



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**



DINÂMICAS INTRAMETROPOLITANAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Rosa Moura
Olga L. C. F. Firkowski
Organizadoras

Anael Cintra, Angela Seixas Pilotto, Cid Cordeiro Silva, Cristina de Araújo Lima, Daniel Nojima, Denise Ratmann A. Colin, Eloise H. Machado, Gilmar Mendes Lourenço, Gislene Pereira, Gislene Santos, Hilma de Lourdes Santos, José R. Vargas de Faria, Josil Voidela Baptista, Leandro Franklin Gorsdorf, Luiz Herlain, Madianita Nunes da Silva, Marcos Bittencourt Fowler, Maria Inês Terbeck, Marley Vanice Deschamps, Milton Luiz B. de Campos, Olga Lucia C. de F. Firkowski, Paulo Delgado, Renato Rodrigues de Araújo, Rosa Moura, Sandra Mancino, Sandra Teresinha da Silva, Sandro Silva, Thaís Kornin

LETRAPITAL

Copyright © Rosa Moura e Olga L. C. F. Firkowski, 2009

Observatório das Metrôpoles
Observatório de Políticas Públicas Paraná
Curitiba/Rio de Janeiro

EDITOR

João Baptista Pinto

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Dora Sílvia Hackenberg

PROJETO GRÁFICO, CAPA, DIAGRAMAÇÃO E TRATAMENTO DE IMAGENS

Stella Maris Gazziero

REVISÃO

Claudia Fabiana Bastos Ortiz

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO DA PUBLICAÇÃO (CIP)

Bibliotecária responsável: Dora Sílvia Hackenberg

D583d

Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba / Rosa Moura e Olga Lucia C. de F. Firkowski (Organizadoras). – Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles : Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

385 p. : il. ; 23 cm

ISBN 978-85-7785-039-6

I. Metrôpoles. 2. Planejamento urbano. 3. Gestão metropolitana. 4. Região Metropolitana de Curitiba. I. Moura, Rosa. II. Firkowski, Olga Lucia C. de F.

CDU 2. ed. 711.432 (816.2)

CDD 21. ed. 711.4098162

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

APRESENTAÇÃO

É sempre motivo de alegria a possibilidade de divulgação dos resultados de pesquisas, de modo a ampliar o público que pode tomar contato com o que se produz nas universidades, instituições de pesquisa e organizações não-governamentais.

Nesse contexto, divulgamos a presente publicação, que reúne a produção da equipe que, desde 2001, integra o Núcleo da Região Metropolitana de Curitiba, na Rede Observatório das Metrôpoles. Naquele momento, o Núcleo era composto exclusivamente por pesquisadores do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e atuava nos três eixos do projeto desenvolvido em rede nacional: (i) estrutura econômica, que realizou estudo sobre a dinâmica recente da economia da RMC e as transformações socioespaciais decorrentes da reestruturação e internacionalização da economia; (ii) desigualdades socioespaciais, que adotou a metodologia de análise das categorias sócio-ocupacionais, proposta pela rede nacional; e (iii) governança urbana e gestão metropolitana, que realizou pesquisas sobre os conselhos municipais da RMC e discutiu a problemática da gestão dessa região.

Com a intensificação das atividades, e em função da ampliação da discussão temática, a equipe passou a contar também com pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR), particularmente do então Núcleo de Direitos Coletivos e Difusos da Faculdade de Direito; do Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (LAURB) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPR; do Laboratório de Geografia Humana e Regional (LAGHUR) do Departamento de Geografia da UFPR; além das organizações não-governamentais *Ambiens Sociedade Cooperativa*, *Terra de Direitos* e do Observatório de Políticas Públicas Paraná, que funciona como um fórum de integração academia/movimentos sociais.

Nessa quase uma década de trabalho, a equipe vem realizando pesquisas acadêmicas, qualificação de recursos humanos, formação de lideranças e de integrantes de movimentos sociais, e realizando a transferência de resultados à sociedade. Fruto dessa atuação, parte dos artigos aqui reunidos foram

desenvolvidos ao longo do tempo, mantidos em seu escopo original, e parte são textos inéditos e recentemente finalizados, que traduzem, portanto, a atualidade das fontes existentes em cada momento específico e a trajetória da reflexão sobre conceitos e categorias de análise do espaço metropolitano. Assim, encontram-se textos que organizam a análise sob formas diversas de compartimentação desse espaço – anéis concêntricos, níveis de integração à dinâmica metropolitana –, ou que incorporam diferentes leituras da dimensão e conceituação referentes ao recorte de ocupação contínua e relações mais adensadas – aglomeração metropolitana, núcleo urbano central, aglomerado metropolitano –, refletindo as muitas concepções postas em debate. Apesar disso, a equipe sempre teve clareza de que esse é um espaço único, diverso, heterogêneo e desigual, e sempre procurou considerar essa totalidade em suas análises.

Os artigos refletem, assim, as muitas fases de existência do Núcleo, e compreendem desde aqueles realizados a partir das demandas em rede, no âmbito dos projetos coordenados pelo Observatório das Metrôpoles (PRONEX, Institutos do Milênio-CNPq), até aqueles procedentes de outras demandas, porém entendidos como motivadores e articuladores do debate sobre a metropolização de Curitiba, como as pesquisas e discussões temáticas realizadas em contribuição ao projeto Globalização e Direitos Humanos nas Regiões Metropolitanas do Mercosul, coordenado pela Relatoria Especial sobre Moradia Adequada da Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos – atividades estas que foram precursoras do Observatório de Políticas Públicas Paraná.

Resgata-se e registra-se, nesta publicação, uma ampla história de pesquisa e diálogo com a sociedade paranaense e curitibana, por meio de diversos temas, porém a partir de um recorte espacial único, qual seja, a Região Metropolitana de Curitiba.

Na primeira parte do livro, intitulada *A internacionalização da metrópole, anos 1990/2000*, reúnem-se estudos temáticos, resultados de pesquisa direta com representantes de segmentos sociais diversos, depoimentos de lideranças de movimentos sociais, assim como as principais conclusões das atividades do projeto citado, realizado para a ONU avaliando o processo de internacionalização e seus efeitos na região. A riqueza dos artigos e das posições de representantes da sociedade civil metropolitana caracteriza esse momento de mudança, salientando seus custos e benefícios. Embora alguns dos textos sejam datados, no sentido de que trabalham com dados e informações referentes ao final dos anos de 1990, os mesmos representam o registro de importantes temas, que estão devidamente contextualizados para tal momento.

Desse modo, em *A internacionalização da metrópole e os direitos humanos*, Rosa Moura e Thaís Kornin resgatam e sintetizam parte das análises, discussões realizadas e conclusões obtidas no âmbito do projeto chancelado pela Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. Oferecem um retrato da RMC na virada do século XX para o XXI, mostrando que Curitiba foi submetida ao mesmo processo de internacionalização que outras cidades brasileiras e latino-americanas, que produziu resultados também parecidos e que, mesmo sendo uma cidade planejada, não ficou imune às mazelas do processo, sobretudo na questão da moradia, cujo padrão excludente se manteve.

No texto *Considerações sobre o grau de integração da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais*, Olga Firkowski relaciona a intensificação da internacionalização da economia urbana de Curitiba às transformações socioespaciais, com ênfase na segunda metade dos anos de 1990, período no qual se acentuou a presença de capitais internacionais em atividades industriais e de serviços, sobretudo os especializados.

Em *Paraná: benefícios e custos do novo ciclo industrial*, Gilmar Mendes Lourenço apresenta uma reflexão sobre a emergência de um novo ciclo de transformações da estrutura produtiva paranaense, ancorado em seis vetores principais, respectivamente, a modernização do agronegócio; a ampliação do complexo madeireiro e papelero; a expansão da fronteira internacional; o aproveitamento das vocações regionais; a ampliação da infraestrutura a partir do tripé transporte-energia-telecomunicações; e a implantação do polo automobilístico na RMC. Nessa reflexão, o autor avalia as estratégias do modelo de internacionalização, pautado em isenções fiscais, que coloca o Estado do Paraná na arena da guerra fiscal em curso naquele final de século.

Em *A economia paranaense e o mercado de trabalho nos anos 90*, Sandro Silva e Cid Cordeiro analisam o mercado de trabalho paranaense do final dos anos de 1990, evidenciando as contradições existentes entre a propaganda oficial e a realidade da economia do Estado. Contestam a veiculação pelo governo da imagem de um Estado economicamente próspero, que tem como consequência da atração de investimentos uma elevada geração de empregos. Desmistificando essa imagem, apontam o desemprego presente e ressaltam que os empregos gerados aconteceram em maior proporção no interior do Estado, e não primordialmente na Região Metropolitana, para onde estavam focados os novos investimentos incentivados.

Globalização, municipalidades e direitos: o impacto nas políticas sociais da Região Metropolitana de Curitiba, de autoria de Denise Ratmann Arruda Colin, Marcos Bittencourt Fowler e Sandra Mancino, analisa os impactos da globalização nas políticas sociais da RMC, com ênfase na política habitacional. Os autores partem do pressuposto de que os mecanismos de mobilização e participação popular devem funcionar como um mediador em face dos interesses do capital, e concluem que, em Curitiba, há omissão do Estado na garantia dos direitos sociais, entre eles, o direito à habitação – apesar de o *slogan* oficial adotado pela prefeitura de Curitiba, na época em que o texto foi produzido, ser o da “capital social”. A privatização, a terceirização e a baixa representação popular foram apontados como elementos centrais na análise. Para além da constatação dos problemas, ao final são oferecidas sugestões para a política habitacional em Curitiba.

Ainda na primeira parte do livro, há três textos relacionados a entrevistas e depoimentos. O primeiro, intitulado *Direitos Humanos e Globalização nas Regiões Metropolitanas do Mercosul: resultados das entrevistas na RMC*, de autoria de Rosa Moura e Thaís Kornin, sintetiza os resultados da pesquisa realizada em 2002, sobre os efeitos da internacionalização dos direitos humanos na população da RMC. Para tanto, as autoras se utilizam da aplicação de dois tipos de questionários, que versam sobre temas relevantes para a problemática dos direitos humanos e estão voltados a segmentos específicos da sociedade, a saber, *policymakers*, atuantes nas três esferas do governo, pesquisadores e executivos, e militantes dos movimentos sociais, originários dos vários municípios da RMC. As conclusões perpassam manifestações positivas e negativas do processo, mais ou menos enfáticas de acordo com o segmento em questão. O segundo texto, *Situação dos direitos humanos na Região Metropolitana de Curitiba*, constitui um depoimento de Luiz Herlain, militante da Central de Movimentos Populares, que trata de sua experiência à frente de organizações populares, entre as décadas de 1980 e 1990, voltadas à luta pela educação, saúde e moradia dignas, revelando as particularidades de tais ações em Curitiba. O terceiro, *Mobilização na RMC*, constitui o depoimento de Hilma de Lourdes Santos, militante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); após constatações sobre os efeitos nocivos do processo de internacionalização para a questão da moradia em Curitiba, enfatiza as ações propostas pelo MNLN, que vão além da oferta da habitação, incluindo a organização socioeconômica e política dos bairros, como forma de enfrentar a violação do direito à moradia.

A segunda parte do livro, intitulada *A metrópole transformada: primeira década dos anos 2000*, reúne artigos produzidos no âmbito de variadas pesquisas, algumas ainda em curso e relacionadas ao Observatório das Metrópoles/Instituto do Milênio/CNPQ. Pelo fato de tais pesquisas estarem sendo desenvolvidas no interior de institutos de pesquisa, universidades e organizações não-governamentais, revelam uma salutar multiplicidade de visões acerca das questões que envolvem a Região Metropolitana de Curitiba na atualidade.

Os quatro primeiros textos dedicam-se à análise das relações entre a economia e o espaço. No primeiro, *O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho*, Rosa Moura introduz a noção de arranjos urbano-regionais, como concentradores de população, bens e riquezas, particularizando a discussão para o Paraná e salientando o papel desempenhado pela metrópole de Curitiba na inserção desse Estado na divisão social do trabalho.

Em *Localização industrial e extensão urbana em Curitiba*, Olga Firkowski relaciona as transformações ocorridas na localização industrial em Curitiba, ao longo do século XX, com processos de extensão urbana ou expansão da metrópole. Para tanto, toma a indústria como um elemento explicativo para tal processo, sobretudo em face dos novos entes espaciais produzidos pela indústria automobilística, os condomínios industriais.

O texto *Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba*, de Daniel Nojima, Rosa Moura e Sandra Teresinha da Silva, trata dos efeitos da economia global na dinâmica da economia metropolitana, buscando detectar os impactos do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva sobre espaços metropolitanos. Para fazê-lo, os autores analisam a participação dos municípios da RMC no Valor Adicionado Fiscal total do Estado, e as mudanças na estrutura ocupacional e na distribuição das empresas na região, com ênfase na indústria.

Finalmente, em *Região Metropolitana de Curitiba: mudanças na estrutura socioespacial no período 1991-2000*, Paulo Delgado e Marley Vanice Deschamps analisam as mudanças ocorridas na estrutura social da RMC, na perspectiva das categorias ocupacionais, revelando alterações importantes na distribuição intrametropolitana dos grupos sociais e no aumento das desigualdades socioespaciais.

O movimento pendular é trabalhado a partir de duas perspectivas distintas e complementares. A primeira, no texto de Marley Vanice Deschamps e Anael Cintra,

intitulado *Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e de quem fica*, em que os autores analisam os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo em associação com indicadores socioeconômicos, de forma comparativa entre a população que se desloca e aquela que permanece no município, o que revelou importantes conclusões acerca da segregação socioespacial. Na segunda perspectiva, Gislene Santos empreende uma análise mais detalhada sobre o tema para um município da RMC – tal é o conteúdo do texto *Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba*. Além dos dados do IBGE, insere resultados de entrevistas com os sujeitos do processo, possibilitando uma visão numa escala adequada a fornecer as nuances do deslocamento pendular.

Dois textos priorizam em suas análises o processo de ocupação, legal e ilegal, do solo urbano em diferentes dimensões. No texto *Ocupação urbana em área de mananciais: análise de densidade e índice de ocupação como evidências de um padrão em consolidação nos municípios de Pinhais e Piraquara, Região Metropolitana de Curitiba*, de Cristina de Araújo Lima, Milton Luiz Brero de Campos e Maria Inês Terbeck, a ocupação das áreas de mananciais da RMC é tratada como fator de risco para o abastecimento público, o que é demonstrado pela densidade e pelos índices de ocupação dos loteamentos, tanto de ocupações legais como ilegais.

Por sua vez, no texto *a Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole*, Gislene Pereira e Madianita Nunes da Silva analisam a lógica de organização do mercado imobiliário, tanto formal quanto informal, em sua relação com a estruturação do espaço na RMC entre os anos de 1970 e 2000, evidenciando, por meio de metodologia específica, a relação entre a dinâmica da metropolização e a periferização urbana.

A temática da gestão e participação popular está contemplada no livro, e os três textos finais revelam as distintas dimensões que esse tema pode assumir na atualidade. Em *Governança urbana: estudo sobre conselhos municipais da RMC*, Eloise H. Hatschbach Machado, Josil R. Voidela Baptista e Thaís Kornin analisam a realidade dos conselhos municipais, elegendo conselhos de vários setores existentes em diferentes municípios da RMC e com distintos graus de integração à Curitiba, salientando, assim, a diversidade de realidades existentes no interior do recorte espacial adotado. Evidenciam os limites e as possibilidades dos conselhos em cada realidade particular, enquanto canais de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

No texto *Interesses em disputa em planos diretores da RMC*, Angela Seixas Pilotto, José Ricardo Vargas de Faria e Renato Rodrigues de Araújo mostram, por meio da análise detalhada de três municípios da RMC, como ocorreu o processo de participação popular na elaboração de planos diretores, revelando, em última análise, a relação de poder que se estabelece entre os diversos grupos que participam do processo e a introdução de suas demandas no plano.

Finalmente, em *A dimensão metropolitana nos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana de Curitiba*, Leandro Franklin Gorsdorf aborda uma questão central para a realidade metropolitana brasileira, qual seja, a ausência da dimensão metropolitana nas proposições contidas nos textos dos planos diretores, que têm forte predomínio dos conteúdos de caráter municipal. O autor reforça a necessidade de mudança de perspectiva, na medida em que os planos diretores não trazem a dimensão metropolitana como pressuposto, embora os municípios analisados estejam diretamente inseridos nessa realidade.

Desse modo, ao reunir e tornar público esse conjunto de textos, julgamos ter alcançado um dos compromissos que norteia a produção do conhecimento, qual seja, o oferecimento à sociedade de leituras variadas acerca de sua realidade, tendo nesse caso as questões socioespaciais como fio condutor da maioria das análises realizadas.

Curitiba, março de 2009

Rosa Moura
Olga Lucia C. de Freitas Firkowski
Organizadoras



PREFÁCIO

O Observatório das Metrôpoles se constitui em uma rede que reúne instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental – envolvendo no país cerca de 60 instituições – em torno do objetivo de conhecer a dinâmica das metrôpoles e refletir sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras.

O Observatório das Metrôpoles é um programa plurinstitucional e pluridisciplinar que procura aliar pesquisa e ensino com a missão social de realizar e promover atividades que possam influenciar as decisões dos atores que intervêm no campo da política pública. Nessa perspectiva, destacam-se entre as características da Rede a promoção da cooperação e do intercâmbio científico através da ampla circulação de práticas e experiências acadêmicas, e a articulação da suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que contribuam para a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para esta área.

A presente publicação é a expressão desse trabalho, se constituindo em um ótimo exemplo dos resultados alcançados na Rede. Produzida pelo Núcleo da Rede Observatório das Metrôpoles da Região Metropolitana de Curitiba, essa publicação traz uma síntese dos resultados das pesquisas realizadas nos últimos anos por esta equipe, visando conhecer sistematicamente a dinâmica da metrópole curitibana.

Com esse objetivo, estão reunidos artigos em torno de diversos temas: a dinâmica recente da economia da RMC, as transformações socioespaciais decorrentes da reestruturação e internacionalização da economia, os processos de produção das desigualdades socioespaciais, a dinâmica da governança urbana e de gestão metropolitana, entre outras questões, fazem parte dos assuntos abordados. Vale destacar que o Núcleo do Observatório das Metrôpoles de Curitiba é exemplar, não

só no que se refere à qualidade da sua produção acadêmica, mas também na sua dinâmica de articulação entre diferentes centros de pesquisa e entre estes e as organizações sociais, incluindo organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais. A excelência do Núcleo de Curitiba está refletida na qualidade da publicação que certamente vai propiciar ao leitor um mergulho na metrópole curitibana, possibilitando um alargamento em torno dos seus problemas e dos seus potenciais para a superação dos mesmos.

Aqui cabe uma menção especial ao trabalho desenvolvido por Rosa Moura, coordenadora do Núcleo Curitiba no período de produção das pesquisas que originaram esse livro, pela sua dedicação e competência na construção não apenas desse núcleo regional, mas da Rede Observatório das Metrôpoles no âmbito nacional. As pessoas e instituições que se uniram nesse trabalho também merecem todo o reconhecimento pelo excelente trabalho desenvolvido.

Por fim, cabe registrar a nossa satisfação de ver esse resultado divulgado na forma desse livro, cumprindo com o compromisso do Observatório de transferir conhecimento para a sociedade e, dessa forma, oferecer subsídios para a atuação dos atores públicos e agentes sociais na produção de políticas públicas para a Região Metropolitana de Curitiba comprometidas com o ideário da reforma urbana, possibilitando a construção de cidades mais justas e democráticas.

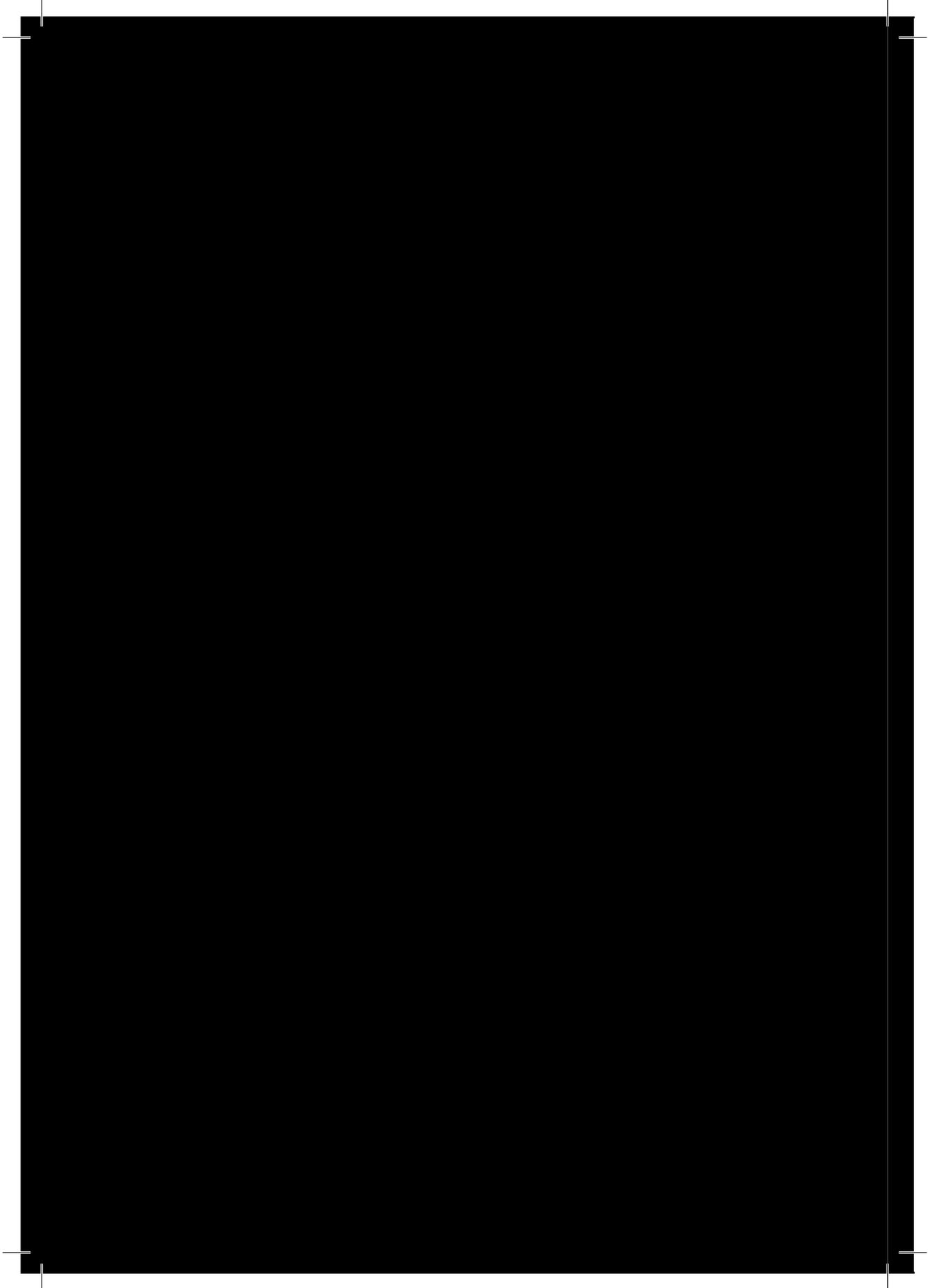
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Junior

SUMÁRIO

- 3** Apresentação
Rosa Moura/Olga Lucia C. de F. Firkowski
- 11** Prefácio
Luiz César de Queiroz Ribeiro/Orlando Alves Santos Junior
- Parte I - A internacionalização da metrópole nos anos 1990/2000**
- 17** A internacionalização da metrópole e os direitos humanos
Rosa Moura/Thaís Kornin
- 31** Considerações sobre o grau de integração da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais
Olga Lucia C. de F. Firkowski
- 61** Paraná: benefícios e custos do novo ciclo industrial
Gilmar Mendes Lourenço
- 69** A economia paranaense e o mercado de trabalho nos anos 90
Sandro Silva/Cid Cordeiro
- 77** Globalização, municipalidades e direitos: o impacto nas políticas sociais da Região Metropolitana de Curitiba
Denise Ratmann Arruda Colin/Marcos Bittencourt Fowler/Sandra Mancino
- 89** Direitos humanos e globalização nas regiões metropolitanas do Mercosul: resultados das entrevistas na RMC
Rosa Moura/Thaís Kornin
- 123** Situação dos direitos humanos na Região Metropolitana de Curitiba - Depoimento Central de Movimentos Populares
Luiz Herlain
- 127** Mobilização na RMC - Depoimento Movimento Nacional de Luta pela Moradia
Hilma de Lourdes Santos
- Parte II - A metrópole transformada: primeira década dos anos 2000**
- 131** O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho
Rosa Moura

- 157** Localização industrial e extensão urbana em Curitiba
Olga Lucia C. de F. Firkowski
- 175** Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba.
Daniel Nojima/Rosa Moura/Sandra Teresinha da Silva
- 211** Região Metropolitana de Curitiba: mudanças na estrutura socioespacial no período 1991-2000
Paulo Delgado/Marley Vanice Deschamps
- 233** Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e de quem fica
Marley Vanice Deschamps/Anael Cintra
- 253** Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba
Gislene Santos
- 269** Ocupação urbana em área de mananciais: análise de densidade e índice de ocupação como evidências de um padrão em consolidação nos municípios de Pinhais e Piraquara - Região Metropolitana de Curitiba
Cristina de Araújo Lima/Milton Luiz Brero de Campos/ Maria Inês Terbeck
- 295** Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole
Gislene Pereira/Madianita Nunes da Silva
- 315** Governança urbana: estudo sobre conselhos municipais da RMC
Eloise H. Hatschbach Machado/Josil R. Voidela Baptista/Thais Kornin
- 341** Interesses em disputa em planos diretores da RMC
Angela Seixas Pilotto/José Ricardo Vargas de Faria/Renato Rodrigues de Araújo
- 363** A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba
Leandro Franklin Gorsdorf
- 383** Sobre os autores

PARTE I
A INTERNACIONALIZAÇÃO DA METRÓPOLE
ANOS 1990/2000



A INTERNACIONALIZAÇÃO DA METRÓPOLE E OS DIREITOS HUMANOS

*Rosa Moura
Thaís Kornin*

Durante o segundo semestre de 2002 e primeiro de 2003, na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), foram realizadas atividades de pesquisa e debates para avaliar os impactos do processo de internacionalização da atividade econômica no contexto da inserção do Brasil no fluxo de relações globais. As análises e debates aprofundaram-se na discussão dos efeitos desse processo na configuração socioespacial da aglomeração metropolitana, com ênfase no cumprimento dos direitos sociais, culturais e econômicos de sua população. Os produtos gerados, ainda inéditos,¹ são resgatados aqui, salientando-se que se mantêm em sua composição original.

