otimizar a distribuição de infraestruturas (...), democratizar o acesso à terra e à

habitação, e evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Por sua vez, o Macrozoneamento, segundo o artigo 10º da Lei de adequação ao Estatuto da Cidade, estabelece as áreas diferenciadas de adensamento, uso e ocupação do solo, em função das diretrizes de crescimento, da mobilidade urbana, das características ambientais e locacionais, dividindo-as em eixos, a saber: i) estruturante – expansão do centro tradicional e corredores, com a ocupação mista de alta densidade, ii) de adensamento – crescimento da estrutura urbana complementar, com a ocupação mista de média e alta densidade iii) de predominância de ocupação residencial de alta, média e baixa densidade, iv) ocupação mista de média e alta densidade. O artigo 12º afirma que “o território do Município será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender as funções econômicas e sociais da Cidade (...)”. O Parágrafo Único diz que “as leis de Uso e Ocupação do solo e de Parcelamento deverão” (um dia, quem sabe?) “estar compatibilizadas com os objetivos e diretrizes deste Plano Diretor de Curitiba”. Pois até a data desta pesquisa a atualização da lei estava longe de ser realizada.

Contudo a Lei Municipal 9.800/2000 de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, atualmente vigente, anterior à lei do Estatuto da Cidade, desconsidera a essência do novo marco da política urbana (conteúdo mínimo, ou seja, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública), embora defina usos, aproveitamento e ocupação dos solos. Dentre os vários Setores Especiais, a lei de 2000, regulamenta o de Habitação de Interesse Social – SEHIS, “para ordenar a ocupação por meio da urbanização e regularização fundiária, e implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social (...)”. Esta Lei ainda institui incentivos para a implantação dos programas Habitacionais de Interesse Social, permitindo à iniciativa privada o parcelamento dos imóveis em lotes menores que o previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo, a concessão de aumento do potencial construtivo, tanto no aproveitamento como na altura. A primeira mediante contrapartida financeira e a segunda percentual de área do loteamento a ser transferida ao Fundo Municipal de Habitação – FMH.

A política habitacional definida no artigo 25º da Lei do Plano Diretor, na tentativa de adequação ao Estatuto da Cidade, “objetiva orientar ações do poder público e da iniciativa privada propiciando o acesso a moradia, priorizando famílias de menor renda (...)”, destacando

em seu Parágrafo Único, as diretrizes da política de habitação de interesse social para a população de menor renda. Em resumo esta política habitacional diz à COHAB-CT que faça o que deveria institucionalmente fazer, resolver o déficit habitacional e acabar com a fila de espera por atendimento. Apresenta em uma seção única, entre diversas diretrizes²⁷, a de buscar a auto-suficiência interna dos programas habitacionais propiciando o retorno dos recursos aplicados. Esta diretriz da política de habitação de interesse social revela um dos limites da política habitacional como se verá à frente, através do estudo do orçamento do município, que explicita a insuficiência financeira da política habitacional de interesse social, sempre a espera de recursos externos ao município, ao mesmo tempo em que revela a prioridade da política urbana, destinada aos grandes projetos urbanos e projetos privados de ocupação da cidade.

Entretanto, a nova lei de adequação do Plano Diretor de 2004 parece influenciar menos a política de habitação de interesse social do que a lei vigente de uso e ocupação do solo de 2000, na medida em que a primeira enfatiza a política de habitação de interesse social e a última reserva uma parcela restrita do espaço urbano a este uso, com a manutenção de parâmetros urbanísticos aquém da realidade das ocupações sub-normais, e em benefício das condições tradicionais de especulação fundiária, como se verá a frente, com o estudo mais a fundo da política de habitação e urbana. Com isso chega-se ao limite do discurso do Plano, em que palavras não bastam, e a vontade é explicitada pela realização política, que se revela ou se desvela, entre outras formas, pela execução do orçamento público.

Mas antes de se debruçar sobre estas peças, é válido observar a implantação e os limites institucionais dos instrumentos de política de desenvolvimento urbano do Estatuto da Cidade regulamentados pela lei de adequação do plano de Curitiba. O artigo 52 que compõe o capítulo dos instrumentos de política de uso compulsório, mesmo definindo terreno não-edificado (coeficiente de construção igual a zero), subutilizado (situados em eixos estruturais e de adensamento, com coeficiente de construção inferior a 5% do previsto em legislação, imóveis

²⁷ As diretrizes do Parágrafo Único, da política de habitação de interesse social, Artigo 25 da Lei de Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade de 2004, são: i) diversificar as modalidades de acesso à moradia, ii) estabelecer normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo, edificações, regularização fundiária e urbanização de áreas, iii) instituir zonas especiais de interesse social, iv) estabelecer critérios para regularização de ocupações, v) promover a realocação de moradores residentes em áreas impróprias, vi) permitir o parcelamento, uso e ocupação de interesse social com parâmetros diferenciados, vii) produzir moradias e lotes urbanizados, viii) regularização fundiária e urbanização de áreas de assentamentos sub-normais, ix) promover melhorias nas condições de habitabilidade às moradias existentes, x) promover assistência técnica e jurídica, xi) promover a capacidade de gestão do setor público, e xii) buscar a auto-suficiência interna dos programas habitacionais propiciando o retorno dos recursos aplicados.

com edificações paralisadas ou em ruínas) e não utilizado (no caso de edificações requisita-se (artigo 53) legislação específica), excluindo as áreas de interesse público e cuidado ambiental, não possibilitou a auto-aplicação das medidas de uso compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação paga com títulos da dívida pública. Isso por que, o artigo 51, que regulamenta a ação do poder público junto aos proprietários do solo urbano, em desacordo com a lei, para que promovam seu adequado aproveitamento, sob pena de arcar com as sanções do Estatuto da Cidade, exige lei específica ainda inédita na cidade.

Entre os instrumentos de políticas urbanas em uso, o que está melhor regulamentado é o de Transferência de Direito de Construir, com legislação de 2000. O Instrumento de Outorga Onerosa do Direito de Construir, com o efeito de adensar áreas dotadas de infra-estrutura, mediante contrapartida financeira, mesmo que com a previsão de suas finalidades, as macrozonas em que poderia ocorrer, os acréscimos possíveis no coeficiente de construção, conforme legislação de uso e ocupação vigente, exige lei específica para a sua implantação. O mesmo no caso de Operações Urbanas Consorciadas que são intervenções urbanas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, com a proposição e participação de proprietários, moradores e investidores, sob a supervisão do IPPUC.

O que ocorre é que as legislações complementares (Zoneamento, uso e ocupação e os, instrumentos de Política Urbana, Outorga Onerosa, Transferência de Potencial Construtivo e etc.) e os Planos Setoriais (de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado, Habitação de Interesse Social, Desenvolvimento Econômico, Defesa Pública e Defesa Social e Controle Ambiental e Desenvolvimento Sustentável), conforme as disposições finais e transitórias do artigo 87 teriam até agosto de 2007, como o prazo máximo de execução. Os Planos foram elaborados, em especial o de habitação serve para a análise da política urbana a seguir, enquanto as legislações ainda não foram regulamentadas ou só foram em casos pontuais.

A gestão democrática, para a finalidade deste estudo, também é entendida como instrumento de política urbana, ou seja, a discussão no âmbito da câmara de vereadores da cidade, do Conselho de política urbana e Conferência da Cidade, debates, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei, programas e planos, são meios de participação, controle e decisão da política urbana. Isto implica no fato de que legislações importantes apreciadas exclusivamente pela câmara de vereadores, expressam o grau de abertura política. Isto

pode ser qualificado por estudo (de Gusso em PEDROSO et al 2009), em fase de elaboração ²⁸, sobre a participação social na política e planejamento urbano, quando este constata a baixa incorporação de contribuições populares, desde o processo participativo do Plano, em relação às contribuições do legislativo e as alterações da proposta inicial a ser construída “participativamente”. Sob esta concepção de participação, é instituído no ano de 2008 o Conselho da Cidade, auxiliado a partir de 2009, por respectivas Câmaras Técnicas (Habitação e Saneamento de Interesse Social, Grandes Projetos e Obras de Infra-estrutura) que vem observando, desde então, os planos setoriais e as políticas públicas.

Dessa maneira, a legislação municipal, como no caso do plano diretor, regulamentação dos instrumentos de política urbana, zoneamento, uso e ocupação entre outras leis específicas, dentro e fora da regularidade, ao determinar limites e possibilidades de valorização do capital imobiliário, constituem-se como um foco permanente de conflito dos interesses particulares frente ao interesse social nos espaços de participação e influência. Mas o centro de disputa da política urbana está na realização do investimento público, que ao expandir os serviços sociais e a infra-estrutura, transfere diretamente valor às terras particulares. O Conselho da Cidade (consultivo), as câmaras técnicas e em sentido mais amplo a sociedade curitibana são os espaços de disputa, aos quais se destinam as informações, a reflexão e o relato a cerca da política urbana que se seguem, sob o intuito de se pensar a prioridade de leis, programas e projetos sociais e populares no campo da habitação.

3.2. As Finanças da Política Urbana de Curitiba

O Município de Curitiba além de ser a capital e o pólo político e econômico do estado do Paraná, também é um dos mais ricos do país (Tabela 8), com uma Receita Corrente de R\$ 2,4 Bilhões em 2005 ²⁹, população de quase 1,6 Milhão de pessoas (Censo 2000) e receita per capita de mais de R\$ 1,5 Mil (IPEA 2005). Esta abundância foi superada, em termos de Receita Corrente Per Capita, apenas por Vitória e Porto Alegre, mas que por sua vez possuem uma

²⁸ Estudo de caso de Curitiba, pesquisa encomendada pelo Observatório das Metrópoles, a ser editado, 2009.

²⁹ Os dados utilizados para esta argumentação foram restritos ao ano de 2005, pelo fato de serem os mais recentes oferecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em sua seção IPEA - data, em Março de 2009.

população e receita corrente municipal inferiores a de Curitiba. Com isso se quer apresentar esta Cidade, como um dos grandes centros urbanos do país.

Tabela 8 - População Residente em 2000, por Mil Pessoas, Receita Corrente Municipal em 2005, por Milhão de R\$, e Per Capita, das Capitais dos estados do Sul e Sudeste.

Sigla	Nome	População Residente	Receita Corrente Municipal - RCM	RCM Per Capita
ES	Vitória	292,30	706,11	2.415,68
RS	Porto Alegre	1.320,74	2.059,01	1.558,98
PR	Curitiba	1.587,32	2.406,04	1.515,79
SP	São Paulo	9.813,19	14.758,02	1.503,90
RJ	Rio de Janeiro	5.857,90	7.852,58	1.340,51
SC	Florianópolis	332,19	437,47	1.316,93
MG	Belo Horizonte	2.238,53	2.903,28	1.296,96

Fonte: Censo 2000 e IPEA 2009.

As informações que subsidiaram o estudo da realização do PPA 2002-2005 e 2006-2009 foram fornecidas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (Sítio da Secretaria de Finanças, em Informações e Orçamento, acessado em 08/2008), relativas aos orçamentos executado que se teve acesso, entre os anos de 2001 a 2007. As informações orçamentárias dos anos 2008 e 2009 foram retiradas das leis orçamentárias, já que o orçamento realizado destes anos ainda não estava disponível, no momento da finalização da pesquisa. No entanto, pelo fato de o prefeito Beto Richa ter se reeleito em 2008, por mais de 2/3 dos votos, é grande a chance da continuidade da política urbana com a manutenção dos programas e da execução da lei orçamentária, se bem que algumas alterações importantes poderão escapar deste estudo.

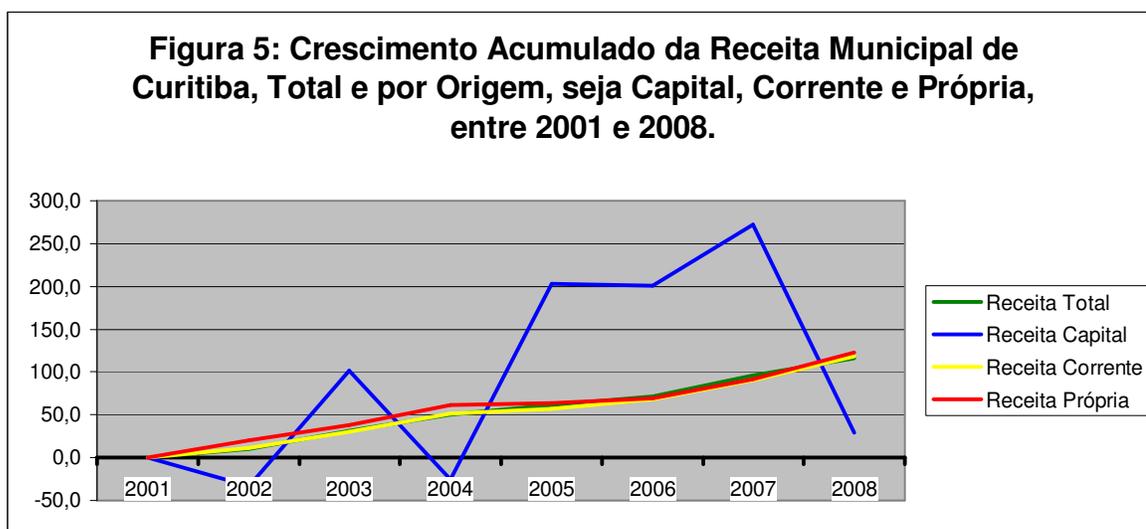
A Receita Total que foi prevista para o Município em 2008 de R\$ 3,3 Bilhões, constituída por 59,5% de Receitas Próprias, 98,3% de receitas Correntes e 1,7% de Receita de Capital, a qual representava cerca de R\$ 55 milhões, que em sua maior parte eram operações de Crédito (Tabela 9). Estas informações e outras relativas às finanças e despesas públicas, são encontradas no sítio www.curitiba.pr.org.br, o qual disponibiliza informações de todas as Secretarias e Órgãos municipais, como no caso da Secretaria de Finanças, que apresenta no tópico Informações, no sub-tópico Orçamento, as contas públicas municipais, em que consta as Receitas, Despesas, Orçamentos e Planos Plurianuais, para diversos anos.

Tabela 9 - Receita Municipal Própria, Corrente, Capital e Total de Curitiba, por fontes (em R\$ 1,00 e percentual), em 2008.

Receita	2008	%
Tributária	930.441.000,00	27,98
Contribuições	127.725.000,00	3,84
Patrimonial	79.180.000,00	2,38
Serviços	669.400.000,00	20,13
Outras Receitas	171.618.000,00	5,16
Receita Próprias	1.978.364.000,00	59,49
Transferências Governamentais	1.291.920.000,00	38,85
Receitas Correntes	3.270.284.000,00	98,35
Operações de Crédito	52.000.000,00	1,56
Alineação de Bens	264.000,00	0,01
Transferência de Capital	2.763.000,00	0,08
Receita Capital	55.027.000,00	1,65
Receita Total	3.325.311.000,00	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

O crescimento da Receita Municipal total entre 2001 e 2008, mostra a sutileza de um fenômeno que começará a se esclarecer a partir de agora. No Gráfico a seguir, chama à atenção o comportamento da linha azul que registra o crescimento acumulado da receita municipal de capitais, ou seja, de dívidas financeiras contraídas, que se mantém reduzida nos quatro anos do governo do Prefeito Cássio Taniguchi (2001-2004), e que tem um substancial aumento nos anos de governo Beto Richa (2005-2009) especialmente pelo aumento das operações de crédito. Agora nos interessa a destinação deste recurso, como se estrutura a política recente da cidade, o seu efeito no conjunto da política urbana e em relação à política habitacional. É oportuno considerar que o ano de 2008, apresenta algumas peculiaridades que ajudam a entender a reversão do crescimento da Receita de Capital, tais como as eleições Municipais, com a re-candidatura do Prefeito Richa e o respeito à lei de responsabilidade fiscal, a qual não permite comprometimento de recursos relativos ao governo posterior.



Fonte: Orçamento Anual da Prefeitura de Curitiba entre 2001 e 2008 (disponibilizado no sítio da Secretaria de Finanças, no tópico informações, acesso entre 10/08/08 a 12/12/08).

Do Orçamento previsto para 2008, a maior despesa isolada programada por função de governo, foi a conta Urbanismo, com de 32 % do total de cerca de R\$ 3,3 Bilhões, enquanto Saúde ficou com 18%, Educação 14,3 %, Habitação 0,6 % e Saneamento 0,0 %. As obrigações legais de despesas municipais em saúde e educação, que são respectivamente de 15% (de acordo com a emenda constitucional nº 29/2000) e 25% (conforme a Constituição de 1988, artigo 212), estavam no caso da primeira política acima do mínimo legal (18%), enquanto a política educacional tinha um gasto fiscal consideravelmente abaixo (cerca de 14,3%) do limite estabelecido pela Constituição. A irrelevância do montante de determinadas funções de política pública, como de Habitação e Saneamento, são difíceis de ser explicadas, mesmo com a justificativa de que estas despesas também constavam na conta Urbanismo e, de outra maneira, pela transferência da política de Saneamento, à SANEPAR, empresa de economia mista gerida pelo governo do estado.

Tabela 10 - Despesas Municipais de Curitiba, por Função, em 2008.

Função	Despesa em R\$ (1,00)	%
Legislativa	76.000.000,00	2,18
Judiciária	17.398.000,00	0,50
Administração	477.119.000,00	13,67
Defesa Nacional	437.000,00	0,01
Segurança Pública	40.349.000,00	1,16
Assistência Social	84.489.000,00	2,42
Previdência Social	239.532.000,00	6,86
Saúde	628.496.000,00	18,01
Trabalho	15.317.000,00	0,44
Educação	498.582.000,00	14,29
Cultura	33.276.000,00	0,95
Urbanismo	1.114.377.000,00	31,93
Habitação	21.126.000,00	0,61
Saneamento	-	0,00
Gestão ambiental	43.941.000,00	1,26
Indústria	6.395.000,00	0,18
Comércio e Serviços	34.349.000,00	0,98
Desporte e Lazer	15.524.000,00	0,44
Encargos Especiais	116.065.000,00	3,33
Reserva de Contingência	27.126.000,00	0,78
Orçamento Anual	3.489.898.000,00	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

Ainda assim, é possível se utilizar de uma proxy, na qual as despesas por funções de Urbanismo e Habitação, que abrangem as políticas de mobilidade, transporte, habitação e saneamento, constituem-se em boa parte da política urbana de Curitiba. Sob esta concepção analisa-se a seguir as características do desembolso dos recursos, referentes a esta política, por parte dos programas contidos nos Planos Pluri-anuais - PPA 2002-2005 e 2006-2009. Isto a fim de se compreender as linhas gerais dos projetos urbanos e de habitação que caracterizam a política anterior ao Estatuto da Cidade, e mais detidamente a política urbana e habitacional posterior à adequação, em 2004, do Plano Diretor de Curitiba.

O segundo mandato do Prefeito Taniguchi, iniciado em 2001, apresentava no PPA 2002-2005 (Sítio da Secretaria de Finanças, em Informações e Orçamento, acessado em 08/2008), os programas gerais que dariam forma ao seu governo, o qual se caracterizaria por um peso representativo das despesas em serviços de transporte coletivo (63,8% do total da despesa em política urbana), serviços urbanos (22,6%) e, menor, das despesas com Infra-estrutura (9,81%),

administração, normatização e fiscalização (com um total de 1,5%), além de gastos pouco representativos em habitação (2,2%). Segundo a proxy antes mencionada, a Política Urbana constituía-se pelas contas das funções Urbanismo (97,8 %) e Habitação (2,2 %), e que no período de 2002 a 2005 juntas totalizaram R\$ 3,1 Bilhões.

O programa de transporte (63,8% do recurso de política urbana), abrange desde a gestão, melhorias, conservação e implantação de terminais, estações tubo e paradas de ônibus, operacionalização e fiscalização dos serviços de transporte e trânsito e o projeto de sistema de transporte rápido (STAC). A conta da sub-função de serviços urbanos forma-se por diversos programas, dos quais são os mais expressivos: o de Manutenção dos Serviços Urbanos (10,12%), relativo à manutenção da rede de iluminação pública, dos serviços de limpeza pública, de funerária, ampliação da área de disposição de resíduos no Aterro Sanitário, o Cidadão em Trânsito (7,19%), relacionado à sinalização, manutenção de viadutos e trincheiras, execução de viaduto sobre a BR 116 e campanhas educativas, e Conservação e Manutenção Viária (4,17%), envolvendo a pavimentação de vias com Fundos FDU, melhorias das condições de tráfego e a manutenção de anti-pó, drenagem, passeios, limpeza e desobstrução em vias públicas.

A sub-função Habitação Urbana (2,21 % das despesas totais da Política Urbana), apresentava no PPA 2002-2005 dois programas, o Linhão do Emprego (0,06 %), com a implantação de parques, e espaços comunitários e barracões de reciclagem, produções de lotes urbanizados e execução de projetos de auto-construção, e o Nossa Vila (2,15 %), que projetava regularização fundiária, realocação dos moradores de áreas de risco ou insalubres, projetos Habitar Brasil e Fonplata, compra de áreas da Vila Bela Vista do Passaúna e da Vila Pantanal, construção das moradias na primeira, e auto-construção, na segunda, na beira do rio Atuba. Estas ações resultaram na produção massiva de lotes urbanizados, com repercussão direta no mercado imobiliário, como se verá a frente, por força da valorização fundiária alimentada por investimentos públicos.

Tabela 11 - Despesas Municipais de Curitiba, em Política Urbana, por Função, Sub-função e Programas, segundo Orçamentos realizados entre 2002 e 2005, em R\$ 1.000,00 e Percentual do Total.

FUNÇÃO - Sub-função - Programas	2002	2003	2004	2005	Total	%
URBANISMO	623.572	717.780	769.625	936.943	3.047.920	97,8
Administração Geral	6.144	4.753	3.570	7.325	21.792	0,7
Ações de Planejamento e de Gestão Urbana	6.144	4.753	3.570	3.477	17.944	0,6
Apoio Administrativo				3.848	3.848	0,1
Normatização e Fiscalização	5.682	6.284	7.504	5.952	25.422	0,8
Ações de Planejamento e de Gestão Urbana	5.682	6.284	7.504	5.952	25.422	0,8
Difusão Cultural	-	450	490	190	1.130	0,0
Novo Rebouças	-	450	490	190	1.130	0,0
Infraestrutura	41.151	67.486	50.590	146.611	305.838	9,8
Linhão do Emprego	4.600				4.600	0,1
Cidadão em Trânsito	8.677	37.100		7.000	52.777	1,7
Conservação e Manutenção dos Logradouros Públicos	9.202	10.105	9.171	9.553	38.031	1,2
Manutenção dos Serviços Urbanos		600		480	1.080	0,0
Transporte Urbano de Curitiba	2.900	21	26.020	117.800	146.741	4,7
Ações de Planejamento e Gestão Urbana	9.272	11.660	7.399	6.528	34.859	1,1
Linhão do Turismo	1.500			250	1.750	0,1
Plano 2000	5.000	8.000	8.000	5.000	26.000	0,8
Serviços Urbanos	131.380	163.307	187.201	222.665	704.553	22,6
Cidadão em Trânsito	29.021	55.500	65.597	74.000	224.118	7,2
Manutenção dos Serviços Urbanos	67.231	69.252	77.807	101.117	315.407	10,1
Conservação e Manutenção Viária		38.555	43.797	47.548	129.900	4,2
Conservação e Manutenção dos Serviços Urbanos	35.128				35.128	1,1
Transportes Coletivos Urbanos	439.215	475.500	520.270	554.200	1.989.185	63,8
Transporte Urbano de Curitiba	439.215	475.500	520.270	554.200	1.989.185	63,8
HABITAÇÃO	4.910	11.830	21.700	30.480	68.920	2,2
Habitação Urbana	4.910	11.830	21.700	30.480	68.920	2,2
Linhão do Emprego	1.810				1.810	0,06
Nossa Vila	3.100	11.830	21.700	30.480	67.110	2,15
Política Urbana	631.382	729.631	817.345	1.085.223	3.116.840	100
Orçamento Municipal	1.690.000	1.940.000	2.250.000	2.425.000	8.305.000	

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

O mandato de Beto Richa que começa em Janeiro de 2005, até pelo fato deste ser o vice-prefeito da gestão anterior, herda em seu primeiro ano os programas de governo desta, contidos no PPA vigente. Contudo, já apresenta neste ano, algumas alterações importantes na condução da política urbana, visível nas linhas do orçamento público, que se acentuariam nos anos subseqüentes, caracterizadas pelo aumento do gasto destinado à função urbanismo, especialmente a subfunção de infraestrutura (obras), com uma menor expansão dos recursos destinados a serviços de transporte coletivo, a mudança do padrão de serviço habitação de interesse social, que antes eram lotes urbanizados e passam a ser em maior parte apartamentos, e o representativo

crescimento geral do gasto em política urbana, especialmente destinado às obras de infraestrutura.

Tabela 12 - Evolução da Proxy da Política Urbana de Curitiba, subdividida por funções e subfunção de governo, em percentuais, de acordo com os orçamentos dos anos de 2002 a 2005 e o total do período.

	2002	2003	2004	2005	Total
Política Urbana (R\$)	631.382	729.631	817.345	1.085.223	3.116.840
Função - Urb. (%)	36,9	37,0	34,2	38,6	36,7
Subfunção - Transp. C. (%)	26,0	24,5	23,1	22,9	24,0
Função - Hab. (%)	0,3	0,6	1,0	1,3	0,8
Política Urbana (%)	37,4	37,6	36,3	44,8	37,5
Orçamento Municipal (R\$)	1.690.000	1.940.000	2.250.000	2.425.000	8.305.000

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

O Plano Plurianual de 2006-2009 (Sítio da Secretaria de Finanças, em Informações e Orçamento, acessado em 08/2008) elaborado no primeiro ano de governo de Roberto Richa, no que diz respeito à política urbana, caracteriza-se em essência por alguns programas de pequeno peso financeiro, como de Planejamento e Gestão Urbana e Gestão Administrativa, Inclusão Digital, Tecno-parque, Se Lig@ Curitiba, Caminhos da Cidade e outros, e os de grande peso financeiro, a saber: Nosso Ambiente, Eixo Metropolitano, Transporte Coletivo, Circulação, Perto de Você e Moro Aqui. Os últimos programas de maior porte são destacados dos outros, por este estudo, em função da relevância e dos impactos sobre os aspectos políticos, sociais, econômicos e financeiros, que representam sobre a produção do espaço urbano, no qual está a maior contribuição que um governo pode possibilitar à população, em termos de facilitação do acesso à cidade ou às suas benesses e riquezas. Sem se desconsiderar as políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e outras, de fundamental relevância, mas que fogem ao foco aqui encaminhado.

Como já observado, a política urbana passa a sofrer importantes transformações, desde o último ano do PPA 2002-2005, as quais ficam mais claras na execução do PPA 2006-2009, em que a despesa de recursos com a sub-função de infra-estrutura (obras), supera a de serviços urbanos, assim como a de transporte coletivo apresenta uma queda representativa, em relação ao conjunto total da política urbana (uma queda da representação no PPA 2006-2009 em relação ao de 2002-2005). A política habitacional também passa por uma alteração, como se verá a frente,

mas que não se mostra pelo aspecto financeiro ou não ao menos, do ponto de vista do Plano Plurianual e Orçamento Anual.

Tabela 13 - Despesas Municipais de Curitiba, em Política Urbana, por Função, Sub-função e Programas, segundo Orçamentos realizados entre 2006 e 2008, em R\$ 1.000,00 e Percentual do Total.

FUNÇÃO - Sub-função - Programas	2006	2007	2008	2009	Total	%
URBANISMO	933.824	1.140.726	1.114.377	1.074.869	4.263.796	35,12
Administração Geral	4.210	5.486	-	-	9.696	0,08
Planejamento e de Gestão Urbana	4.210	5.486	-	-	9.696	0,08
Normatização e Fiscalização	14.782	17.878	15.462	17.740	65.862	0,54
Planejamento e de Gestão Urbana	14.502	17.618	7.748	10.016	49.884	0,41
Gestão administrativa	280	-	7.714	7.724	15.718	0,13
Perto de Você	-	260	-	-	260	0,00
Infra-estrutura	232.347	284.638	223.373	194.710	935.068	7,70
Cidade do Conhecimento	40	-	-	-	40	0,00
Se Lig@ Curitiba	40	4	-	-	44	0,00
Tecnoparque	40	302	10	30	382	0,00
Universidade da Cidade	684	-	-	-	684	0,01
Circulação	51.180	81.498	69.177	76.554	278.409	2,29
Eixo Metropolitano	141.971	144.985	97.590	28.200	412.746	3,40
Transporte Coletivo	500	358	1.040	-	1.898	0,02
Marco Zero	25	204	110	628	967	0,01
Perto de Você	15.811	25.095	20.021	44.359	105.286	0,87
Nosso Ambiente	15.035	16.436	19.958	22.206	73.635	0,61
Planejamento e Gestão Urbana	6.915	13.422	13.047	20.827	54.211	0,45
Caminhos da Cidade	-	1.311	2.020	1.771	5.102	0,04
Cinturão Boa Vizinhança	40	1.022	-	-	1.062	0,01
Desenvolvimento Econômico e Empresarial	-	-	300	-	300	0,00
Curitiba do Futuro	66	-	-	-	66	0,00
Curitiba Metropolitana	-	-	100	145	245	0,00
Serviços Urbanos	161.060	194.917	194.915	130.115	681.007	5,61
Perto de Você	84.910	109.415	109.975	127.266	431.566	3,56
Nosso Ambiente	73.063	81.650	84.940	2.849	242.502	2,00
Planejamento e Gestão Urbana	3.087	3.852	-	-	6.939	0,06
Transporte Coletivo	521.425	637.807	672.600	723.937	2.555.769	21,05
Transporte Coletivo	521.425	637.807	672.600	723.937	2.555.769	21,05
Controle Ambiental	-	-	5.262	6.772	12.034	0,10
Perto de Você	-	-	4.475	5.742	10.217	0,08
Nosso Ambiente	-	-	787	1.030	1.817	0,01
Recuperação de Áreas Degradadas	-	-	2.765	1.595	4.360	0,04
Perto de Você	-	-	2.765	1.595	4.360	0,04
HABITAÇÃO	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	1,37
Habitação Urbana	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	1,37
Moro Aqui	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	1,37
SANEAMENTO	-	-	-	85.669	85.669	0,71
Saneamento Básico	-	-	-	85.669	85.669	0,71
Nosso Ambiente	-	-	-	85.669	85.669	0,71
Política Urbana	955.438	1.169.491	1.135.503	1.169.139	4.429.571	36,5
Orçamento Municipal	2.404.573	2.800.854	3.204.000	3.730.000	12.139.427	

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

A evolução dos gastos, no período de 2006 a 2009, mostrou seu auge em 2007, no caso da Proxy da política urbana, para a função urbanismo e transporte coletivo. Por sua vez, a de despesa por função habitação tem seu ápice em 2009, segundo o orçamento previsto, e a função saneamento volta a integrar o orçamento neste ano. Além da transferência de recursos da função urbana, junto à redução da participação do transporte coletivo, para habitação e saneamento, ocorre uma redução proporcional destinação de recurso a política urbana em relação ao orçamento total. Isso pode ser explicado em parte pela super-estimação da receita fiscal, considerando a conjuntura de crise econômica internacional, e a não incorporação de recursos via conta capital, como o que vinha ocorrendo, com as operações de crédito.

Tabela 14 - Evolução da Proxy da Política Urbana de Curitiba, sub-dividida por funções e sub-função de governo, em percentuais, de acordo com os orçamentos dos anos de 2006 a 2009 e o total do período.

	2006	2007	2008	2009	Total
Política Urbana (R\$)	955.438	1.169.491	1.135.503	1.169.139	4.429.571
Função - Urb. (%)	38,8	40,7	34,8	28,8	35,1
Sub-função - Transp. C. (%)	21,7	22,8	21,0	19,4	21,1
Função - Hab. (%)	0,9	1,0	0,7	2,5	1,4
Função - San. (%)	-	-	-	2,3	0,7
Política Urbana (%)	39,7	41,8	35,4	31,3	36,5
Orçamento Municipal	2.404.573	2.800.854	3.204.000	3.730.000	12.139.427

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

A mudança concreta da condução da política urbana, longe de se tratar de uma reorientação política, segundo a essência do Estatuto da Cidade, como se verá a frente, mantém, estimula e alimenta a valorização das propriedades no mercado imobiliário, por meio de obras, como fica claro com o crescimento do peso financeiro da política encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras – SMOB.

Tabela 15 - Despesas segundo algumas das Funções e Órgãos Públicos Municipais de Curitiba, que realizam a política urbana entre 2002 e 2009, em R\$ 1.000,00 e Percentual.

Despesa por Órgão	2002 - 2005	%	2006 - 2008	%	2002 - 2008	%
Governo Municipal	160.389	5,1	-		160.389	2,5
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	277.686	8,9	298.121	9,1	575.807	9,0
Secretaria Municipal de Obras Públicas	304.677	9,8	767.607	23,5	1.072.284	16,8
Secretaria Municipal de Urbanismo	32.488	1,0	48.122	1,5	80.610	1,3
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano	55.185	1,8	46.817	1,4	102.002	1,6
Fundo de Urbanização de Curitiba	2.206.865	70,8	2.025.239	62,1	4.232.104	66,4
Urbanismo	3.047.920	97,8	3.188.927	97,8	6.236.847	97,8
Secretaria Municipal de Obras Públicas	44.010	1,4	37.665	1,2	81.675	1,3
Fundo Municipal de Habitação	13.910.000	0,4	14.010	0,4	27.920	0,4
Encargos Gerais	11.000	0,4	19.830	0,6	30.830	0,5
Habitação	68.920	2,2	71.505	2,2	140.425	2,2

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

A **nova face** da política urbana de Curitiba, que já tivera a imagem de tecnicamente planejada, em um breve período de democrática, ambientalmente correta, depois humana, agora tem a cara de obreira, dada as intervenções viárias de transporte público e particular, nas avenidas estruturais e setoriais da cidade. Roberto Richa, engenheiro Civil por formação, reelege-se com a sua imagem de capacete branco ³⁰, como o prefeito das grandes obras, vias, trincheiras, binários, ciclovias, parques lineares, ruas e calçadas.

³⁰ Em obras de construção civil, a especialização do trabalho, entre os operários, do que levanta paredes, instala a fiação, o encanamento, o reboco, e de quem diz o que, quando e como fazer, os engenheiros e arquitetos, é retratada pela cor do capacete. Não foi possível descobrir ao certo a origem da explicação sobre porque o capacete branco é usado exclusivamente por engenheiros e arquitetos. Mas pode estar relacionado ao fato de que estes não trabalham diretamente na construção, com a mão à obra, e por isso estar menos exposto às sujeiras e lambanças, que ficam mais longe de sua cabeça.

Foto 1: A Inspeção de Obras Públicas pelo Prefeito Beto Richa



Fonte: <http://www.curitiba.pr.gov.br/Noticia.aspx?n=16146> (acesso em 04/05/09)

A política urbana de Obras também se altera sob o aspecto da política habitacional, que deixa de ser voltada à produção de lotes, para uma maior produção de apartamentos e casas, no atendimento aos inscritos na fila da COHAB-CT. Mas esta mudança evidencia mais ainda a insuficiência da política de habitação na produção de novas moradias, frente à expansão do déficit habitacional, segundo estimativas do próprio IPPUC (PHHIS 2008), e que em parte explica o aumento da irregularidade da ocupação para moradia, em grande medida em função da política fundiária determinada pela legislação arcaica de uso e ocupação dos solos. A falta de atualização da Lei de Uso e Ocupação, à luz do Estatuto da Cidade, somada ao crescimento da inversão em política urbana por parte do Estado Brasileiro, em Curitiba, tem provocado a reafirmação da exclusão espacial progressiva de populações em condições de vulnerabilidade social.