As atividades realizadas atenderam a demandas do projeto Globalização e Direitos Humanos nas Regiões Metropolitanas do Mercosul, sob responsabilidade da Relatoria Especial sobre Moradia Adequada da Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos.² O projeto visava analisar a situação dos países que buscavam sua integração no mercado internacional, procurando identificar os efeitos desse processo no cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais o hábitat é identificado como um indicador-síntese. Especificamente, o projeto objetivou uma leitura crítica das consequências da globalização econômica, com a finalidade de propor ações e políticas para conquistar um progressivo e completo cumprimento do direito à moradia e demais direitos sociais. Estava previsto o estudo das cidades de Montevidéu, Rosário, Buenos Aires, Curitiba e Porto Alegre.

Como subsídio local a esse projeto, no componente relativo à RMC, foram realizadas as atividades de:

¹ Dessas atividades, foi publicada uma síntese dos resultados intitulada Internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba: desigualdades socioespaciais e direitos humanos, elaborada por Rosa Moura e Thaís Kornin, coordenadoras do trabalho na RMC, no livro de RIBEIRO, A.C.T et al. (2005).

² A autora complementa essa discussão no livro de IRAZÁBAL (2005).

- a) levantamento de estudos, informações e agentes relevantes no que concerne à tomada de decisões;
- b) análise do processo de internacionalização da RMC, a partir de textos elaborados por pesquisadores convidados a colaborarem no projeto, apresentados como artigos específicos desta parte do presente livro;
- c) seleção de entrevistados e aplicação de questionário sobre as condições e os efeitos do processo de internacionalização nos direitos humanos, cujos resultados compõem artigo específico no presente livro;
- d) realização de *workshop* para apresentação temática das etapas e implicações do processo; para depoimentos quanto aos seus efeitos entre segmentos sociais de menor renda; para discussão e aprofundamento dos temas apresentados nos grupos de trabalho; e para a mobilização de novos participantes, com a abertura de um fórum de discussões sobre as questões básicas do processo.

As informações resultantes dessas atividades, consubstanciadas em estudos e relatórios, foram apresentadas, debatidas e/ou reelaboradas no *workshop* Internacionalização da Metrópole e os Direitos Humanos, realizado em setembro de 2002, em Curitiba, com o apoio do Núcleo de Direitos Coletivos e Difusos da Universidade Federal do Paraná.

O estreitamento de relações entre as entidades e instituições participantes, e o envolvimento na temática focada nos trabalhos, deram origem a um movimento organizado que mais tarde se consolidou como o Observatório de Políticas Públicas Paraná. A sistemática de atuação do Observatório de Políticas Públicas Paraná e seus objetivos, que buscam aproximar e potencializar a organização de informações, a produção acadêmica e os atores sociais, o credenciou a integrar a rede Observatório das Metrópoles, a partir de 2003.

Como introdução, e para que se tornem mais compreensíveis os resultados da pesquisa, bem como os estudos temáticos e os depoimentos que comporão os próximos artigos desta parte do livro, será feita uma síntese da caracterização da RMC no início do ano de 2000. Com o mesmo fim, será abordada brevemente a força simbólica da ideia de cidade-modelo, atribuída a Curitiba, operando no imaginário urbano da população com efeitos muito particulares nas formas de organização e participação da sociedade no processo de planejamento e na implementação de políticas sociais. Por último, serão apresentadas as conclusões do trabalho, resumando os resultados de todas as suas atividades.

A RMC NA VIRADA DOS ANOS 2000

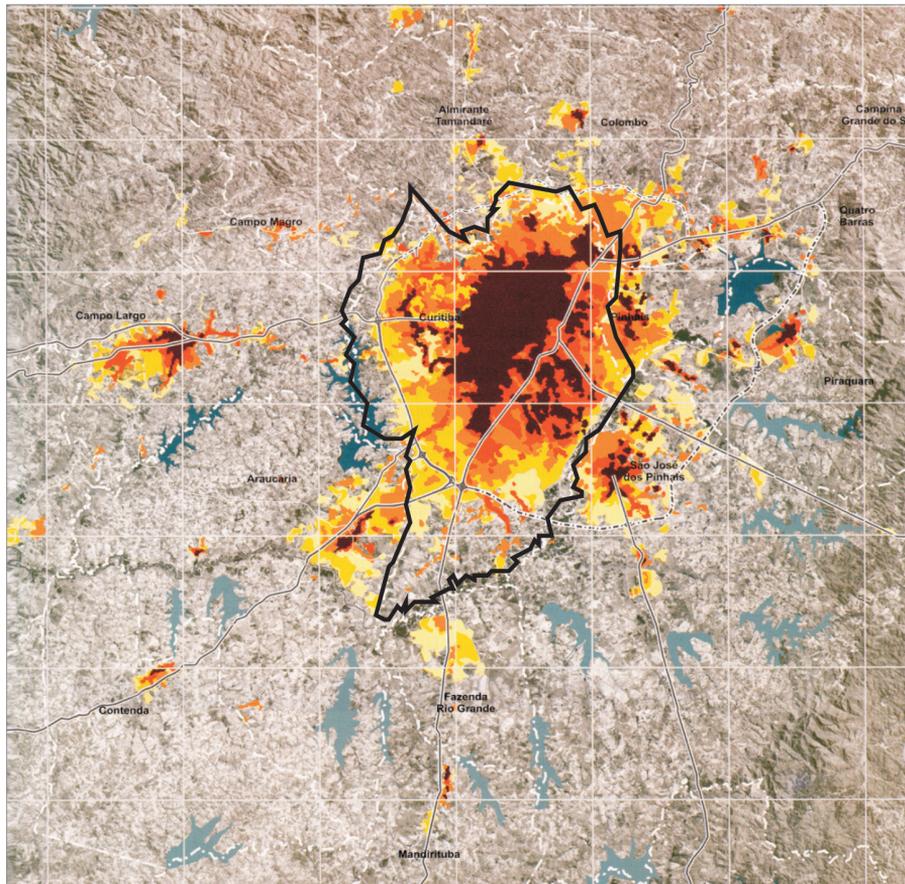
A Região Metropolitana de Curitiba foi institucionalizada em 1973, compondo-se de 14 municípios. De 1970 a 1991, sua população cresceu de 869.837 para 2.003.015 habitantes, concentrando, respectivamente, 12,55% e 23,70% da população do Estado. Em 2000, com desmembramentos dos municípios originais e inserção de novos municípios vizinhos, todos de pequeno porte, a região passou a agregar 26 municipalidades e atingiu 2.768.394 habitantes, passando a responder por 28,95% da população paranaense. Diferentemente de outras regiões metropolitanas, o arrefecimento insinuado quanto ao crescimento das metrópoles durante os anos 80 não se confirmou nos anos 90 e, assim, a RMC, com taxa superior a 3% a.a. entre 1991 e 2000, ainda maior que a da década anterior (de 2,91% a.a.), segue sendo uma das regiões metropolitanas com o mais expressivo crescimento populacional no Brasil.

Curitiba, já na década de 1970, supera a casa de 1 milhão de habitantes. Sua dinâmica de ocupação transcendeu os limites territoriais do município, ainda nessa década, configurando uma aglomeração bastante heterogênea, no que concerne à integração dos municípios à dinâmica metropolitana.

O impacto inicial do crescimento populacional e da intensificação no uso do solo metropolitano foi simultâneo à implementação de um processo ininterrupto de planejamento urbano em Curitiba. Tendo a norma e o mercado imobiliário a seu favor, esse planejamento induziu o crescimento da ocupação para áreas periféricas internas e principalmente externas aos seus limites administrativos. O planejamento, restrito à competência legal peculiar do município, pôde organizar o espaço intraurbano, investindo em intervenções urbanísticas que garantiram eficácia na implementação de sua estratégia e na aplicação de seus instrumentos, a despeito da densificação da pobreza em suas fronteiras político-administrativas.

Nos anos 70, quando se iniciou o extravasamento do polo metropolitano por sobre municípios limítrofes, além da porção sul de Curitiba, as áreas que mais cresceram foram as fronteiriças, nos municípios vizinhos, permanecendo nítidos vazios entre estas e as sedes municipais, formando um desenho de insularidade. Porções dos municípios de Colombo, Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária e Campo Largo passaram a compor a mancha contínua de ocupação (figura 1).

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1955/1999



Períodos
1955 1965 1975 1985 1999

FONTE: COMEC

Nos anos 80, o crescimento das áreas periféricas internas de Curitiba prosseguiu com taxas geométricas anuais superiores à média da RMC, e extremos ocorrendo nos bairros da Cidade Industrial de Curitiba (19,69% a.a.) e Sítio Cercado (10,18% a.a.). Prosseguiu também o crescimento elevado das áreas fronteiriças em Mandrituba (porção onde atualmente situa-se o município de Fazenda Rio Grande), com taxa de 15,42% a.a., e São José dos Pinhais, com 13,01% a.a., em situações extremas de crescimento, além de Almirante Tamandaré, Colombo, Quatro Barras e Campina Grande do Sul, todos com taxas superiores ao dobro da média regional, ampliando a extensão do crescimento da área de ocupação contínua.

No período 1991-2000, as maiores taxas de crescimento incidem sobre as mesmas áreas internas ao município de Curitiba, sendo que o Sítio Cercado apresenta a maior taxa (15,33% a.a.), influenciada por um dos únicos programas habitacionais de grande envergadura ofertado pelo município. Na área metropolitana, Fazenda Rio Grande (10,90% a.a.) e Piraquara (9,89% a.a.) representam situações extremas, porém Itaperuçu, Campina Grande do Sul, Campo Magro, Almirante Tamandaré, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Colombo seguem crescendo com taxas superiores a 5% ao ano.

Em 2000, a RMC já apresenta uma extensão da mancha contínua de ocupação, incorporando as sedes municipais da maioria dos municípios vizinhos, e porções de municípios mais distantes. Os fatores que provocam e viabilizam a ocupação dessas áreas sintetizam-se em: a) intervenções urbanísticas e o controle da administração municipal associados ao planejamento urbano de Curitiba, que serviram tanto para valorizar o solo quanto para conter os efeitos negativos da ocupação no interior do município; b) a lógica do mercado na aquisição da moradia, tendo como contrapartida a legislação flexível dos municípios vizinhos e a oferta de terras pela iniciativa privada – muitas vezes em áreas de mananciais parceladas antes da Lei Federal 6.766/76 –, colocando-se como opções a um segmento de população trazido pelo êxodo rural, financeiramente desfavorecido; c) o sistema de transporte coletivo, que sustenta a ligação do polo com o entorno imediato, cortando a cidade em vários eixos estruturais lineares a partir do centro, e percorrendo áreas até hoje em grande parte desocupadas. Esses eixos foram contemplados com ampla rede de infraestrutura e serviços, e controlados por uma legislação de uso do solo que, voltada a incentivar o seu adensamento habitacional, acabou por valorizar os imóveis vizinhos, inibir a ocupação e criar áreas nobres permeadas por grandes vazios (MOURA, 2001; OLIVEIRA, 2000).

Surgem assim as “cidades-dormitório”, desprovidas de estrutura para atração de atividades econômicas, muitas vezes tendo como sítio mananciais de abastecimento hídrico, em princípio restritivos a essa atração, e cuja arrecadação financeira insignificante, resultante de atividades menos nobres, reduz as condições de atendimento à demanda crescente que se instala, mal permitindo responder às exigências mínimas de sobrevivência de seus moradores. Isso faz com que sejam criados espaços socialmente diferenciados: Curitiba se aprimora na oferta de serviços modernos e de qualidade, em atividades complexas e altamente rentáveis, compatíveis com sua população seleta, enquanto a grande maioria dos municípios da periferia desempenha funções secundárias.

Essa situação se agrava com o processo de internacionalização da economia da região, cujas estratégias desenvolvidas provocaram o acirramento das desigualdades

sociais e, ao mesmo tempo, a concentração territorial em poucos municípios, aprofundando a heterogeneidade interna tanto na região quanto no âmbito do Estado do Paraná, dado o nítido favorecimento da RMC em detrimento das demais regiões paranaenses.

Analisando o desempenho dos municípios sob a ótica da participação na renda da economia, percebe-se uma forte concentração (43,043%) do valor adicionado fiscal (VAF) total do Estado em 2000 na RMC. Curitiba respondia por 19,892% do VAF do Paraná; dos demais municípios, Araucária respondia por 10,992% e São José dos Pinhais por 5,411%, perfazendo 38,107% – a participação dos demais municípios é muito próxima ou inferior a 1%.

Essa concentração da renda se faz refletir na evidente heterogeneidade dos indicadores sociais entre os municípios. Em 2000, 121.990 domicílios da RMC (15,5% do total) possuíam chefes com renda de até 1 salário mínimo, sendo 12,46% dos domicílios de Curitiba e mais de 50% dos domicílios de alguns dos municípios do entorno mais distante, o que torna nítida a desigualdade socioespacial partindo do polo. O mesmo se reproduz nas condições de moradia, particularmente na qualidade do domicílio e no saneamento básico (IPARDES, 2003a).

Sob a ótica do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), a RMC possuía municípios entre os 20 do Paraná com os maiores índices em 2000 (Curitiba, com 0,856, e Pinhais, com 0,815), e entre os 20 com os piores índices no Estado (Doutor Ulysses, com 0,627, e Itaperuçu, com 0,675). Dos 26 municípios da RMC, 16 apresentavam esse índice abaixo do brasileiro, que é de 0,764 (IPARDES, 2003b).

Sob os efeitos do processo de internacionalização da economia, a ocupação seletiva que formatou o espaço metropolitano de Curitiba tornou-se mais acentuada. Ademais, passou a agregar um diferencial: atualmente, as classes de rendimento médio e alto estão optando pelas mesmas áreas periféricas, até então redutos da população de menor renda, atraídas pela oferta de condomínios de luxo, perfeitamente conectados a Curitiba. Nas periferias também se localizam os novos distritos industriais que conformam o polo automotivo do Estado do Paraná, além de grandes empreendimentos comerciais, empresariais e de serviços. Porém, as municipalidades menos dinâmicas não se encontram capazes de responder às exigências de modernização colocadas por esses empreendimentos, quanto aos padrões de competitividade e atratividade às atividades modernas, permanecendo excluídas do processo, abrigando a população pobre e as atividades segregadas.

Diante desse cenário, que benefícios a prática de incentivos e os novos objetos urbanos trouxeram para a Região Metropolitana, ou qual seu custo para o desenvolvimento desse espaço? De que maneira foram adequadas as políticas

públicas às novas dinâmicas introduzidas por esse processo? E que posição tem a sociedade quanto ao respeito por seus direitos sociais, econômicos e culturais? Essas questões buscaram respostas nas entrevistas e nos estudos que compõem os temas subsequentes, que abordam: os efeitos da internacionalização na economia e mercado de trabalho; as estratégias de atração de novos investimentos e os impactos na economia; a transitoriedade, os efeitos sociais, as transformações espaciais e as implicações ambientais dos novos investimentos; as políticas públicas, a participação e o impacto desse projeto de internacionalização nas políticas sociais e nos direitos humanos.

É importante salientar que a integração da região na economia internacional consolidou a ascensão da capital paranaense da condição de grande cidade à condição de metrópole. Essa condição vinha sendo cuidadosamente construída na formatação da imagem de Curitiba como “cidade modelo” – estratégia que, pelo reconhecimento nacional e internacional, e pelos efeitos que provoca entre os demais municípios da RMC, merece uma análise breve.

CITY MARKETING E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM CURITIBA E RMC

A construção do “modelo-Curitiba” faz parte das estratégias fundamentais de seu processo de planejamento, sustentadas por um poder simbólico representativo de posições e interesses determinados. Sua abordagem da realidade é seletiva, privilegiando segmentos sociais, o que impede que se ativem as forças diversas da sociedade.

A reprodução simbólica e parcial das relações entre segmentos da sociedade acaba produzindo, pelo exercício do poder, uma realidade virtual que se coloca como verdadeira.

Segundo Irazábal (2002),³ Curitiba é um exemplo do uso da mídia para consolidar a imagem da cidade e o senso de pertencimento dos cidadãos. Ademais, a disseminação de uma imagem particularizada da cidade – como sendo de seu todo –, criando um imaginário urbano hegemônico, afeta as condições de percepção crítica das mensagens repassadas pela mídia, “desencorajando o dissenso, o contraditório, ou a justaposição de imagens alternativas que melhor se ajustem a individualidades ou identidades de grupos” (IRAZÁBAL, 2002, p. 121).

³ A autora aprofunda os estudos referentes à construção da imagem de Curitiba, especificamente no que concerne à atração de capitais para a constituição do polo automotivo, na publicação SÁNCHEZ GARCIA, F. (2003).

A imagem de Curitiba como “cidade-modelo” foi erigida já no início dos anos 70, época do chamado “milagre econômico”, durante o regime militar. A cidade foi escolhida enquanto “vitrine urbana do Brasil desenvolvido e moderno” (SÁNCHEZ GARCIA, 2001).⁴ Acompanhando as tendências temáticas de valorização internacional, a cidade passou a ser reconhecida, primeiramente, como “modelo de planejamento urbano”, dada a eficácia do planejamento adotado pelo município, que permitiu direcionar a população pobre para a periferia externa da cidade, salvaguardando os indicadores de qualidade de vida internos ao município. A imagem atribuída à cidade apresenta e legitima um conjunto de ações urbanísticas com uma associação a representações de “inovação”, “modernidade”, “eficiência”, “simplicidade e baixo custo” e “preocupação com o meio ambiente” (SÁNCHEZ GARCIA, 2001). São representações que acompanharam as intervenções nas áreas de transporte coletivo, uso do solo e preservação do patrimônio, a partir das quais se destaca Curitiba como “cidade planejada”.

A representação de uma cidade exitosa, fundamental para a sustentação do modelo, transformou Curitiba em marca nacional e internacional da modernidade urbana. Essa representação esconde “por detrás dos lugares-comuns emblemáticos e ufanísticos, uma imagem urbana que foi construída e reconstruída ao longo de quase três décadas e que influenciou marcadamente a identidade coletiva assim como a apropriação social dos espaços da cidade” (SÁNCHEZ GARCIA, 1997, p. 23). A produção bem-sucedida dessa imagem, que fortalece o orgulho cívico e a lealdade ao lugar, vem-se oferecendo como grande contribuição ao empresariamento urbano na economia globalizada.

Assim, além de ser “inquestionável” internamente, Curitiba também conquistou um grau de visibilidade internacional indiscutível, projetando-se no espaço de disputa e de oportunidades do mundo globalizado. Sucessivas adaptações do modelo foram implementadas visando capacitar a cidade para a competição interurbana, elaborando uma imagem de cidade inserida internacionalmente, tornando-a atrativa ao capital que busca se localizar. Cada referência internacional ao projeto, particularmente as advindas de organismos multilaterais, é motivo de mobilização da mídia para revitalização do orgulho dos moradores.

Nos anos 90, o governo municipal intensificou o *marketing* da cidade, em múltiplas e simultâneas escalas, não apenas a local, regional ou nacional, mas também com forte inserção no cenário internacional. Foram recuperadas, seletivamente, as sínteses

⁴ A autora aprofunda os estudos referentes à construção da imagem de Curitiba, especificamente no que concerne à atração de capitais para a constituição do polo automotivo, na publicação: SÁNCHEZ GARCIA, F. A Reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó, Argos, 2003.

“cidade modelo”, “cidade humana”, “cidade eficiente e viável”, “cidade planejada” e introduzidas as de “capital ecológica”, “capital da qualidade de vida”, “capital brasileira de Primeiro Mundo”, sem implicar em rupturas incisivas na estrutura básica que organiza o fundo de percepções socialmente compartilhadas desde a década de 1970. Segundo Sánchez Garcia, essas imagens construídas para acompanhar processos materiais de renovação urbana são decisivas na produção da “cidade-mercadoria” e, conseqüentemente, na forma como é entendido o protagonismo da gestão urbana local. Esse complexo processo cria um consenso vigorosamente utilizado na consolidação de um projeto de cidade e na sua venda a um mercado internacional de cidades. Segundo Sánchez Garcia (2001, p. 112-113),

a perspectiva evolucionista do discurso oficial veiculado na mídia – “todas as cidades podem ser como Curitiba um dia” – cristaliza os parâmetros simbólicos e materiais da “cidade que deu certo” e indica um projeto para o Brasil urbano, como se fosse possível reproduzir as condições históricas, sociais, políticas e econômicas de efetivação do projeto urbano de Curitiba em qualquer outra cidade. Esta perspectiva, precária sob o ponto de vista analítico, mostra-se ideologicamente eficiente pois consegue criar expectativas uniformizadoras, ao mesmo tempo em que desqualifica outros projetos de cidade ou orientações alternativas das políticas urbanas. (...) Cabe dizer que a cidade foi transformada de teatro ou “cenário de encontro”, elementos presentes na imagem dos anos 70, em espetáculo multimídia dos anos 90, cuja audiência privilegiada não se encontra mais apenas posta nos habitantes locais mas, simultaneamente, no país e no mundo.

Curitiba antecipou o que hoje se torna lugar-comum na elaboração das políticas urbanas: a adoção dos princípios e das práticas do “planejamento estratégico de cidades”. Deliberadamente, foi construído um projeto de cidade que colocou Curitiba no “mapa do mundo” (SÁNCHEZ GARCIA, 2001), tornou-a atrativa e desenhou sua competitividade, atribuindo ao voluntarismo e à ousadia dos responsáveis políticos o “sucesso pela articulação à economia global” (COMPANS, 1999), como em tantos projetos similares ao redor do mundo. Um projeto que seduz pelo fato de vir revestido de uma “aura progressista”, de assumir-se como resultante de um desejo coletivo urbano, que se apoia no urbanismo e oficializa a “cidade espetáculo”, transformando o cidadão em um espectador (SÁNCHEZ GARCIA, 1997).

Diante dessa imagem incontestável

de uma cidade como um lugar cujos problemas estão solucionados, muitos curitibanos não têm se tornado agentes ativos no desenvolvimento da cidade. Eles têm se limitado ao papel passivo de meros receptores de serviços ofertados ou *commoditizados*. O *city marketing* construiu um cidadão orgulhoso, porém acrítico, sem consciência da responsabilidade social que dá suporte ao *status quo* da estrutura de poder e das classes dominantes. (IRAZÁBAL, 2002, p. 121)

A gestão do prefeito Cassio Taniguchi (2001-2004), do PFL, reeleito após cumprir um primeiro mandato de 1997 a 2000, para manter-se à frente desse projeto – e ciente das pressões e rupturas que o modelo vem sofrendo, não mais tão imperceptíveis ao senso comum –, aprimora o uso dos mecanismos de construção da imagem e da engenharia do consenso na renovação do discurso. Já não é suficiente a construção de produtos urbanísticos ou o desenvolvimento de ações pontuais e de efeito, associando o *marketing* com a estruturação físico-territorial, para sustentar a produção simbólica da cidade. O peso das contradições metropolitanas e as exigências de inserção na reestruturação e internacionalização da economia obrigam o discurso a absorver a integração regional como prioridade. Como apoio à efetivação das estratégias de reestruturação econômica, é reforçada a política de marketing urbano, agora não restrita a Curitiba, mas incluindo a Região Metropolitana nos *slogans*. O modelo hegemônico interpenetra na área metropolitana, selecionando vetores de maior competitividade e mais agilidade em incorporar e reproduzir o projeto dominante. Sua base discursiva evita transparecer a intenção implícita no programa: criar mecanismos que apenas “estendam” práticas locais, projetos urbanísticos, serviços, sem contemplar verdadeiros pactos intermunicipais (MOURA, 2001).

Ao mesmo tempo, a “capital ecológica” cede lugar à “capital social” – marca impingida à cidade durante o processo eleitoral para escolha do prefeito de Curitiba para a 2001/2004, momento em que o “modelo” foi posto à prova (MOURA; KORNIN, 2001). Independentemente do resultado das urnas, o antagonismo, a pluralidade de posições e os comportamentos peculiares entre os candidatos permitiram que fosse instaurado um debate que, no conjunto, acabou por fazer uma leitura crítica do consenso sobre sua eficácia. O discurso da oposição deixou textual a urgência de políticas públicas de cunho social que viessem a dar conta das demandas desatendidas que ameaçavam a “qualidade de vida” do polo metropolitano. Seu discurso também destacou a necessidade da participação cidadã, não aquela do mero espectador que referenda decisões que lhe são impostas, mas a do verdadeiro cidadão, com livre direito à reflexão e à crítica, despertando para compromissos e responsabilidades.

Dessa forma, entraram em cena as fragilidades do modelo e, portanto, do projeto, evidenciando a distinção fundamental existente entre sistemas simbólicos produzidos e apropriados pelo coletivo e aqueles “produzidos por um corpo de *especialistas (...)*” (BOURDIEU, 1989, p. 11), caso em que não tardam a aflorar contradições como prenúncios do esgotamento da eficácia do discurso e da aceitação da imagem, mostrando que novos nexos espaciais e um tecer de complexidades entre forças e interesses da diversidade dos agentes tendem a desconstruir o mito.

O esgotamento do “modelo-Curitiba” e do efeito esmorecedor do consenso sobre a sua eficácia ficaram explícitos no argumento dos entrevistados. Eles apontam que os projetos sociais e práticas executadas para o cumprimento de uma agenda social formal estão descolados de uma preocupação de impacto positivo no atendimento aos direitos sociais da população local. Muitas vezes são de fato componentes de uma estratégia de *marketing* social.

CONCLUSÕES DOS TRABALHOS

Uma síntese das conclusões a que chegaram as análises realizadas no âmbito do projeto mostra que a Região Metropolitana de Curitiba, nesse momento de inserção na economia internacional, utilizou mecanismos similares e sofreu efeitos também similares aos de outras regiões metropolitanas que viveram o mesmo processo. Essa constatação frustra as expectativas de que uma cidade considerada modelo em planejamento, gestão e atenção ambiental estaria a salvo de tais contradições.

A capacidade de Curitiba em aderir ao projeto de internacionalização da economia apoiou-se na presença de vantagens comparativas e nas concessões fiscais e físicas ofertadas nos pactos e negociações da “guerra fiscal” que conduziu o processo. Os custos relacionados aos direitos sociais, econômicos e culturais também se reproduziram e foram imediatamente sentidos pela sociedade – esta, capaz de pensar e oferecer alternativas de mudança.

A compreensão que se extrai da análise dos especialistas, de depoimentos, entrevistas e debates realizados na RMC é de que o projeto de internacionalização, consubstanciado em um simples programa de atração de investimentos, trouxe benefícios no âmbito de oportunizar negócios locais, atrair capitais e mão-de-obra qualificada, proporcionar modernização tecnológica e da infraestrutura, e dar maior visibilidade nacional e internacional à região. Mas trouxe prejuízos, particularmente por estar fundado em componentes de renúncia fiscal, nocivos no âmbito da arrecadação pública, e por discriminar pequenos e médios empreendedores locais, desestruturando a base econômica original da região (MENSAGEM, 2002).

Os acordos estabelecidos escaparam à transparência nas decisões, discussão de estratégias com a sociedade, isonomia tributária, estabelecimento de compromissos com as empresas transnacionais que se instalam na região, no sentido de obter contrapartidas ou respeito às prioridades sociais. Dessa maneira, resultaram em privilégios dirigidos a alguns segmentos econômicos e no descaso para com a coletividade metropolitana, desfavorecendo os direitos humanos. De fato, não houve a definição de políticas sociais, capazes de atender às demandas

criadas pela rápida transformação do espaço metropolitano, particularmente quanto aos impactos ambientais e sociais e à pressão sobre os serviços públicos e o uso do solo.

No caso da moradia, o impacto negativo da submissão das práticas de oferta de habitação às lógicas de mercado, excludentes da população de baixa renda ou sem rendimento, fez com que aumentasse o número de assentamentos informais e favelas, a periferização em áreas mais distantes, assim como a ocupação de áreas impróprias, ambientalmente vulneráveis, aflorando o conflito ambiente/sociedade. Como ação extremada, passou a ocorrer uma espécie de “negociação” intermunicipal em processos de relocação de comunidades assentadas em áreas públicas ou privadas, com base em acordos que desconsideram os moradores, configurando-se em verdadeiras “vendas de famílias” entre municípios. Evidenciou-se um *apartheid* socioespacial, no qual os crescentes segmentos sem acesso aos benefícios da internacionalização ficaram confinados nas periferias da RMC. A inclusão dos moradores dessas áreas só se deu (quando se deu) por meio de sua força de trabalho, em momentos em que ela foi necessária ao mercado, sem vínculos, e efemeramente.

Diante dessa realidade, tornou-se enfática a necessidade de implementação imediata dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade, tendo como princípios que a gestão do território e a prática econômica são indissociáveis; que é imprescindível a opção por mecanismos e instrumentos que garantam a gestão urbana participativa e articulada no âmbito metropolitano; e que há que se distinguir as escalas de gestão, os diferentes atores, e promover a sua articulação, assegurando direitos igualitários.

Da mesma forma, os estudos, entrevistas e debates ressaltaram a urgência da retomada da promoção de políticas públicas pelo Estado, tendo como princípio a ponderação entre interesses privados e interesses sociais, e como objeto o âmbito regional de gestão, praticando a articulação intermunicipal na definição de políticas e prioridades.

De modo geral, ficou clara a necessidade de que a discussão dos direitos humanos transponha o âmbito jurídico, da atenção pela lei, e ganhe espaço no âmbito da discussão política, já que não bastam instrumentos se não houver sujeitos sociais verdadeiramente emancipados para acompanhar e controlar seu uso. Nesse âmbito, cabe ainda ser aberta uma reflexão quanto ao peso do mercado na definição do fundamento dos direitos, incluindo os direitos humanos fundamentais, já que, historicamente, e de forma mais drástica no atual processo de globalização, os direitos guardam estreita relação com a condição de “solvência” dos cidadãos (KURZ, 2003).

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- COMPANS, R. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas: ANPUR, n. 1, p. 91-114, maio/dez. 1999.
- IPARDES. **Indicadores e mapas temáticos para o planejamento urbano e regional**. Curitiba: IPARDES, 2003a. 1 CD-ROM.
- IPARDES. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 2000**: anotações sobre o desempenho do Paraná. Curitiba: IPARDES, 2003b. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/idhm_2000.pdf>. Acesso em: fev. 2003.
- IRAZÁBAL, C. **City Making and Urban Governance in the Americas**. Curitiba and Portland. Aschgate: University of Southern California, 2005
- IRAZÁBAL, C. **Curitiba and Portland**: architecture, city marketing, and urban governance in the era of globalization. Berkeley, 2002. 435p. Tese (Doutorado), University of California, Berkeley, 2002.
- KURZ, R. Paradoxos dos direitos humanos. **Folha de São Paulo**. 16 mar. 2003. Mais!, p. 9-11.
- MENSAGEM da Região Metropolitana de Curitiba para a Relatoria Especial sobre Moradia Adequada da Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. Curitiba, 2002. Elaborada no *workshop* Internacionalização da Metrôpole e os Direitos Humanos, promovido pelo Núcleo de Direitos Coletivos e Difusos da UFPR, setembro 2002.
- MOURA, R. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, H. (Org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A/CREA-RJ, 2001.
- MOURA, R.; KORNIN, T. (Des)construindo o discurso eleitoral: o primeiro turno das eleições municipais majoritárias em Curitiba no ano 2000. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba: UFPR/SCHLA, n. 16, p. 67-95, jun. 2001.
- OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed.da UFPR, 2000.
- RIBEIRO, A.C.T.; TAVARES, H.M.; NATAL, J; PIQUET, R. (Org.) **Globalização e Território**. Ajustes Periféricos. Rio de Janeiro: Arquimedes : IPPUR, 2005, p.155-190.
- SÁNCHEZ GARCIA, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. São Paulo: s.n., 2001. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo (FFLCH), 2001.
- SÁNCHEZ GARCIA, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.
- SÁNCHEZ GARCIA, F. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Ed. Palavra, 1997.



CONSIDERAÇÕES SOBRE O
GRAU DE INTEGRAÇÃO DA
REGIÃO METROPOLITANA
DE CURITIBA NA ECONOMIA
INTERNACIONAL E SEUS EFEITOS
NAS TRANSFORMAÇÕES
SOCIOESPACIAIS

Olga Lúcia C. de F. Firkowski

O presente texto tem por objetivo contribuir para as reflexões acerca das relações entre o processo de internacionalização de Curitiba e as transformações socioespaciais ocorridas a partir dos anos 90, sobretudo após a localização de importantes indústrias do setor automotivo e seus fornecedores, que contribuiriam para o desencadeamento de significativas mudanças nos demais setores econômicos, particularmente no âmbito dos serviços especializados e do comércio, com forte participação de capitais internacionais.

A relação entre dois conjuntos de fatores pode ser considerada na explicação de tais transformações: o primeiro se relaciona ao processo interno de produção de uma imagem positiva da cidade, cujo planejamento urbano teria produzido uma cidade diferente, com uma atratividade diretamente relacionada às iniciativas de intervenção urbana que se acumularam desde a década de 1960 e tomaram o rumo do “urbanismo de exaltação”¹ no início da década de 1990; o segundo se relaciona à atratividade que Curitiba passou a ter após a fase recente de implantação de importantes indústrias no aglomerado metropolitano, o que desencadeou a implantação de distintas atividades relacionadas aos serviços, às novas indústrias e às pessoas a elas ligadas.

Como resultado dessa conjugação, Curitiba passou a se destacar como lugar privilegiado de negócios, e, conseqüentemente, uma série de novas atividades passaram a se implantar, motivadas pela perspectiva de conciliação entre o desenvolvimento de atividades econômicas dos mais variados tipos e a “qualidade de vida”, produto supostamente abundante em Curitiba e raro nas metrópoles brasileiras.

¹“Urbanismo de exaltação” na medida em que as realizações desse período voltaram-se prioritariamente à estética da cidade e à exaltação de suas qualidades, criadas por meio do *city marketing*.

Do mesmo modo, essas atividades emergentes possibilitam uma maior especialização dos serviços e comércio, na perspectiva de inserir Curitiba no conjunto das cidades melhor equipadas e aptas a dar continuidade ao processo de atração de novas atividades, numa relação cíclica. Igualmente, tais atividades permitem que se apreenda uma transição importante, qual seja, a constituição da metrópole.²

A metrópole revela-se não só a partir de uma outra dimensão da vida urbana mas também de uma forma urbana desconcentrada.

Tal transição não se faz apenas a partir da “vontade” estabelecida pela cidade, que poderíamos identificar como a vontade de agentes locais, os quais em Curitiba tiveram relevante peso no processo de transição. Toda ação local, notadamente no âmbito do planejamento e promoção da cidade, só se materializou enquanto transformações concretas quando a cidade se fez interessante aos grandes capitais internacionais, desencadeados primeiramente pela chegada das montadoras de veículos, ao que se seguiram importantes redes de comércio e serviços, entre outros.

Portanto, a condição de cidade planejada, “metrópole de Primeiro Mundo”, “cidade-modelo”, por si só não foi capaz de desencadear o surgimento de atividades especializadas. Foi capaz, isto sim, de criar uma certa aura de contemplação em relação às ações postas em prática em Curitiba, mas isso não foi suficiente para transformar a cidade em sua relação com a rede urbana brasileira, tampouco torná-la atrativa no que concerne às novas atividades econômicas.

Assim, Curitiba seguiu sendo uma cidade interessante, com soluções urbanas festejadas, porém compatíveis com seus níveis de problemas ainda não verdadeiramente metropolitanos, o que tornava menos complexas suas possibilidades de solução.

A medida exata de influência dos agentes locais na inauguração de uma nova dinâmica industrial é difícil de ser determinada, na medida em que os incentivos fiscais oferecidos pelo governo estadual às montadoras parecem ter feito, estes sim, a grande diferença. É certo, contudo, que Curitiba apresenta-se bastante atraente às classes média e alta, em virtude da seletividade espacial resultante de seu processo

² No caso brasileiro, é adicionado um componente suplementar: a difícil tarefa de distinguir, por si só, a cidade da metrópole. Trata-se da instituição, por meio de legislação, em 1973, das Regiões Metropolitanas. Tal legislação, na origem, foi além da definição de um conteúdo metropolitano, para apontar no texto da Lei quais eram os conjuntos de municípios que comporiam as nove Regiões Metropolitanas. Desse modo, as cidades eleitas para encabeçar suas respectivas Regiões Metropolitanas ganharam o *status* de metrópole sem que isso expressasse, em vários casos – e o de Curitiba acreditamos ser um deles –, uma dimensão urbana verdadeiramente metropolitana. Por força dessas circunstâncias, Curitiba e outros 13 municípios vizinhos – a minoria em processo de conurbação –, com pouco mais de 800 mil habitantes, transformaram-se na Região Metropolitana de Curitiba.

de planejamento, em que se percebe o lugar ocupado pelas diferentes classes sociais, nitidamente definido, revelando condições favoráveis ao bom desempenho e lucratividade dos novos negócios, como expresso na revista Exame de maio de 2000. Nesta, afirma-se que Curitiba ocupa o pódio, ou seja, o primeiro lugar “no *ranking* das melhores cidades brasileiras para se fazer negócios”, em razão de sua qualidade de vida, de seu potencial de consumo e do nível de escolaridade da população; afirma-se, na mesma reportagem, que tal qualidade de vida reverte-se a favor da cidade como um diferencial importante para a atração de investimentos.

Apenas em meados da década de 1990, quando se deu a associação entre a ação local e a chegada dos grandes capitais internacionais, Curitiba passou a ter uma visibilidade distinta, com trunfos verdadeiramente capazes de inseri-la no rol das cidades que jogam papel relevante no cenário econômico nacional, deixando sua posição de cidade economicamente passiva-contemplativa e passando à posição de metrópole ativa-competitiva.

A partir de então, o mercado local passou a ter relevância, sob as mais diversas perspectivas, pois seu perfil se modificou, na perspectiva do apontado por Merenne-Schoumaker (1998, p.6), de que, diferentemente do que ocorria até as décadas de 1970/1980, os novos serviços metropolitanos se dirigem menos às pessoas “comuns” e mais às empresas e, obviamente, às pessoas a elas relacionadas, como os executivos.

Para Merenne-Schoumaker (1998), a partir de meados da década de 1980 o termo metrópole readquire seu significado, abalado que esteve pelos anos de vigorosa crise na Europa, quando se deu certa estagnação, quer em relação ao tamanho das metrópoles quer em relação às suas atividades econômicas. Assim, o termo metrópole

é cada vez mais associado a uma grande cidade de serviços, a uma cidade que abriga as atividades de comando e desempenha um papel de centro para um território exterior mais ou menos vasto. Paralelamente emergem as ‘funções metropolitanas’ que já não englobam só, como nos anos sessenta, os serviços à população, mas dizem respeito principalmente aos serviços às empresas tanto a montante (pesquisa, concepção, inovação...) como a jusante (marketing, comercialização, comunicação...). (MERENNE-SCHOUMAKER, 1998, p.6)

Os trunfos já existentes em Curitiba, notadamente aqueles que se estabeleceram após a implementação de seu planejamento urbano, os quais já revelavam a intenção de fazer a cidade presente no contexto urbano nacional e internacional, devem ser vistos como estratégias de criar condições de diferenciação entre Curitiba e outras cidades. Portanto, a transformação atual tem estreita ligação

com as ações anteriores (décadas de 1970 e 1980), que de certa forma criaram as condições propícias para as alterações contemporâneas, sem contudo serem suficientes para garantir que elas alcançariam a concretude que hoje se observa.

Para Rochefort (1998, p. 57), a iniciativa local tem peso decisivo na criação das condições capazes de transformar a cidade em metrópole, na medida em que, diz o Autor, “é quase sempre na escala dos atores municipais que se atam as relações com os dirigentes econômicos e que se pode assim encontrar e casar as estratégias dos empresários com os interesses das cidades. (...) dessa capacidade de provocar convergências dependerá em muito o futuro das cidades e seu eventual acesso à categoria de metrópole”. A iniciativa local deve “ser capaz de ‘vender’ a cidade, ... [no sentido] de fazer conhecer, por um recurso adequado aos meios de comunicação modernos, os diferentes trunfos da sua cidade”.

A tarefa de construir uma imagem foi desempenhada com sucesso em Curitiba, haja vista a imagem criada acerca de sua qualidade de vida e de seus diferenciais urbanos em meio a uma realidade urbana de país subdesenvolvido.

Os pressupostos da transformação de Curitiba em metrópole, do ponto de vista das ações locais, tornam-se nítidos quando observamos o quadro citado por Merenne-Shoumaker (1998, p. 7) denominado os Dez mandamentos da metropolização. Nele encontramos uma estreita relação entre os itens propostos e Curitiba, reforçando a proposição de que foi a partir da década de 1990 que de fato Curitiba se transforma em metrópole, inserindo-se em uma nova discussão acerca das metrópoles do final do século XX, com ênfase na competitividade, como será tratado adiante.

A década de 1990 apresenta-se como marco pois, a partir de então, os trunfos locais passam a se materializar por meio de investimentos, não só do setor industrial, sem dúvida os mais vultosos, mas sobretudo dos serviços voltados às empresas e ao “novo” mercado constituído pelas empresas, pelos novos habitantes da cidade, que demandam serviços globalizados, e pelo fluxo de executivos e profissionais especializados que se intensifica.

Assim, desencadeou-se um processo de internacionalização de vários setores de atividades, até então tipicamente locais, com destaque para os supermercados e hipermercados, hotéis, agências de publicidade, entre outros, que serão analisados posteriormente.

Analisando os dez mandamentos da metropolização (quadro 1), podemos destacar de modo resumido que as metrópoles de hoje devem articular de forma eficiente – e Curitiba o fez: a) a *criação de uma nova imagem urbana*, e nisso

Curitiba parece se destacar, com o uso de um pesado *marketing* urbano; b) os investimentos em *acessibilidade*, não só com a modernização do Aeroporto Afonso Pena, como também pela duplicação das rodovias de ligação a São Paulo e ao sul do país, ambas tendo como executor financeiro o governo federal; c) a *estrutura espacial metropolitana* que, guardados os seus limites, já se fazia presente desde a implantação da Região Metropolitana, na década de 1970; d) a *função de exceção*, revelada por suas tecnologias urbanas que redundaram numa “suposta” excelente qualidade de vida; e) a *capacidade de gerir grandes acontecimentos*, particularmente relacionados às tecnologias urbanas anteriormente referidas, no que Curitiba tem-se destacado como local de realização de importantes eventos internacionais, além de criar mecanismos de atração de novos eventos, os quais serão especificados adiante; f) a noção de que Curitiba teria atingido um ponto tal de excelência urbana e qualidade de vida (massa crítica) capazes de desencadear a continuidade e o sucesso dos empreendimentos realizados.

QUADRO 1 - OS DEZ MANDAMENTOS DA METROPOLIZAÇÃO

1 - Os efeitos dos limiares Limiares qualitativos e quantitativos desencadeiam processos cumulativos. Noção de massa crítica.
2 - A escolha da qualidade Procurar atingir a excelência. É o investimento do topo da gama que faz a metrópole.
3 - Uma nova imagem urbana Criação de símbolos urbanos de início do processo. Tornar-se uma metrópole é mudar de imagem.
4 - A acessibilidade Investir o necessário para se tornar uma porta de entrada.
5 - Organizar uma nova estrutura espacial Criação da área da metropolização.
6 - Capacidade de gerir grandes acontecimentos Capacidade para atrair e gerir um grande acontecimento. Fazer conhecer a metrópole ao mundo.
7 - Existência de consenso e emergência de um poder metropolitano Permitir o desencadear dos processos e assegurar a gestão da estrutura metropolitana.
8 - A função internacional Desenvolver funções de exceção e pôr a cidade na trama das metrópoles internacionais.
9 - As dinâmicas Apoiar-se sobre paternariados e assegurar um desenvolvimento multifuncional.
10 - Gestão da metropolização Acompanhar a metropolização com esquemas de evolução e gerir o crescimento.

FONTE: MERENNE-SCHOUMAKER, 1998, p.7

Nesse contexto, qual seja, o da emergência da metrópole moderna e sintonizada aos ditames do capital internacional, as práticas urbanas de Curitiba se inserem na análise que Vainer (1999, p. 1) faz sobre o foco atual da “questão urbana”, o qual no passado se relacionava a “temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo”. Para o autor, emerge hoje uma nova questão urbana, cujo “nexo central [é] a problemática da competitividade urbana”.

Essa competitividade se revela na disputa pela atração de negócios e indústrias, na oferta de mão-de-obra qualificada, nos preços e qualidade dos serviços etc. (VAINER, 1999, p. 1-2), revelando um novo conteúdo do planejamento urbano, cujo resultado é a “apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados”; assim, esta se apresenta, cada vez mais, como uma “mercadoria a ser vendida” e cuja principal estratégia de venda é o *marketing* urbano.

Dada a sua complexidade, a venda da mercadoria “cidade” relaciona-se à oferta

daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaço para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (...) o mercado externo, e muito particular, o mercado constituído pela demanda de localizações pelo grande capital é que qualifica a cidade como mercadoria. (VAINER, 1999, p. 3)

Em se tratando de Curitiba, devem ser acrescentados atributos relacionados à sua qualidade de vida e à solução de problemas urbanos tão frequentes em cidades do mundo subdesenvolvido, como o do transporte, que lhe garante importante diferencial enquanto mercadoria.

Assim, para Vainer (1999, p. 4), a cidade não se transforma apenas em mercadoria, mas em mercadoria de luxo “destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis”.

Concomitantemente a essa condição de “cidade-mercadoria”, a cidade passa a inspirar-se, também, na empresa, tornando-se ainda uma “cidade-empresa”. Para tanto, segue os padrões organizacionais das empresas modernas, devendo ser “competitiva, ágil, flexível”, numa crescente busca por resultados.³

Contudo, a viabilização dessas duas condições da cidade se faz por uma terceira, responsável pela unidade que deve ser reforçada por uma espécie de compromisso

³ Ao que Vainer (1999, p.7), citando Ascher (1995), denomina de “urbanismo de resultado”.

patriótico necessário “ao bom funcionamento dos negócios nos quais a cidade está engajada”. Para o autor,

a abdicação do poder a um chefe carismático, a estabilidade e a trégua assim conquistadas seriam o preço a pagar pelo privilégio de disputar, junto com outras tantas dezenas ou centenas de cidades, o direito de ser escolhida como localização dos próximos investimentos, das próximas feiras, das próximas convenções. (VAINER, 1999, p. 10)

Trata-se, portanto, do esvaziamento da cidade enquanto espaço político e de sua exacerbação enquanto “empresa-mercadoria”, caso em que o consenso em torno da imagem criada é questão de patriotismo, e aqueles que se contrapõem a ele são exemplos de maus cidadãos, que não amam sua cidade, incapazes de valorizar tudo o que foi feito até hoje pela cidade, pois se apresentam críticos ao projeto hegemônico de cidade.⁴

OS NOVOS CONTEÚDOS DE CURITIBA

O surgimento de novas atividades econômicas em Curitiba e o incremento de outras, seja no âmbito do comércio, dos serviços ou do setor imobiliário, estão diretamente associados à dinâmica industrial emergente na década de 1990, quando importantes capitais relacionados à indústria automobilística instalam-se no Aglomerado Metropolitano de Curitiba.⁵

A análise de 69 das novas indústrias que já estavam instaladas no ano de 1999, entre aquelas que aderiram ao programa de incentivos governamentais, revelou que, apenas três países – França, Alemanha e Estados Unidos – respondem por quase 50% dos estabelecimentos em questão e por cerca 93% do volume de investimentos, bem como por 69% dos empregos previstos (tabela 1).

Nota-se claramente a relação entre o país de origem das três montadoras de automóveis e a supremacia dos capitais – Renault, França; Audi/Volkswagen, Alemanha; e Chrysler, Estados Unidos –, destacando-se ainda que a principal *joint venture* representa exatamente a associação entre Estados Unidos e Alemanha, tratando-se da Tritec.

⁴ Hegemonia essa construída, entre outros, às custas do “patriotismo” pela cidade.

⁵ Composto por 12 dos 26 municípios que formam a Região Metropolitana de Curitiba, quais sejam, além de Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

TABELA 1 - RMC: PAÍS DE ORIGEM DOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS IMPLANTADOS ENTRE 1995 E 1999

PAÍS	ESTABELECIMENTOS	INVESTIMENTOS (milhões R\$)	EMPREGOS
Estados Unidos	11	469	4.294
França	10	1.263	3.485
Alemanha	10	921	4.533
SUB TOTAL	31	2.653	12.312
Brasil	7	101	1.420
Espanha	4	111	675
Itália	3	19	240
Argentina	2	22	470
Bélgica	2	17	55
Japão	1	20	150
Portugal	1	2	18
Suécia	1	395	150
Joint Venture	6	1.091	1.883
Não identificado	5	137	1.883
TOTAL	69	3.569	19.349

FONTES: Protocolos firmados entre empresas e Governo do Estado - SEID 1995-1999 e Cadastro das Indústrias - SEFA, 1999

O destaque da Suécia no conjunto relaciona-se também à indústria automobilística, em referência à ampliação dos investimentos na Volvo, já presentes em Curitiba desde final da década de 1970.

Os estabelecimentos de origem nacional respondem por 10% do conjunto de estabelecimentos e por modestos 3% dos investimentos, além da participação em três *joint ventures*, a saber, a CSN e a mexicana IMSA, cujo investimento é da ordem de 390 milhões de reais e visa produzir chapas galvanizadas e laminados de aço para as indústrias automobilísticas; a Iramec, em associação com capitais alemães e produtora de módulos de porta para veículos; e a BS Colway, em associação com capitais ingleses e produtora de pneus remoldados.

Conclui-se, portanto, que a implantação da indústria automobilística na atualidade, carro-chefe do processo de transformações socioespaciais, ocorre em rede, ou seja, cada montadora se faz acompanhar dos estabelecimentos que participam diretamente da produção do automóvel, os chamados fornecedores globais que, no entanto, materializam-se localmente no caso dos componentes principais, aqueles que compartilham com a unidade principal a mesma planta, ou regionalmente, no caso dos fabricantes de componentes que não necessitam de tamanha proximidade física, podendo se localizar em outros locais dentro do próprio país.

Essa nova realidade desencadeou alterações em outros setores além do industrial propriamente dito, bem como redundou no incremento das relações de Curitiba com outras cidades do Brasil e com o Exterior, como revela o movimento aeroportuário (tabela 2).

TABELA 2 - AEROPORTO INTERNACIONAL AFONSO PENA, MOVIMENTO ENTRE 1990-1999

ANO	POUSOS E DECOLAGENS	PASSAGEIROS (EMB+DESEMB.)	CARGA (KG) DESEMBARCADA
1990	30.125	950.109	4.530.174
1995	36.646	1.272.522	4.272.955
1998	62.610	2.040.407	10.284.997
1999 ⁽¹⁾	47.325	1.514.589	11.757.549

FONTE: INFRAERO, 2000

(1) Dados disponíveis até o mês de setembro de 1999.

Observa-se o grande salto na movimentação do aeroporto, praticamente dobrando os volumes, tanto em relação à carga quanto aos passageiros e aeronaves que pousaram e/ou decolaram. O marco temporal da mudança também não deixa dúvidas, reforçando a distinção de dois períodos, um anterior e outro posterior a meados da década de 1990, particularmente o ano de 1995.

É como se, de repente, tudo o que existia na cidade em termos de comércio e serviços tivesse que ser reformulado, de modo a se ajustar ao novo momento econômico e à nova dimensão de cidade, qual seja a metrópole. A metrópole passa a ser a referência, e as novas demandas devem ser atendidas por empresas que se relacionem a um novo paradigma, sendo mais modernas, eficientes, representativas de um contexto globalizado e, por consequência, internacional.

Como apontou Merenne-Schoumaker (1998, p. 6), as novas “funções metropolitanas” são prioritariamente destinadas ao atendimento da demanda das empresas e ao consumo da parcela da população a elas associada, supostamente capaz de pagar mais e exigir produtos e serviços “mundiais”; assim, para se integrar ao novo momento há que se fazer uma reformulação nas atividades existentes. Trata-se, portanto, da possibilidade de expansão para muitas empresas de atuação internacional, atraídas pela potencialidade do novo mercado.

Desse modo, além da recomposição da imagem de Curitiba (de cidade a metrópole) e de sua forma urbana (desconcentrada), há a reformulação de suas funções no conjunto metropolitano, bem como daquelas capazes de inseri-la de modo diferenciado do anterior, garantindo-lhe uma nova perspectiva entre as metrópoles brasileiras.

Sassen (1998, p. 13), ao analisar o lugar ocupado pela cidade na economia global afirma que

ao lado da dispersão das atividades econômicas (...) surgiram novas formas de centralização territorial, relativas ao gerenciamento no nível dos altos escalões e ao controle das operações. Os mercados nacionais e globais, bem como as operações globalmente integradas, requerem lugares centrais, onde se exerça

o trabalho de globalização. Além disso, as indústrias da informação necessitam de uma vasta infra-estrutura física que contenha nós estratégicos, com uma hiperconcentração de determinados meios.

Trata-se, portanto, de uma centralização não mais baseada na indústria convencional, mas, sobretudo, nas novas funções que a cidade exerce no conjunto mundial, ao que a autora denomina “cidade global”, e cujas principais características são:

(1) pontos de comando na organização da economia mundial; (2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; (3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovações. Várias cidades também preenchem funções equivalentes em escalas geográficas menores, no que se refere a regiões transnacionais e subnacionais. (SASSEN, 1998, p. 16-17)

Quanto à última afirmação da autora, somos levados a pensar em como essas novas funções se colocam em uma outra escala geográfica, que não a das cidades globais apontadas na literatura internacional.⁶ Assim, considerando-se as cidades globais como as cidades que se encontram no topo de uma nova hierarquia urbana, de alcance não mais nacional, mas global, pode-se estar, pois, considerando que Curitiba se insere num nível inferior dessa hierarquia, possuindo características comuns a esse conjunto de cidades, que, contudo, não se revelam com a mesma contundência, intensidade e abrangência.