A pretensa mudança da política urbana, do primeiro mandato Richa, como se discutirá a seguir, longe de ser destinada à inclusão regular da população identificada, do ponto de vista da habitação como de interesse social, restringe mais ainda e a expulsa do território da capital, tal e qual a tradição que se remonta ao final do século XIX de higienização urbana, como apresentado no primeiro capítulo. O fenômeno que este estudo começa a aprofundar deve ser reforçado pela compreensão de como se operacionaliza mais detalhadamente a política habitacional, transporte e

infra-estrutura viária, para se conectar este conjunto que produz o fortalecimento das condições de especulação imobiliária, especificamente através dos gastos, dirigindo o acesso a ocupação da parte mais privilegiada do território às populações de maiores rendas, relegando aos mais pobres, áreas mais distantes, inadequadas, em processos de ocupação irregulares e ilegais.

3.3 Os Números da Política Habitacional

A proposta deste sub-tópico é apresentar os números fundamentais em que se assenta a política habitacional, entre a realidade estrutural da habitação de Curitiba, o déficit habitacional existente e a produção orientada pelo setor público. Para isso é necessário se compreender como foi estruturada a política recente de habitação do Município, em relação à duas outras políticas, a fundiária e a financeira, a fim de se entender a inserção desta política específica no conjunto amplo da política urbana. Esta discussão é complementada no tópico seguinte, pela observação de como a política urbana, em seus aspectos fundiários, econômicos e financeiros, impactam as condições políticas, sociais e espaciais de produção da habitação.

A estrutura habitacional de Curitiba (Censo IBGE 2000) era formada por cerca de 471 Mil Domicílios Particulares Permanentes, dos quais 74,9% a condição de ocupação era de proprietário, 17,5% de locatários, 5,8% moradias cedidas, além de outras formas de ocupação. Ainda deste total de Domicílios Permanentes, 12%, mais de 56 mil imóveis, estavam vagos ou desocupados. Mais grave era o número dos aglomerados sub-normais, cerca de 8% do total (37.496 Domicílios). Para o IBGE, estas são áreas em que a posse do terreno é irregular, como invasões de áreas públicas, com pelo menos 51 domicílios, ou seja, favelas com até 50 barracos não foram computadas pelo Censo 2000. Apesar da discrepância entre os dados oficiais e a realidade existente, estes ainda ajudam a sintetizar o quadro habitacional de Curitiba, em que há dois extremos de produção e de consumo de moradia urbana. Por um lado, imóveis desocupados (edificados ou não), em busca de sua valorização no mercado, e por outro, a expansão da ocupação desordenada e irregular do espaço urbano da capital.

Tabela 16 - Domicílios particulares permanentes segundo a condição de ocupação do domicílio, Próprio, Alugado, Cedido e Outras, Sub-normais e Vagos em Curitiba 2000

Condição de Ocupação	Domicílios	%
Próprio	352.996	74,9
Alugado	82.322	17,5
Cedido	27.424	5,8
Outras formas	8.421	1,8
Sub-normal	37.496	8,0
Vagos	56.316	12,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) e Centro de Estatística e Informação (CEI) 2005.

O déficit habitacional básico, em Curitiba no ano 2000, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP 2005), era de cerca de 6,6% do total de domicílios (31.083), composto majoritariamente por Famílias Conviventes na mesma habitação (4,9%), morando em Cômodos (3,8%), em domicílios Rústicos (1,2%) e Improvisados (0,2%). O Déficit Habitacional por Inadequação da infra-estrutura (28.257), o qual indica o número de incidências e não o número domicílios (já que uma unidade poderia conter mais de um caso) tinha na inadequação da infra-estrutura (iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) o seu maior problema (7,8%), seguido pela inadequação fundiária (5,8%), adensamento excessivo (3,5%) e ausência de banheiros (1,8%). O Déficit Habitacional calculado pela IPPUC/COHAB no Plano de Habitação e de Habitação de Interesse Social (PHHIS 2008), que mede a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento sem provisão pelas condições do mercado, era estimado em 9,6% do total de domicílios de Curitiba (cerca de 45.351), além de 62.601 irregulares do ponto de vista da legislação sobre o direito urbanístico e de propriedade. Acresce-se a essa soma a produção de mais 48.467 unidades, prevista pela expansão do Déficit habitacional até 2020, segundo o conceito do IPPUC/COHAB-CT (PHHIS 2008).

Tabela 17 - Déficit Habitacional - DH Básico, Inadequação, Irregularidade e acréscimo do DH

Déficit Habitacional - DH	2000	2007	2020
Básico	31.083		
Inadequação	28.257		
Déficit de Novas Moradias		45.351	
Irregulares		62.601	
Acréscimo de DH			48.467

Fonte: Censo IBGE 2000 e PHHIS 2008.

O PHHIS (2008) previa para a superação do Déficit Habitacional, dimensionado até 2007, a necessidade de cerca de 3 a 14,6 Milhões de m² para a produção de mais de 45 Mil moradias, o que demandaria um investimento para a compra de terras demandadas para a construção de R\$ 91,7 Milhões, no caso do padrão de construção vertical (apartamentos), e R\$ 438,4 Milhões, no caso da construção de moradias horizontais (casas).

Tabela 18 - Custo Total da aquisição de terras e a Área (em m²), por Padrão de Construção, Valores Estimados para a produção de moradias necessárias à superação do Déficit Habitacional.

Padrão de Construção	Horizontal	Mista	Vertical
Custo para aquisição de terras	438.471.608,40	265.092.246,80	91.713.327,30
Área	14.615.720	8.836.416	3.057.111

Fonte: PHHIS 2008.

O diagnóstico do IPPUC (PHHIS 2008) sobre as áreas disponíveis para uso residencial, mostra que dos 222 milhões (de m²) existentes no Município de Curitiba, aproximadamente 60 milhões de m² (27,2 %) ainda estão disponíveis (vagos), distribuídos entre a Zona Residencial, possível de ser mais adensada, Áreas de Preservação Ambiental – APA's, que têm menor capacidade de adensamento, por conta das restrições de uso pelas condições ambientais, além de Outras áreas de uso industrial, serviços e comércio e de interesse público. Entretanto, o zoneamento territorial não prevê o emprego de políticas deliberadas de adensamento regional, nas áreas de melhor infra-estrutura, e destina áreas para habitação de interesse social insuficiente à resolução do déficit diagnosticado, enquanto incentiva a especulação e reserva um conjunto amplo de terras à população de maior renda.

Tabela 19 - Área Total (em m²) de Uso Residencial e de Lotes Vagos, por Zona, Residencial, Área de Preservação Ambiental e Outras, em números Absoluto e Percentual, do Município de Curitiba em 2007.

Zona	Área Total da Zona	%
Residencial	21.134.681	9,5
APA	20.166.426	9,1
Outras	19.139.976	8,6
Total	60.441.083	27,2
Uso Residencial Total	222.287.618	100

Fonte: PHHIS 2008.

Nas áreas mais adensáveis da Zona Residencial, que tem cerca de 21 Milhões de m², os Lotes Vagos concentram-se na Zona Residencial 2 (ZR-2), com cerca de 10 Milhões de m², além da Zona Residencial de ocupação condicionada (ZR-OC), em função das condições ambientais, com cerca de 3 Milhões de m² e 1 Milhão de m² dos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), constituindo um limite do lado de fora da cidade de Curitiba, em que a infraestrutura pública encontra-se em expansão. As Zonas Residenciais 3 (ZR-3) e 4 (ZR-4), são uma parte representativa da área central, com infra-estrutura urbana mais completa, cercada por vias estruturais que conectam as diversas partes da Cidade.

Tabela 20 - Áreas (em m²) de Zoneamento Residencial Total, de Lotes Vagos Absoluto e Percentual e Valor Médio (do m²)

Zona	Área Total de Lotes Vagos	% do total de Lotes Vagos Residenciais	Valor Médio (R\$/M²)
SEHIS	1.651.511,04	7,8	50,53
SE-OI	1.073.459,50	5,1	30,49
ZR2	10.150.224,00	48,0	71,82
ZR3	3.118.200,68	14,8	91,28
ZR4	1.086.030,53	5,1	196,52
ZR-OC	3.102.928,01	14,7	45,61
ZR-U	952.326,78	4,5	37,83
Total Residencial	21.134.680,82	100	-

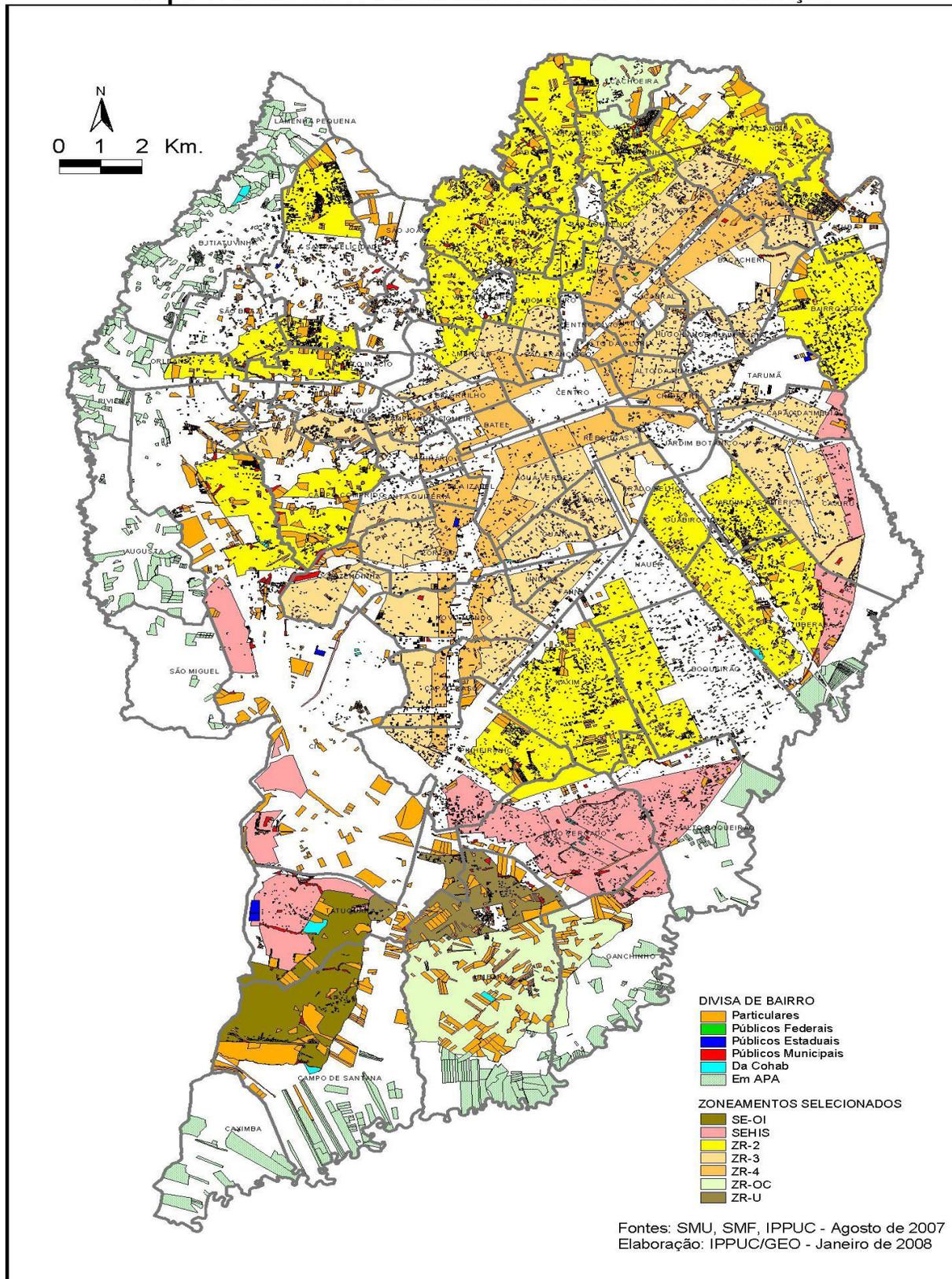
Fonte: PHHIS 2008.

O Mapa de Macrozoneamento de Curitiba (Lei de Uso e Ocupação 2000) a seguir mostra, pelo contraste das cores, as áreas mais periféricas e as áreas mais centrais, cercadas por corredores viários e áreas públicas (na cor branca). Na Tabela 20, vê-se que o valor médio da terra (R\$/m²), por zona e setores com uso residencial, com a área laranja mais escura (ZR-4) de frente para os corredores viários é substancialmente mais valorizada, do que as áreas mais

distantes, e decresce em valor na medida do seu distanciamento do centro, como se observa no caso das áreas laranja clara (ZR-3), amarela (ZR-2), rosa (SEHIS) e marrom (SE-OI). Buscando compreender a enigmática legenda do Mapa de Lotes Vagos e Zoneamento em áreas aptas para a habitação ³¹, produzida na coautoria do IPPUC/COHAB, entende-se que a divisa de bairro de lotes particulares (na cor laranja) é bastante freqüente e pulverizada por todo o zoneamento residencial do município.

³¹ A legenda de Divisa de Bairro que mostra a propriedade dos terrenos, se particular, da COHAB-CT, Área de Preservação Ambiental (APA), ou público federal, estadual e municipal, além de zoneamentos residenciais selecionados.

Mapa 1: LOTES VAGOS E ZONEAMENTO EM ÁREAS APTAS Á HABITAÇÃO



Fonte: PHHS 2008.

Com um Déficit Básico Habitacional em 2000, de mais de 31 Mil mordias, a política habitacional do Curitiba, entre 2001 e 2008, construiu 4.440 apartamentos, 638 casas e 16.499 lotes urbanizados. Isto segundo o sítio do IPPUC, www.ippuc.org, na opção Curitiba em dados – habitação, que informa os conjuntos habitacionais da COHAB-CT desde 1967, por ano, tipo e bairro. Neste período (01-08) foram produzidos ao ano em média 555 apartamentos, 80 casas, e 2.062 lotes. Enquanto o déficit habitacional, calculado pelo IPPUC (PHHS 2008), com base no Déficit Habitacional definido pela FJP (2005), cresceria em média 1.750 unidades ao ano, e a irregularidade (considerando a diferença simples entre o conjunto de inadequações consideradas pela FJP e IPPUC) em mais de 4.250 mil ao ano.

Tabela 21 - Investimento Público Municipal de Curitiba em Conjuntos Habitacionais, seja por meio de Apartamento, Casa e Lote, Percentual, Total e média ao ano, entre 2001 e 2008.

Ano	Apto	%	Casa	%	Lote	%	Total	%
2001	80	1,8	0	0,0	272	1,6	352	1,6
2002	720	16,2	0	0,0	962	5,8	1.682	7,8
2003	164	3,7	0	0,0	4.734	28,7	4.898	22,7
2004	192	4,3	519	81,3	7.532	45,7	8.243	38,2
2005	902	20,3	0	0,0	696	4,2	1.598	7,4
2006	1.144	25,8	36	5,6	1.943	11,8	3.123	14,5
2007	498	11,2	14	2,2	360	2,2	872	4,0
2008	740	16,7	69	10,8	0	0,0	809	3,7
Total	4.440	100	638	100	16.499	100	21.577	100
Média por Ano	555		80		2.062		2.697	

Fonte: IPPUC 2009.

A insuficiência da produção habitacional de interesse social neste período mostra-se também pela expansão absoluta do déficit habitacional, pelos cálculos do IPPUC, para mais de 45 Mil moradias, ou seja, 14 mil unidades a mais na expansão do déficit habitacional, além das moradias populares que foram produzidas. O que chama a atenção é o fato de o aumento do déficit ser maior que a produção de habitações de interesse social, o que denuncia inevitavelmente a expansão da habitação irregular, confirmada pelas informações existentes no diagnóstico do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, da tabela 22.

Tabela 22 - Ocupações Irregulares por Categoria em Curitiba 2000 e 2005.

Categorias	2000	%	2005	%
Assentamento em Regularização	19.199	33,5	17.352	27,9
Assentamento sem Regularização	34.334	59,9	38.048	61,1
Loteamento Clandestino em Regularização	513	0,9	2.101	3,4
Loteamento Clandestino sem Regularização	3.287	5,7	4.766	7,7
Total	57.333	100	62.267	100

Fonte: PHHS 2008.

A despesa corrente do Município, direcionada a Habitação de Interesse Social com o Programa – Moro Aqui, é discriminada abaixo para os orçamentos de 2006 a 2007 e a Lei Orçamentária de 2008, segundo os órgãos encarregados de execução. Nesta apresentação dos gastos relacionados à política habitacional, vê-se que foram despendidos pouco mais de R\$ 71 milhões no período de 2006 a 2008. A LEI Nº 12.816, de 1º de julho de 2008, que dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), com objetivos definidos (Artigo 1º)³², tendo como órgão gestor (Artigo 2º) a Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP), com as ações executadas (Artigo 3º) pela COHAB-CT. Dessa maneira a realização do recurso é feita em maior parte pela SMOP, com pouco mais de 80%, incluindo o FMHIS (27,7%), e a COHAB-CT encarrega-se da operacionalização dos Encargos Gerais do Município (19,6%).

³² Art. 1º O Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, a ser executado em consonância com a Política Municipal de Habitação de Interesse Social estabelecida no art. 27 da Lei Municipal nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004, com a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 e com o Decreto Federal nº 5.796, de 06 de junho de 2006, tem como objetivos: I - promover o acesso à habitação, com prioridade para a população de menor renda; II - integrar os projetos habitacionais com os investimentos em saneamento, infra-estrutura viária e de transportes, e demais serviços urbanos; III - promover a melhoria da qualidade de vida da população, reduzindo as disparidades sociais; IV - propiciar a ocupação do espaço urbano de forma racional e harmônica com o Plano Diretor, respeitando as regras de planejamento urbano, a proteção e a recuperação ambiental e os aspectos sociais e culturais; V - economizar meios e racionalizar recursos, observando o critério de auto-sustentabilidade econômico-financeira dos projetos habitacionais; VI - articular e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções no campo da habitação de interesse social; VII - incentivar a participação da iniciativa privada na solução dos problemas de habitação e ocupação do espaço urbano; VIII - democratizar os procedimentos e processos decisórios; IX - adotar mecanismos de acompanhamento e controle social do desempenho dos programas habitacionais; X - promover a inserção da população no processo de solução dos problemas de habitação e ocupação do espaço urbano, disseminando informações e orientações, em especial quanto aos direitos e deveres dos cidadãos; XI - empregar formas alternativas de produção e de acesso à moradia, através do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, objetivando novas técnicas de produção, construção, comercialização e distribuição de habitações; XII - viabilizar a reserva de terras urbanas, necessária à implementação de programas habitacionais.

Tabela 23 - Os Recursos do Programa Moro Aqui de Habitação, por Órgãos de Governo, total e percentual, entre os anos de 2006 a 2008.

Órgãos de Governo	2006	2007	2008	Total	%
Secretaria Municipal de Obras Públicas	12.514	14.825	10.326	37.665	52,7
Encargos Gerais do Município	5.000	9.330	5.500	19.830	27,7
Fundo Municipal de Habitação de Habitação de Interesse Social - FMHIS	4.100	4.610	5.300	14.010	19,6
Total	21.614	28.765	21.126	71.505	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba, Secretaria de Finanças, em 2009.

Os recursos operacionalizados pela COHAB-CT no ano de 2008, dão uma idéia das ações específicas desta instituição na operacionalização da política habitacional de interesse social. A maior parcela do recurso orçamentário corrente foi despendido em Infra-estrutura e Reassentamento, mais de 40%, a COHAB-CT ficou com cerca de ¼ do total do recurso para a produção de serviços habitacionais diversos. Existindo ainda **projetos** de menor representação como de Urbanização de Assentamentos Precários (1,5%), Execução de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (3,2%), Construção de Moradias e Reassentamento de Famílias em áreas de risco (9,9%), Adquirir e Urbanizar área para Projetos Habitacionais (6,6%) e Continuação da Regularização fundiária, Obras de Infra-estrutura, Construção de casas e equipamentos comunitários e de Recuperação Ambiental (0,5%), além de **atividades** mais cotidianas como de Manutenção dos Serviços Jurídicos (8,5%) e Conservação de áreas, Manutenção dos Serviços de Infra-estrutura em Reassentamentos Precários (1,1%).

Tabela 24 - Ações do Programa Moro Aqui , segundo Orçamento ou Lei Orçamentária Anual de Curitiba de 2008.

Especificações	Valores (em Mil R\$)	%
Participação acionária na COHAB-CT	5.500	26,0
Infraestrutura e Reassentamento - Fonplata	9.000	42,6
Urbanização de Assentamentos Precários	310	1,5
Execução de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	680	3,2
Construção de Moradias e Reassentamento de Famílias em áreas de risco	2.100	9,9
Adquirir e Urbanizar área para Projetos Habitacionais	1.400	6,6
Continuação da Regularização fundiária, de Obras de Infraestrutura, de Construção de casas e equipamentos comunitários e de Recuperação Ambiental	100	0,5
Manutenção dos Serviços Jurídicos e e Conservação de áreas	1.800	8,5
Manutenção dos Serviços de Infraestrutura em Reassentamentos Precários	236	1,1
Total	21.126	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Lei Orçamentária Anual de 2008.

A integração da política habitacional operada entre os níveis federal e municipal, até o ano de 2005, realizou-se majoritariamente pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por meio de parceria com o setor privado, com uma proporção pequena de recursos e ações tratando da habitação de interesse social de maneira mais ampla pela qualificação de áreas já existentes de habitação inadequada, irregular e ilegal. Contudo, houve uma mudança em âmbito nacional, com o início do governo Lula em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, e especialmente pelo aumento do volume de recursos disponíveis para o financiamento da política Urbana, caracteristicamente visando à qualificação de moradias já existente. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em andamento desde 2007, reforçou ainda mais o aporte de recursos, consolidando a política de habitação e saneamento, entre as prioritárias do governo federal, com uma perspectiva mais global, estendendo uma fonte substancial de financiamento, como se observa no caso de Curitiba, para as ações de urbanização de favelas, reassentamento e melhorias das condições de habitação.

Tabela 25 - Recursos tomados junto à CAIXA pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em operações de créditos, segundo Programa/Ação, Valor em R\$ 1,00 e Percentual, segundo os últimos dois mandatos cumpridos.

Ano Contratação	Descrição do Programa	Valor	%
2001	PRO-INF-BAI RE - Urbanização de áreas degradadas, insalubres ou em situação de risco, habitadas por população de baixa renda.	1.963.174	0,5
2001	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	10.579.452	2,9
2002	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	8.648.614	2,4
2003	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	7.954.599	2,2
2004	PPIFAV-ASSPRECH - Urbanização de assentamento pecário, com remanejamento e reassentamento de famílias, implantação de infraestrutura.	20.201.023	5,5
2004	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	25.416.586	6,9
Total do Mandato Taniguchi		74.763.449	20,3
2005	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	9.154.412	2,5
2005	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	20.224.000	5,5
2006	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	7.271.184	2,0
2006	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	54.014.000	14,7
2007	PPIFAV-SAN INT - Urbanização de favela com reassentamento das famílias na propriedade.	88.645.451	24,1
2007	PRO-MORADIA - Urbanização com reassentamento.	36.697.000	10,0
2007	PROM-PROD CONJU - Construção de Conjunto Habitacional.	8.764.000	2,4
2007	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	12.444.000	3,4
2008	PRO-MORADIA - Urbanização com reassentamento.	24.539.000	6,7
2008	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	4.094.153	1,1
2008	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	26.856.000	7,3
Total do Mandato Richa		292.703.200	79,7
Total		367.466.649	100

Fonte: Caixa, Municípios, Controle de Obras em 2009.

A Prefeitura Municipal de Curitiba, segundo a informação da Caixa – GIDUR-CT obteve o repasse total de cerca de R\$ 292 milhões entre 2005 e 2008. Esse recurso cresceu progressivamente no período com um ápice em 2007. Em comparação ao recurso do orçamento fiscal realizado em política habitacional, de cerca de R\$ 71 milhões (19,6%), as operações de crédito constituem-se em cerca de 293 milhões (80,4%). A expansão dos recursos tomados pela prefeitura de Curitiba, como parte da composição do recurso para a política de habitação, bem como, o histórico recente de endividamento público municipal, corresponde ao desempenho do gráfico apresentado no sub-tópico de finanças da política urbana da cidade, em que a linha azul representa a evolução da conta capital de recursos associados a política urbana federal (PAC).

Tabela 26 - Os Recursos realizados com Programas de Habitação, segundo o Orçamento Corrente e Operações de Crédito, junto ao governo Federal, total e percentual, entre os anos de 2005 a 2008.

Habitação	2005	2006	2007	2008	Total	%
Orçamento Corrente	30.480	21.614	28.765	21.126	71.505	19,6
Operações de Crédito	29.378	61.285	146.550	55.489	292.703	80,4
Total	59.858	82.899	175.315	76.615	364.208	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba, Secretaria de Finanças, em 2009.

Estas operações especiais, em dois momentos, considerando o Mandato Taniguchi (2001-2004) e Richa (2005-2008), em primeiro lugar distinguem-se em volume, em que o segundo governo quadruplica o volume de recursos recebidos (79,7% do período), e depois pela predominância do PAR, com 2/3 dos recursos realizados entre 2001 e 2004, com a expansão deste programa no período seguinte, mas com uma proporção relativa menor, pouco mais de 1/3 do total do período, com uma substancial expansão de convênios de projetos de qualificação das melhorias de ocupações já existentes. O padrão de construção da política habitacional, alterou-se na mudança do governo de Taniguchi para o de Richa, em que o primeiro insistiu na política de produção de lotes urbanos, enquanto, o seguinte reduziu o volume de lotes produzidos, com o aumento da produção de habitações, especialmente verticais por meio da iniciativa privada. Entre os motivos da alteração deste padrão, é possível considerar-se a escassez relativa ou valorização de terras, a restrição de projetos e convênios de recursos acessados ou diretrizes da COHAB-CT e IPPUC, do PAR – Programa de Arrendamento Residencial, que é promovido pelo Ministério das Cidades, com operacionalização de recursos pela Caixa, em convênio com a COHAB-CT e executado através da construtoras privadas (Caixa.gov.br/Governo/Controle de Obras Públicas 06/2009).

27 - Recursos tomados junto à CAIXA pela Prefeitura Municipal de Curitiba, em operações de créditos, segundo Programa/Ação, Valor em R\$ 1,00 e Percentual, segundo os últimos dois mandatos cumpridos.

Ano Contratação	Descrição do Programa	Valor	%
2001	PRO-INF-BAI RE - Urbanização de áreas degradadas, insalubres ou em situação de risco, habitadas por população de baixa renda.	1.963.174	0,5
2001	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	10.579.452	2,9
2002	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	8.648.614	2,4
2003	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	7.954.599	2,2
2004	PPIFAV-ASSPRECH - Urbanização de assentamento pecário, com remanejamento e re-assentamento de famílias, implantação de infraestrutura.	20.201.023	5,5
2004	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	25.416.586	6,9
Mandato Taniguchi		74.763.449	20,3
2005	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	9.154.412	2,5
2005	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	20.224.000	5,5
2006	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	7.271.184	2,0
2006	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	54.014.000	14,7
2007	PPIFAV-SAN INT - Urbanização de favela com reassentamento das famílias na propriedade.	88.645.451	24,1
2007	PRO-MORADIA - Urbanização com reassentamento.	36.697.000	10,0
2007	PROM-PROD CONJU - Construção de Conjunto Habitacional.	8.764.000	2,4
2007	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	12.444.000	3,4
2008	PRO-MORADIA - Urbanização com reassentamento.	24.539.000	6,7
2008	URB.REG E INT. - Obras de apoio a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários em Curitiba.	4.094.153	1,1
2008	PAR - Programa de Arrendamento Residencial	26.856.000	7,3
Mandato Richa		292.703.200	79,7
Total		367.466.649	100

Fonte: Caixa, Municípios, Controle de Obras em 2009.

O banco de informações da Caixa, referente às operações de Crédito realizadas pelo PAR, mostra as empresas proponentes de projetos, para a produção de moradia popular e valor dos contratos assinados. As 10 construtoras com maior volume, em valor total R\$ de contratos assumidos junto a Caixa, pertencem à mesma organização política local, o SINDUSCON, segundo o próprio sítio desta instituição, a qual representa então o interesse de cerca de R\$ 166 milhões realizados pela política habitacional do Município entre 2001 e 2008. Mais do que isso, os incentivos institucionais, financeiros e políticos, possibilitam a produção de moradia com parâmetros urbanísticos, tamanho do terreno e infra-estrutura mínima para a regularização do produto junto a COHAB-CT, passando a ser contabilizado por esta Companhia, como produção pública de moradia. Entende-se então como se processa a alteração do padrão do serviço habitacional de lotes para a construção de apartamentos.

Tabela 28 - Empresas Contratantes de Operações de Crédito, junto à Caixa, para o Arrendamento Residencial pelo PAR, em Curitiba, entre 2001 e 2008.

Construtoras	Total do Período	%
ENJIU	32.955.640	19,8
COENGE	24.652.635	14,8
HABITEL	22.668.089	13,6
FMM	19.915.423	12,0
CITTA	15.300.000	9,2
COBEC	12.908.000	7,8
ANDRADE RIBEIRO	8.432.000	5,1
BAURU CONSTR	7.650.000	4,6
CONCRETO	7.248.000	4,4
BRAENGE	6.120.000	3,7
DORIA CONST.	2.720.000	1,6
BAUCON	1.904.000	1,1
AM5	1.904.000	1,1
CIMA	1.759.464	1,1
Total	166.137.251	100

Fonte: Caixa, Municípios, Controle de Obras em 2009.

A expansão dos recursos federais destinados à produção de infra-estrutura para a qualificação de ocupações já existentes, interessa também a outras empresas e até mesmo outros sindicatos de empresários, como a APEOP, que é das empreiteiras de obras públicas, articulados junto aos sindicatos dos especuladores de terra, ADEMI e SECOVI, para a acomodação dos diversos interesses capitalistas, na esteira da produção da cidade. É desta associação de interesses que se origina a estrutura habitacional de Curitiba, cuja especulação de terra, conecta-se a produção da moradia e da infra-estrutura, na destinação de espaços às classes de cidadãos. Em função desta conjuntura da produção de moradia popular, o terreno constitui-se em parte representativa do custo da habitação, variando conforme o afastamento do centro de Curitiba e da dispersão da infra-estrutura pública.

Tabela 29 - O Custo de produção da Moradia Popular e de Interesse Social, por Tipo de Serviço Habitacional e Padrão de Construção, segundos os componentes do Custo Total, de Infraestrutura, Terra e Edificação, em 2008.

Tipo de Serviço Habitacional	Padrão de Construção	INFRA-ESTRUTURA	TERRA	EDIFICAÇÃO	TOTAL
Casa 27m²	Horizontal	3.200,00 12,9	9.668,40 38,9	12.000,00 48,3	24.868,40 100
Casa 27 m²/ Apto 50 m²	Misto	3.200,00 10,0	5.845,35 18,2	23.000,00 71,8	32.045,35 100
Apto 50m²	Vertical	3.200,00 8,2	2.022,30 5,2	34.000,00 86,7	39.222,30 100

Fonte: Tabulação própria, PHHIS 2008, p. 280.

A inexistência de uma política deliberada de habitação de interesse social é constatada pela falta de determinação legal das áreas disponíveis, possíveis e suficientes, para a construção compulsória, sob estímulo do IPTU progressivo no tempo. Como se mostrou, neste sub-tópico, não se trata de falta de informação ou de recursos financeiros, físicos ou método de organização do planejamento urbano, mas dos interesses que vêm realizando-se com a execução da política pública de habitação. Atualmente, como se verá a seguir, o caso em Curitiba é de predominância dos interesses voltados às grandes obras e projetos privados, em prejuízo da consolidação de uma política habitacional de interesse social, que ao contrário anda a reboque da expansão da valorização imobiliária, com a destinação prioritária dos solos adequados disponíveis às populações mais abastadas.

O desarranjo estrutural do mercado imobiliário, entre a produção e o consumo da moradia, do ponto de vista da ociosidade de terras e moradias frente ao déficit habitacional, relaciona-se originalmente pela concentração de terras, riqueza e renda, mas é agravado pela execução de uma política de grandes projetos de “modernização urbana” junto a não mitigação de aspectos da vulnerabilidade social, em que se reforça a disparidade das condições de reprodução social, entre segmentos de uma mesma região. Tema que Milton Santos, como ensinou Rosa Moura em sua participação na banca deste trabalho, chama de modernidade incompleta e que caracteriza a Metrópole Corporativa. Nesse sentido, veremos agora como as políticas urbanas, seja de transporte coletivo, obras de viação, habitação, lotes e outros serviços e investimentos públicos repercutem na formação de preços do mercado imobiliária no período recente.

3.4. A Política dos Programas Urbanos

Em função das dimensões de repercussão dos investimentos públicos sobre os preços imobiliários, seja no tempo como no espaço, com diferentes formas de apropriação de valor e concentrada por classes de cidadãos, cada um dos programas de governo selecionados para análise, será abordado com um nível de profundidade relativo à sua influência na condução política e na determinação captada do nível de preço da terra em Curitiba. Em primeiro lugar considera-se o volume de recurso fiscal e financeiro destinados aos respectivos programas, já que um dos limites da política pública é dado pela capacidade de realizá-la, especialmente considerando os interesses políticos e/ou econômicos que permeiam o Estado, entrincheirados na disputa das decisões de produção da política urbana, e depois a dispersão espacial dos gastos destinados à implementação da infra-estrutura e dos serviços urbanos.

Na realização financeira dos gastos correntes dos programas de governo, posteriores a Lei do Estatuto da Cidade e de “Adequação” do Plano Diretor de Curitiba, no que tange à política urbana, segundo consta no Plano-plurianual 2006-2009, em seu Anexo II, destacam-se nas informações do orçamento no período, em função de sua magnitude, os programas: Circulação (3,3% do Orçamento Total do período analisado) e Eixo Metropolitano (4,9%), representando as ações em obras viárias, o programa Transporte Coletivo (20,2%), o programa de comunicação Perto de Você (6,8%) e o de Habitação Moro Aqui (2%). Estes programas juntos representavam mais de 47,3% do Orçamento Fiscal do Municipal no período de 2006 a 2009, ou seja, cerca de R\$ 4 Bilhões.

Tabela 30 - Realização do Orçamento Municipal de Curitiba, segundo o Plano Plurianual, por Programas em R\$ 1.000,00, entre 2006 e 2008.

Programas	2006	2007	2008	2009	Executado	%
Circulação	51.180	81.498	69.177	76.544	278.399	3,3
Eixo Metropolitano	141.971	144.985	97.590	28.200	412.746	4,9
Moro Aqui	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	2,0
Perto de Você	116.699	134.770	137.236	178.962	567.667	6,8
Transporte Coletivo	521.925	637.165	672.640	723.937	2.555.667	30,4
Total	853.389	1.027.183	997.769	1.101.913	3.980.254	47,3
Orçamento Fiscal Municipal (OFM)	2.404.573	2.800.854	3.204.000	3.730.000	8.409.427	100,0
% Programas em relação ao OFM	35,5	36,7	31,1	29,5	47,3	47,3

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

Inicia-se a análise desse período pelo **programa Perto de Você**, que antes foi apresentado como de comunicação social, mas não deixa de ter o seu lado político, na medida em que almeja aumentar o diálogo entre a administração pública municipal e a comunidade. Os indicadores deste programa mostram bem, o que objetivamente, a prefeitura pretende, entre: reduzir danos a equipamentos públicos, estabelecer parceria com voluntários, resolver solicitações, envolver e medir a satisfação da população com os serviços públicos (pavimentação, roçadas, drenagem, iluminação pública, combate a enchentes, erosão e etc.), com a redução das reclamações. Sem retirar o mérito da proposta do programa, a crítica que se faz, é ao peso financeiro deste, em comparação com o total de despesa corrente com a política habitacional (R\$ 165 Milhões do orçamento no mesmo período), já que são R\$ 567 Milhões para se tratar da relação da prefeitura com a população.