Desse modo, julga-se que alguns elementos característicos das cidades globais podem auxiliar na compreensão do papel que assumem as outras metrópoles nos subespaços a que se refere Sassen (1998), pois representam a materialização de certos processos gerais, na medida em que a economia global atua sobre todas as metrópoles de hoje; mas isso não significa que todas elas sejam cidades globais. Trata-se de uma nova perspectiva, na qual as cidades se organizam em torno de certas funções de caráter global, decorrentes menos das indústrias convencionais e mais dos serviços e comércio voltados ao atendimento das empresas.

Para Sassen (1998, p.76), “as cidades são lugares fundamentais para a produção de serviços destinados às empresas”, no entanto, o crescimento dos serviços ocorre de modo diferenciado, de acordo com a inserção da cidade na rede urbana nacional – enquanto algumas se voltam ao atendimento dos mercados regionais,

⁶ Para Friedmann (1986), cerca de 18 cidades dos países centrais se enquadrariam nessa classificação e 12 dos países semiperiféricos. Para Sassen (1998), as cidades globais são Nova York, Tóquio e Londres.

outras se voltam para o nacional e mesmo o global. “Como resultado, vemos nas cidades a formação de um novo núcleo econômico urbano de atividades bancárias e ligadas à prestação de serviços que acaba substituindo os núcleos orientados para as manufaturas” (SASSEN, 1998, p. 76).

Numa perspectiva semelhante sobre a realidade urbana do final de século XX, Borja e Castells (1997, p. 49-50) denominam de “megacidades” as gigantescas aglomerações urbanas, apontando-as como o fenômeno urbano de maior relevância no século XXI. Segundo os autores, as megacidades não são definidas pelo tamanho, mas pelos nós com a economia global: “en su territorio concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión del planeta; los centros de poder político; el control de los medios de comunicación; la capacidad simbólica de creación y difusión de los mensajes dominantes”.

Sua singularidade não estaria em se constituírem como centros dominantes da economia global, mas como pontos de conexão que, por causa mesmo dessa condição, atraem mais e mais população. Os autores resumem bem as contradições existentes nessas cidades quando dizem que elas reúnem o melhor e o pior da sociedade.

Las megaciudades son constelaciones territoriales discontinuas hechas de fragmentos espaciales, de parcelas funcionales y segmentos sociales (...) la era de la información es ya, y será cada vez más, la era de las megaciudades (...) por las siguientes razones: a) las megaciudades son los centros de dinamismo económico, tecnológico y empresarial en sus países y en el sistema global. (...) b) son los centros de innovación cultural, de creación de símbolos y de investigación científica (...) c) son los centros del poder político, incluso en los casos en los que el gobierno reside en otras ciudades (...) d) son los puntos de conexión del sistema mundial de comunicación. (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 53)

Castells (1999, p. 437-439) afirma, ainda, que a “localização no nó conecta a localidade com toda a rede. (...) alguns lugares podem ser desconectados da rede, e seu desligamento resulta em declínio imediato e, portanto, em deterioração econômica, social e física”. Enquanto alguns lugares estão desconectados, outros podem ser conectados à rede e, conseqüentemente, viverem o processo inverso, ou seja, de expansão econômica, social e física.

Este parece ser o caso de Curitiba, que se conecta a uma rede global por via do fortalecimento de sua atuação no âmbito do Mercosul e da crescente internacionalização dos serviços e comércio especializados. Tal hipótese ganha reforço na afirmação de Castells (1999, p. 439), para quem “os principais processos dominantes em nossa sociedade são articulados em redes que ligam lugares

diferentes e atribuem a cada um deles um papel e um peso em uma hierarquia de geração de riqueza, processamento de informação e poder, fazendo que isso, em última análise, condicione o destino de cada local”.

Observa-se que em ambos os casos – cidades globais e megacidades –, a globalização da economia aparece como um pressuposto para as transformações apontadas para o quadro urbano das grandes cidades, seja no nível interno (intraurbano) seja no nível das relações com as outras cidades (interurbano).

A manifestação da globalização em Curitiba se dá de forma mais efetiva a partir de meados da década de 1990, quando capitais transnacionais aportam na cidade, ligados inicialmente à indústria, sobretudo a automobilística, ampliando-se depois para outros setores da economia, notadamente os serviços e o comércio especializados.

Como consequência, inúmeras atividades antes controladas por capitais locais ou regionais passam para o âmbito de grandes empresas de atuação nacional ou global, seja através da aquisição, da implantação ou mesmo da composição entre ambas as possibilidades.

Na perspectiva de Sassen (1998, p. 77), os altos preços e níveis de lucro mais elevados dos setores internacionalizados acabam dificultando a permanência e a competição de outros setores que não sejam internacionais. Foi assim que se processaram importantes transformações em setores como o dos hipermercados, o hoteleiro, o bancário, o comercial e o dos serviços, tais como o de publicidade e consultoria, entre outros.

Essas atividades e setores serão analisados a seguir, buscando a confirmação das relações sugeridas anteriormente, segundo as quais Curitiba passaria a integrar-se de modo diferenciado no conjunto das cidades brasileiras por força das novas funções que adquire a partir da chegada de importantes capitais industriais instalados no aglomerado metropolitano. A isso se agrega sua recomposição enquanto centralizadora de comércio e serviços especializados, voltados, sobretudo, às empresas, demonstrando a estreita relação entre a grande indústria desconcentrada e a centralização de novas atividades em Curitiba, materialização, portanto, dessa recomposição.

A INTERNACIONALIZAÇÃO NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS

Inúmeros são os elementos capazes de contribuir para a compreensão das transformações em curso em Curitiba. Alguns se manifestam concretamente no espaço através de obras como as novas plantas industriais, os hipermercados,

os hotéis, etc. Outros se fazem presentes de modo imaterial, como as novas demandas por serviços, centros de compras 24 horas, além de outros valores urbanos recém-incorporados à vida do curitibano. Parte desses elementos pode ser reunida sob a denominação de “prestação de serviços”, que engloba, segundo Sassen (1998, p.78), “questões financeiras, legais e de gerenciamento geral; inovação; desenvolvimento; projetos arquitetônicos; administração pessoal; tecnologia da produção; manutenção; transporte; comunicações; distribuição e vendas por atacado; publicidade; serviços de limpeza para as empresas; segurança e armazenamento”.

Assim, apesar de um crescimento também relevante do consumo de serviços por parte do consumidor final individual ou familiar, é o consumo empresarial que se destaca na constituição do setor de prestação de serviços, a que Sassen (1998, p. 77) atribui fundamental importância, como o “setor nuclear da nova economia urbana”.

Com base nas informações disponíveis para a análise de Curitiba, os elementos mais expressivos e reveladores das mudanças em curso relacionam-se às seguintes atividades: publicidade e propaganda, moda, bancos, serviços especializados para empresas, equipamentos comerciais e de serviços, eventos e feiras, e hotelaria e *flats*, esses últimos estreitamente relacionados às demandas do turismo de negócios, que se aprofunda em Curitiba.

PUBLICIDADE E PROPAGANDA

As agências de publicidade representam um tipo de serviço especializado, voltado exclusivamente às empresas. Constituem um importante exemplo das transformações havidas na economia local, que passou a ser fortemente influenciada por capitais nacionais e internacionais, por meio das grandes agências externas, que começaram a ver em Curitiba um mercado promissor.

Não passou despercebido às grandes agências de publicidade o crescimento econômico de regiões fora do eixo Rio-São Paulo nos últimos anos (...) grandes grupos de comunicação estão mirando com olhos gulosos mercados que antes eram deixados para as agências locais (...) em Curitiba, o avanço das gigantes da publicidade vem se intensificando com o aumento da industrialização do Estado e a aquisição de empresas locais por grupos estrangeiros. (Gazeta Mercantil Paraná, 19/6/2000)

Estimativas do setor apontam que nos últimos cinco anos (1995/2000), portanto, no período imediatamente posterior à chegada das indústrias automobilísticas, cerca de R\$ 150 milhões em publicidade migraram das agências locais para as

grandes agências, seja em função da transferência das contas para agências localizadas fora do Paraná seja em função da abertura de escritórios de algumas agências de atuação nacional e internacional em Curitiba.

Tal fato tem relação direta com a implantação das grandes indústrias e com a aquisição de importantes empresas paranaenses por capitais internacionais. Assim, com a venda do Banco Bamerindus para o HSBC, da Refrigeração Paraná (Prosdócimo) para a Electrolux, do Mercadorama (supermercados) para o grupo Sonae, entre outros, as contas publicitárias acompanharam a transferência da esfera local para a nacional e internacional.

Com isso, empresas como Fischer-América, Loducca e McCann-Erickson, todas resultado de associações entre capitais nacionais e internacionais, tendo portanto atuação mundial, ou instalaram escritórios em Curitiba, ou associaram-se às agências locais, imprimindo uma nova dinâmica no setor de publicidade e propaganda, e capturando para si a maior fatia das verbas destinadas à publicidade, inclusive aquelas oriundas do setor público. A Loducca atende, além das empresas privadas, parte das contas do governo estadual e da prefeitura de Curitiba, fato que contribuiu para a instalação de um escritório, o primeiro fora de São Paulo, nas vésperas do início da campanha eleitoral de 2000.

MODA

“Esboçando a pretensão de estar entre as grandes cidades do mundo, Curitiba aproveita a onda de transformações econômicas do Estado para entrar na rota internacional da moda (...) de três anos para cá, as grifes ‘estrangeiras’ começaram a se instalar na cidade e ocupar um lugar que antes era exclusivo das empresas regionais” (Gazeta Mercantil Paraná, 26/6/00, p.8). Entre outras, destacam-se a grife italiana Ermenegildo Zegna, única fora de São Paulo, comercializada pela loja VR Menswear do Shopping Crystal, que também comercializa roupas da grife Giorgio Armani.

Desse modo, “Curitiba entra no mapa das grifes mundiais consagradas”. Entre os vários exemplos de grifes que passaram a estar disponíveis na cidade, a partir de meados da década de 1990, destacam-se: Montblanc, Dona Karan, Tiffany & Co. (comercializada pela Bergerson Joalheiros, jóias, louças e acessórios), Fendi, Gianni Versace (comercializada na loja Max Dei, no Bigorrião) e os relógios Chanel, vendidos pela Natan. “Curitiba é a quarta cidade brasileira a ter disponíveis os relógios da *maison* que leva o nome da estilista Coco Chanel”, portanto um produto exclusivo e disponível no Brasil apenas em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, além da recém-inserida Curitiba. A expectativa de venda é de cerca

de dez relógios por mês a um preço que varia entre US\$1.500,00 e US\$5.000,00, portanto, destinados a um seleto mercado consumidor. Segundo a gerente da Natan Curitiba, “o mercado mudou muito nos últimos cinco anos, inclusive com a chegada de muita gente de fora, habituada a consumir grifes. Se não oferecermos o produto aqui, essas pessoas vão comprar em São Paulo”. Para a gerente da loja que comercializa a grife Versace, “o mercado para esse tipo de roupa em Curitiba ampliou-se com a atração de um grande número de executivos para empresas recém-instaladas” (Gazeta Mercantil Paraná, 28/06/1999, p. 4).

Ainda em relação à moda, surge uma outra novidade na cidade, qual seja, os consultores pessoais. A agência Ford Models de Curitiba lançou o serviço de *personal stylists*, para atender a empresas e pessoas. “Enquanto quase todas as empresas paranaenses eram familiares, não havia a conscientização com relação à importância da imagem. Com a chegada das multinacionais ao Estado, isto mudou radicalmente, de uma hora para outra”, diz uma consultora em estilo para profissionais liberais (Gazeta Mercantil Paraná, 28/3/00, p.8).

BANCOS

A análise do setor bancário apresenta-se como importante elemento para a demonstração das transformações em curso em Curitiba, principalmente quando se observa a redução no número de agências no Estado do Paraná e o aumento da participação de Curitiba no conjunto estadual, entre setembro de 1998 e dezembro de 1999, segundo dados do Banco Central, disponibilizados pelo IPARDES (tabela 3).

Enquanto o total de agências no Estado teve um decréscimo de 523 unidades, a concentração em Curitiba cresceu, passando de 203 agências em setembro de 1998 para 256 em dezembro de 1999 – um acréscimo de 53 agências ou 26% de crescimento. Algo significativo tendo em vista não apenas o contexto estadual, no qual, em meio a uma situação de redução generalizada, Curitiba e parte da Região Metropolitana recebem novas agências bancárias, mas em face do contexto nacional, no qual o aumento do número de agências foi inexpressivo, passando de 16.002⁷ em dezembro de 1998 para 16.189 em dezembro de 1999, ou seja, um crescimento de cerca de 1%.

⁷ Segundo o Banco Central do Brasil, *Evolução do Sistema Financeiro Nacional, 1999*, disponível em www4.bcb.gov.br

TABELA 3 - CURITIBA E RMC: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS - 1998-1999

ÁREA	Set.1998	% na RMC	% no Paraná	Dez.1999	% na RMC	% no Paraná
Curitiba	203	82,5	11,5	256	80	21
Região Metropolitana (excluindo Curitiba)	43	17	2,5	64	20	5
Total RMC	246	100	14	320	100	26
Total Estado do Paraná	1748	-	100	1225	-	100

FONTE: Banco Central, 1999 e IPARDES - Estatísticas Municipais, 1998

Não apenas os bancos nacionais mas também importantes unidades do sistema financeiro mundial instalaram-se em Curitiba na década de 1990, visando ao atendimento das novas empresas. Entre outros, pode-se citar o caso do Dresdner Bank, terceiro maior banco da Alemanha, que instalou em Curitiba sua quarta filial (depois de Belo Horizonte, Campinas e Rio de Janeiro) e quinta agência no Brasil para atuar mais próximo de seus dez clientes do sul do Brasil. Segundo o diretor executivo do banco,

Curitiba foi escolhida para a sede da regional Sul por dois fatores principais. Em primeiro lugar, a capital paranaense e sua região metropolitana atraíram o maior volume de investimentos diretos no Sul do País nos últimos anos. (...) Em segundo, pela posição geográfica. De Curitiba podemos estar próximos de nossos potenciais clientes, que se localizam na maioria na cidade, na região metropolitana e no Norte de Santa Catarina. (Gazeta Mercantil Paraná, 8/06/2000, p. 3)

Na mesma linha, o HSBC (Hong Kong Shanghai Banking Corporation), que adquiriu o tradicional banco paranaense Bamerindus em 1997, tem planos para transformar Curitiba em sede dos negócios do HSBC para o Mercosul. O HSBC pretende, assim, ter quatro centros mundiais responsáveis pelas macrorregiões onde atua, distribuídos da seguinte forma: em Curitiba, que se coloca como localização do escritório para a América do Sul; em Nova York, para os EUA; em Hong Kong, para a Ásia; e em Londres, para a Europa (Gazeta Mercantil Paraná, 9/8/00, p.3).

SERVIÇOS ESPECIALIZADOS PARA EMPRESAS

Sob a denominação de Serviços especializados para empresas, são agrupados alguns exemplos de novos empreendimentos, especificados a seguir:

- Sterling Software Inc.: com sede em Dallas, Texas, abre em Curitiba sua terceira filial no Brasil (as outras estão em Brasília e Rio de Janeiro) de onde comandará as ações em todo o sul do país. Seus produtos estão voltados à administração de bancos de dados e *software* para redes corporativas. Segundo o presidente da empresa, “trabalharemos em todo o Sul, mas focalizaremos nossa ação em

Curitiba, que polariza hoje uma região emergente, com a vinda das montadoras e seus fornecedores”. O preço dos programas produzidos varia de US\$100 mil a US\$1 milhão, o que dá uma idéia precisa do tipo de consumidor potencial: as grandes corporações (Gazeta Mercantil Paraná, 8/10/99, p. 3).

- **Locação e lavagem de uniformes:** o setor amplia seus investimentos em razão da instalação de novas indústrias. A AlSCO Toalheiro Brasil (filial da norte-americana Steiner Corporation) instala-se em Araucária, enquanto em Curitiba já atua a Bardusch Arrendamentos Têxteis (filial do grupo alemão de mesmo nome), que tem como principais clientes as indústrias de automóveis Renault e Audi (Gazeta Mercantil Paraná, 13/9/99, p.5). No setor de lavanderias, observa-se forte expansão das franquias ‘5 à Sec’, francesa, e da Dry Clean, americana (Gazeta Mercantil Paraná, 25/11/99, p. 5).
- **Encomendas expressas:** a FedEx, maior operadora mundial de encomendas expressas e cargas aéreas, irá ampliar seus escritórios no Brasil. Além dos existentes em Campinas, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, pretende instalar outros em Curitiba, Belo Horizonte, Recife e Manaus, em virtude de serem centros com grande potencial de cargas aéreas com destinos internacionais (Gazeta Mercantil Paraná - Logística Sul, 16/3/00, p. 6).
- **Logística da Esso para o Mercosul no centro de Curitiba:** a Esso instala em Curitiba sua Central de Atendimento Essocard, que centraliza o atendimento telefônico para frotistas usuários do cartão Essocard, de abrangência nacional e dos países do Mercosul. Para o diretor executivo da Essocard, Curitiba foi escolhida por “ser bem servida de telecomunicações, estar no centro geográfico de uma vasta região do Mercosul, ser relativamente barata e dispor de uma boa rede hoteleira” (Gazeta Mercantil Paraná, 17/9/99, p. 1).

EQUIPAMENTOS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS

Entre os novos equipamentos comerciais, destacam-se os hipermercados, cuja atuação nos últimos anos foi capaz de alterar profundamente o perfil do setor em Curitiba e no Estado do Paraná. Anteriormente dominado por capitais locais e regionais, transformou-se em altamente internacionalizado, em decorrência tanto da implantação de novos estabelecimentos como da aquisição de importantes redes locais e regionais, por empresas de capitais externos (grandes grupos nacionais e internacionais).

Segundo dados da Associação Paranaense de Supermercados (APRAS), das cerca de 200 lojas existentes em Curitiba até maio de 1999, apenas 15% respondiam por

mais de 70% do faturamento do setor. Entre elas, destacam-se os hipermercados, a grande maioria inaugurados após a segunda metade da década de 1990: Extra (do grupo Pão de Açúcar), com duas lojas, uma das quais inaugurada em 1998; BIG (do grupo português Sonae), com uma loja inaugurada em 1998; Carrefour (de capitais franceses), com três lojas, uma das quais inaugurada em 1999; Wal-Mart (capitais norte-americanos), com uma loja e um clube de compras, ambos inaugurados em 1998.

No movimento de internacionalização, o grupo Sonae destaca-se, pois, além de implantar o hipermercado BIG, adquiriu o controle acionário da principal rede local, a Mercadorama, bem como do supermercado Coletão, além da rede regional Real, com importante atuação no sul do Brasil.

Mais recentemente, outro importante grupo local, o Parati, teve seu controle acionário transferido para o Pão de Açúcar.

Desse modo, ocorreu uma completa descaracterização das empresas locais e regionais, que rapidamente passaram a ser controladas por importantes capitais externos, revelando o fortalecimento dos setores internacionalizados e seu peso no contexto da dinâmica econômica recente.

Cabe ressaltar que as mudanças não se deram apenas no âmbito da troca de controle, mas irradiaram-se por toda a cadeia de fornecedores, na medida em que os novos grupos trouxeram, além da modificação física das lojas, dos novos métodos de trabalho e da ampliação do horário de funcionamento, também significativas alterações na composição do *mix* de produtos disponíveis, em que cada vez mais as grandes marcas de atuação global se sobressaem, em detrimento daquelas de caráter local e regional, seja no âmbito dos produtos industrializados seja no dos hortifrutigranjeiros.

O impacto das grandes lojas no mercado de trabalho também foi relevante, posto que cada uma delas ocupa, em média, 600 funcionários – número muito superior ao gerado pela maioria das indústrias instaladas.

A relação entre os novos investimentos industriais e os comerciais, particularmente do setor de hipermercados, pode ser observada quando um dos diretores do BIG afirma que “a decisão de investir no Paraná leva em consideração o crescimento do Estado, evidenciado pela instalação de grandes grupos do setor automobilístico na Grande Curitiba” (Gazeta do Povo, 26/6/1998).

Os *shopping centers* representam outro elemento importante para a compreensão das mudanças recentes, que não se resumem ao crescimento dos equipamentos disponíveis, mas se relacionam à sua especialização, diversidade e complexidade.

O primeiro *shopping center* de Curitiba foi inaugurado em 1983, em meio a uma grande polêmica que envolvia a proibição legal de implantação de equipamentos

comerciais com mais de 10.000 m² em certas áreas da cidade.⁸ Mesmo assim, com a justificativa de que as fachadas de uma antiga metalúrgica seriam preservadas, permitiu-se a construção do empreendimento, que durante anos praticamente não teve concorrentes. Trata-se do Shopping Müller, que possui 200 lojas.

Aliás, deve-se chamar a atenção para o fato de que a proibição de implantação de grandes equipamentos comerciais e de serviços não só retardou o aparecimento desses empreendimentos na cidade, como também não se aplica à nova dimensão de cidade da qual se ocupa esse item, qual seja, a metropolitana.

Assim, os maiores empreendimentos do setor foram implantados na década de 1990. Entre eles, destacam-se: o Shopping Curitiba (1996), com 150 lojas; o Shopping Crystal Plaza (1996), com 140 lojas; o Polloshop Alto da XV (1995), com 240 lojas; o Polloshop Champagnat (1998); além do Estação Plaza Show, um centro de lazer com cerca de 77 mil m², inaugurado em 1997, voltado essencialmente ao entretenimento, com cinemas, restaurantes, boliches, parque temático, entre outros.⁹

Num curto espaço de tempo, o perfil das livrarias se alterou radicalmente em Curitiba com a implantação de três empreendimentos que juntos responderão por cerca de 5 mil m² de prateleiras de livros: as megalivrarias Centro Cultural Livraria do Chain,¹⁰ Livrarias Curitiba, instalada no Shopping Curitiba, e Saraiva Mega Store, instalada no Shopping Muller – das três, apenas a primeira ainda não se encontra em funcionamento.

Da mesma forma, novos centros de negócios surgem, tal é o caso da transformação do prédio de um antigo moinho no Centro Empresarial RHELDEC, voltado a uma nova perspectiva de negócios, integrando em um mesmo espaço áreas para convenções, exposições, lazer e hospedagem, de modo a atender às demandas emergentes em Curitiba (Gazeta do Povo, 25/10/1999).

⁸ Decreto n.º 161, de 9 de fevereiro de 1979, em cujo artigo 1.º se lê: “Ficam proibidas as construções destinadas a super e hipermercados, lojas de departamentos, centros comerciais e outras atividades similares do comércio ou prestação de serviços, com área construída superior a 10.000 (dez mil) m²”. No entanto, o artigo 2.º prevê algumas exceções, quando se tratar de “reciclagem de uso ou preservação de patrimônio cultural”. Nessa brecha, apesar das denúncias de irregularidades, permitiu-se a construção do Shopping Müller.

⁹ No ano de 2000, tal empreendimento passou por profundas modificações, visando alterar o perfil do público; assim, o parque temático (Parque da Mônica) foi desativado e dará lugar a novas lojas, que não eram o objetivo na concepção anterior. Além disso, será implantado um centro de convenções. Tais modificações objetivam atrair um público diferenciado e com maior poder de compra. Na verdade, com tais mudanças o empreendimento ficará mais parecido com um *shopping* convencional, devendo também alterar seu nome para PolloShop Estação, uma vez que foi comprado pelo grupo PolloShop, controlador de outros empreendimentos na cidade.

¹⁰ Tal empreendimento não se confirmou.

Na mesma linha, qual seja, a do atendimento das demandas emergentes, a HG Global Workplaces, uma rede de escritórios globais, passa a atuar em Curitiba através do Centro Empresarial Incepa, localizado no bairro Batel, oferecendo escritórios com serviços terceirizados e escritórios virtuais. No Brasil, está presente em importantes cidades como Porto Alegre, Salvador, São Paulo e Belo Horizonte. Segundo o presidente da HQ Brasil, a presença da empresa em Curitiba se justifica por ser “uma cidade com tendência para os negócios, realmente uma capital de vanguarda” (Gazeta Mercantil Paraná, 11/8/99, p. 3).

EVENTOS E FEIRAS

Inúmeras iniciativas voltam-se para a realização de eventos em Curitiba. Assim, criou-se não apenas uma política de atração de eventos como também espaços físicos adequados à sua realização. Nessa perspectiva, a maioria dos hotéis passou a contar com espaços voltados a esse público, o que será visto posteriormente, assim como centros de convenções e feiras. Além do Centro de Convenções de Curitiba, ligado ao governo do Estado e inaugurado em 1990, locais alternativos foram viabilizados. O mais expressivo é o Expo Trade Pinhais, localizado no município de Pinhais. Tal empreendimento, inaugurado em 1999, disponibiliza cerca de 32 mil m² de área coberta para a realização de eventos e feiras, e sua propriedade está vinculada ao grupo que controla o Parque Anhembi, em São Paulo.

O empreendimento, já implantado, objetiva suprir uma lacuna no que concerne à existência de espaços destinados a grandes feiras e exposições, como aquelas voltadas ao setor automobilístico – aliás, um dos primeiros eventos foi justamente o Show Car, uma feira de automóveis cuja pretensão é de tornar-se uma referência nacional nesse segmento de feiras.

Na mesma linha, apresenta-se o Marumby Expo Center, que pretende firmar alguns eventos no cenário nacional, tal é o caso da Feira de Louças de Campo Largo, município localizado no espaço metropolitano e que, pela primeira vez, realizou no ano de 2000 essa feira em Curitiba e não mais em Campo Largo,¹¹ visando ampliar os negócios e os visitantes.

Moderna e versátil é também a arena multieventos do Clube Atlético Paranaense, considerado um dos mais modernos estádios do país, que, dentro de padrões internacionais, é capaz de abrigar tanto eventos esportivos como culturais, além de contar com lojas, o que lhe imprime um caráter diferente dos estádios de futebol convencionais.

¹¹ Campo Largo é um dos principais centros produtores de louça para fins domésticos e de construção do país, com destaque para indústrias como Incepa e Porcelanas Schimidt.

Também, no ano de 2000, o Curitiba Convention and Visitor Bureau iniciou suas atividades, inaugurando uma nova fase na captação de eventos. A iniciativa reúne oito entidades ligadas ao setor¹² e tem por objetivo “vender a imagem e as vantagens da cidade pelo mundo para captar eventos, como congressos e feiras”.