O programa de Transporte Coletivo, como apresentado no PPA 2006-2009, orienta-se a melhoria da mobilidade através do aperfeiçoamento do sistema de transporte, com vistas a atrair mais usuários. A política de transporte coletivo, que comporta uma imensa infra-estrutura de Terminais, Estações, Tubos e Veículos, representa grande parte do orçamento corrente público municipal, cerca de R\$ 2,5 Bilhões entre 2006 e 2009, além da contribuição da tarifa pública, constituindo-se em um fenômeno central para o entendimento da política urbana. Não só por sustentar interesses de políticos e empresários nos ciclos de sucessão eleitoral e de acumulação capitalista, mas por ajudar na medida da expansão urbana da capital, a determinar o lugar de cada classe de cidadão, especialmente pela articulação das condições de trabalho, transporte e moradia.

O debate sobre o transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba, sob o aspecto político e sócio-econômico, deve considerar entre diversos aspectos primordiais, a relevância da capital do Estado na hierarquia deste sistema, a sua estruturação espacial e os problemas que decorrem de fatores como adensamento populacional, transformação metropolitana da cidade, concentração de população de baixa renda, e a tarifa, da qual se desdobra o acesso a este serviço público. Discute-se agora a tarifa e o gasto fiscal, por serem centrais na determinação do ciclo político local, em função tanto da concentração do mercado de serviços públicos de transporte coletivo como da afinidade entre o conjunto mais amplo de interesses, de um lado das empresas de manter os serviços e obras públicas como estão, afinal de contas é um “modelo”, e de outro, dos grupos políticos que vêm orientando a construção da capital, ambos sob a finalidade de sua própria acumulação sustentada através do Estado.

As mudanças mais conhecidas do sistema de transporte, como ônibus expressos e ligeirinhos, introduzidas respectivamente nas décadas de 1970 e 1990, requereram adaptações nos veículos para operação no sistema concebido pelo poder público municipal, que além da praticidade proporcionada, também representaram uma sólida barreira de mercado à entrada de novas empresas. Essa barreira constitui-se pelo risco de imobilização de capital em ônibus especiais, onerosamente adaptados, a outras atividades, além do volume de capital e influência política necessários à concessão da regularidade para o serviço de transporte coletivo. Assim se consolida a concentração desde mercado já na década de 1970, nas mesmas 10 empresas em atividade até os dias hoje.

Deste processo que se inicia no meado e transcende o fim de um mesmo século XX, destaca-se a concentração do mercado de serviço de transporte público, consolidado na década de 1970, seguida da mobilização política das empresas de ônibus para a defesa de seus interesses nos anos 80. As 10 empresas de transporte coletivo regulares de Curitiba³³ representadas pela SETRANSP, Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana, têm plena convergência de interesses com outros Sindicatos, como do mercado imobiliário SINDUSCON, ADEMI e SECOVI e da construção de obras públicas APEOP, como se verá a seguir. No entanto, a SETRANSP representa o centro de poder econômico e político historicamente organizado, no acesso a grande parte do orçamento público de Curitiba, que se realiza através da empresa de Urbanismo – URBS, que atualmente responde por mais de 1/5 do total do recurso municipal, sem qualquer interferência, informação ou prestação de contas à sociedade curitibana.

É com este histórico apresentado que se conclui no findar do século XX a origem da política recente de tarifa pública de transporte coletivo, e se passa à sua análise, a partir do segundo governo Taniguchi, nos primeiros anos do milênio. No último ano do governo Taniguchi, em 2004, um desentendimento entre o futuro candidato a prefeito Beto Richa, a época vice-prefeito, com o prefeito da época, a respeito do aumento da tarifa de transporte coletivo, fez com que o vice-prefeito na ausência do titular, oportunamente reduzisse a tarifa, que depois foi aumentada, tudo às vésperas da eleição. Em 2005, embora a tarifa de transporte público de

³³ As 10 empresas de transporte urbano de Curitiba são as Auto(s) Viação Água Verde Ltda., Viação Curitiba Ltda., Viação Marechal Ltda., Viação Mêrces, Viação Nossa Senhora da Luz, Viação Nossa Senhora do Carmo Ltda., Viação Redentor Ltda., Viação Cidade Sorriso Ltda., Empresa Cristo Rei Ltda. e Transporte Coletivo Glória Ltda.

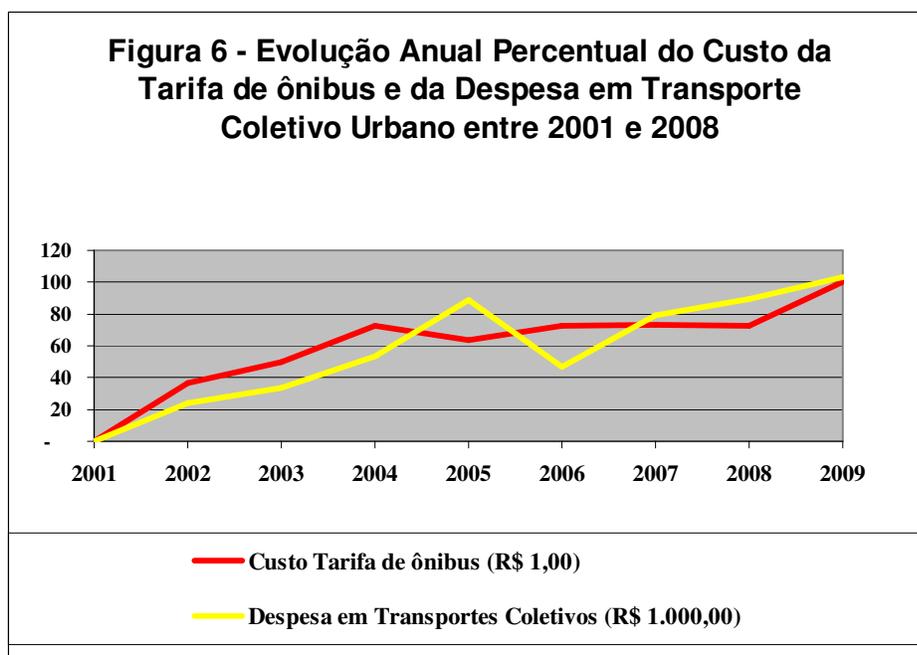
Curitiba, no primeiro ano do governo Richa, tenha sido realmente reduzida em R\$ 0,10, voltou a R\$ 1,90 em 2006, mantendo-se constante até 2008, e em janeiro de 2009, após a reeleição de Richa, sem surpresa nenhuma, esta subiu a R\$ 2,20.

Tabela 31 - Evolução do Crescimento Anual do Custo da Tarifa de ônibus, da Despesa em Transportes Coletivos Urbanos e do Orçamento Anual, entre 2001 e 2008.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008/09
Custo Tarifa de ônibus (R\$ 1,00)	1,10	1,50	1,65	1,90	1,80	1,90	1,90	2,20
Despesa em Transportes Coletivos Urbanos (R\$ 1.000,00)	356.030	442.115	475.500	546.290	672.000	521.925	638.165	673.640
Orçamento Anual (R\$ 1.000,00)	1.537.000	1.690.000	1.940.000	2.250.000	2.425.000	2.353.691	2.824.411	3.911.233

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

Na representação da Figura 1, observa-se que em todo o segundo mandato de Taniguchi, 2001 a 2004, a tarifa pública teve um crescimento superior à despesa com transporte coletivo deste período. Em 2005, com a redução da tarifa no primeiro ano do Governo Richa, ocorre o crescimento da despesa de transporte custeada pelo orçamento público municipal, apresentando uma pequena queda em 2006, com o aumento do preço da tarifa. O congelamento da tarifa que se seguiu nos anos anteriores às eleições municipais de 2008, foi acompanhado pelo aumento da despesa pública de transporte coletivo. Em Janeiro de 2009, após a nova posse do Prefeito, o reajuste da tarifa pública equipara-se a proporção da evolução das despesas públicas com transporte coletivo, em um padrão de financiamento do serviço semelhante ao segundo governo de Taniguchi.



Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2008, Secretaria de Finanças, Informação sobre Orçamento Anual.

Fica flagrante então que a evolução do preço da tarifa de ônibus é fortemente determinada pelo ciclo político dos mandatos locais. Disso decorre o fato de que o serviço se organiza menos pelo planejamento da expansão do sistema de transporte, do que pelo uso político eleitoral, como um “subsídio” ao setor, quando na verdade é um gasto público, reduzido após as eleições, com o aumento da tarifa, transferindo-se nestes momentos o custo do sistema de transporte coletivo para os usuários. Essa dinâmica sustenta os interesses de políticos e empresários nos ciclos de sucessão eleitoral e de acumulação capitalista, em projetos de expansão e manutenção do conjunto de serviços públicos municipais, quando da produção de infra-estrutura de ônibus, estações, vias, iluminação, habitação e saneamento, de maneira que determina o lugar de cada classe de cidadão no espaço da cidade, pela articulação das condições de transporte e equipamentos públicos ao trabalho e moradia.

Não é de difícil constatação a destinação dos serviços e da infra-estrutura pública, determinada por classe de cidadão, ou seja, pelo seu nível de renda, em espaços dotados de consolidada infra-estrutura pública e social, enquanto outros se mantêm impossibilitados, de acesso a serviços de saneamento ambiental, a propriedade legal da moradia regular e ao padrão de transporte público (como do modelo de Curitiba). É fácil o usuário de transporte coletivo concordar que este serviço é bom quando você o utiliza nas linhas de expresso, ligeirinhos e

coletores em pequenos trechos, fora do horário de pico e ao redor ou próximo às vias que levam ao centro. O sistema de transporte coletivo mostra suas inconsistências e obstáculos na medida em que o passageiro percorre grandes distâncias, por várias conexões, especialmente no horário de maior fluxo de trabalho e estudo. A partir dos extremos gradientes qualitativos do serviço de transporte coletivo de ônibus, conclui-se que este funciona melhor para turismo e lazer do que para o trabalho e estudo na cidade.

O programa de Transporte Coletivo, como apresentado no Plano Pluri-anual de Curitiba 2006-2009, pretendendo orientar à melhoria da mobilidade através do aperfeiçoamento do sistema de transporte, com vistas a atrair mais usuários, apontava a expansão da infra-estrutura de Terminais, Estações, Tubos e Veículos (ônibus). Para isso foi previsto um gasto público municipal, de cerca de R\$ 2,5 Bilhões entre 2006 e 2009. Embora seja gasto essa fabulosa quantidade de recurso público - sustentada pelo fato de que o orçamento municipal de Curitiba é o terceiro maior do Brasil, em termos per capita - o transporte coletivo da cidade não é exceção no país, no que diz respeito ao acesso pelos grupos que mais necessitam deste meio de transporte, seja por falta de alternativa ou por opção, e especialmente para os moradores dos lugares mais distantes do centro.

Um fato deve ser destacado: a omissão de informação de interesse público relativo à prestação do serviço também público de transporte coletivo. Nenhum outro aspecto do serviço municipal tem seus números tão bem guardados quanto este serviço. Um cidadão interessado em buscar informações relevantes a respeito da prestação do serviço de transporte coletivo decepciona-se na verificação do sítio da prefeitura. Pois observa neste, a falta de especificação do programa de transporte coletivo, no orçamento municipal de 2001 a 2009, detalhado em atividades e projetos, a exemplo de outros programas, como de habitação. Os interessados em política urbana não encontrarão no diagnóstico do plano de mobilidade³⁴, informação também disponível neste sítio, uma descrição detalhada dos custos e do histórico de serviço (número de pessoas transportadas), sob a ausência de uma proposta objetiva de transporte coletivo em massa, considerando as condições diferenciadas dos cidadãos. Fica também o registro de que o deputado estadual Tadeu Veneri, pelo Partido dos Trabalhadores, durante a conversa entre autores da

³⁴ PLANMOB, Curitiba. Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado. Curitiba, Prefeitura Municipal, IPPUC e COHAB-CT 2008.

revista RMC em Debate (SENGE 2009), confidenciou a sua insistência enquanto parlamentar, sem sucesso a oito anos, de acesso a este tipo de informação junto a URBS.

O transporte coletivo de Curitiba tem uma boa infra-estrutura, porém melhor de se apresentar na sua parte mais visível em determinadas áreas mais privilegiadas e centrais, do que para se utilizar e viver no dia-a-dia por toda esta Cidade, especialmente para as pessoas de menores níveis de renda, que residem e trabalham a maiores distâncias. A condução política do Estado, por parte dos interesses privados que se perpetuam há décadas na história da cidade, tem nas empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo a “espinha dorsal” da estrutura mais bem estabelecida das alavancas que conduzem a política fiscal, fundiária e financeira do governo municipal. A força deste movimento particular, no que toca o serviço público de transporte coletivo, pôde ser representada, tanto pela história, que é anterior a muitos de nós, como também pelo volume de recursos e as oportunas oscilações recentes da tarifa e do gasto fiscal.

Do ponto de vista dos empresários a convergência é construída pela diversidade de projetos complementares na construção da cidade, enquanto a divergência dá-se na distribuição das fatias dos recursos fiscais. Sob este aspecto os empresários do transporte coletivo são os grandes vencedores. Do ponto de vista da sociedade, a convergência é construída pela concentração dos serviços públicos, pelas pessoas de melhores condições sociais, em termos de renda, enquanto a divergência dá-se pelo outro extremo, de pessoas com piores condições de renda, que têm acesso aos piores serviços e infra-estruturas públicas. Isso por força dos interesses ligados à especulação causada por promotores imobiliários que usam a expansão da infra-estrutura para seu próprio lucro.

A expansão do transporte coletivo e da infra-estrutura de vias dá força ao embate de interesses relacionados à composição da estrutura de transporte da cidade, na construção de terminais, estações, pontos de ônibus, vias, calçadas e iluminação, que provocam diferentes escalas de valorização dos preços imobiliários. Isto porque na medida em que se destinam os territórios às específicas classes sociais, como as de renda mais alta, de renda mediana e de renda baixa e os sem renda, oferecem-se distintas qualidades de serviços urbanos, como o transporte coletivo expresso, alimentador e/ou convencional, que determina o tempo de viagem, número de conexões ou tipo hierárquico de transporte, segundo vias estruturais, centrais, rodoviárias, setoriais, prioritárias e coletoras, que estimulam mais ou menos a evolução dos preços

imobiliários. A construção política e econômica do sistema de transporte urbano de Curitiba, mesmo que subordinado a interesses particulares, insere-se em alguns grandes projetos e programas de investimentos públicos, como a Linha Verde (Eixo Metropolitano), Grandes Binários e também na urbanização de novas áreas, pela própria realização da política habitacional.

Estes grandes projetos, ao concentrar os investimentos públicos na produção urbana da cidade, sem uma política de uso e ocupação do solo, elevam a valorização dos preços do mercado imobiliário, acabando por selecionar os cidadãos de mais alta renda para a ocupação do território dotado de infra-estrutura mais consolidada. De outro modo, a produção da periferia da cidade, na falta de uma política pública que dê conta da necessidade de moradia, como se viu pela reprodução do déficit habitacional, é realizada pelos próprios moradores por conta e risco, como uma política habitacional popular, com a ocupação irregular da terra, auto-construção, mutirão, contratação informal de trabalhadores e construção da casa em vários anos ou pela vida inteira. Mas este outro modo de produção da cidade, em função do foco do estudo, apesar da importância, não será possível de ser aprofundado. Por isso, analisa-se a seguir, os programas oficiais de intervenções viárias e habitacionais e seus efeitos de concentração e segregação sócio-econômica no território de Curitiba.

Entretanto, estes dois lados da produção cidade, fazem parte da conjuntura que o **programa Circulação** objetivava facilitar a acessibilidade e mobilidade da população, por meio de obras e ações no sistema viário. Em seus projetos previa-se a construção de Anéis Viários para desviar o trânsito da área central, com Binários e Ligações Urbanas, Segurança e Facilidade na Mobilidade de Pedestres. Este programa construiu uma infra-estrutura viária para o trânsito de veículos de usos coletivos e particulares em alta velocidade, especialmente para a sustentação da expansão do transporte particular, que vem ocorrendo em meio a um fenômeno da frota nacional de veículos. Esse fenômeno associado à defesa dos interesses políticos e econômicos relacionados à prestação do serviço público de Transporte Coletivo, segundo Neves (SENGE 2009, p. 26), em função do alto custo da tarifa, provocou a redução média de 600 mil passageiros entre janeiro a abril 2009. As duas partes da cidade passam a ter mobilidades distintas, para quem tem automóvel, em vias cada vez mais concorridas, e os que transitam por meios de transportes alternativos, seja a pé, bicicleta, vans e ônibus, passando este último a ser uma alternativa de uso ocasional e não prioritário para o trabalho e estudo.

O programa **Eixo Metropolitano**, Também chamado Linha Verde, utiliza recursos da prefeitura e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, ou seja, aumentando a dívida pública municipal em R\$ 121 Milhões, para a reconverção da BR-116 em avenida urbana, com uma via binária exclusiva para ônibus (com o projeto de ampliação da RIT – reconstrução de terminais, remodelagem das estações-tubo, otimização das canaletas de ônibus já existentes, e a compra de ônibus articulados), complementadas por duas vias rápidas em sentido opostos, duas vias marginais de trânsito mais lento, com pavimento e implantação da iluminação nas vias alimentadoras, além de um sistema de câmeras e de controle de velocidade, nos setores sul e norte do eixo.

A Linha Verde dispôs tanto de uma estrutura de transporte particular como coletivo, mas na medida em que se distancia do centro, a existência de lotes vagos ainda não construídos, além de uma série de imóveis com uso tradicional industrial ou serviço, na re-conversão urbana desta via abre espaços a grandes possibilidades de especulação, com a destinação destas áreas à finalidade de uso habitacional para as classes de mais alta renda. Como apresenta Meirinho (2008, p.2), subjacente a obra da Linha Verde, encontra-se os interesses da **valorização imobiliária** do entorno da via, amparados pela lei municipal de zoneamento n. 9.800/2000, que criou o Setor Especial da BR-116(SE BR-116), permitindo a verticalização das construções (de até 12 pavimentos) e a transferência de potencial construtivo desta área, elevando o coeficiente de aproveitamento de 1 para 3, mediante a aquisição de potenciais de outras áreas, aumentando o potencial de realização da acumulação capitalista, **dos empreiteiros** encarregados das obras e das **empresas de transporte coletivo**, vislumbrado a expansão dos serviços e da infra-estrutura pública, já que são pagos por quilometragem percorrida e não por passageiro.