HOTÉIS E FLATS

O setor hoteleiro também passou por expressivas modificações desde meados da década de 1990, quando importantes bandeiras da hotelaria mundial vieram atuar em Curitiba, elevando não só a oferta de leitos como promovendo alterações no perfil dos hotéis. Igualmente, o segmento de *flats* teve um crescimento acelerado. Estimativas do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba apontam para a existência de não mais do que 5 *flats* e *apart* hotéis até o ano de 1995, número que chega a 19 no ano de 2000, acrescido de outros 12 em construção.

O avanço do setor associa-se à mudança do perfil dos hóspedes, estreitamente relacionados aos negócios; portanto, uma nova perspectiva se fez necessária, seja com a reestruturação de alguns dos hotéis existentes ou com a construção de novos, voltados à realização de eventos e equipados com ambientes que reproduzem o dos escritórios.

Ressalte-se que os novos hotéis estão fortemente voltados a executivos e ao turismo de negócios e são projetados de modo a satisfazer as exigências desse segmento específico de hóspedes. Assim, dos hotéis mais recentes todos dispõem de espaços para convenções e eventos, além de central com PC, fax, acesso à internet etc.

Nota-se também nesse setor o impacto das mudanças na economia local. Segundo reportagem da Gazeta Mercantil Paraná (1/4/1999), “a chegada de montadoras de automóveis à região Metropolitana de Curitiba mudou radicalmente o perfil dos hóspedes dos hotéis e exigiu a remodelação da maior parte deles. Os usuários, que antes eram vendedores e representantes comerciais, agora são executivos, industriais e empresários, boa parte estrangeiros”.

A rede hoteleira Accor é uma das representantes mais expressivas das mudanças, passando a atuar através de um hotel da bandeira Ibis, sete *flats* da bandeira Parthenon e um hotel da Novotel, em construção.

¹² São elas: Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), Associação Brasileira dos Agentes de Viagens (ABAV), Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo (ABRAJET), Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Curitiba, Associação Comercial do Paraná, SEBRAE, Associação Brasileira de Organizações de Congressos Empresariais e Sindicato das Empresas de Turismo (SINDITUR).

Além dela, destacam-se ainda: a Choice Atlântica, bandeira americana, que em Curitiba estará presente através do Quality Hotel Curitiba, voltado para executivos e que contará com 176 apartamentos, com escritório virtual no próprio apartamento; o Blue Tree Caesar Towers Curitiba, cuja propaganda ressalta “finalmente um hotel à altura da Capital Modelo”; a operadora americana Holliday Inn, que administra um dos hotéis já existentes e que passou por profunda transformação, qual seja, o Paraná Suíte; além de um novo empreendimento nas proximidades do Aeroporto Internacional Afonso Pena, em São José dos Pinhais, inaugurado no ano de 2000, e um outro previsto para atuar sob a bandeira Crowne Plaza.

Outras operadoras demonstram interesse e procuram parceiros para implantação, com destaque para a Marriott, que pretende atuar com as bandeiras Renaissance e Marriott, além da operadora Hyatt International.¹³

Assim como o setor de hipermercados, a internacionalização se apresenta forte no setor hoteleiro, seja na forma de novos empreendimentos seja na de associações entre os hotéis já existentes e as operadoras internacionais, de modo que possam integrar-se à rede mundial de hotéis das respectivas operadoras.

Trata-se, mais uma vez, da crescente especialização e internacionalização, na qual os empreendimentos locais não são capazes de atender às novas demandas geradas a partir dos processos globais, que tornam cada vez mais comum o deslocamento de executivos e funcionários altamente qualificados, o que exige a reprodução dos mesmos padrões (no caso em questão, de hospedagem), por todo o mundo.

O local preferencial de implantação dos novos hotéis é Curitiba, à exceção de três empreendimentos em São José dos Pinhais (Ibis, Holliday Inn e Dom Ricardo, este último de iniciativa local), cujo interesse se explica pela localização, nas proximidades do Aeroporto Internacional.

OS NOVOS ESPAÇOS URBANOS

Como era de se esperar, as transformações apresentadas anteriormente, relacionadas a uma nova dimensão econômica, seja no âmbito da indústria seja no dos serviços e comércio especializados, se fizeram acompanhar por importantes alterações no espaço urbano.

¹³ Informações obtidas através de várias fontes, entre elas: entrevista junto ao Sindicato de Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Curitiba; Gazeta Mercantil Paraná (1/4/1999, 28/5/1999, 29/2/2000, 24/4/2000, 18/8/2000).

Tais mudanças não se limitam a uma classe social tampouco se relacionam apenas aos novos locais de moradia, perpassam tanto a população de média e alta renda que se desloca para Curitiba com o objetivo de conduzir os negócios emergentes, quanto a população de baixa renda que se vê atraída pelo dinamismo econômico recente, mas que, diferentemente das classes média e alta, tem muito mais dificuldades de se inserir no processo, por inúmeras razões, particularmente pela falta de qualificação profissional.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se inauguram novos conceitos de morar, como os conjuntos residenciais fechados autônomos, à semelhança do que ocorre em outros grandes centros urbanos, ampliam-se os problemas sociais relacionados às ocupações irregulares. Tal contradição expressa uma das mais significativas tensões existentes nas grandes cidades brasileiras na atualidade.

Assim, Curitiba se insere nessa problemática revelando que seu processo de planejamento não foi capaz de preparar a cidade para a nova dimensão metropolitana que se apresenta na atualidade, tampouco relativizar a ação do capital imobiliário na produção do espaço, priorizando uma cidade socialmente mais justa, como era de se esperar tendo em vista sua “tradição” em planejamento urbano. Ao contrário, o processo de planejamento fez aprofundar as diferenças sociais, na medida em que valorizou o solo urbano e, conseqüentemente, restringiu o acesso de certos segmentos sociais.

Importantes empreendimentos passaram a dinamizar o setor imobiliário em Curitiba, inicialmente, quase que com exclusividade no interior do município de Curitiba e, mais recentemente, expandindo-se pelo aglomerado metropolitano. Entre outros, pode-se citar o Ecoville e o Alphaville, ambos voltados à classe média alta e à classe alta e que revelam uma das faces do processo de internacionalização na perspectiva das novas opções de moradia.

O Ecoville, denominação mais interessante para um empreendimento localizado no bairro de nome Mossungê, surgiu, de um lado, a partir da iniciativa de quatro construtoras, a saber, Irmãos Thá, Moro, Hauer e Casa e, de outro, da prefeitura de Curitiba que, em 1994, promoveu a alteração na legislação de uso do solo, incluindo a Zona Nova Curitiba¹⁴ (no interior da qual se encontra o Ecoville) como um prolongamento do setor Especial Estrutural e, portanto, alterando as regras de ocupação, construção e uso, em local que anteriormente deveria destinar-se à moradia da classe trabalhadora, pois localiza-se no acesso à Cidade Industrial.

¹⁴ Decreto n.º 901 de 12/12/1994, assinado pelo então prefeito Rafael Greca.

Dessa forma, a legislação foi alterada por pressão dos incorporadores imobiliários que planejavam para o local a construção de vários edifícios de alto padrão e muito acima dos pavimentos permitidos pela legislação anterior (Zona Residencial 4, podendo variar de 4 a 6 pavimentos),¹⁵ e se anteciparam na aquisição dos lotes baratos e pouco valorizados existentes no local, reservando áreas extensas para expansão futura.

Na fase inicial, foram construídos quatro edifícios, um de cada construtora, com apartamentos entre 117 e 635 m². Atualmente, uma série de outros edifícios encontram-se em construção, inclusive um que leva o nome de *Suite Vollard*, um edifício de dez andares com apartamentos giratórios, que podem ser direcionados a partir do acionamento de um mecanismo que faz girar a base móvel do apartamento.

Trata-se, portanto, de um importante reduto da classe média alta e alta, que dispõe de padrões diferenciados de ocupação do solo, com recuos avantajados entre as construções e uma série de equipamentos de lazer (quadras, piscinas, áreas verdes, etc.), traduzindo-se, verdadeiramente, no nome dado à iniciativa, qual seja, *Ecoville*, ou “cidade ecológica”.

Outro exemplo é o *Alphaville Graciosa*, localizado no município de Pinhais, que teve sua implantação possível a partir da associação de capitais e de ações da esfera pública e privada, pois se localiza em Área de Proteção Ambiental, na porção leste da Região Metropolitana de Curitiba, onde estão os principais mananciais de abastecimento de água.

Uma série de fatos desencadearam a alteração da legislação ambiental, que tornou possível a implantação do *Alphaville*. Entre eles, destaca-se a instalação da Renault em área também com importantes restrições de uso, o que resultou na promulgação da Lei n.º 98/98, denominada Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, que ampliou as possibilidades de uso, entre eles os loteamentos de maior densidade.

Assim, tais áreas também sofreram uma valorização acelerada, pois passaram a representar importantes possibilidades de expansão imobiliária em área preservada e com restrito valor comercial.

¹⁵ Segundo entrevista de um dos empresários, a idéia de criação do *Ecoville* surgiu como trabalho final de um curso de pós-graduação sobre mercado imobiliário, que contava com a participação de técnicos do IPPUC como professores; ainda segundo o empresário, “com objetivos em comum, a Prefeitura e o grupo de construtoras negociaram mudanças na legislação do uso do solo para viabilizar o novo bairro”. (*Gazeta Mercantil Paraná*, suplemento especial “Estilo de Vida”, 14/5/1999, p.11)

Desse modo, os bairros residenciais das classes média alta e alta, antes predominantemente localizados em Curitiba, passaram a se expandir pelo espaço metropolitano, aproveitando vantagens como a disponibilidade e preço do solo.

Com isso, os condomínios fechados passam a ser uma forma característica de ocupação residencial, com forte apelo ecológico e também de segurança, além de revelarem a intensificação da autossegregação, por parcelas da população com elevado poder econômico.

Entre os inúmeros condomínios fechados, o Alphaville Graciosa se destaca por algumas razões principais: em primeiro lugar, por representar um novo padrão de condomínio fechado, que foi capaz de criar um estilo diferente de condomínios, integrando residência, comércio e serviços; em segundo, por colocar Curitiba num seletorol de cidades brasileiras com potencial para tal investimento (além de São Paulo, destacam-se cidades como Belo Horizonte, Goiânia e Salvador); em terceiro, por se tratar de uma iniciativa de um grupo externo, qual seja, o Alphaville Urbanismo de São Paulo, associada a incorporadores locais, reforçando a perspectiva da atratividade da metrópole em diferentes segmentos econômicos.

Assim, um seletorol de pessoas terá acesso aos cerca de 2,5 milhões de m², por onde estarão distribuídos: um campo de golfe dentro de padrões internacionais, um centro de compras, o Alphaville Mall, com previsão de 56 lojas e serviços, um colégio, um supermercado, além de clube social, um hotel de categoria internacional, o Graciosa Golf Hotel (possivelmente da bandeira Choice), cerca de 1.113 lotes residenciais (metade dos quais com 750 m²), além de 85 lotes comerciais e 19 destinados a pequenos prédios.¹⁶

Pelo exposto evidenciam-se significativas mudanças no que diz respeito à moradia da população de renda alta, denotando a intensificação de um novo padrão de habitação, bem como alterando a localização tradicional, de Curitiba para áreas mais distantes, localizadas além dos limites municipais; quando permanecem em Curitiba, o fazem em áreas requalificadas através de investimentos públicos, voltados ao aprofundamento da imagem criada.

A outra face do processo caracteriza-se pelo aumento crescente de ocupações irregulares, muito mais marcantes no aglomerado metropolitano excetuando-se Curitiba. Isso não quer dizer que em Curitiba não existam tais ocupações – aliás sua existência foi apontada anteriormente, particularmente relacionada às transformações havidas na Cidade Industrial de Curitiba nas últimas décadas.

¹⁶ Informações obtidas junto aos empreendedores, através de *folders*, além de entrevistas e reportagens na imprensa, com destaque para matéria publicada na Gazeta Mercantil Paraná, em 30/6/2000, p.5.

Contudo, é principalmente nas áreas de mananciais existentes no interior do aglomerado metropolitano que as ocupações irregulares se intensificaram na década de 1990, em razão da própria característica do controle do uso do solo através de legislação. A magnitude dessa questão pode ser evidenciada pelos dados apresentados na tabela 4.

TABELA 4 - RMC: OCUPAÇÕES IRREGULARES - 1992-1998

MUNICÍPIO	UNIDADES		POPULAÇÃO RESIDENTE		TAXA DE CRESCIMENTO ⁽¹⁾ DA POPULAÇÃO (1992/1998)
	1992	1998	1992	1998	
Adrianópolis		93		344	
Agudos do Sul	N/d	N/d	N/d	N/d	
Alm. Tamararé	1.536	4.785	6.451	17.705	18.32
Araucária	509	1.552	2.102	5.742	18.23
Balsa Nova	N/d	N/d	N/d	N/d	
Bocaiúva do Sul	27	127	107	470	27.97
Camp. Grande do Sul	188	584	788	2.161	18.31
Campo Largo	423	730	1.709	2.701	7.93
Campo Magro		1.723		6.375	
Cerro Azul		42		155	
Colombo	3.303	6.253	13.740	23.136	9.07
Contenda	49	66	209	244	2.63
Curitiba	44.713	53.162	165.438	196.699	2.93
Dr. Ulysses	N/d	N/d	N/d	N/d	
Fazenda Rio Grande	440	1.557	1.874	5.761	20.58
Itaperçu	155	572	660	2.116	21.43
Mandirituba	21	31	89	115	4.32
Pinhais	1.556	2.293	6.302	8.484	5.08
Piraquara	197	4.199	648	15.536	69.81
Quatro Barras	N/d	N/d	N/d	N/d	
Quitandinha	N/d	N/d	N/d	N/d	
Rio Branco do Sul	463	817	1.972	3.023	7.38
S. José dos Pinhais	581	3.838	2.353	14.201	34.93
Tijucas do Sul	N/d	N/d	N/d	N/d	
Tunas do Paraná	N/d	N/d	N/d	N/d	
Total	54.161	82.446	204.442	305.050	6.90

FONTE: LIMA (2000, p. 172)

(1) Taxa Geométrica de crescimento anual da população.

Se observamos a evolução da população residente nas ocupações irregulares no aglomerado metropolitano, vemos que o crescimento mais expressivo ao longo da década de 1990 não ocorreu em Curitiba mas nos demais municípios componentes do aglomerado (tabela 5).

Há uma significativa redução percentual da participação de Curitiba no conjunto da população residente em áreas de ocupação na Região Metropolitana, a qual é proporcional ao aumento dessa população em alguns dos municípios que conformam o aglomerado metropolitano. Assim, enquanto a participação de Curitiba cai de 81% para 64%, entre 1992 e 1998, a participação dos demais municípios do aglomerado sobe de 7% para 20%, no mesmo período.

TABELA 5 - RMC: CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE EM ÁREAS DE OCUPAÇÃO IRREGULAR - 1992-1998

ÁREA	1992	%	1998	%
Aglomerado Metropolitano, exceto Curitiba	14.216	7	61.106	20
Curitiba	165.438	81	196.699	64
RMC	204.442		305.050	

FONTES DOS DADOS BRUTOS: LIMA (2000, p. 172)

É importante salientar que os municípios de Piraquara, São José dos Pinhais e Almirante Tamandaré são os responsáveis pelo maior crescimento, tendo a população residente em área de ocupação superado a casa dos 14 mil habitantes em 1998. Nessa condição aparece também, além de Curitiba – que contava com um total de 196.699 habitantes em área de ocupação em 1998 –, Colombo, com 23.136 habitantes nas mesmas condições.

As maiores ocupações localizam-se nas porções leste e norte do aglomerado metropolitano – justamente onde estão os principais mananciais de abastecimento de água – e distinguem-se por sua dimensão, uma vez que cada uma possui mais de mil unidades habitacionais. São elas: a Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, surgida em 1990; Guarituba, em Piraquara, surgida entre 1994 e 1995; e Jardim Alegria, em São José dos Pinhais, surgida em 1992. Ressalte-se que a Vila Zumbi dos Palmares localiza-se na divisa dos municípios de Colombo e Pinhais, limitando-se com o condomínio Alphaville Graciosa, este localizado no município de Pinhais.

Segundo Lima (2000, p. 176), “entre 1992 e 1998, o número de ocupações irregulares nos municípios do leste (...), Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais, cresceu cerca de 4,5 vezes em cinco anos – o que pode significar que a cada ano instalaram-se precariamente nestes municípios cerca de 5.783 pessoas ou, a cada dia, mais de 15 pessoas, ou 4 famílias (...)”.

A dimensão do crescimento da população residindo em áreas de ocupação irregular pode ser apreendida quando se constata que, do total de 52 mil habitantes do município de Piraquara em 1996 (IBGE), cerca de 23 mil eram moradores do Guarituba, uma das maiores ocupações do aglomerado metropolitano, ou seja, aproximadamente 44% da população municipal (LIMA, 2000, p. 197). No Guarituba, registram-se mais de 3.400 unidades de moradia, distribuídas em diversos núcleos de ocupação, numa tênue fronteira entre Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais, em área sem a mínima infra-estrutura necessária para atender a tão grande contingente populacional. Assim, são comuns as ligações clandestinas de luz, as ruas sem projeto e pavimentação, as valetas de esgoto a céu aberto, entre tantas outras carências, que em nada fazem lembrar as qualidades da capital ecológica ou da metrópole do primeiro mundo, sínteses características de Curitiba.

Há estreita relação entre os municípios com maior crescimento populacional e aqueles onde estão as principais ocupações, com destaque para Piraquara, cuja taxa geométrica de crescimento anual da população residente em áreas de ocupação, entre 1992 e 1998, foi de 69,8%, e a taxa de crescimento populacional no período 1996-2000 foi de 8,53% ao ano – a segunda maior taxa do Estado do Paraná.¹⁷ Destacam-se, ainda, São José dos Pinhais, onde as taxas de crescimento foram, respectivamente, de 34,9% e 4,84%; Fazenda Rio Grande, com 20,5% e 8,43%; Almirante Tamandaré, com 18,32% e 4,82%; e Araucária, com 18,23% e 5,26%.

Desse modo, fica evidente a estreita relação existente entre o crescimento populacional e a ocupação desordenada do aglomerado metropolitano, denotando o alcance limitado das práticas de planejamento levadas a efeito em Curitiba, pois, ao sair do privilegiado núcleo central, não se observam mecanismos que promovam uma ocupação do espaço de modo racional e organizado. O que se vê, ao contrário, é a disseminação de formas precárias de moradia, que a despeito de parecerem menos problemáticas¹⁸ do que as encontradas em grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, são a expressão dos problemas sociais locais, cujas dimensões são também distintas. Tais diferenças só podem ser compreendidas à luz do arranjo particular de características culturais, sociais, históricas, econômicas, políticas, climáticas, geomorfológicas, entre outras, capazes de produzir espaços singulares, sem que isso amenize o impacto dos problemas existentes.

Pelo exposto, constata-se a diversidade de espaços de moradia que se constituem no aglomerado metropolitano, a qual expressa a unidade dos contrários, na medida em que uma mesma área, a de mananciais, pode revelar a convivência de classes sociais distintas, que se apropriam de maneira também distinta desse espaço. Assim, no aglomerado convivem, não sem conflitos, ricos e pobres, ocupações irregulares e condomínios de alto luxo – entre eles o exemplo cabal que é, sem dúvida, o da continuidade espacial que caracteriza o Alphaville Graciosa e a Vila Zumbi dos Palmares.

Tal exemplo é particularmente importante para que se supere a noção de periferia limitada à sua dimensão territorial; ou seja, quando as áreas mais distantes do centro são tomadas como sinônimo de pobreza e de ausência de toda a sorte de infraestrutura. Na Curitiba metropolitana, mesclam-se espaços que expressam a pobreza e a riqueza, o moderno e o arcaico; coexistem loteamentos de luxo com ocupações irregulares; indústrias modernas e tradicionais; o subemprego e os serviços especializados.

¹⁷ A taxa geométrica de crescimento populacional anual do Estado do Paraná foi de 1,5%.

¹⁸ É comum que os problemas sociais em Curitiba sejam subestimados quando comparados aos de outras metrópoles brasileiras. A aparência das favelas não significa que elas sejam menos favelas do que aquelas existentes em outros lugares, apenas que sua materialização, sua forma espacial é distinta.

Elimina-se, assim, a visão mecânica que associa o centro à riqueza e o distante dele, a periferia, à pobreza. Ambos – pobreza e riqueza – estão em todos os lugares e só podem ser compreendidos por meio da relação dialética que os associa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É visando à atração das grandes empresas, sobretudo as internacionais, que são formuladas as políticas de incentivos, seja por parte do governo estadual seja das prefeituras. Elas são apresentadas à sociedade como as portadoras das possibilidades de alavancagem econômica e de transformações sociais através das centenas e, em alguns casos, milhares de empregos a serem gerados, além das elevadas somas de impostos a serem arrecadados, justificando qualquer concessão, seja de renúncia fiscal inicial, seja de doação de terreno, seja de participação acionária direta do Estado nos novos empreendimentos. Como coloca Gottdiener (1993, p. 270), “a ideologia pró-crescimento equipara o bem-estar do lugar à sua capacidade de promover desenvolvimento econômico”, e a indústria continua sendo considerada como o principal promotor do desenvolvimento econômico. Como parte dessa ideologia, os custos sociais do suposto desenvolvimento são muitas vezes negligenciados.

Às grandes empresas associam-se as possibilidades de integração do local ao global, de articulação à economia mundial, de crescimento das exportações, de melhoria do padrão de vida da população, entre outros.

Esse é o contexto em que Curitiba se insere, no mundo globalizado, que tem por resultado o aprofundamento das contradições urbanas e o surgimento de temporalidades distintas numa mesma cidade. Como lembra Santos (1996, p. 245),

os novos objetos custam caro. Chamado a implantá-los, em nome da modernidade e das necessidades da globalização da economia, o poder público acaba aceitando uma ordem de prioridades que privilegia alguns poucos atores, relegando a um segundo plano todo o resto: empresas menores, instituições menos estruturadas, pessoas, agravando a problemática social.

REFERÊNCIAS

- ASCHER, F. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global. La gestión de las ciudades em la era de la información**. Madri: Taurus/Pensamiento, 1997.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- EXAME, 2000. São Paulo: Ed. Abril, v. 34, n. 9, p. 77-108, 3 de maio.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. São Paulo, 2001, 278 f. Tese (Doutorado em Geografia) - FFLCH, USP.
- FRIEDMANN, J. The world city hypothesis. **Development and change**, Oxford, Inglaterra: Institute of Social Studies, v.17, n. 1, p. 69-84, 1986.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- LIMA, C. de A. **A ocupação de área de mananciais e os limites dos recursos hídricos na RMC: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana**. Curitiba, 2000, 389 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná.
- MERENNE-SCHOUMAKER, B. A metropolização - um dado novo? In: BARATA SALGUEIRO, T. (Org.). **Globalização e reestruturação urbana**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Univ. de Lisboa, 1998.
- ROCHEFORT, M. **Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRG - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 1999. 1 CD-ROM.

PARANÁ: BENEFÍCIOS E CUSTOS DO NOVO CICLO INDUSTRIAL

Gilmar Mendes Lourenço

É generalizado o diagnóstico de que a economia paranaense está construindo o quarto ciclo de transformações de sua estrutura produtiva, viabilizado por fatores como localização geográfica privilegiada em relação aos principais mercados do país e do Cone Sul, excelência infraestrutural, base industrial preexistente, elevada qualificação e reduzida organização da mão-de-obra, e incentivos fiscais oferecidos pelo Estado.

Na verdade, a mutação atual encontra precedentes em três momentos da história econômica paranaense. O primeiro aconteceu na década de 1960, durante o primeiro governo Ney Braga, marcado pela montagem da infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, porto marítimo, rede de telecomunicações, energia elétrica e armazenagem pública), sustentada na atuação do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) e da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), instituída por intermédio da Lei n.º 4.529, de 1962. Com a reforma do sistema financeiro nacional, em 1967, a CODEPAR deu lugar ao Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP), que passou a operar em 1968.

Convém lembrar que o montante de recursos do FDE era constituído por um adicional de 2% sobre a alíquota de 4,5% do Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações (IVC), antecessor do ICM, de 1967, atual ICMS. Posteriormente, alguns aspectos do FDE foram alterados pelas Leis n.º 5.515, 5.716, 5.792, 5.874, 7.429 e 9.607. Por ocasião de sua criação, o FDE representava um verdadeiro orçamento paralelo, tanto para gastos e investimentos públicos quanto para o financiamento de projetos privados, livre das influências políticas diretas exercidas na alocação dos haveres públicos. O fundo também possibilitava a participação acionária do Estado em projetos estratégicos, por meio da integralização de ações preferenciais sem direito a voto.

O segundo ciclo de diversificação da economia paranaense ocorreu na primeira metade dos anos 70, ancorado na modernização agrícola (com a introdução da soja e do trigo) e agroindustrial, e na implantação de um polo cimenteiro na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Essa nova etapa derivou da grande capacidade de resposta do setor rural estadual aos estímulos modernizantes implícitos na

política agrícola implementada pelo governo federal depois de 1966, da base física e financeira edificada nos anos 60 e do pleno aproveitamento do momento favorável vivido pela economia brasileira na época do “Milagre”.

O terceiro estágio de mudanças expressivas verificou-se no segundo quinquênio dos anos 70, com a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da Refinaria de Petróleo de Araucária. Tais acontecimentos reproduziram parte da trajetória de desconcentração industrial experimentada pelo país entre 1975 e 1979 – durante a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no governo Geisel –, decorrente de substanciais pressões políticas regionais junto aos órgãos federais gestores dos incentivos fiscais e financeiros, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Programa de Benefícios Fiscais às Exportações (BEFIEEX) e o BNDES.

Tal trajetória desconcentradora foi interrompida no decurso da década de 1980 e começo dos anos 90, em razão da formidável resistência do empresariado paulista, da quase paralisação dos investimentos produtivos e da forte estancada no crescimento econômico, por conta da exaustão do modelo de substituição de importações, viabilizado pela participação do Estado e pelo pronunciado endividamento externo.

A desconcentração industrial foi retomada após 1995, com a estabilização monetária, a abertura da economia e a realização de novos *rounds* da guerra fiscal – que começaram com a disputa da Volks-Caminhões entre São Paulo e Rio de Janeiro –, facilitados pela maior autonomia conferida aos estados pela Constituição de 1988. Por esse prisma, as vantagens locais, somadas aos mecanismos institucionais de apoio, criados e/ou aprimorados, propiciaram um posicionamento perfeito do Paraná no ressurgimento dessa tendência desconcentradora.

A presente reorientação na base da economia paranaense está ancorada em seis vetores estreitamente articulados: a modernização do agronegócio (com forte presença das cooperativas); a ampliação quantitativa e qualitativa do complexo madeireiro e papeleiro; a expansão da fronteira internacional, incluindo o Mercosul; o melhor aproveitamento das vocações e o desenvolvimento das aptidões regionais; a retaguarda infraestrutural, sobretudo na área de ciência e tecnologia, e na otimização do tripé transportes, energia e telecomunicações; e a implementação do polo automobilístico na RMC.

As transformações na base econômica estadual podem ser evidenciadas pela avaliação da corrente de comércio externo do Paraná, cujas vendas para o restante do mundo saltaram de US\$ 1,87 bilhão, em 1990, para US\$ 5,3 bilhões em 2001, elevando a participação relativa do Estado no total exportado pelo país de 5,9% para 9,1%, consolidando o quarto lugar no *ranking* nacional. Especificamente quanto à pauta da frente exportadora, a grande constatação corresponde ao avanço

dos produtos mais elaborados e recuo dos básicos, atestados pela impulsão de material de transporte e pela diminuição do complexo soja.

O conjunto de montadoras de veículos respondeu por cerca de 23% do valor das exportações paranaenses em 2001, representando o segundo grupo mais importante da pauta, perdendo apenas para o ramo articulado à soja (que deteve 31% desse valor). Tal situação é bastante distinta daquela constatada cinco anos antes, quando o complexo da soja respondia por quase 50% das vendas externas estaduais e o parque automotivo por menos de 8%, sustentado exclusivamente nas vendas de ônibus e caminhões.

No que se refere às importações, chama a atenção a rápida trajetória de crescimento verificada nos anos 90, atrelada ao avanço da industrialização estadual. As compras estaduais do resto mundo saltaram de US\$ 626 milhões, em 1990, para US\$ 2,642 bilhões, em 1995, e US\$ 4,928 bilhões em 2001. Constatou-se também uma alteração radical no perfil, especialmente com o incremento das importações de material de transporte e de material elétrico. No caso de material de transporte, a impulsão decorreu do aumento das compras de automóveis (enquanto as empresas multinacionais estavam construindo suas unidades e montando suas redes de distribuição) e de autopeças. Já, o aumento da fatia de material elétrico nas importações totais esteve ligado às aquisições externas de componentes, em razão das necessidades de crescimento vinculadas às metas de ampliação dos serviços fixadas por ocasião das privatizações (tabela 1).

TABELA 1 - IMPORTAÇÕES PARANAENSES SEGUNDO PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS GRUPOS DE PRODUTOS - 1990-2001 (EM %)

GRUPOS DE PRODUTOS ⁽¹⁾	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Material de transporte	5,42	5,28	3,84	12,13	27,52	26,78	25,23	22,98
Material elétrico	13,62	10,05	11,20	12,65	9,52	9,40	11,72	17,60
Combustíveis e lubrificantes	0,32	12,75	15,51	12,72	6,45	9,43	15,16	12,67
Máquinas e instr. mecânicos	16,78	16,95	12,83	13,22	12,63	15,77	9,23	12,09
Aduos e fertilizantes	11,35	4,93	8,91	8,11	7,22	6,38	7,49	6,65
Químicos diversos	4,70	5,30	4,85	4,14	3,63	5,11	4,74	4,78
Plásticos	0,74	2,18	2,97	2,06	2,65	3,81	4,15	4,64
Metais comuns	1,43	2,13	2,20	2,15	2,48	3,05	4,27	3,24
Soja	0,66	2,80	1,69	4,51	2,05	2,93	2,71	2,13
Cereais	1,51	2,34	6,01	2,50	2,92	2,69	1,93	1,92
Papel e celulose	4,94	5,68	4,04	2,94	2,55	2,38	2,81	1,91
Fios e tecidos	0,33	0,92	0,37	0,26	0,24	0,47	0,70	1,07
Artefatos de borracha	1,44	1,89	1,99	0,63	0,53	0,82	0,89	0,90
Minerais não-metálicos	0,86	1,13	1,11	1,27	1,22	1,05	1,05	0,89
Hortícolas	2,35	3,42	1,96	2,31	2,20	0,85	0,66	0,53
Frutas	3,17	2,83	2,26	1,33	1,55	1,25	0,64	0,32
Outros	30,38	19,42	18,24	17,08	14,66	7,83	6,63	5,70
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: MDIC/SECEX

(1) Os grupos estão em ordem decrescente segundo suas participações em 2001.

No entanto, a consolidação do atual choque de investimentos na economia do Paraná impõe ações sincronizadas dos atores públicos e privados atuantes no Estado, no sentido do enfrentamento e superação de um conjunto apreciável de desafios. Para tanto, é essencial a intensificação de atitudes políticas em pelo menos cinco direções convergentes.

Em primeiro lugar, emerge a necessidade de minimização da forte concentração industrial no espaço geográfico polarizado pela RMC, particularmente no eixo Paranaguá-Curitiba-Ponta Grossa, que abarca 76% da renda industrial do Estado.

Em segundo lugar, aparece a condição crucial de se perseguir maior internalização dos efeitos multiplicadores dinâmicos do polo automotivo. Vieram as montadoras, seguidas por seus grandes fornecedores mundiais, mas há um enorme espaço vazio na área de subfornecimento, o qual, na ausência de medidas que estimulem a arregimentação de empresas locais, será inevitavelmente preenchido por supridores paulistas, mineiros, gaúchos e internacionais.

Em terceiro lugar, urge a perseguição do redesenho de uma identidade empresarial regional, minimizando as chances de prosseguimento da marcha de incorporação de grupos domésticos por corporações estrangeiras, explicada pela combinação entre os reflexos da abertura indiscriminada da economia do país, da política macroeconômica restritiva de sustentação do real e da tradição familiar prevalecente na gestão das empresas locais.

Em quarto lugar, parece relevante pensar na atenuação da migração campocidade, ocasionada pela continuidade inexorável do processo de modernização da agricultura e pela crescente inviabilização econômica de algumas atividades rurais, devido à sucessão da adoção de desgastados Planos de Safras, e agravada pela falta de dinamismo do mercado de trabalho urbano em tempos de abertura e de globalização. A propósito disso, conforme demonstra a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE, o contingente de desempregados no Estado subiu de 264,7 mil, em 1995, para 392,4 mil, em 2001, resultando na elevação da taxa de desemprego de 5,7% para 7,7% da População Economicamente Ativa (PEA).

Por fim, em quinto lugar, é preciso buscar a restauração do equilíbrio das contas públicas, recuperando os níveis de eficiência da máquina estatal e o potencial das inversões em capital social básico, notadamente na área de educação, essencial para a qualificação de mão-de-obra dirigida ao atendimento dos requisitos implícitos no novo paradigma.

Nesse particular, o grande complicador corresponde à enorme carga direta de estímulos fiscais, financeiros e físicos embutida no programa de industrialização, notadamente a dilação do prazo de recolhimento do ICMS e os compromissos públicos de criação de economias externas aos empreendimentos com a execução das obras de infraestrutura. O Paraná participou ativamente da guerra fiscal e financeira observada no Brasil nos últimos anos, por intermédio da revitalização parcial do FDE e da utilização do Programa Paraná Mais Empregos.

O FDE aportou cerca de 17% do capital inicial da Renault, menos de 30% do esforço despendido para a atração da Phillip Morris e da Volvo nos anos 70. Atualmente, o poder de participação do fundo é bastante limitado, na medida em que sua corrente financeira é composta apenas pelos *royalties* da energia e pelas entradas das cobranças dos financiamentos concedidos ao setor privado, durante vários anos, pelo Badep, extinto em 1991, porém não liquidado.

O Paraná Mais Empregos, criado em dezembro de 1996 pelo Decreto Estadual 2.736) – substituído em 29 de junho de 2001 pelo Decreto n.º 4.323, que criou o Programa de Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR) –, representava uma versão aprimorada, tanto do Programa Bom Emprego Fiscal (Lei Anibal Curi, de 1992), quanto do Programa de Fomento à Industrialização (PEFI), lançado em 1978. Seu alvo era basicamente o investimento produtivo, proporcionando, à nova empresa instalada, a prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS por 48 meses, e o pagamento desse tributo em outros 48 meses, com a devida correção monetária.

Quando do quinto ano de operação do empreendimento, a empresa passaria a recolher, ao caixa estadual, o imposto correspondente ao ano corrente, acrescido daquele relativo ao primeiro exercício, incorporado da atualização monetária, desprovida dos juros. A abdicação dos juros equivaleria ao real preço da “garimpagem” industrial, supondo que o não-investimento não apresenta qualquer custo de oportunidade.

Desse fluxo potencial de ingressos de receitas deveriam ser descontados os créditos fiscais que as empresas teriam acumulado no período, especialmente com a aquisição dos bens de produção. Ressalte-se que a renúncia temporária dos impostos equivaleria a mais de R\$ 1 bilhão até o final de 2002 – cifra apelidada pelo atual governador de “Poupança Paraná”, uma herança que ele estaria deixando ao seu sucessor. Por isso, o Poder Executivo teria efetuado sondagens junto à população, buscando a definição da alocação mais adequada e democrática de tais recursos.

Contudo, o quadro não é tão róseo quanto aparenta, sendo possível a identificação de um enorme preço fiscal na “nova era industrial do Paraná”, a partir do momento em que o governo estadual confirmou a informação de que uma parte do conjunto de empresas que aportaram no Estado, ao longo da safra de industrialização dos últimos sete anos (69 empresas, de um grupo de 254), deve pagar apenas 25% do tributo devido, passando a recolher o restante apenas depois do ano de 2016. Os 25% se referem à parcela do imposto destinada ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nessas circunstâncias, a indagação inevitável reside nas razões que teriam levado à quadruplicação do prazo de prorrogação do estímulo fiscal. A justificativa oficial se fundamenta na necessidade de cumprimento dos acordos originalmente celebrados com as empresas, que incluíam a transferência de haveres financeiros públicos por meio do FDE, na forma de financiamentos mensais do ICMS devido, operação que teria ficado inviabilizada, ou bastante comprometida, com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde junho de 2000.

Do ponto de vista institucional, o Paraná Mais Empregos deu lugar ao PRODEPAR, conforme já assinalado, ensejando a renovação dos contratos, a qual recentemente foi levada ao conhecimento público. Porém, é curioso notar que o PRODEPAR vinculava novas postergações do recolhimento do ICMS gerado pelas novas plantas à ampliação do coeficiente de compras de peças e componentes de empresas sediadas no Estado, fato que, a julgar pelos resultados das pesquisas realizadas pelo SEBRAE e pelo SINDIMETAL, não vem ocorrendo.

Em meio a esse clima, o governo esqueceu de mencionar dois aspectos bastante elucidativos da situação de incompreensão acerca do prolongamento temporal das benesses fiscais, ambos relacionados à forma de inserção das unidades federativas no ajuste fiscal, levado a cabo pela União a partir do final de 1998, depois da eclosão da crise russa e da celebração do primeiro acordo do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) da era da globalização.

O primeiro componente compreende a sangria ocorrida no FDE, em face da necessidade de transferência de recursos para a capitalização do fundo de pensões e aposentadorias dos servidores públicos estaduais (Paraná Previdência), agravada com o malogro da tentativa de privatização da Companhia Paranaense de Energia (COPEL), em razão da crise energética e da rejeição pública à perseguição de um leilão facilitado.

O segundo elemento omitido foi a reversão da hipotética desistência das empresas em continuar usufruindo dos favores fiscais e financeiros adicionais. Mais precisamente, teria havido o reconhecimento, por parte das grandes corporações, das bruscas alterações, para pior, no cenário macroeconômico do país, com desdobramentos negativos sobre as finanças estaduais.

O exemplo mais acabado desse episódio foi o anúncio da montadora francesa Renault, por ocasião do lançamento da pedra fundamental da unidade de motores na RMC, que especificou a revisão dos termos do protocolo celebrado com o governo Jaime Lerner em 1996, implicando na aceitação da redução de participação acionária do Executivo estadual no empreendimento, de 40% para 17%.

Essa forma de resolução de conflitos ocasionados por distúrbios conjunturais, acontecida em paralelo ao embate Ford *versus* governo petista gaúcho, foi veiculada na época como um procedimento contemporâneo e transparente de negociação entre empresas e administrações públicas de estados em processo retardatário de industrialização.

Ao contrário da retórica de então, na prática dos dias de hoje o que não se consegue enxergar é transparência, isonomia tributária, avaliação criteriosa das alternativas de emprego dos recursos públicos e respeito aos interesses e às prioridades sociais. Tanto é assim que as estatísticas fiscais atestam expressiva impulsão da dívida do Estado do Paraná em sete anos, saltando de R\$ 1,2 bilhão em dezembro de 1994 para R\$ 14 bilhões no encerramento do exercício de 2001. Paradoxalmente, com o generoso adiamento do prazo de vigência dos incentivos fiscais, as grandes empresas estrangeiras, caçadas recentemente pelo Paraná, deverão remeter lucros para suas matrizes antes de começar a recolher tributos para os cofres do Estado.

Caberia finalizar, levantando algumas especulações acerca do delineamento de um processo de reversão do curso de desconcentração das atividades fabris, restaurado no país a partir da segunda metade da década de 1990 e demonstrado, de forma cabal, pela decisão da multinacional japonesa Toyota de instalar uma nova planta industrial no Brasil, especificamente no município de Sorocaba, a 100 quilômetros da capital paulista.

Há quem argumente que, em caso de existência de elementos administrativos e legais, capazes de evitar a proliferação da prática de renúncias fiscais pelos estados de industrialização retardatária, a esmagadora maioria dos empreendimentos instalados no país pós-1995 localizar-se-ia no interior de São Paulo.

A par disso, constatou-se a emergência de determinadas posturas políticas contra a concessão de benesses de natureza fiscal e financeira a determinados ramos empresariais, maximizadas por embaraços no diálogo entre agentes públicos e privados atuantes nas unidades federadas, principalmente quanto ao gerenciamento dos compromissos firmados por administrações anteriores e a ativação de instrumentos contemporâneos dirigidos à provisão da infraestrutura requerida para a operação da base econômica.

É inegável a contabilização de trunfos estruturais por São Paulo, com ênfase para o tamanho e a qualidade dos mercados de suprimento (peças, partes e componentes) e de consumo, a disponibilidade de fator trabalho qualificado, a logística infraestrutural e o abrandamento das pressões sindicais, atrelado ao fenômeno da interiorização.

Tais atributos explicam o conteúdo das condutas expansionistas e/ou modernizadoras anunciadas pela Volkswagen, Ford e GM, nos limites geográficos de São Paulo, mesmo possuindo estabelecimentos de ponta no Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul, respectivamente. Efetivamente, à exceção da Fiat, sediada em Minas Gerais, as demais bases regionais de fornecimento mostram-se precárias, mais vinculadas à montagem do que à produção manufatureira. Inclua-se nesse grupo de limitações a Peugeot e a Citroën, no Rio de Janeiro.

Quanto à questão da amenização do movimento sindical, dois eventos relevantes podem ilustrá-la. O primeiro deles compreende as opções da Volks e da Ford, centradas em objetivos de redução de custos, atendidos por negociações com os representantes dos trabalhadores de São Bernardo, na direção da flexibilização de benefícios e da jornada de trabalho. O segundo ponto reside na informação do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipecas), dando conta de que a contribuição do interior de São Paulo no contingente empregado no setor subiu de 25% para 35% em dez anos.

Adicionalmente, de acordo com cálculos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), os 20 maiores Índices de Desenvolvimento Municipal (proxy do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH) do Brasil, relativos ao ano de 2005, pertencem a cidades do interior do Estado de São Paulo. Especificamente 153 municípios paulistas possuem IDM superior a 0,8 (considerado como patamar de elevado desenvolvimento), contra 18 em Santa Catarina, 17 no Paraná, 13 em Minas Gerais, 6 no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, 5 no Espírito Santo e 0,0 (zero) na Bahia, tomando-se apenas as unidades mais industrializadas.

Outro fator locacional orientador foi a instituição do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, visando ao incentivo à pesquisa e a inovação tecnológica como apoio às operações industriais. O governo estadual tenciona instalar unidades em municípios como Campinas, Ribeirão Preto, São Carlos, São José dos Campos, Piracicaba e São Paulo, além de ampliar a Faculdade de Tecnologia (Fatec) e a Escola Técnica (Etec), de Sorocaba, para suprir eventuais carências de mão-de-obra especializada.

Por fim, a adesão do governo de São Paulo à participação no espetáculo da guerra fiscal, na condição de protagonista, tende a otimizar o grau de competitividade da porção de maior envergadura econômica do país. Mais precisamente, em 3 de junho de 2008 foi editado o Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Veículo Automotor (Proveículo), que permite às empresas a utilização dos créditos acumulados do ICMS até 2010, para o pagamento de bens de produção, e do ICMS incidente sobre importações de bens destinados ao ativo fixo e à realização de investimentos.

A ECONOMIA PARANAENSE E O MERCADO DE TRABALHO NOS ANOS 90

Sandro Silva
Cid Cordeiro Silva

O cenário divulgado sobre o Paraná no início dos anos de 2000, disseminando a ideia de que o Estado estaria passando por uma grande transformação em seu perfil econômico, como consequência da estratégia de atrações de investimentos, traz, no âmbito do discurso, uma visão distorcida da realidade econômica do Estado e um descolamento desta em relação à situação nacional. A realidade mostra forte coesão entre ambas, sem alteração do perfil econômico paranaense, mas apenas um aumento da diversificação de sua economia.

Com a utilização do *marketing*, o governo do Estado virtualiza um cenário de transformação, como consequência da política de atrações de investimentos de empresas multinacionais, com destaque para a indústria automobilística, fruto dos “incentivos fiscais” e de outros concedidos pelo governo. Promove-se uma visão da realidade econômica paranaense, colocando-a em um patamar superior ao da economia nacional. De fato, não ocorreu nos últimos anos uma alteração do perfil econômico do Estado, mas um aumento da diversificação da economia, movimento este que já vinha acontecendo desde a década de 1980, como consequência da criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), da instalação da refinaria da Petrobrás, em Araucária, e da vinda de empresas agroindustriais.

Essas constatações podem ser confirmadas por meio de alguns dados. Primeiramente, com relação à inserção dos estados no nível da economia nacional, não se encontram grandes avanços do Paraná, tanto em termos da participação no total do PIB do Brasil, que passou de 6,10% para 6,34%, no período entre 1994-99, como no que se refere ao crescimento do emprego formal, que passou, em relação ao mercado nacional, de 6,04% (1.430.060 empregos) para 6,30% (1.653.435 empregos), no período 1994-2000, perfazendo a criação de aproximadamente 223 mil empregos, totalizando um aumento de 15,62%.

Verificando os dados referentes ao total dos ocupados no Paraná, que contemplam tanto o emprego formal como o informal, identifica-se entre os anos de 1995 e 1999 o surgimento de mais 72 mil empregos, o que significa uma alta de apenas 1,66% no número de ocupados, podendo-se concluir que, embora seja evidente a informalização do emprego, houve um crescimento no emprego formal.

Segundo resultados da tabulação avançada do Censo Demográfico de 2000, o desemprego no Paraná atingiu a taxa de 11,95%, totalizando 547.636 desempregados. Confirma o crescimento de 70% no número de desempregados, já constatado entre 1995 e 1999 (superior a 185 mil), no mesmo período em que o número de pessoas ocupadas passou de 4,365 para 4,437 milhões, aumentando 1,66% (aproximadamente 72 mil). Ou seja, no período 1995-99, foi criado mais desemprego do que emprego no Paraná, contradizendo a propaganda oficial, que afirma que foram gerados 700 mil empregos no Estado.

EMPREGO

Partindo para uma análise mais detalhada dos dados, primeiramente observando os dados de emprego formal referente ao período 1994-2000, o Estado apresentou um acréscimo de 15,62%, resultado este influenciado principalmente pelos setores de Serviços (puxado principalmente pelo subsetor de Ensino, que aumentou 235,93%), Comércio (influenciado principalmente pelo crescimento do Comércio Varejista em 36,07%, participando com 17,54% do emprego do Estado) e da Indústria de Transformação (motivada pela Indústria de Material de Transporte, Têxtil e Metalúrgica, mas destacando a Indústria de Alimentos, que ainda é o subsetor que mais emprega, com 78.934 empregos). Esses setores apresentaram aumentos de 43,84%, 25,63% e 20,25%, respectivamente.

Na Indústria de Transformação, que foi o foco da política do governo Lerner, observa-se um crescimento do emprego formal, no período analisado, acima do total do Estado (15,62%), passando de 294.290 para 353.881 empregos; mas sua participação no emprego estadual ficou praticamente estável, em torno de 21,4%. Vale destacar que houve comportamentos distintos entre seus subsetores de atividade, como os maiores aumentos na Indústria de Material de Transporte (67,53%), Têxtil (37,14%), Química (30,27%) e Metalúrgica (29,86%), e as quedas nas indústrias de calçados (-9,29%) e de borracha, fumo e couro (-0,94%).

Focando o subsetor de atividade da Indústria de Material de Transporte, no qual está enquadrado o setor automobilístico, alvo dos incentivos concedidos pelo governo do Estado, viabilizando a implantação das fábricas da Renault, Volkswagen/Audi, Chrysler e suas fornecedoras, constata-se que houve um aumento da importância

do segmento na economia paranaense, mas não na proporção divulgada pelo governo. Esse segmento industrial, entre 1994 e 2000, apresentou a criação de 8.572 empregos, passando de 12.693 para 21.265, porém com pouca representatividade para uma economia que apresenta aproximadamente 4,5 milhões de ocupados e 1,7 milhões de empregos formais.

Além desses dados da Indústria de Material de Transporte, pode-se confirmar a constatação acima trabalhando com definições das atividades específicas das montadoras e de sua cadeia produtiva. Analisando dados da RAIS e do CAGED referentes ao período 1995-2001, observa-se que o emprego nas montadoras aumentou 265,46%, passando de 1.983 para 7.247 empregos; já, na cadeia produtiva, identifica-se um aumento de 44,29%, indo de 44.692 para 64.486 empregos.

Com relação à economia regional, constata-se que a mesma foi esquecida em função da política neoliberal adotada, que privilegia o mercado e o aumento da competitividade, beneficiando os setores com um certo grau de competitividade e deixando de lado os problemas regionais existentes no país e no Estado. No Paraná, identifica-se uma concentração acentuada do emprego formal em duas mesorregiões geográficas, a Metropolitana de Curitiba (46,59%) e a Norte Central Paranaense (19,13%) – na qual situam-se duas das maiores cidades do Paraná (Londrina e Maringá) –, totalizando 65,72% do emprego em 2000, apesar de se constatar uma pequena queda na participação da mesorregião Metropolitana de Curitiba, no período 1994-2000, que passa de 48,89% para 46,59%.

O comportamento do emprego nas 10 mesorregiões paranaenses apresentou aumento no número de empregos formais. Destacam-se os acréscimos verificados nas mesorregiões Noroeste (regiões de Paranavaí, Umuarama e Cianorte) e Sudeste (regiões de Prudentópolis, Irati, União da Vitória e São Mateus do Sul), com aumentos de 30,06% e 28,83%, respectivamente. Aumentos medíocres de 7,09%, 7,49% e 8,42% são observados nas mesorregiões Metropolitana de Curitiba, Centro-Oriental (regiões de Telêmaco Borba, Jaguariaíva e Ponta Grossa) e Centro-Occidental (regiões de Goioerê e Campo Mourão).

VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) E PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

Observando-se os dados de Valor Adicionado Fiscal no Estado do Paraná, verifica-se que está concentrado em dois setores: Serviços (39,51%) e Indústria (26,87%), somando 66,39% do total em 1999. No período 1994-99, com base na participação percentual de cada setor no Estado, constata-se o aumento de importância dos

setores da Construção Civil (que passou da participação de 11,16%, para 13,20%) e de Serviços (que passou de 35,59%, para 39,51%).

A Indústria curiosamente apresentou redução de sua participação, decaindo de 29,72% para 26,87%, sob influência principalmente da Indústria de Transformação e Extrativa, que caíram de 24,18% para 21%. Vale ressaltar o fato de que os investimentos realizados no setor apenas começaram a ter efeito a partir de 1998, podendo ter reflexo nos anos posteriores a 1999, revertendo a tendência de queda verificada desde 1994.

Na distribuição do Produto Interno Bruto paranaense entre as mesorregiões geográficas, assim como na distribuição do emprego formal, há uma concentração nas duas principais mesorregiões, a Metropolitana de Curitiba (39,50%) e a Norte Central (16,23%), representando 55,73% do PIB do Estado em 1999. Entre as mesorregiões em que se observa maior avanço de participação, estão a Norte Central (16,23%), a Noroeste (5,26%) e a Sudeste (3,27%), com acréscimos respectivamente de 7,19%, 2,57% e 2,38%.

Comparando o PIB *per capita* do Estado com o das mesorregiões geográficas, constata-se uma grande desigualdade: em 1999, o maior valor (encontrado na mesorregião Metropolitana de Curitiba) era 35% superior ao do Estado, e o menor (encontrado na Centro-Occidental), 30% inferior, e das dez mesorregiões apenas duas apresentavam PIB *per capita* superior ao do Estado. Ressalte-se o fato de que essa diferença entre o maior e o menor valor apresentou uma redução no período 1994-99, resultado influenciado principalmente pela queda dos maiores valores.

COMÉRCIO INTERNACIONAL

O comércio internacional do Estado do Paraná apresentou nos últimos anos grandes transformações, passando de um superávit de US\$ 1.917 FOB milhões, em 1994, para US\$ 390 FOB milhões em 2001, reflexo do aumento expressivo de 210% das importações no período 1994-2001, passando de US\$ 1.589 FOB milhões para US\$ 4.927 FOB milhões. Em contrapartida, as exportações apresentaram um acréscimo bem menor, de 51,64%, indo de US\$ 3.507 FOB milhões para US\$ 5.317 FOB milhões.

Essa mudança pode ser reflexo principalmente da instalação das montadoras no Estado, já que estão estruturadas em um novo modelo industrial, no qual suas principais fornecedoras diretas são empresas sistematizadas, que importam a maior parte das peças para montar o sistema e repassar para a montadora, tendo uma influência considerável na Balança Comercial do Estado.

MERCADO DE TRABALHO NO PARANÁ E NA RMC

A situação do emprego e do desemprego na RMC apresentou, no período 1990-2001 – conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, variações maiores que as observadas no Estado do Paraná (tabela 1). Enquanto a População Economicamente Ativa (PEA) do Paraná aumentou 18,6% (de 4.315 para 5.116 mil) no período analisado, na RMC o acréscimo foi de 32,6% (de 1.104 para 1.464 mil). Os ocupados aumentaram 13,3% (de 4.170,6 para 4.723 mil) no Paraná e 24,9% (de 1.061,9 para 1.326,6 mil) na RMC, sendo um aumento inferior ao identificado na PEA, podendo-se concluir daí que a elevação no número de ocupados não foi suficiente para absorver nem a ampliação da PEA nem o crescente número de desocupados.