As políticas de Habitação dos governos Taniguchi e Richa, caracterizam-se por serem afastadas das principais vias e das melhores condições de acesso ao transporte coletivo, ou seja, mais distantes do centro. **O programa Linhão do Emprego e Nossa Vila**, no PPA 2002-2005, respondeu pela massiva produção de lotes urbanos, além de alguns projetos de pouca expressão de regularização, infra-estrutura, geração de renda etc., como linhas da política habitacional. O projeto citado pelo Anexo II do PPA 2006-2009 apontava a reformulação do modelo habitacional, que deu origem a uma agenda política, sob a qual se realizou a elaboração do Plano Municipal de Habitação, a Captação de recursos financeiros, a aprovação de novos projetos habitacionais e a modificação do Fundo Municipal de Habitação, agora denominado de interesse

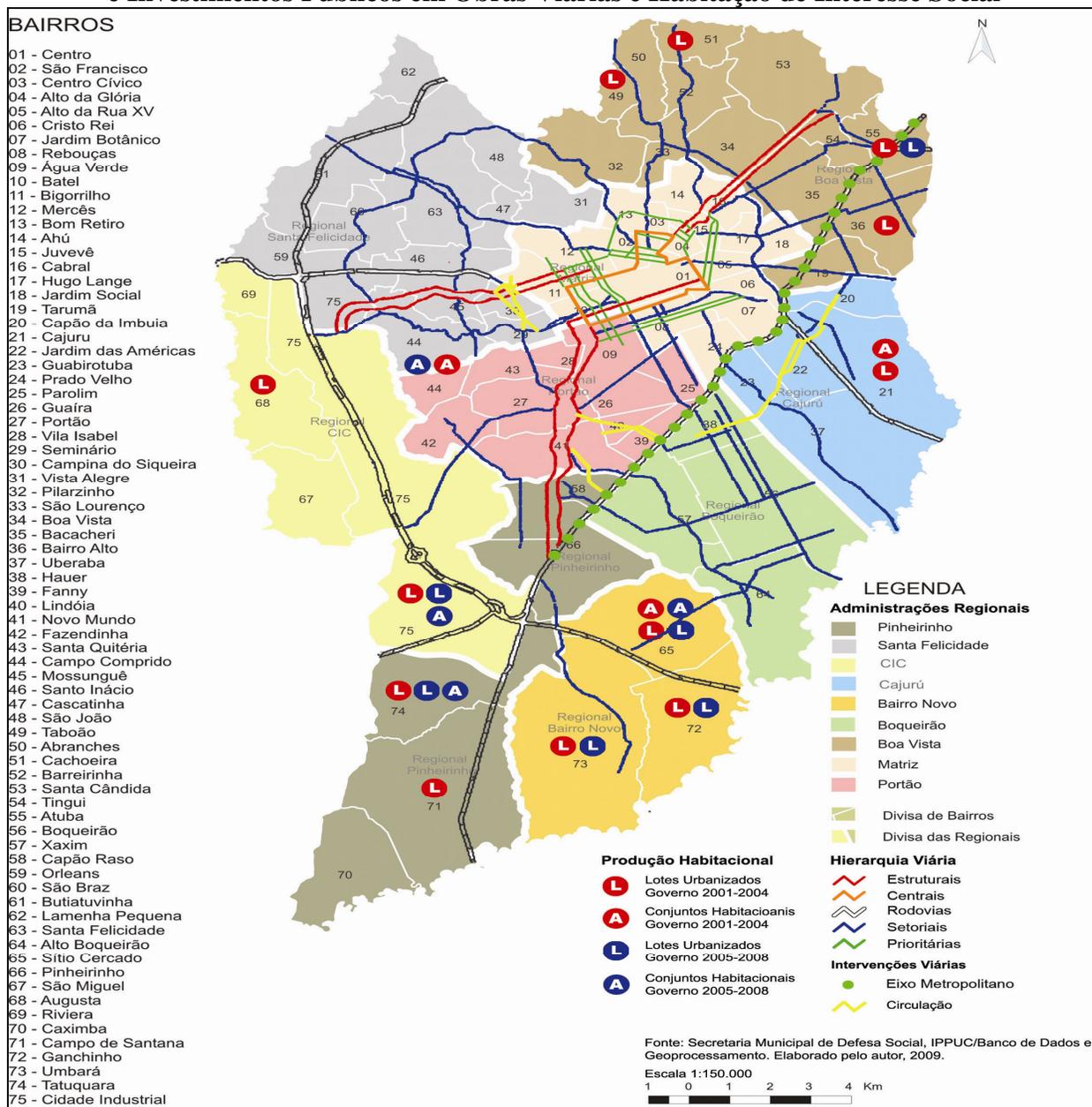
social. **O programa Mora Aqui**, que consta no PPA 2006-2009, objetivava melhorar as condições de qualidade de vida e de atendimento da moradia, à população de baixa renda, com o aumento da produção para 2,5 mil unidades ao ano. Apesar da produção de menos 1 mil moradias no ano de 2008 (IPPUC, Curitiba em Dados, acesso em 08/2008), não se tem informação sobre se estas unidades foram destinadas a população em condição de déficit habitacional.

Esta expansão recente do transporte coletivo, estrutura viária e habitação de interesse social, dispersam-se no território do Município de Curitiba, por 9 áreas específicas das regionais administrativas: Pinheirinho, Sta. Felicidade, CIC, Cajuru, Bairro Novo, Boqueirão, Boa Vista, Matriz e Portão, para a gestão pública das políticas municipais de saúde, educação, assistência social, transporte, habitação, saneamento e outras. A regional Matriz é o centro político, social e econômico, onde se centraliza e concentra a estrutura principal da cidade, no que diz respeito às políticas mencionadas. Os dois programas de obras viárias representam a expansão desta infraestrutura central, mais bem estabelecida em termos de estrutura de transporte coletivo e vias de trânsito, em direção às áreas com solo vago disponíveis para a habitação (ZR-2, 3 e SE-OC discutidas no tópico habitação). As áreas que poderiam servir à resolução déficit habitacional, sob a conjunção da expansão da infra-estrutura pública junto à inexistência de uma política de adensamento da ocupação do solo, que considerasse os impactos políticos, sociais e econômicos do investimento público, são usadas para a continuidade do processo de concentração espacial das pessoas, riqueza e renda, com a simultânea segregação de populações pobres, em espaços inadequados, irregulares e ilegais.

A valorização de determinados espaços urbanos, vale-se dos investimentos públicos, a serviço do fortalecimento das condições de acumulação no mercado imobiliário, para a criação de uma falsa escassez de terras, que existe em relação ao poder das distintas classes sociais, de retenção e acesso a essa preciosa mercadoria (a terra). Na falta de um planejamento político territorial da cidade, por meio da livre valorização do preço do uso (ou des-uso) da terra, processa-se a seleção dos habitantes de mais alta renda para o acesso aos melhores serviços e condições, enquanto se relega às classes de mais baixa renda, espaços mais distantes, menos qualificados e valorizados. A aparente falta de relação entre as políticas públicas urbanas de investimentos em novos conjuntos habitacionais e vias de comunicação rápida, que o Mapa 2 de Intervenções Viárias e Conjuntos Habitacionais poderia suscitar, é bastante coerente à estratégia de concentração da população de mais alta renda que se aproxima das principais vias, enquanto

os conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público municipal, além das ocupações irregulares, com o efeito da valorização das terras, são impelidos a se distanciar destas novas infra-estruturas, em direção a periferia da metrópole.

Mapa 2: Áreas das Regionais de Administração Pública de Curitiba e Investimentos Públicos em Obras Viárias e Habitação de Interesse Social



Fonte: PHHS 2008, Elaboração Ferrara e Borges 2009³⁵.

³⁵ É merecido registrar a junção da formação de Luís Maurício Martins Borges de economista a de Luciana Nicolau Ferrara de Arquiteta, que possibilitou a produção dos Mapas do Investimento Público em Curitiba e da Valorização do Solo.

Com base no ano de 2005, o primeiro do governo Richa, em que se deu a produção do Plano Plurianual (2006-2009), um ano após a Lei de Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, pôde-se aferir a magnitude do processo de valorização da terra, em relação aos investimentos públicos em obras viárias e serviços de habitação (lotes e conjuntos habitacionais), a partir das informações do Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial - INPESPAR (até janeiro a agosto de 2008), considerando o preço médio do solo em R\$/m² por bairro, segundo os negócios registrados em Cartório Oficial. Com isso é possível visualizar nos bairros e regionais administrativas, em que ocorreram os investimentos públicos, como foi representativa a valorização do solo. Utiliza-se como parâmetro de detecção da referida valorização do m² do solo a razão entre o último valor da série em 2008 e o primeiro registro do período analisado, como na Fórmula: Valorização do m² = (preço (em R\$) do m² 2008/ preço (em R\$) do m² 2005) – 1, que serve como Indicador de Valorização do M² dos Bairros (IVM² do Bairro).

Na regional de Santa Felicidade, no noroeste de Curitiba ocorreu um importante investimento público no bairro do Campina do Siqueira (30 – numeração do Mapa das Administrações Regionais de Curitiba 2005) e em suas adjacências. Segundo o Sítio da Prefeitura, na parte dedicada a Secretaria de Obras Públicas – SMOP, no tópico informações, era possível verificar-se as novidades sobre o sistema viário, como “o binário Mário Tourinho que terá 3,4 quilômetros de extensão envolvendo seis ruas de dois bairros - Campina do Siqueira e Bigorriho, com a função de reordenar o trânsito de entrada e saída da cidade e o acesso ao centro, para quem chega a Curitiba pela BR 277, acabando com congestionamentos na entrada e saída da cidade”. Como consequência disso, os bairros São Braz (60), Santa Felicidade (63), Campo Comprido (44), Mossunguê (45), Seminário (31) entre outros, ou seja, os bairros que se estende pela via setorial, que se conecta com a BR -277 constituem-se nas áreas de maior valorização desta regional. Os bairros Cascatinha e Vista Alegre, também apresentam uma representativa valorização, mas com sua explicação mais relacionado à sua ocupação, em grande parte orientada pela Avenida Candido Hartman, um outro eixo urbano.

Tabela 32 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa de Santa Felicidade, em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
30 Campina do Siqueira		X	287,82	340,01	496,12	670,98	133%
47 Cascatinha			133,06	154,64	219,61	285,18	114%
60 São Braz			115,30	173,78	226,59	245,69	113%
63 Santa Felicidade			134,53	177,73	203,45	264,29	96%
31 Vista Alegre			160,71	217,36	291,15	306,90	91%
44 Campo Comprido			165,00	216,06	269,20	301,95	83%
45 Mossunguê			186,50	218,09	234,39	338,64	82%
61 Butiatuvinha			88,48	148,61	124,00	148,30	68%
29 Seminário			338,66	332,00	391,19	566,13	67%
46 Santo Inácio			178,00	247,75	249,25	290,11	63%
59 Orleans			172,12	164,31	212,23	276,17	60%
62 Lamenha Pequena			103,63	127,64	120,02	160,71	55%
48 São João			-	170,44	208,33	182,44	7%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

Na área de administração regional da Matriz, há por um lado, o desdobramento do investimento do Binário Campina do Siqueira - Bigorrrilho, que apesar do aumento substancial do preço da terra, é apequenado, se comparado ao impacto econômico do investimento no Eixo Metropolitano, que representa uma considerável valorização na porção leste desta região, advindo junto à implantação da futura Avenida Linha Verde de Curitiba, com 18 km ligando os bairros Pinheirinho (66) e Atuba (55), em duas fases: a primeira, que se iniciou em 2007 em vias de conclusão, do Pinheirinho ao Jardim Botânico, e a segunda fase, para a qual se negocia recursos internacionais com o BID. Podem-se ver claramente, especialmente nos bairros Jardim Botânico, Prado Velho e Cristo Rei (limítrofes a BR 116), os altos níveis de valorização dos preços que se processam nestas áreas, bem como, no seu entorno, quando em 2005 e 2006, os investimentos são confirmados, e no começo de 2007, passam a ser realizados. Entre o Jardim Botânico, Prado Velho Fanny e outras áreas, a construção de novas pistas, fazem parte de um programa de conexão de diversas regiões, por meio de transporte e vias, no que diz respeito às regionais administrativas, com o centro na Matriz, estreitando relação com as áreas do Cajuru, Boqueirão, Portão e Pinheirinho.

Tabela 33 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa da Matriz em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
7 Jardim Botânico	X		184,88	261,58	351,86	534,25	189%
24 Prado Velho	X		195,22	262,42	457,69	455,86	134%
4 Alto da Glória			345,92	450,64	454,39	676,22	95%
3 Centro Cívico			339,85	424,80	524,16	655,23	93%
8 Rebouças			372,39	547,13	650,72	678,70	82%
16 Cabral			386,53	502,41	513,77	699,43	81%
6 Cristo Rei	X		317,89	488,98	469,64	554,64	74%
13 Bom Retiro			248,25	353,27	289,14	414,73	67%
11 Bigorriho		X	350,93	466,18	471,23	584,91	67%
18 Jardim Social			276,52	342,20	323,07	431,58	56%
17 Hugo Lange			372,93	436,69	538,90	581,85	56%
15 Juvevê			410,56	603,86	582,62	639,28	56%
5 Alto da XV			402,86	462,91	510,58	614,54	53%
14 Ahú			338,30	480,31	381,14	515,84	52%
10 Batel			742,91	1.012,02	1.093,57	1.113,27	50%
1 Centro			840,72	760,95	890,38	1.256,24	49%
2 São Francisco			379,20	468,75	651,79	556,07	47%
12 Mercês			363,09	357,73	410,15	491,35	35%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

A regional do Portão é o centro fundamental para se compreender como o programa Circulação se articula ao Eixo Metropolitano, isso porque os quatro grandes binários anunciados pela Prefeitura, no âmbito da Secretaria de Obras, a saber: Mario Tourinho; Capão do Imbuia – Hauer, Santa Bernadethe e Av. Brasília, além da Linha Verde, encontram-se e se integram neste espaço. Esta área destaca-se por dois motivos, a concentração de obras, tanto do programa Eixo Metropolitano como Circulação, e a característica sócio-espacial da região, que apresenta ao mesmo tempo, terras vagas para a construção, uma ocupação já consolidada e tradicional e outra mais recente, marcada por populações com condições de vulnerabilidade social, o que explica as condições de muitas habitações de inadequação, irregularidade e ilegalidade, como mostram estudos considerados por este trabalho (PHHIS 2008). Nesse contexto, é que ocorre este superadensamento de infraestrutura pública, especialmente na produção de vias para o transporte particular, se bem que servindo ao transporte coletivo. Nesta região foram implementados os “grandes binários” Santa Bernadethe e Av. Brasília, que abrangem os bairros Lindóia (41), Fanny (39), Portão (27) e Novo Mundo (41). O bairro Vila Isabel (28) parece ter sido mais influenciado pelas obras do binário Mário Tourinho, dada a proximidade deste com o bairro Seminário (29).

Tabela 34 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa do Portão, em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
40 Lindóia	X		127,35	202,78	242,21	267,74	110%
28 Vila Izabel			330,49	415,54	513,21	629,35	90%
42 Fazendinha			152,12	219,76	278,12	283,18	86%
39 Fanny	X	X	155,54	247,47	266,87	289,50	86%
27 Portão		X	278,47	414,38	435,34	516,84	86%
41 Novo Mundo	X	XX	227,76	297,87	283,77	404,19	77%
9 Água Verde			362,95	494,42	489,14	635,47	75%
26 Guaíra			179,36	264,65	267,86	289,47	61%
43 Santa Quitéria			292,42	283,97	294,24	435,75	49%
25 Parolin	X		265,80	230,27	273,47	377,21	42%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

A regional do Pinheirinho tem a relevância na sua singularidade, em que o bairro que dá nome a região administrativa (RA), em função de sua ocupação mais antiga e maior densidade populacional, junto ao Capão Raso, ambos mais bem localizados nesta área administrativa, em relação ao centro da cidade, constituem-se em espaço dos investimentos dos programas viários, logo da valorização que acompanha estas operações. A área mais ao sul desta regional (Campo de Santana, Caximba e Tatuquara), ficou esquecida por esta política pública, a pesar dos investimentos realizados em habitação social. No Pinheirinho, o investimento público foi exclusivamente do Programa Eixo metropolitano, com a ligação do expresso da linha verde ao Terminal do Pinheirinho, e a ligação de vias rápidas no sentido centro-sul ao nordeste da cidade. O Capão Raso, no norte da região, a caminho do centro, recebeu investimentos dos dois programas, com a conexão tanto do fluxo viário que vem da direção noroeste, onde ocorreu a operação do Binário Mário Tourinho, que se conecta ao fluxo da Linha Verde, formando um vértice, que se estende até o Pinheirinho (as linhas vermelhas, amarelas e os pontilhados verdes ao sul do Mapa 2 de Investimentos).

Tabela 35 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na na Área da Regional Administrativa do Pinheirinho em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
58 Capão Raso	X	X	216,63	270,44	322,62	400,88	85%
66 Pinheirinho	X		121,07	154,03	159,57	203,39	68%
74 Tatuquara			-	107,70	113,90	171,33	59%
70 Caximba			-	75,52	75,52	100,69	33%
71 Campo de Santana			-	108,18	123,25	138,82	28%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

O binário Capão da Imbuia - Hauer vincula-se ao programa Circulação, que se estende do Boqueirão, no Bairro Hauer até o bairro Capão da Imbuia, o último ao sul da regional Cajuru. Este investimento tem a extensão de 8,6 quilômetros, passa por seis bairros e faz a ligação dos terminais de transporte do Hauer, na Avenida Marechal Floriano, e Capão da Imbuia, na Avenida Afonso Camargo. As obras do programa Eixo Metropolitano, por sua vez, intensificam a relação da Matriz com o bairro Cajuru, com a concentração do investimento em infra-estrutura, com vistas ao transporte particular e coletivo, em uma região consolidada do ponto de vista da infra-estrutura urbana. Isso ocorre enquanto, as áreas de ocupação mais recente menos consolidadas do ponto de vista da adequação da infra-estrutura urbana, nesta mesma regional, ficam a margem destas grandes obras.