TABELA 1 - POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), OCUPADOS, DESOCUPADOS E TAXA DE DESEMPREGO - PARANÁ E RMC - 1990, 1995 E 2001

INDICADORES	RMC			PARANÁ		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001
PEA	1.104.283	1.100.417	1.464.690	4.314.716	4.629.252	5.115.956
Ocupados	1.061.982	1.028.209	1.326.604	4.170.634	4.364.563	4.723.545
Desocupados	42.301	72.208	138.086	144.082	264.689	392.411
Taxa de desemprego (%) ⁽¹⁾	3,83	6,56	9,43	3,34	5,72	7,67

FONTE: PNAD/IBGE

NOTAS: Elaboração: DIEESE/ER-PR

(1) A taxa de desemprego é a relação entre os desocupados sobre a PEA.

Como reflexo dessa situação, verifica-se um incremento expressivo do número de desocupados, tanto no Paraná como na RMC, de 172% (de 144 para 392,4 mil) e 226% (de 42 para 138,1 mil) respectivamente, fazendo aumentar esse percentual de desocupados em relação à PEA, que no Paraná passou de 3,34% para 7,67% e na RMC de 3,83% para 9,43%.

Outro fator relevante no mercado de trabalho da RMC é a redução da participação do trabalho formal (empregados privados com carteira assinada, funcionários públicos estatutários e militares, e domésticas com carteira assinada), que em 1992 era de 51,89%, chegando a atingir 56,87% em 1999 mas que, em 2001, cai para 48,72%, retratando o aumento da precarização das relações de trabalho, fruto do baixo crescimento da economia da região e do Brasil nesses últimos anos, decorrente da política econômica adotada pelo governo federal a partir da implantação do Plano Real, que aumentou a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Em contrapartida, em nível estadual, observa-se nesse mesmo período um aumento do emprego formal, que passou de 34,59%, em 1992, para 38,29% em 2001, apesar de ser, ainda, um patamar muito baixo de formalização das relações de trabalho.

O emprego formal no ano de 2001, conforme os dados preliminares do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, apresentou em nível estadual um aumento de 3,77%, totalizando a criação de 62.412 empregos, sendo que 83% destes (51.932 empregos) foram gerados no interior do Estado, perfazendo um crescimento de 5,6% no nível de emprego. Já, na RMC, o aumento foi de apenas 1,44%, com a criação de 10.480 empregos. Mesmo assim, nos últimos anos, constata-se o crescimento da participação da RMC no total de empregos formais das nove principais regiões metropolitanas brasileiras. Em 1990, representava 5,14% e em 2001 passou a participar com 6,20% dos empregos totalizados nessas regiões.

Com relação ao perfil dos trabalhadores da RMC, observa-se um crescimento superior do emprego feminino, com acréscimo de 2,20%, pela criação de 6.676 empregos, participando com 64% dos empregos gerados em 2001; em contrapartida, o emprego masculino cresceu somente 0,90% (3.804 empregos). Em termos salariais, o salário médio para as mulheres aumentou apenas 5,41%, enquanto o dos homens teve alta de 8,65%, ampliando a defasagem salarial entre os gêneros, considerando-se que o salário das mulheres é 27% inferior ao dos homens. Ambos apresentaram perdas salariais em termos reais, já que a inflação do período foi de 9,44%, conforme dados do Índice Nacional de Preços do IBGE.

Quanto ao grau de instrução dos trabalhadores da RMC, verifica-se um crescimento do emprego principalmente nas faixas superiores, em especial na de trabalhadores com Ensino Médio completo, e queda nas faixas inferiores. Entre as faixas etárias, verifica-se queda no emprego infantil, estabilidade na faixa dos jovens e aumento do emprego nas faixas a partir de 40 anos, confirmando o problema de falta de postos de trabalho para os jovens. Essa carência tem como principais causas a falta de experiência e oportunidade, decorrente do fraco crescimento da economia brasileira, sendo o desemprego o principal problema nos anos 90 e início deste século.

Além dos vários aspectos observados, constatam-se também, nos dados desagregados por faixa de rendimento, a perda do poder aquisitivo da população e o achatamento dos salários, afetando principalmente a classe média. Esse movimento é confirmado pelo aumento do emprego nas faixas de rendimentos menores e queda nas faixas superiores, sendo que em apenas um ano (de 2000 para 2001) constata-se a redução das pessoas que ganhavam mais de 10 salários mínimos, passando de 12,5% para 10,5% dos trabalhadores, e o aumento das pessoas que ganhavam menos de 5 salários mínimos, que foi de 68,1% para 71,5%.

Considerando o salário médio dos anos de 2000 e 2001, verifica-se que o poder aquisitivo dos trabalhadores está em queda, e a RMC apresenta resultados

piores que o Estado do Paraná e o Brasil, com perdas de 4,31%, 3,86% e 0,98% respectivamente, tomando por base o salário médio real, descontando a inflação do período.

CONCLUSÃO

Atualizando os dados com informações mais recentes, observamos que as avaliações do artigo são pertinentes no presente. O Brasil iniciou a partir de 2004 um novo ciclo de crescimento econômico. Após duas décadas de baixo crescimento, o país apresentou no período 2004-2008 um crescimento médio do PIB de 4,71%, superior às médias das décadas de 1980 (1,57%) e 1990 (2,54%). Esse novo ciclo de crescimento foi marcado pelo desempenho do mercado interno, resultado de estímulos ao aumento e distribuição da renda – aumento do salário mínimo, ampliação dos benefícios sociais (bolsa família), aumentos reais conquistados em negociações coletivas, atualização da tabela do Imposto de Renda –, ampliado pelo crescimento do crédito (crédito consignado, redução das taxas, ampliação dos prazos).

Resgatando a afirmação inicial do artigo, que buscou desmistificar a construção de uma leitura de “autonomia da dinâmica da economia paranaense”, o Paraná viveu, como era de se esperar, todos os reflexos desse novo ciclo; houve recordes na geração de empregos e aumento da renda – além do salário mínimo nacional e dos aumentos reais nas negociações, houve a implantação do piso regional.

TABELA 2 - PIB - TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO

PERÍODO	VARIAÇÃO PERCENTUAL REAL
Década de 1960 (1961-1970)	6,17
Década de 1970 (1971-1980)	8,63
Década de 1980 (1981-1990)	1,57
Década de 1990 (1991-2000)	2,54
Década atual (2001-2008)	3,57
Média 2001 a 2003	1,70
Média 2004 a 2008	4,71

FONTE: Banco Central

Atualmente, não ouvimos ou lemos mais as afirmações de que a economia paranaense está passando por uma grande transformação no seu perfil econômico e apresentando um crescimento econômico superior ao nacional, como consequência da estratégia de atrações de investimento. O Paraná acompanhou também, no período posterior a 2001, a mesma dinâmica nacional – a participação do emprego formal regional no total nacional passou de 6,04%, em 1994, para

6,33% em 2007, e a participação regional no PIB nacional caiu de 6,10% para 5,89% em 2007, mantendo assim o mesmo ritmo de participação dos últimos 30 anos, com oscilações na participação resultantes principalmente do desempenho da agropecuária; ou seja, houve uma diversificação, não uma transformação do perfil econômico do Estado.

Contextualizando o artigo no momento em que foi escrito e tecendo relações com o período decorrido até o momento atual, concluímos que o discurso presente nas avaliações governamentais, de descolamento da economia paranaense da economia nacional, se rendeu aos fatos. Foi importante essa mudança de leitura para orientar as políticas públicas de incentivos fiscais, investimentos públicos, qualificação profissional, planejamento, renda, incentivos setoriais.

No mercado de trabalho, passamos de um período (década de 1990) de precarização e desregulamentação das relações de trabalho, para um período (presente) de formalização e regulamentação no mercado e nas relações de trabalho. Essa tendência deve se acentuar com o fim do ciclo da hegemonia neoliberal (1979-2008) como orientadora da política econômica.

A crise financeira que se agravou após 15 de setembro de 2008 tem repercutindo na atividade econômica e geração de emprego estadual, mas não esgotará a potencialidade do novo ciclo de crescimento iniciado em 2004, e nossa expectativa é de que, resolvidos os problemas do sistema financeiro americano, em um espaço de dois anos o ritmo de crescimento volte aos patamares médios do período 2004-2008.

GLOBALIZAÇÃO, MUNICIPALIDADES E DIREITOS: O IMPACTO NAS POLÍTICAS SOCIAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

*Denise Ratmann Arruda Colin
Marcos Bittencourt Fowler
Sandra Mancino*

DEMOCRACIA E POLÍTICAS SOCIAIS

A compreensão da política social como um campo de práticas mediadoras entre o padrão de sociabilidade desejado, o processo de legitimação política (decisões referendadas política e juridicamente) e as reivindicações a serem inscritas na agenda pública para a materialização dos direitos sociais (CONIL *et al*, 1995) constitui o pressuposto inicial para a análise do impacto da globalização nas políticas sociais impressas na Região Metropolitana de Curitiba.

Cabe ressaltar que na política social está implícito o processo estatal de alocação e distribuição de valores econômicos, políticos, sociais e culturais, que de resto refletem a direção política e o padrão de desenvolvimento socioeconômico que se pretende imprimir. O embate entre os múltiplos atores envolvidos na definição da política social revela o confronto de ideias e propostas, conflitos de interesses, pressões e contrapressões que comparecem na arena de decisão, explicitando contradições e correlações de forças que resultam na eleição de prioridades, procedimentos e recursos, de modo a indicar seu formato e seu conteúdo.

Por conseguinte, os mecanismos de participação política utilizados na deliberação das ações e serviços a serem implementados e o modo de operacionalização instituído, repercutem na manutenção ou transformação das condições de vida da população, traduzindo o grau de vinculação aos interesses do capital, bem como o grau de compromisso com as classes populares.

No Brasil, as políticas sociais estão contempladas na Constituição Federal de 1988, mediante o asseguramento de direitos sociais como fundamento da dignidade da pessoa humana, representados pela moradia, saúde, educação, trabalho, lazer,

segurança, previdência e assistência social, consubstanciados nas diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação popular.

Apesar desses direitos estarem inscritos constitucionalmente, o cenário internacional, que historicamente define as políticas econômicas e sociais no Brasil, vivencia uma série de acontecimentos (crise do *Welfare State*, derrubada do muro de Berlim, recrudescimento da crise do capitalismo, crise econômica e social das nações periféricas) que passaram a exigir a inclusão do Brasil no mundo do capital globalizado, e a adesão aos princípios neoliberais de desresponsabilização do Estado no que se refere aos direitos sociais, acentuando a concentração de renda e, como consequência, a precarização das condições de vida da população (DRAIBE; HENRIQUE, 1988; OLIVEIRA, 1988 e 1993). Os efeitos mais visíveis dessa tendência manifestam-se na forma de esvaziamento das funções típicas do estado do bem-estar social e na debilitação das políticas públicas que buscavam a igualdade social e a garantia, mesmo que mínima, dos direitos de cidadania.

Nesse movimento, o Estado brasileiro mostra-se em fase embrionária na proposição de medidas preventivas e emancipatórias mais abrangentes, adotando como alternativa o estabelecimento de parceira com a sociedade, através da instituição do terceiro setor, com características inusitadas de “serviço público não-estatal”, pautando-se na reprodução de programas emergenciais e em ações pontuais, segmentadas e desvinculadas das causas estruturais que as determinaram.

No campo jurídico, aliado com a proposta de desresponsabilização, de forma sequencial mas quase imperceptível, utiliza, concomitantemente, a estratégia de desregulamentação das já precárias leis que protegem as relações sociais e a estratégia de produção legislativa que se contrapõe aos direitos sociais até então garantidos na Constituição, gerando conflito entre os direitos fundamentais.

No que se refere à adequação do Estado a esse modelo, propôs-se o Plano Nacional de Reforma do Estado, que reduziu a análise da crise do Estado à “crise fiscal, definida pela perda do crédito público e por uma poupança pública que se tornou negativa (...) inviabilizando o investimento em políticas públicas”, desconsiderando as reais implicações do modelo de recolhimento fiscal e do equilíbrio da balança comercial, além de sua repercussão na esfera social; bem como à “crise do modelo de intervenção burocrático e planejador do Estado (...) atribuída à rigidez e ineficiência da máquina administrativa”, sem mencionar que o sistemático enxugamento dos recursos humanos, materiais e financeiros não esteve pautado por esses critérios de racionalidade, uma vez que não há correlação direta entre a terceirização e o asseguramento da prestação do serviço com qualidade, conforme os princípios de universalização e gratuidade do acesso.

PECULIARIDADES DE CURITIBA

Curitiba comparece nesse cenário como a grande referência de adesão ao Plano Nacional de Reforma do Estado, em alguns momentos adiantando-se à legislação federal, tomando como base os Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, da Lei Municipal n.º 9.226, de 23/12/97, que dispõe sobre as entidades qualificadas como Organizações Sociais, cria o Programa Municipal de Publicização, a Comissão Municipal de Publicização e dá outras providências, quando a versão similar no âmbito federal só foi aprovada em 15/05/98, sob a Lei n.º 9.637.

Essa urgência tinha como objetivo criar mecanismos legais que viessem a legitimar localmente algumas medidas já gestadas no interior da administração municipal, visando desvincular atribuições do município no fornecimento de políticas públicas até então consideradas como serviços essenciais, tais como educação, saúde e assistência social.

Concretamente, essas medidas se traduziram na construção de um modelo de atendimento à infância em creches comunitárias e na tentativa de transformação das creches públicas e das unidades de saúde em organizações sociais, as quais autorizam a cobrança de taxas pela prestação dos serviços, sem controle social das ações desenvolvidas, na contramão do que preveem as Leis Orgânicas de Saúde, de Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa tentativa não obteve total êxito diante do grau de organização dos segmentos da sociedade civil vinculados à defesa da saúde e da infância no município de Curitiba, cuja mobilização foi fundamental na retração momentânea do processo de privatização dessas áreas.

O formato de administração instituído vem acompanhado de um discurso de participação popular que, na prática, se traduz em reuniões comunitárias de apresentação de projetos, com utilização de alta tecnologia, organizada de forma a não possibilitar discussões e questionamentos sobre o conteúdo das propostas apresentadas pelo governo, buscando apenas o referendo da população, como no caso das audiências públicas de apresentação do Plano Diretor de Curitiba e do Projeto de Regularização de Áreas de Ocupação, ou ainda da discussão do orçamento para o exercício financeiro de 2003, quando a prefeitura impetrou pedido judicial de suspensão da reunião.

No que se refere ao Plano Diretor, que constitui o mais importante instrumento de planejamento urbano, a negligência no seu processo de elaboração e discussão pública mascara a sua importância como mais um elemento na definição de

políticas sociais redistributivas e igualitárias. Consubstanciado em 7 leis e 18 decretos, editados separadamente e pouco vinculados, não permite uma visão de conjunto, sendo apresentado à comunidade apenas para referendo. Desse modo, é apresentado à comunidade e aprovado em consonância aos interesses do grande capital, sem explicitar a complexidade e as implicações dessas definições segmentadas na relação com a efetivação de direitos da maioria da população.

Como a construção e a implementação de políticas públicas ocorre de maneira pouco democrática, os segmentos de oposição são chamados a participar apenas quando há exigência legal, ou seja, com o propósito de cumprir determinações formais. Esse modo de operar a política pública fere os princípios de democracia participativa, cujas contradições, correlações de forças e conflitos, e multiplicidade de atores e interesses é condição *sine qua non* de existência (MOUFFE, 2001). Em Curitiba, tal procedimento é acirrado com a existência de uma burocracia estatal baseada em normas tradicionais de sigilo e fidelidade, e em uma cultura clientelista, que preserva a confusão do público e do privado e obriga a adesão incondicional de setores da sociedade que dependem, de alguma forma, do Poder Público para o seu funcionamento.

O *marketing* constituiu a estratégia predominante das ações do grupo político que atualmente se encontra no poder público municipal, mantendo essa hegemonia desde a década de 1970, com localizados momentos de ruptura, quando foram redirecionados os investimentos públicos, dando prioridade à área social, e redefinido o modelo de administração, prevendo, ainda que de maneira embrionária, a descentralização administrativa e a participação popular em reuniões ampliadas e conselhos comunitários, no intuito de discutir ações de governo.

Dessa forma, acompanhando as tendências temáticas de valorização internacional, a cidade passou a ser reconhecida, primeiramente, como “modelo de planejamento urbano”. Isso ocorreu exatamente no período de grande adensamento populacional nas metrópoles, ocorrido pelo processo migratório que expulsou a população rural, por falta de um planejamento mais integrado com as áreas econômicas e sociais, tanto na cidade de Curitiba e Região Metropolitana como entre as demais regiões do Estado. Todavia, o modelo adotado era excludente, direcionando a população pobre à periferia da cidade. Essa conformação foi viabilizada no período do “milagre econômico” e privilegiou o investimento em áreas de interesse do grande capital imobiliário (OLIVEIRA, 2000; SÁNCHEZ GARCIA, 1997).

A fase subsequente foi novamente marcada pela eficácia da propaganda, dessa vez alicerçada na primazia do meio ambiente, que imprimiu à cidade a marca de “Capital Ecológica”, cuja proposta mostrou-se parcial, visto que centrada no

tema ambiental, dando a ele absoluta prioridade na destinação de recursos em detrimento da área social. Se, por um lado, a proposta esteve marcada por grande adesão da população, gerando um sentimento de pertença a uma cidade ambientalmente correta, que alterou hábitos e comportamentos, por outro, deu-se de modo desvinculado das demais áreas de responsabilidade pública.

Atualmente, por força da ameaça de perda de poder, em virtude da grande insatisfação no atendimento às demandas sociais, reveladas nas pesquisas de opinião por ocasião das eleições, optou-se paradoxalmente por nova marca de governo: a “Capital Social”. Ainda que a tentativa tenha sido a de caracterizar a cidade de Curitiba como voltada para o campo social, sob o ponto de vista de gestão democrática, é preciso incluir no termo capital social o conteúdo inerente ao tratamento ofertado pelas ciências sociais, ou seja, o de estabelecimento de relações mais horizontais entre o Estado e a sociedade, fundamentadas na densidade, enquanto grau de organização dos interesses representados, e na qualidade, no tocante à legitimidade e abrangência da representação política. Em contraposição, relações verticais, assimétricas e hierárquicas possibilitam práticas autoritárias e de relações sociais clientelistas, onde a esfera pública é dominada por interesses privados (PUTNAM, 1996).

Todavia, independentemente da nova marca institucional, o que se observa na implementação das políticas sociais no município é a continuidade do processo de omissão do Estado na garantia de direitos sociais, aliado à imposição de mecanismos de terceirização e privatização dos serviços, acoplada com a baixa representação no que tange a determinados segmentos populares.

No final do século XX, a migração foi atraída pelo *marketing* da oferta de emprego, em virtude da ampliação do parque industrial, em especial no campo automobilístico, através da instalação de multinacionais, com incentivo financeiro e benefício fiscal por parte do governo do Estado do Paraná, sintonizados ao grande capital internacional – algumas, inclusive, contrariando o discurso de preservação ambiental, sendo localizadas em áreas de mananciais.

POLÍTICA HABITACIONAL EM CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA

Acompanhando esse histórico, a política habitacional é instituída na Região Metropolitana de Curitiba através da criação da Companhia de Habitação Popular de Curitiba, em maio de 1965, com o objetivo de atuar como agente do então recém-criado Sistema Financeiro da Habitação que, nessa área específica, reproduziu o propósito das políticas sociais no âmbito nacional, de contribuir para o desenvolvimento econômico, de modo a corrigir as distorções crônicas e superar

a deficiência estrutural de emprego, sendo identificada com elevado potencial de uma atividade que utilizava forte contingente de mão-de-obra na construção civil, retomando o crescimento e o nível de investimento.

Assim, o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado como operador do sistema financeiro de habitação, tinha como diretriz duas frentes de intervenção: a) a de ser um órgão regulador nas atividades de produção de moradias voltadas para as classes médias e altas, financiadas por bancos privados; b) a de ser o órgão gestor do FGTS, destinado à produção e financiamento de moradias populares.

Esse modelo de produção habitacional sofreu as consequências do esgotamento da poupança interna e da capacidade de endividamento externo, como todas as demais políticas e, a partir da década de 1980, resultou na redução das verbas federais. Em 1986, no âmbito federal, houve a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, passando a política habitacional a ser executada numa concepção estritamente financeira de um banco de captação e não mais de fomento, caracterizando a descentralização ocorrida por uma absoluta ausência da política nacional, aliada à pressão popular.

Como consequência, nos estados e nos municípios, as Companhias imprimiram sistemas próprios de gerenciamento da política habitacional, os quais devido à escassez de recursos e à inexistência de cultura de investimento público local e regional, estiveram marcados pela precarização dos serviços na área e pela conformação de políticas segundo as orientações e prioridades dos governantes, consolidando, dessa forma, um processo contínuo de desresponsabilização do Estado pela transferência de suas atribuições à iniciativa privada.

No caso de Curitiba e Região Metropolitana, foi criado o Fundo Municipal da Habitação, em 1990 e, após 1992, instituído o “modelo de parcerias”, com a missão de “viabilizar a produção de lotes urbanizados, unidades habitacionais populares e a regularização fundiária em áreas de interesse social” (www.curitiba.pr.gov.br/habitacao). Seu formato de gerenciamento e operacionalização veio a desvirtuar a função precípua, contida na Lei Municipal n.º 2.515/64, art. 3.º, que dispõe sobre a política habitacional do município, de “financiar prioritariamente a construção de conjuntos habitacionais, a urbanização de terrenos do patrimônio público destinados à construção de casa própria para uma população com renda de até dois salários mínimos, e a execução de projetos de cooperativas de habitação”.

Nesse sentido, no que se refere ao atendimento da demanda da população vítima de maior grau de exclusão social, a Companhia voltou suas atividades para a intermediação de aquisição de terrenos urbanos em loteamentos de interesse social, na maioria das vezes já ocupados, ou, ainda, apenas ao cadastramento

de moradores de áreas irregulares, cobrando destes taxas mensais de ocupação, através de um contrato que atualmente é objeto de questionamento judicial, posto que prevê um pagamento por período de sete anos, gerando uma expectativa de direito de propriedade que não se efetiva ao final da quitação, além de não regularizar o loteamento. Com essa nova perspectiva, acabou por se caracterizar como mais uma instituição que funciona com as mesmas regras do mercado imobiliário.

Com esse viés, os princípios que fundamentam a proposta neoliberal para as políticas sociais se reproduzem na área, reforçando a omissão do Estado e efetivando parcerias com a iniciativa privada. De acordo com pronunciamento da COHAB-CTBA:

A parceria com a iniciativa privada na implantação de loteamentos vem dando bons resultados porque possibilita o maior parcelamento das áreas – produzindo lotes menores, em média com 160 metros quadrados – e a redução dos parâmetros de infra-estrutura. Isto torna o empreendimento mais atrativo para o empresário e aumenta a oferta de unidades para a população de baixa renda.

A Companhia atua, neste caso, como prestadora de serviços, acompanhando todas as fases da obra e responsabilizando-se pela aprovação do projeto e regularização do loteamento. O empresário assume todos os custos do investimento e, como pagamento aos serviços prestados, repassa 20% dos lotes produzidos à Cohab. A comercialização das unidades geralmente é feita entre famílias cadastradas na Companhia porque se trata de uma demanda conhecida. Assim, o loteador não precisa buscar compradores no mercado imobiliário e a Cohab, por outro lado, pode agilizar o atendimento de sua fila. (www.curitiba.pr.gov.br/habitacao)

Cabe observar que, embora de forma obscura, o foco está concentrado no atrativo da parceria com o empresariado e não no atendimento da demanda da população, objeto da intervenção do poder público.

GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E CONSEQUÊNCIAS DO MODELO ADOTADO

O referido modelo desencadeou a grande demanda que estava reprimida, gerando uma situação propícia para a ocorrência de ocupações irregulares, dada a falta de respostas da municipalidade no que se refere à instituição de políticas efetivas que viabilizem o direito de radicar, sob condições de acesso e permanência na moradia com infraestrutura adequada.

O acesso à moradia adequada, considerado pela Agenda Habitat como um direito humano fundamental, está previsto no art. 11, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como um compromisso dos “Estados-partes de

tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução do direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e para a sua família, inclusive à alimentação, vestimentas e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Entende-se como moradia adequada um espaço digno para habitação, compatível com o número de moradores, em condições de acessibilidade, proteção, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação e ventilação suficientes, infraestrutura que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento, eletricidade, coleta de lixo, arruamento, localização adequada e acesso aos serviços sociais básicos.

O Brasil é signatário da Agenda e do Pacto, e a Constituição brasileira dispõe no art. 7.º, inc. IV, que “o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes próprios que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

Os parâmetros acima descritos foram definidos nos âmbitos nacional e internacional, como resultado de exaustivas discussões de segmentos da sociedade civil e governo de diversos países; portando, constituem referência para esse debate.

No caso de Curitiba, a ausência de uma política específica, integrada com as demais políticas sociais, tem gerado um alto número de áreas de ocupação, correspondendo atualmente a 262 áreas, com aproximadamente 250 mil pessoas vivendo em condições sub-humanas. O relatório do IPPUC e IPEA (IPEA, 2002) sobre habitações subnormais indicou que um a cada seis curitibanos vive nessas condições. Ainda, segundo Ultramari e Moura (1994), a taxa anual de crescimento populacional da capital é de 2,2% e, nos municípios da Região Metropolitana, de 5% a 12%.

Apesar da constituição da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), como órgão responsável pela “articulação e coordenação das ações de interesse comum no espaço regional”, Curitiba se caracteriza como a principal força decisória da região devido ao destacado poder político e econômico da metrópole ante os demais municípios da Região Metropolitana. Isso repercute na ocupação privilegiada de vários espaços eletivos de representação como a Associação dos Municípios da Região Metropolitana (Assomec) e o Fórum dos Gestores Municipais de Assistência Social (Fogemas), ficando os outros municípios com baixo poder de pressão, de pactuação e negociação política e, por conseguinte, com dificuldade em defender seus interesses.

Assim, a centralidade da integração da Região Metropolitana de Curitiba no aspecto econômico e de infraestrutura, sem imprimir paralelamente mecanismos de redistribuição de renda, através de políticas sociais solidárias e de investimentos equilibrados, vem contribuir para reproduzir o processo de exclusão, uma vez que a população trabalha e consome na metrópole, deixando nela a maior parte da riqueza, e quando busca acessar os serviços públicos se depara com o critério seletivo pautado na base territorial, configurando, assim, mais um reforço à concentração de capital.

Dessa forma, o modo de operar as políticas públicas através da simples integração de mercado, dentro da lógica capitalista, tem como resultado o aprofundamento das desigualdades sociais, direcionando a população empobrecida cada vez mais para fora dos espaços urbanos que garantem capilaridade para a inclusão nas riquezas e serviços socialmente produzidos.