Tabela 36 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa da Cajuru em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
21 Cajuru	x	x	124,73	194,37	197,24	238,20	91%
20 Capão da Imbuia	x	x	201,97	218,43	318,06	371,28	84%
37 Uberaba		x	152,00	196,54	215,29	245,20	61%
23 Guabirota	x	x	212,66	291,74	252,18	275,21	29%
22 Jardim das Américas	x	x	271,29	278,30	310,72	344,19	27%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

No caso da regional do Boqueirão, a influência foi inversa, pois na medida em que se concentraram os investimentos no espaço, pelas obras do programa Eixo Metropolitano e Circulação, ocorreu uma menor valorização dos terrenos. A distância da matriz influenciou mais o preço do solo nos bairros, no caso dos terrenos com menor preços-base no início da série,

constituindo-se nos piores solos, mas que apresentaram grande valorização no período, respectivamente o Alto Boqueirão (64), o mais distante, em seguida do Xaxim (57), Boqueirão (56) e depois Hauer (38), o mais próximo e tradicional a caminho do centro. Isto significa a valorização dos piores imóveis, com a melhora da infra-estrutura, no caso de localizações mais distantes, em relação às condições de transporte.

Tabela 37 - Valorização das Terras, em função de Investimentos relacionados a Programas Públicos de Transporte Coletivo, Particular e Habitação, na Área da Regional Administrativa do Boqueirão em Curitiba, entre 2005 e 2008.

Códigos e Bairros	Eixo Metropolitano	Circulação	2005	2006	2007	2008	Valorização do m ²
64 Alto Boqueirão			103,10	149,86	165,68	280,18	172%
57 Xaxim	x		145,46	212,12	231,28	318,88	119%
56 Boqueirão			137,56	209,21	217,23	264,27	92%
38 Hauer	x	x	190,64	259,13	267,38	350,42	84%

Fonte: INPESPAR - 08/2008, PPA 2006-2007.

A implementação das obras como os binários, junto à reconversão da BR 116 e novas pistas, possibilitada pelo contorno metropolitano realizado em 2003, apresenta-se como uma nova fronteira, orientada à valorização do solo, aberta pelo investimento do Estado em infra-estrutura pública. Isso ocorre, por um lado, pela falta de uma política fundiária de interesse social que, de acordo ao Estatuto da Cidade, aplicasse o parcelamento, edificação, uso e ocupação das terras providas de infra-estrutura, por meio especialmente do IPTU progressivo no tempo, para o cumprimento da função social da propriedade; por outro, a inexistência de uma política financeira de recuperação da valorização imobiliária, exacerbada pelos próprios investimentos públicos, que acentua a especulação do mercado imobiliário. Sabe-se, a mais de um século, que políticas de grandes obras urbanas são acompanhadas de grande valorização do solo em seu entorno, o que exige do Estado, se for o caso de garantir a universalidade do direito a terra e moradia, o regramento do uso, ocupação e edificação, pela gestão da valorização do solo urbano provocada pelas intervenções públicas.

A política de habitação apresentada na Tabela 38, considerando-se a produção de lotes urbanizados, casas e apartamentos, relacionada à valorização do m² do solo, no período entre 2001 a 2008, mostra que o aumento de escala deste investimento provocou maiores níveis de valorização do preço da terra. Muito embora se deva considerar a importância de outras fontes de valorização dos terrenos, como a magnitude do preço inicial do terreno, a expansão viária e de

outros infra-estruturas e serviços públicos. Na ausência de uma política fundiária de uso, ocupação e edificação compulsória, com vistas à ocupação de áreas disponíveis e adequadas, fiscal e financeiras de recuperação da valorização imobiliária, originada pelos investimentos públicos, a expansão do sistema de infra-estrutura pública e social é impossibilitado ou obstaculizado, pela relação direta entre o investimento em unidades habitacionais (lotes, casas e apartamentos) e a valorização do m², o que denuncia o movimento de especulação imobiliária acoplado também a esta política pública.

Tabela 38 - A relação entre a Concentração da Produção Total de Lotes, Casas e Apartamentos e a Valorização do m² do solo, segundo investimento da COHAB-CT, por Código, Bairro e Regional de Curitiba, no período de 2001 a 2008.

Bairro	Regional	Unid.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Unidades Habitacionais	Valorização do m ²	
71	Campo de Santana	Pinheirinho	Conjuntos		204	6554							
			Valor m ²	-	7,27	-	-	-	108,18	123,25	138,82	6758	1809%
75	Tatuquara	Pinheirinho	Conjuntos			1477	533	505	1282		248		
			Valor m ²	-	32,02	-	48,40	-	107,70	113,90	171,33	4045	435%
75	Cidade Industrial	CIC	Conjuntos		962	2077	31	709			236		
			Valor m ²	51,19	45,02	94,07	73,08	119,68	119,20	164,59	202,75	4015	296%
65	Sítio Cercado	Bairro Novo	Conjuntos		376	137	537	384	1190	512	256		
			Valor m ²	56,25	95,81	-	110,20	140,58	239,93	222,77	242,65	3392	331%
72	Ganchinho	Bairro Novo	Conjuntos		546		254			360			
			Valor m ²	-	-	-	-	-	18,05	91,80	85,81	1160	375%
73	Umbará	Bairro Novo	Conjuntos			209			472				
			Valor m ²	64,10	66,79	-	95,68	181,80	154,62	169,83	176,75	681	176%
44	Campo Comprido	Santa Felicidade	Conjuntos		344	156			164				
			Valor m ²	76,00	94,51	87,14	135,01	165,00	216,06	269,20	301,95	664	297%
21	Cajuru	Cajuru	Conjuntos		195	76	320		9		40		
			Valor m ²	112,07	100,74	111,69	106,14	124,73	194,37	197,24	238,20	640	113%
37	Uberaba	Cajuru	Conjuntos		335								
			Valor m ²	83,51	101,29	128,06	140,09	152,00	196,54	215,29	245,20	335	194%
68	Augusta	CIC	Conjuntos			207							
			Valor m ²	-	-	-	-	-	79,80	80,68	98,21	207	23%
26	Guaíra	Portão	Conjuntos							29			
			Valor m ²	125,18	123,33	109,35	159,76	179,36	264,65	267,86	289,47	29	131%
36	Bairro Alto	Boa Vista	Conjuntos			20							
			Valor m ²	61,10	81,74	79,36	97,84	105,47	189,38	169,12	199,15	20	226%
55	Atuba	Boa Vista	Conjuntos				6		6				
			Valor m ²	101,34	84,59	-	103,78	114,93	140,85	177,02	197,46	12	95%
49	Taboão	Boa Vista	Conjuntos				5						
			Valor m ²	56,15	54,73	-	78,01	-	88,37	156,48	134,79	5	140%
51	Cachoeira	Boa Vista	Conjuntos				3						
			Valor m ²	-	-	-	46,32	-	70,25	153,54	191,14	3	313%

Fonte: IPPUC data 2009, tabulação própria.

O recorte exclusivo das informações da produção de lotes urbanizados, relacionados à valorização do m² do solo, por código, bairro e regional de Curitiba, no período de 2001 a 2008, indica a associação direta entre a concentração de loteamentos públicos para a produção de lotes urbanizados e o aumento da escala de valorização imobiliária. Algumas ponderações podem ajudar a explicar, por que a política de produção de lotes estimula o mercado imobiliário e atrapalha se não distancia as condições de resolução do déficit habitacional: i) os lotes urbanos têm uma maior demanda efetiva, ou seja, no mínimo para a construção da habitação; depois, ii) a produção de lotes é a política mais barata para o Estado e, por último, iii) o ingresso mais fácil no

mundo da circulação de mercadorias, ou seja, um terreno normalmente é um ativo mais líquido que um imóvel construído, a casa ou apartamento que têm tempo de depreciação do capital investido e maior custo de manutenção.

Tabela 39 - Relação entre a Produção de Lotes Urbanizados e Valorização do m², por Código, Bairro e Regional de Curitiba, segundo investimento da COHAB-CT, no período de 2001 a 2008.

Bairro	Regional	Unidades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Unidades Habitacionais	Valorização do m ²
71	Campo de Santana	Pinheirinho	Lotes			204	6554					
			Valor m ²	-	7,27	-	-	-	108,18	123,25	138,82	6758
75	Cidade Industrial	CIC	Lotes		962	2077	31	303				
			Valor m ²	51,19	45,02	94,07	73,08	119,68	119,20	164,59	202,75	3373
74	Tatuquara	Pinheirinho	Lotes			1477	533	9	942			
			Valor m ²	-	32,02	-	48,40	-	107,70	113,90	171,33	2961
72	Ganchinho	Bairro Novo	Lotes		546		254			360		
			Valor m ²	-	-	-	-	-	18,05	91,80	85,81	1160
65	Sítio Cercado	Bairro Novo	Lotes			129	18	394	523			
			Valor m ²	56,25	95,81	-	110,20	140,58	239,93	222,77	242,65	1064
73	Umbará	Bairro Novo	Lotes			209			472			
			Valor m ²	64,10	66,79	-	95,68	181,80	154,62	169,83	176,75	681
68	Augusta	CIC	Lotes			207						
			Valor m ²	-	-	-	-	-	79,80	80,68	98,21	207
21	Cajuru	Cajuru	Lotes			76	128					
			Valor m ²	112,07	100,74	111,69	106,14	124,73	194,37	197,24	238,20	204
36	Bairro Alto	Boa Vista	Lotes			20						
			Valor m ²	61,10	81,74	79,36	97,84	105,47	189,38	169,12	199,15	20
55	Atuba	Boa Vista	Lotes			6			6			
			Valor m ²	101,34	84,59	-	103,78	114,93	140,85	177,02	197,46	12
49	Taboão	Boa Vista	Lotes			5						
			Valor m ²	56,15	54,73	-	78,01	-	88,37	156,48	134,79	5
51	Cachoeira	Boa Vista	Lotes			3						
			Valor m ²	-	-	-	46,32	-	70,25	153,54	191,14	3

Fonte: IPPUC data 2009, tabulação própria.

Vê-se que em função da própria ação da política habitacional da prefeitura de Curitiba, assim como nas linhas gerais da política urbana da cidade, sob o aspecto fundiário, são restringidas as condições para a produção mais massiva da habitação de interesse social, pela livre valorização do mercado de terras. A recente promoção pública de apartamentos, que passou a ser mais representativa no total, mostrou da mesma maneira acarretar uma representativa valorização do preço da terra no mercado imobiliário, no âmbito dos respectivos bairros, além do maior custo de produção por unidade habitacional, trazendo mais relevância à questão do uso da terra, como aspecto primordial da política habitacional.

Tabela 40 - Relação entre a Produção de Apartamentos e a Valorização do m² do solo, segundo investimentos da COHAB-CT, por Código, Bairro e Regional de Curitiba, no período de 2001 a 2008.

Bairro	Regional	Unidades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Unidades Habitacionais	Valorização do m ²
65	Sítio Cercado	Bairro Novo	Aptos		376	8		640	498	256	1778	331%
			Valor m ²	56,25	95,81	-	110,20	140,58	239,93	222,77		
74	Tatuquara	Pinheirinho	Aptos				496	340		248	1084	435%
			Valor m ²	-	32,02	-	48,40	-	107,70	113,90		
44	Campo Comprido	Santa Felicidade	Aptos		344	156		164			664	297%
			Valor m ²	76,00	94,51	87,14	135,01	165,00	216,06	269,20		
75	Cidade Industrial	CIC	Aptos				406			236	642	296%
			Valor m ²	51,19	45,02	94,07	73,08	119,68	119,20	164,59		
21	Cajuru	Cajuru	Aptos				192				192	113%
			Valor m ²	112,07	100,74	111,69	106,14	124,73	194,37	197,24		

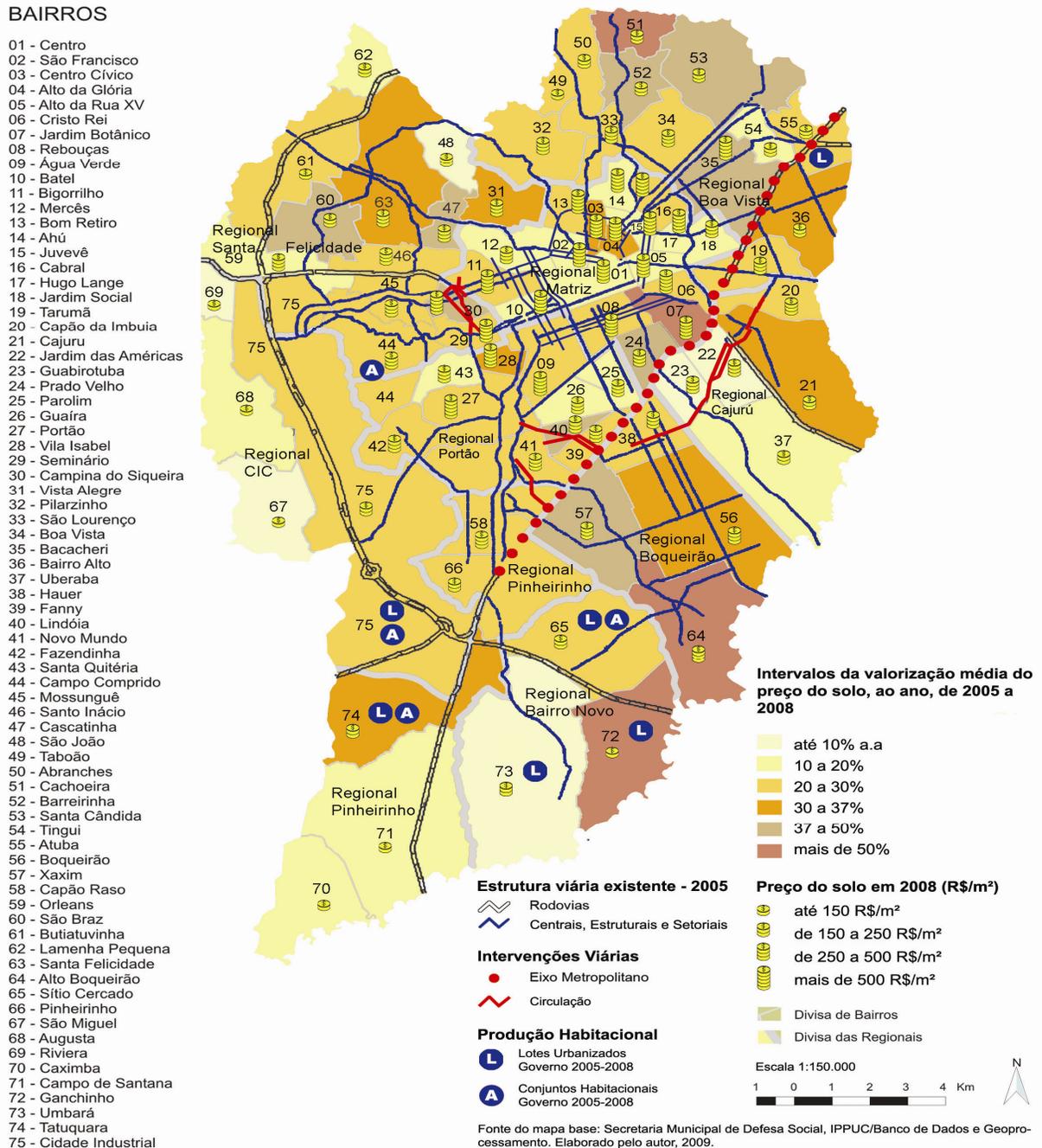
Fonte: IPPUC data 2009, tabulação própria.

A proposital desconexão ou distância da política de habitação da localização das recentes vias de infra-estrutura prioritárias, serve ao propósito de definir o espaço das classes sociais dentro da cidade, que é processado pela livre valorização do preço da terra, produzido pela concentração de grandes investimentos públicos, desprovidos de um projeto democrático de ocupação, que incluísse às classes sociais de mais baixa renda, como de até 3 salários mínimos. Nesse sentido a própria política habitacional de interesse social, funciona como “um tiro pela culatra”, na medida em que pressiona o aumento dos preços da terra na relação direta com a escala econômica dos seus projetos. A descrição da configuração espacial deste investimento, junto à consideração das áreas disponíveis para construção, evidencia a quem se destina a parte mais bem estruturada da cidade.

Como se vê no Mapa 3 do Valor e da Valorização do Solo entre 2005 e 2008, os programas Eixo Metropolitano (Linha Verde), Circulação, e de Produção Habitacional, vêm produzindo uma substancial valorização imobiliária nos bairros contemplados, e nas suas proximidades, diretamente relacionada ao volume dos recursos realizados, a infra-estrutura disponível e a distância do centro da cidade. O processo a expansão das vias tem aprofundado a concentração do valor em um núcleo central, mais bem estabelecido de infraestrutura social, que a partir da Regional Matriz, tem extravasado um vetor de valorização em direção às Regionais Boqueirão, Boa Vista, Santa Felicidade e em parte da Regional Cajuru. A Regional Boa Vista apesar de não ter recebido as obras da II Fase da Linha Verde, em função do anúncio oficial da sua futura realização, junto a estrutura viária existente e o investimento habitacional em lotes implementados pelo segundo governo Taniguchi (Mapa 2), explicam as condições de expansão dos preços imobiliários dos terrenos desta região. A produção habitacional pública de interesse social, realizada em áreas distantes, como a Regional CIC, Pinheirinho e Bairro Novo, apesar da

menor magnitude do preço do solo, tem coincidido com substanciais taxas anuais de incremento da valorização do solo na periferia de Curitiba.

Mapa 3: Valor do solo em Curitiba em 2008 e de sua Valorização, entre 2005 a 2008, considerando a Infraestrutura Viária Existente, as Intervenções Viárias e as Produções Habitacionais.



Fonte: PHHIS 2008, Elaboração Ferrara e Borges 2009.

A concentração da estrutura viária, com a conseqüente valorização do mercado imobiliário, serve a um claro propósito de seleção da população de mais alta renda para a moradia na região de melhor infra-estrutura pública e social. A política habitacional “faz” alguma política pública, já que produz serviços habitacionais, mesmo que aquém da necessidade apontada pelo déficit habitacional do IPPUC, essencialmente localizada na periferia, vizinha ao processo de ocupação popular informal do espaço da cidade. Mas que justificam a posterior intervenção pública para a expansão da infra-estrutura até a ocupação ilegal, irregular e inadequada da cidade, enquanto os terrenos com infra-estrutura adequada e disponíveis estão sendo conservados para a valorização patrimonial privada nas redondezas do centro (Regional Matriz). Este movimento de concentração da política viária, em um centro valorizado, e de desconcentração da política habitacional, serve aos interesses dos proprietários de imóveis, empreiteiras de obras públicas e aos prestadores do serviço de transporte coletivo, em prejuízo da coletividade de munícipes e cidadãos que de maneira geral gastam mais para morar, seja em casa própria, alugada, regulares e irregulares, para se transportar, seja de ônibus ou de carro, e para acessar os serviços públicos e sociais da cidade.

A política urbana vista como a concentração de infra-estrutura e serviços públicos do centro até a periferia, define as condições sociais de produção e apropriação do espaço urbano, que segundo o que foi dito, reserva os serviços públicos e sociais, tais como moradia, transporte e vias, entre outros, de primeira linha, para a população da região central, e os piores lugares, casas, transporte, equipamentos públicos e a sua falta, ou seja, os serviços de segunda linha, à população da periferia. Assim, os investimentos públicos, vistos pela articulação da política de transporte, viária e habitacional, cumprem o propósito da valorização dos ativos no mercado imobiliário, o que aprofunda a concentração e segregação de classes sociais, compatibilizadas segundo o nível de renda e condição de trabalho, através da disposição dos serviços de educação, saúde, moradia, saneamento e transporte e etc., com o aprofundamento da construção de “cidades” (apartadas) dentro da cidade, na concentração tanto das condições sócio-econômicas, bem como, de vulnerabilidade social.

Considerações Finais

A história do capitalismo brasileiro construído pela ocupação espacial dispersa, de uma organização econômica colonial não integrada, voltada à demanda do mercado externo, configurou diversas estruturas sociais e regionalidades, determinadas por relações de Mercado e do Estado, com uma tradição comum de concentração de terras e riqueza socialmente produzida pelo trabalho caracteristicamente não especializado e barato. No momento do acirramento do processo de industrialização, cujo efeito foi de transformar a sociedade, com a concentração populacional e econômica no espaço urbano, no caso do Brasil também manteve outros aspectos, como a concentração da propriedade da terra, renda e riqueza. Isso legou a grande parte da população do país, em função da pobreza das condições materiais e intelectuais de trabalho e de direitos civis, a inacessibilidade histórica à propriedade da terra e à moradia regular restando à população dos níveis de renda mais baixos, a ocupação ilegal de terras, por vezes em áreas ambientalmente impróprias ou de risco.

Esse limite estrutural da realização da moradia regular, adequada e legal, no caso das classes sociais de renda mais baixas, não pode ser resolvido por nenhuma das soluções de políticas habitacionais, adotadas até hoje, segundo o histórico apresentado de política urbana no país, pois na medida em que se expandia a infra-estrutura pública, negociavam-se os terrenos mais bem localizados, conservando sempre um estoque de imóveis aquém da sua plena utilização, a fim de aumentar o valor patrimonial do capital local, com a chancela do Estado brasileiro em seus vários poderes e níveis institucionais. O caso da política urbana de Curitiba, em que o planejamento antecedeu e subordinou a sua implementação, sob o acordo do arranjo de interesses políticos e econômicos dominantes, chama a atenção tanto pela notoriedade conquistada pela cidade, em função de sua capacidade em valorizar determinados espaços e vias, para a promoção de um urbano aparentemente “planejado”, como também a de velar aspectos primordiais de competência da ação pública municipal, que estão longe de servir de modelo, como no que diz respeito à habitação popular e transporte de massa.

A construção política, econômica e cultural da capital do Paraná foi empreendida decisivamente pela ação do Estado, com a inversão na produção industrial estatal, em infraestrutura pública e financiamento do investimento privado, acoplado aos investimentos de

capital estrangeiro, na produção de bens de capital e de bens de consumo durável. A elite econômica regional, além das atividades de serviços e comércio, produção de bens de consumo não durável, extração de recursos naturais e construção civil, em uma quase permanente aliança com a elite em trânsito no poder público municipal, alimentou-se de um segmento bastante abundante, em termos de valorização capitalista, que é o setor de prestação de serviços públicos e de construção da infra-estrutura urbana pública e social. Nesse sentido, o setor privado de transporte coletivo parece ser estratégico no jogo político que envolveu a relação público-privada, de disputa pela proporção de recurso fiscal, respondendo por grande parte dos recursos, da capacidade de investimento e do orçamento público municipal. Além disso, os empresários do setor de produção de obras públicas e civis beneficiaram-se da antecipação de ganhos de valorização advinda destes investimentos, desprovidos de um planejamento político-territorial compatível à necessidade popular.

A consolidação de Curitiba enquanto metrópole no final do século que se findou, com a concentração e desconcentração econômica e populacional, trouxe não só o status de grande cidade industrial, mas as disparidades inerentes aos centros urbanos brasileiros. Desde meado da década de 1960, quando se apresenta o ambicioso e ousado plano diretor da cidade, implantado na década de 1970 e início da década de 1980, formaram-se instituições (COHAB, URBs e IPPUC) associadas aos interesses políticos e econômicos de restritos grupos, que deram origem e orientação às estruturas urbanas existentes até os dias de hoje, marcadas pela exclusão da população de menor renda do acesso à política urbana, tal como o padrão apresentado da cidade. Isso conserva a natureza dual típica do urbano brasileiro, bem como singular no caso de Curitiba, em que há territórios com condições de primeiro mundo, bastante integrados, e de terceiro, bastante segregados, mantidos pelo discurso de forte efeito de legitimação de políticas públicas, em sua essência tradicionais, montadas há décadas a despeito da sua nova faceta obreira adotada por Beto Richa.

Esse processo remonta ao surgimento das cidades, que permeia a lógica tanto do Mercado como do Estado, constituindo-se em um traço cultural, nascido junto às raízes do Brasil colonial, presente e indissociável no processo avassalador de expansão da rede urbana brasileira no século XX, mas que colide com a reiterada constatação da arrebentação do urbano, em sua modernização excludente, e na mudança institucional do Estatuto da Cidade, como nova consciência adquirida, enquanto marco recente da política urbana nacional. A luz do Estatuto,

como apresentada neste estudo, está em possibilitar teoricamente a redução do poder de valorização do preço da terra, gerado pelo próprio processo de desenvolvimento social e de construção da infra-estrutura pública, por meio da utilização do IPTU progressivo no tempo, desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública e venda peremptória.

Na falta de casos contundentes de experiência de implementação desse tipo de instrumento e sob a finalidade política de democratização do acesso a moradia regular em Curitiba, estudou-se a política pública urbana como é realizada e a benefício de quem. Este caso é revelador de como o Estatuto da Cidade é utilizado pelo Plano Diretor, na sua “adequação”, mais como discurso do que prática, já que importantes diretrizes e políticas públicas, como o artigo 6º da Lei de Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, que define “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, com a “regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da Cidade”, foram relegados na realização dos substanciais investimentos da política urbana, para a expansão da região melhor dotada de equipamentos públicos, regidos pela Lei vigente de Uso e Ocupação de 2000, ou seja, sem um projeto de ocupação e adensamento territorial, em que fosse considerada a infra-estrutura pública e social, bem como, as condições de especulação em oposição às condições de acesso a terra por parte das diversas classes sociais. Com isso se quer concluir, em função de sua falta, a favor da importância de uma política fundiária como precursora das ações de política urbana, através de uma Lei de Uso e Ocupação, que oriente a ocupação social do solo sob a finalidade de moradia, como substrato para a ação financeira da política habitacional e de expansão de infra-estrutura e serviços públicos, o que poderia ser realizado com a adequação da Lei de uso e ocupação do solo à essência do Estatuto da cidade.

O estudo da política pública de habitação considerado junto ao conjunto maior da política urbana permite a constatação de que em Curitiba, a primeira é mínima em seus números totais, físicos e financeiros, frente à atual evolução do déficit habitacional. Também é apequenada em relação ao conjunto do orçamento municipal, e tem o efeito pernicioso de fortalecer, quando não de criar, as condições de especulação para diversas regiões, entre as mais longínquas, na fronteira do município. A aparente falta de relação entre as políticas urbanas de investimentos em habitação e de vias de comunicação rápida, que o mapa 2 e 3 elaborado sobre os investimentos viários e habitacionais e a valorização do solo poderiam suscitar, é bastante coerente à

concentração da população de mais alta renda próxima às principais vias de comunicação, enquanto os conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público municipal, junto às ocupações sub-normais, com o efeito da valorização das terras, são impelidos a se distanciar destas novas infra-estruturas. Isso possibilita a constatação da destinação dos serviços e infraestrutura, determinada por classe de cidadão, ou seja, pelo seu nível de renda, em espaços dotados de consolidada infra-estrutura pública e social, enquanto outros se mantêm impossibilitados, de acesso a serviços de saneamento ambiental, a propriedade legal da moradia regular e acesso padrão ao transporte público.

Por isso, o acesso à terra regular e infra-estrutura pública, entendido como partes da cidade, enquanto direito social básico garantido pelo Estatuto da Cidade, exige do Estado em todos os níveis a ação coordenada para a direção da produção de habitações ao interesse social. Pelo aspecto da política habitacional, recentemente, o governo federal tem aumentado o volume do investimento, além das próprias condições de consumo dessa mercadoria, principalmente através do aumento do crédito popular e salário mínimo. Embora no plano local, a prefeitura, como mostrado em Curitiba, não tenha realizado uma política fundiária e financeira, necessária à sustentação da produção de moradia que resolvesse o déficit habitacional. Ao contrário, o investimento público municipal em política urbana, como se viu, tem contribuído decisivamente para a valorização imobiliária, com a conseqüente seleção de classes de cidadãos e periferização dos mais pobres, em direção às regiões de piores condições de moradia.

O discurso oficial da prefeitura de Curitiba apropriou-se do Estatuto da Cidade, por meio da Lei de “Adequação” do Plano Diretor, desconsiderando a implementação dos instrumentos de desestímulo à especulação imobiliária, como sugere a teoria apresentada do valor, e evidencia a atual a Lei de Uso e Ocupação de 2000, anterior ao Estatuto. A prática da política urbana de expansão da infra-estrutura e habitação de interesse social, nos termos verificados, também de acordo com a mesma teoria, aponta e os fatos apurados comprovam, como tem aumentado a renda recebida pelos proprietários de terrenos, e conseqüentemente, por se constituir em parte do custo de produção das novas moradias, também o valor pago pelos locatários residenciais, enquanto simultaneamente aumenta a ocupação inadequada, irregular e ilegal na expansão da “arrebentação urbana” desta metrópole. O planejamento da política urbana, como se procurou demonstrar até aqui, desprovido de uma substancial mobilização de interesse para reivindicação do controle do valor socialmente produzido, sob a força hegemônica do antigo arranjo de

interesses de Lobby's estabelecidos por prestadores de serviços de transporte coletivo, construtores de obras públicas e proprietários imobiliários, tem agravado a concentração de renda, aumentando a segregação entre as classes sociais de co-cidadãos (cidadãos moradores na mesma cidade, porém separados em suas condições e possibilidades de vida, pelo nível de renda), sem conseguir responder aos desafios de superação das contradições da urbanização à brasileira, como se observa em Curitiba.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Aline. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. Dissertação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP – SP 2007.
- BEGA, Maria Tarcisa. *A Região Metropolitana de Curitiba e as Mobilizações Populares: análise de algumas experiências recentes*. Revista Paranaense de Desenvolvimento Curitiba: IPARDES, mai/ago 1999.
- BITTENCOURT, Jackson. *Perfil Produtivo e Dinâmica Espacial da Região Metropolitana de Curitiba: uma leitura a partir do desenvolvimento regional e das mudanças no padrão de produção*. Revista Paranaense de Desenvolvimento Curitiba: IPARDES, jul/dez 2003.
- BRANDÃO, Antonio Carlos. *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Ed. Unicamp. Campinas, 2008.
- CANO, Wilson. *Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro pós-1930*, 1988.
- CANO, Wilson. *Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento*. Revista de Economia Política, vol 9, No. 1, janeiro-março, 1989.
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970*. São Paulo. Ed. UNESP, 2007.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo. 3ª edição, 2005.
- DENNIS, Henry. *História do Pensamento Econômico*. Lisboa, Presses Universitaires de France e Livros Horizontes para a presente tradução. 1993.
- DINIZ, Clélio Campolina. *Impactos territoriais da abertura externa, privatizações e reestruturação produtiva no Brasil*. V Seminário Internacional de la RII. Toluca, Mex. 21-24 septiembre de 1999.
- ESTATUTO DAS CIDADES. *Guia para a implementação de municípios e cidadãos*. Brasília. Instituto Polis, 2001.
- FARIA, Vilmar. *Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas*. In Novos Estudos. CEBRAP, 1991.
- FJP, Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas*. Belo Horizonte, Centro de Estatística e Informações, 2005.

FUNARI, Armando Palermo. *Desconcentração Política Regional no Brasil: Análise do Paraná – 1970- 2005*. Dissertação, Instituto de Economia, UNICAMP – SP, 2008.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Cap. XXV, 1957.

GALVÃO & BRANDÃO. *Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” Seminário Regional Sul*. Porto Alegre RS, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Livraria José Olímpio Editora, Rio de Janeiro, 1936.

IBGE. *Metodologia PIB Municipal*. www.ibge.gov.br, 2004.

IPARDES. *Indicadores Intrametropolitanos, diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba*. IPARDES: Curitiba, 2005.

IPEA/NESUR/IBGE. *Estudos Básicos para Caracterização da Rede Urbana*. Vol. II. Brasília, 2002.

JÚNIOR, Orlando Silva. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

MACEDO, Fernando César. *Padrões de organização espacial no Brasil, estrutura econômica e Inserção externa*. Encontro Nacional de Economia Política 2008 – Trabalho submetido à sessão ordinária, 2008.

MACEDO, Mariano de Matos. VIEIRA, Viviane Fiedler. MEINERS, Wilhelm Eduard Milward de Azevedo. *Fases de Desenvolvimento Regional do Brasil e do Paraná: da emergência de um novo desenvolvimento na economia paranaense*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, IPARDES. Curitiba, 2002.

MAGALHAES, Marionildes Brepohl. *O Paraná Re-inventado: Política e Governo*. IPARDES Curitiba, 1989.

MAGALHAES, Marionildes Brepohl. *Paraná: Política e Governo*. Ed. UFPR. Curitiba, 2001.

MARICATO, Ermínia; BONDUKI, Nabil; e TANAKA, Gisele. *Notas Técnicas: Habitação. Projeto de Estudo para subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PP 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo*. São Paulo. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE, 2006.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro III, Tomo 2 e Seção VI. São Paulo, Ed. Abril Cultural, 1983.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps *“Linha Verde” - A urbanização da BR 116/476 no trecho da cidade de Curitiba.* (Ainda não Publicado).

MOURA, Moura e KLEINKE, Maria. *Espacialidades de Concentração na Rede Urbana da Região Sul.* Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, jan/abr 1999.

MOURA, Rosa; LIBORDI, Diócles; SILVA, Sandra; BARION, Maria. *OS VÁRIOS PARANÁS: diversidade, desigualdade e inserção diferenciada na divisão social do trabalho.* Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba: IPARDES, jul/dez 2006.

MOURA, Rosa. *Arranjos Urbanos-Regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba.* Tese de Doutorado, Pós-graduação em Geografia. - UFPR Curitiba, 2009.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.* Ed. SAGA, 2ª edição – Rio de Janeiro, 1968.

NOJIMA, Daniel; MOURA, Rosa; SILVA, Sandra. *Dinâmica Recente da Economia e Transformações na configuração Espacial da Região Metropolitana de Curitiba.* Primeira Versão, Curitiba: IPARDES, 2004.

NOVAIS, Fernando & MELLO, João Manuel Cardoso. *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna.* In. História da Vida Privada no Brasil. Vol. IV, 2002.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo.* Ed. UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. *Prefácio.* In. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo. Ed. Alfa-Omega, 1982.

OLIVEIRA, Marcio. *A Trajetória do Discurso Ambiental em Curitiba 1960-2000.* Revista de Sociologia Política, Curitiba: Ed. UFPR, jun 2001.

PAIVA, Cláudio César. *Planejamento e Gestão Urbana: uma análise crítica da experiência brasileira.* Dissertação de mestrado - UNICAMP, Campinas, 2001.

PEDROSO, Alexandre, Borges, Luís Maurício Martins. GUSSO, Ramon José. *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – Estudo de Caso de Curitiba – PR.* (a ser disponibilizado em) http://web.observatorio_dasmetrolopes.net, 2009.

PEREIRA, Gislene. *Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.* [http://web.observatoriodasmetrolopes.net/Cadernos Metrópole Nº 18](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/Cadernos_Metrópole_Nº_18), 2007.

PHHIS. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social.* Curitiba, Prefeitura Municipal, IPPUC e COHAB-CT 2008.

- PLANMOB, Curitiba. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*. Curitiba, Prefeitura Municipal, IPPUC e URBS 2008.
- REYDON, Bastiaan Philip. *A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente*. In. Dimensões do Agronegócio Brasileiro – Políticas, instituições e perspectivas. Nead Estudos - MDA, Brasília 2007.
- SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade Espetáculo: Política, Planejamento e City Marketing*. Curitiba: Ed. Palavra 1997.
- SANTORO, Paula. *Gestão Social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Polis, 2004.
- SENGE-PR. *Região Metropolitana em Debate*. Curitiba, Sindicato dos Engenheiros do Paraná - Projeto RMC em Debate, 2009.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo. Ed. Nacional, 1968.
- SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo. Ed, Brasiliense, 1978.
- SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In. . A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo. Ed. Alfa-Omega, 1982.
- SOUZA, Nelson. *Planejamento Urbano em Curitiba*. Revista de Sociologia Política, Curitiba: Ed. UFPR, jun 2001.
- VAINER, Carlo. *Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In. A cidade do Pensamento Único. Petrópolis. Editora Vozes, 2000.
- VAINER, Carlo. *Utopias Urbanas e o Desafio Democrático*. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, 2003.