SUGESTÕES APRESENTADAS PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Ainda que não explicita publicamente a crítica, o próprio governo propõe, no Plano de Desenvolvimento Integrado-RMC/2001, formas de implementar uma política que configure a região como uma “Metrópole Competitiva, Sustentável e Solidária”, reconhecendo a necessidade de reformular o modelo até então instituído. Nesse momento, o que se observa é que as propostas apresentadas pelos diversos setores envolvidos na temática (governo, academia, empresariado, sindicatos, organizações não-governamentais, entre outros) não diferem em profundidade. O cerne do conflito comparece na inconsistência da decisão política de implementação, não havendo indícios de ações que efetivem as intenções prescritas no plano.

Uma das alternativas de superação está consubstanciada na definição de políticas sociais integradas e voltadas à concepção de responsabilidade do poder público na atenção à população vulnerável (“administração solidária”), nos moldes de consórcios intermunicipais, cooperativas, mecanismos de compensação e redistribuição dos recursos, serviços e investimentos entre os diversos municípios, criação e instituição de fóruns de discussão e de conselhos paritários e deliberativos, com representação da sociedade civil, implantação do orçamento participativo e efetivação de audiências públicas acerca das políticas setoriais e de seu respectivo financiamento, com o objetivo de assegurar a transparência administrativa, entre outros.

Sob essa ótica, especificamente no que se refere à política habitacional, torna-se um imperativo a definição de mecanismos e instrumentos urbanísticos que viabilizem a implantação e implementação da mesma e ordenem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Esses mecanismos e instrumentos devem considerar os efeitos contraditórios do funcionamento do mercado e do movimento de apropriação do espaço urbano, estabelecendo dispositivos operacionais que propiciem a transferência das perdas e ganhos, a redução da ilegalidade e a aplicabilidade dos princípios de redistribuição, democratização e descentralização dos mercados e dos agentes urbanos.

Um plano com a abordagem metropolitana, pautado numa gestão regional fundada em acordos, compensações e pactos territoriais, deve priorizar a atuação nas áreas segregadas de Curitiba e Região Metropolitana, como forma de conter a miséria, superar as desigualdades e garantir os direitos da cidadania. Carece desenvolver uma ação conjunta voltada basicamente ao exercício das funções públicas de interesse comum, aquelas funções que um município não realiza isoladamente, pois dependem de uma articulação regional. Impõe-se promover o estabelecimento de mecanismos tributários compensatórios que respeitem e reforcem as diferentes atribuições dos vários municípios, evitando prejuízos àqueles que exercem funções não-rentáveis. Fundamentalmente, deve-se direcionar a tomada de decisões ao âmbito de estratégias para a região, numa prática que considere e associe os municípios, permita a participação da sociedade civil, reconhecendo-a como composta pela iniciativa privada e pelos movimentos sociais, e obtenha respaldo governamental.

É de se destacar a necessidade de serem buscadas alternativas de programas e projetos integrados para os municípios metropolitanos, e de articulação dos diversos órgãos atuantes na região, com vistas a otimizar recursos e viabilizar a implementação dos Fundos das Políticas Setoriais, de acordo com as aspirações dos diversos municípios. É imprescindível compartilhar recursos, dada a disparidade entre os municípios que compõem a região, e a possibilidade de serem adotados consórcios entre eles para a prestação mais adequada de serviços.

O planejamento conjunto pressupõe intervenção nas áreas de uso do solo, emprego e renda, saneamento básico, reciclagem de lixo e transporte coletivo, habitação, proteção e preservação do meio ambiente, especialmente dos mananciais, tecnologia, turismo e administração, anéis rodoviários, rede de serviços públicos (escolar, de saúde, de lazer, entre outros).

Conforme o art. 182, § 1.º, da Constituição Federal, o “plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Donde se conclui que o primeiro instrumento a ser instituído deveria ser o próprio plano diretor, com o objetivo de orientar o processo global de produção, apropriação e uso do espaço urbano, de modo ordenado e construído através de um pacto

negociado com a cidade e seus moradores, considerando, inclusive, os diversos aspectos estruturadores da Região Metropolitana.

Há ainda mecanismos que dispostos na Constituição poderiam ser contemplados, tais como: o imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana progressivo no tempo (art. 156, inc. I e § 1.º e art. 182, § 4.º, inc. II), incidindo sobre as áreas não-edificadas e usadas para especulação imobiliária; a desapropriação de imóveis urbanos (art. 182, § 3.º); a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (art. 145, inc. III); e a instituição de impostos sobre serviços de qualquer natureza, não previstos no art. 155, inc. II, definidos em lei complementar (art. 156, inc. III).

Sob a ótica do planejamento urbano, há ainda mecanismos que poderiam ser implementados:

- tributação progressiva de estacionamentos centrais;
- restrição ao parcelamento de bosques cadastrados;
- compensação, em favor do poder público, da lucratividade auferida a partir das alterações operadas na legislação concernente ao zoneamento e ao potencial construtivo dos imóveis pertencentes a particulares;
- criação do Conselho e do Fundo Municipal de Planejamento Urbano, com caráter deliberativo, paritário e fiscalizador, tendo como referência de paridade os usuários, além de contar com a participação dos órgãos governamentais e das entidades de classe;
- publicização dos mecanismos de avaliação dos mercados de terra;
- criação de banco de terras metropolitano;
- participação do empreendedor imobiliário nos custos decorrentes da implantação de infraestrutura em loteamentos e condomínios.

Nessa conjuntura de busca da integração metropolitana, o direito à moradia adequada comparece no contexto das demais políticas públicas como uma das prerrogativas essenciais para a viabilização da conquista dos direitos políticos, econômicos e sociais. Enquanto Estado Democrático de Direito – que tem entre seus objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais –, cabe ao poder público fomentar o desenvolvimento urbano e os investimentos socioeconômicos, respeitando os preceitos constitucionais, de modo a estabelecer, em conjunto com a sociedade, as diretrizes das ações a serem impressas nessa área.

REFERÊNCIAS

- CONIL, Eleonor; BRAVO, Maria Inês; COELHO, Flanklin. Políticas públicas e estratégias urbanas: o potencial político do conselho de saúde na construção de uma esfera pública democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 16, n. 49, 1995.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 3, n. 6, p. 13-60, fev. 1988.
- IPEA. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Curitiba. Brasília: IPEA, 2002. Convênio IPEA, USP, FAU, INFURB, IPPUC.
- MOUFFE, Chantal. **Globalização e cidadania democrática**. 2001. Mimeografado.
- OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed. UFPR, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de. A economia política da social democracia. **Revista USP**, São Paulo: USP, n. 17, p. 136-143, mar./maio 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 22, p. 8-28, out. 1988.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SÁNCHEZ GARCIA, Fernanda E. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.
- ULTRAMARI, Clovis; MOURA, Rosa (Org.). **Metrópole**: grande Curitiba : teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994. 154 p.

DIREITOS HUMANOS NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Resultados da Pesquisa

*Rosa Moura
Thaís Kornin*

A abordagem apresentada nesta seção tem como base os resultados de pesquisa, realizada em 2002, sobre o componente dos estudos locais do projeto Direitos Humanos e Globalização nas Regiões Metropolitanas do Mercosul, coordenado pela Relatoria Especial sobre Moradia Adequada da Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos.

A pesquisa focou os efeitos do processo de internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) sobre os direitos humanos de sua população. Esta seção relata as posições emitidas por representantes de instituições e entidades atuantes no processo, seja como formuladores de políticas, seja como pesquisadores ou ainda como participantes desse importante momento transformador do espaço metropolitano. Sintetiza também considerações sobre seus principais resultados.

INSTRUMENTO E APLICAÇÃO DA PESQUISA

O questionário que serviu de base para as entrevistas foi construído a partir dos objetivos específicos do projeto, buscando o máximo de similaridade com as questões abordadas pelas demais equipes regionais – de Montevidéu, Rosário, Buenos Aires e Porto Alegre –, dada a comparabilidade prevista. Foi organizado com base em questões que trataram basicamente de uma leitura avaliativa e propositiva quanto aos temas: 1) efeitos decorrentes do projeto de internacionalização da economia nos direitos humanos; 2) políticas sociais compatíveis; 3) políticas para a moradia; 4) contribuição dos financiamentos internacionais; 5) papel das instituições atuantes na oferta e acesso à moradia; 6) atuação desenvolvida e recomendada para instituições e entidades das esferas governamentais, setor privado e organizações não-governamentais; 7) instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade.

Um segundo questionário, bastante simplificado, foi enviado às organizações não-governamentais com atuação comunitária, versando sobre a questão básica: que benefícios e que problemas, em sua comunidade, são decorrentes do projeto de internacionalização da RMC?

No intuito de alcançar representatividade nas respostas, foram selecionadas pessoas atuantes em instituições governamentais das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), nas instituições acadêmicas públicas e privadas (especificamente departamentos de direito, arquitetura, geografia, economia e ciências sociais, das universidades locais) e em organizações não-governamentais. Também houve uma preocupação em garantir que os entrevistados tivessem origem nos vários municípios da RMC, visando à maior abrangência territorial nas observações.

Os entrevistados foram selecionados com base em sua atuação ante o processo de internacionalização, seja no papel de *policymaker*, pesquisador, executivo ou de mobilização. As entrevistas concedidas foram de cunho pessoal e sigiloso, não representando posições oficiais das instituições/entidades, o que garantiu maior isenção nas respostas. Dessa forma, nesses resultados são apresentadas citações entre aspas de trechos de respostas, porém sem identificar a origem, preservando o entrevistado.

Foram selecionados 50 entrevistados para aplicação do questionário completo, encaminhado para ser preenchido por pessoa indicada pelo responsável pela entidade/instituição; 20 associações de moradores receberam as questões simplificadas. Dos 50 selecionados, 4 foram prejudicados por dificuldades de contato prévio; dos 46 realizados, 14 destinaram-se a integrantes da academia, 12, de instituições governamentais ou atuantes junto ao governo (instituições recentemente privatizadas) e 20, de organizações não-governamentais. Retornaram questionários respondidos por 7 integrantes da academia, 9 de instituições governamentais e 13 de ONGs.

Além dos entrevistados, outros integrantes de entidades/instituições assumiram papel ativo na realização do *workshop*, seja como coordenadores de área temática, contribuindo assim detalhadamente na avaliação do processo, já que realizaram estudos específicos sobre temas escolhidos; ou como organizadores do evento, contribuindo na realização dos produtos desenvolvidos e assumindo importante papel na continuidade dos trabalhos, tornando evidente o interesse dos vários segmentos da sociedade em participar ativamente na análise, avaliação e na gestão do processo. Tal envolvimento consolidou um grupo de reflexão e debate, dando origem ao Observatório de Políticas Públicas Paraná.

RESULTADOS DA PESQUISA

TEMA 1 - EFEITOS DECORRENTES DO PROJETO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA NOS DIREITOS HUMANOS

Os entrevistados colocaram em pauta efeitos positivos e negativos decorrentes do processo de internacionalização da economia na RMC, embora com forte peso sobre os últimos. A leitura desses efeitos deve, necessariamente, incluir uma perspectiva de classe social, tendo em vista que as estratégias desenvolvidas pelo poder público foram concentradas por classe, provocando o acirramento das desigualdades sociais.

“Se observarmos a possibilidade de inserção da classe média alta e alta nos circuitos superiores de consumo, através das novas atividades econômicas estabelecidas, concluiremos que os efeitos foram positivos. Porém, se observarmos que essas atividades não alcançam a totalidade da população, concluiremos que elas são responsáveis pelo acirramento das desigualdades de oportunidades e de consumo, e pelo aprofundamento da concentração de renda. (...) Desse modo, a internacionalização se faz acompanhar por uma transformação das escalas de alcance dos mercados e, igualmente, por um controle diferenciado sobre os destinos do produto (bens ou dinheiro) gerado localmente.” “Desta maneira, conclui-se que o atual modelo de ‘integração na economia globalizada’ reforça a lógica de concentração de riquezas, causando impacto negativo nos direitos fundamentais da população local.”

As estratégias foram, também, concentradas territorialmente em poucos municípios da RMC, aprofundando as desigualdades internas da região, e no âmbito do Estado do Paraná, com nítido favorecimento da RMC, em detrimento das demais regiões paranaenses.

“Não considero que a área metropolitana de Curitiba esteja suficientemente integrada na economia globalizada para que haja efeitos nos direitos sociais, econômicos e culturais da população, pois os investimentos atraídos foram dirigidos a poucos municípios limítrofes, deixando de lado a maior parte dos municípios que compõem esta região.” “Uma grande parte do entorno da cidade de Curitiba (municípios da Grande Curitiba), incluindo os bairros mais afastados do centro (no próprio município), não se integraram ao processo de globalização econômica.” “Em nossa cidade (Fazenda Rio Grande) não aconteceram estes investimentos. Os efeitos que sentimos dizem respeito a recebermos populações pobres que são excluídas da capital, vindo para a nossa região, onde encontram terrenos mais baratos, mas longe do recurso, longe da educação de qualidade, da saúde de qualidade, da segurança com qualidade, do lazer de qualidade, enfim cada vez com menos qualidade de vida.” A internacionalização “aumentou a distância entre as oportunidades de geração de riquezas entre as cidades que compõem a Região Metropolitana e a metrópole.”

Os investimentos pautaram-se na concessão de incentivos, favorecendo os segmentos econômicos ligados ao grande capital e desfavorecendo os direitos sociais. Tais incentivos vêm provocando a “guerra entre os lugares”.

“O tratamento privilegiado, hoje dispensado aos controladores das organizações internacionais de investimentos, acarreta reflexos negativos à população local, na medida em que os escassos recursos materiais e financeiros disponíveis na esfera pública são alocados em favor de tais investidores, segundo os seus interesses específicos, em prejuízo das demandas sociais locais direcionadas ao atendimento de direitos garantidos na legislação. As escolhas trágicas, referentes à destinação dos referidos recursos, acabam por inviabilizar a implantação e implementação das políticas públicas necessárias à concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais.” “Trata-se de uma integração parcial e subalterna, uma integração que solicita a redução do papel do Estado como responsável pelas políticas públicas corretivas. Neste contexto, é possível enunciar como efeito negativo o caráter seletivo da ‘integração’, a baixa redistribuição dos benefícios sociais proporcionados pela integração econômica, a imposição de determinantes globais em detrimento da participação local nas decisões políticas.” “Verifica-se que esta reestruturação opera a favor da agilização dos mercados das empresas transnacionais, mas não têm se verificado efeitos positivos nos direitos sociais da população. Pelo contrário, efeitos negativos são visíveis no crescimento das taxas de desemprego, no agravamento da problemática relacionada ao hábitat e no incremento da violência.”

Entre os efeitos positivos apontados, o principal foi a visibilidade internacional obtida pela cidade de Curitiba; ou seja, o projeto permitiu a inserção de Curitiba no “mapa do mundo”,

“não apenas como uma cidade planejada, com boas soluções urbanísticas, mas como uma região (não só o território da capital) competitiva, com oportunidades para alguns segmentos da economia, refletindo na qualidade de vida da população.”

De maneira mais concreta, foi positiva a atração de novos investimentos, com oportunidades de negócios locais associados à indústria e serviços, modernização tecnológica e da infraestrutura, aperfeiçoamento na educação, captação de mão-de-obra qualificada e capacitação de segmentos de trabalhadores locais.

“Os indicadores macroeconômicos mais recentes apontam aspectos positivos para o Paraná, RMC e Curitiba, como: aumento do PIB *per capita*, diminuição das taxas de desemprego, aumento da renda média mensal do responsável por domicílios e redução na proporção dos pobres.” Mesmo considerando o peso dos efeitos negativos, há, “entretanto, alguns efeitos periféricos positivos, dinamizando oportunidades para uma classe média prestadora de serviços.

Há também uma pequena, porém rápida, absorção de novas técnicas, crenças e valores, os quais são trazidos por uma nova leva de imigrantes tecnológicos, em escalões inferiores.”

Um dos efeitos mais preocupantes foi a criação de distritos industriais e a alocação de infraestruturas em áreas de mananciais hídricos, com pressão por novos usos e ocupação, comprometendo o ambiente e o abastecimento de água à população.

“As políticas de industrialização da Região Metropolitana iniciaram na década de 70, com a criação da Cidade Industrial e a destilaria de petróleo da Petrobrás em Araucária, e culminaram com a implementação de um parque automobilístico na região de São José dos Pinhais, do outro lado de Curitiba, próximo à Serra do Mar. Isto significou uma degradação ambiental da região de Araucária e pôs em risco toda a Serra do Mar, com construções de oleoduto vindo do Porto de Paranaguá e a atravessando. Vários acidentes já ocorreram. Araucária se transformou em um dos municípios mais poluídos do Brasil. A introdução da indústria automobilística em São José dos Pinhais, com a atração de investimentos internacionais em troca de benefícios fiscais, reduziu áreas de preservação ambiental das nascentes dos rios formadores do Rio Iguaçu. Os estudos de impacto ambiental foram insatisfatórios e a ameaça ambiental passou a ser uma realidade em uma área que teria tudo para ser o respiradouro e a fornecedora de água para Curitiba.” “Os investimentos internacionais, montadoras como a Renault e outras, foram executados em total desrespeito à legislação ambiental, provocando um inchaço populacional (20 mil novas famílias) em áreas de manancial hídrico. Os empregos que seriam gerados, divulgados na mídia, provocaram a vinda de milhares de famílias que hoje vivem de maneira sub-humana ao redor destas indústrias (vide BR 277, proximidades da Renault). Os empregos gerados, bem abaixo dos divulgados pela mídia, requeriam capacidade técnica. Como se não bastasse tudo isso, os incentivos dados a essas empresas são uma sangria aos cofres públicos e geram insatisfação às micro e pequenas empresas brasileiras, que são discriminadas pelo tratamento desigual.” “Se considerarmos a ‘integração na economia globalizada’, a entrada de capital estrangeiro ou a implantação de empresas internacionais na RMC, podemos afirmar que este processo não objetivou a garantia ou melhoria de quaisquer direitos humanos. O objetivo imediato foi o aumento do lucro das empresas e investidores. A entrada deste capital ocorre em meio a uma disputa entre governos, com incentivos fiscais e de infraestrutura, que resulta em um número reduzido de empregos.”

A inexistência de uma política econômica e a simples implementação de um projeto de atração de investimentos pautado na definição de práticas de isenção fiscal foram prejudiciais no âmbito da arrecadação dos governos locais e discriminatórias aos pequenos empreendedores. Tal prática provocou a desestruturação da atividade econômica local e da cultura local.

“A entrada deste capital ocorre em meio a uma disputa entre governos, com incentivos fiscais e de infraestrutura, que resulta em um número reduzido de empregos. Tais empregos qualificam a vida destes poucos ‘premiados’ pela ‘integração global’, com efeitos positivos nos direitos sociais, econômicos e culturais desta pequena parcela da população. Em contrapartida, os empreendimentos locais, principalmente os micro e pequenos, carecem de financiamentos e demais formas de incentivos governamentais, sendo que estes são os grandes potenciais de geração e distribuição de trabalho e renda no território metropolitano.” Poucos “foram beneficiados por esse governo que os liberou dos impostos, os quais eram altíssimos, e com isso uma grande soma deixou de ser recolhida e investida em educação, saúde e moradia. Tirou também empregos e espaço de muitos.” “Aqueles atividades que eram voltadas a um mercado local/regional passaram a ter características internacionais, como é o caso das transformações havidas no setor hoteleiro e de hipermercados, entre outros. No primeiro, são os grupos locais os responsáveis pelos investimentos, porém, na medida em que tais empreendimentos são administrados por grandes grupos mundiais, os resultados financeiros do processo são drenados para fora da região e do país. No caso dos hipermercados, há que se lembrar que os mesmos igualmente não apenas foram internacionalizados, como passaram a imprimir regras de comercialização e de fornecimento de produtos característicos da atuação global, acarretando sérios problemas de incompatibilidade de práticas com os fornecedores anteriores, estritamente locais.” “A atração de investimentos para a RMC sob a perspectiva das demandas sociais foi um desastre. A vinda dos investimentos não estabeleceu nenhum vínculo com as localidades em que se inseriu, pelo contrário eles foram realizados de forma desconectada das comunidades locais e, ainda mais grave, afrontando áreas de mananciais que fazem parte da Bacia do Alto Iguaçu (vide ex. da Renault e Audi-Volkswagen).” “O incremento da economia não foi direcionado para a população residente nessas áreas, já que esta população, produtora agrícola por excelência, necessita de incentivos em preços e aproximação de mercados para os bens que produz. Ao contrário, a proximidade com a economia globalizada trouxe grandes supermercados pertencentes a redes internacionais que oferecem preços abaixo dos mínimos para esses produtos, mantendo os produtores à mingua. Essa transformação vem impiedosamente jogando uma pá de cal na cultura local, ao transformar uma região de pequenos agricultores, em industrial. Mas não só isso, como a indústria necessita de operários especializados, desempregados de todo o Brasil chegam buscando postos de trabalho, em geral mais apetrechados para conseguir e com exigências menores. A população local, deslocada do campo, fica sem emprego urbano, passando a ser favelada, isto é, deslocada de sua cultura original, com necessidades diferentes das que tinham. Perde a cultura do fazer e do saber fazer próprio e, aos poucos perde a dignidade humana, aumentando a violência urbana.” “Verificou-se também um aumento das disparidades socioeconômicas como resultado dos incentivos fiscais numa área de poder econômico muito fraco. A criação dos grandes mercados, com suas exigências particulares de produção, armazenamento, transporte, provocou o desaparecimento das pequenas produções familiares que não tinham os meios de produzir segundo essas exigências, e também o desaparecimento do pequeno comércio local.”

A oferta de emprego reduzida, e incompatível com a qualificação da mão-de-obra disponível, e os programas de capacitação insuficientes somam-se aos efeitos negativos, provocando o crescimento da economia informal. Ademais, o crescimento populacional foi superior à oferta de postos de trabalho, de infraestruturas e de serviços sociais, agravando a exclusão social e a segregação socioespacial, resultando no crescimento e concentração da pobreza urbana.

“Não foi preparado o povo, por parte do governo, com cursos de aperfeiçoamento e profissionalizantes, com isso importando mão-de-obra e aumentando o desequilíbrio social na região, com a falsa idéia de emprego.” “Houve um aumento populacional sem que a infraestrutura básica de moradia e os serviços públicos tivessem crescido na mesma dimensão. Repete-se de certa forma o mesmo fenômeno dos anos 70, quando a migração massiva do campo não teve como contrapartida uma preparação das grandes cidades com a infraestrutura adequada.” “Cresceu a população em áreas de sub-habitação, com aprofundamento dos riscos sociais; diminuição do sentimento de pertencimento às cidades, bairros, localidades; maior violência. Dificultou acesso ao trabalho e renda.” “É emblemático perceber que, para as montadoras, o Estado construiu a infraestrutura para o abastecimento de água e energia, enquanto as populações locais sofrem com o abastecimento deficiente. Também é emblemático para quem anda por vilas pobres de São José dos Pinhais, ruas de terra batida, perceber que a Renault patrocinou as placas com os nomes das ruas. Nos postes, a placa com o nome da rua e da empresa francesa, e nas ruas as crianças subnutridas.”

Como síntese dos efeitos negativos foi citada a “captura” do Estado pelos interesses privados, metaforicamente apontada como “vampirização” do Estado.

“Os esforços foram concentrados em dotar o Estado de uma infraestrutura que atraísse o capital para cá. Assim, deu-se a privatização da malha rodoviária estadual; da malha ferroviária (Ferrovia do Oeste do Paraná - Ferroeste); do Banco do Estado do Paraná (Banestado); da Companhia de Telecomunicações do Estado do Paraná (Telepar); no setor de captação e abastecimento de água, o adiantado processo de privatização da Companhia de Saneamento do Estado do Paraná (Sanepar); no setor energético, a quase privatização da Companhia de Energia Elétrica do Estado do Paraná (Copel).” “O Estado é usado como instrumento dos interesses privados, prevalecendo a lógica empresarial de administrar o Estado.”

TEMA 2 - POLÍTICAS SOCIAIS COMPATÍVEIS AO PROJETO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

A análise das políticas sociais implementadas, diante da reorientação das ações praticadas pelo governo e/ou iniciativa privada no âmbito da economia, aponta que os modelos econômico e tributário contribuíram para a evasão de recursos que deveriam ser destinados para as políticas sociais. Os programas existentes

são ineficazes e de baixo impacto, já que não se estruturam a partir de diretrizes ou de um plano integrado de implementação, culminando na dispersão dos recursos existentes, na inconsistência e na definição dos critérios de priorização da clientela beneficiada. As respostas apontam que não há monitoramento ou avaliação dos resultados dos programas por parte do governo e sociedade civil, além de ser excessiva a setorialização dos programas. Criticam, ainda, a completa ausência de discussão das decisões do governo por parte da sociedade civil.

“Além da disputa por investimentos internacionais, numa espécie de leilão de vantagens entre os governos, a sonegação de impostos e a informalidade crescente das atividades econômicas (duas graves consequências do atual modelo econômico e tributário) contribuem para a diminuição dos recursos governamentais.” “A dinamização da economia foi acompanhada por políticas caracterizadas pelo objetivo da redução dos gastos públicos num cenário de grande dívida social. Mesmo o princípio da descentralização das decisões não propiciou o incremento da participação da sociedade civil organizada na elaboração e implementação das políticas sociais. Vícios tradicionais como: clientelismo e autoritarismo continuam presentes nas políticas sociais.” “De forma geral, pode-se dizer que temos um sério problema quanto às políticas sociais, pois faltam diretrizes e um plano integrado de implementação.” “Existem iniciativas na direção correta e com bons resultados, porém são insuficientes. Há dispersão dos recursos existentes. Perde-se energia na burocracia. A priorização das clientelas a serem beneficiadas se dá por critérios pouco consistentes. Não há um monitoramento eficiente dos programas. A avaliação dos resultados não é segura. A setorialização dos programas prejudica o impacto dos seus resultados.” “É até possível que as intenções dos governantes possam ter sido boas. Creio que foram coerentes com as convicções dos que acreditam na superação da miséria pelo aumento da capacidade produtiva. Historicamente não houve (tal superação), tanto que seus defensores insistem em ver na miséria mais um acidente de percurso do que consequência de um planejamento (...) Sendo assim, as estratégias de governo devem ser discutidas com a população e aprovadas por ela, aí encontrando a sua adequação. E isso não ocorreu.” “Na minha opinião não houve sequer melhora econômica para a população original. Muito menos melhora social. Neste sentido, as medidas não foram adequadas, porque se resumiram na aplicação de velhas fórmulas, como postos de saúde mal equipados, escolas desligadas da realidade social e cultural dos alunos, creches entendidas como estacionamento de crianças. Se a isso se soma o deslocamento das populações para lugares de pior moradia e acesso à alimentação, temos uma considerável piora nos valores humanos da população local.” “A falta de monitoramento dos governos e da própria sociedade civil na implementação de medidas mitigadoras e compensatórias, que deveriam ter sido melhor detalhadas nas discussões do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), foi um dos aspectos falhos.” “Há uma gradativa e persistente precarização das políticas sociais, decorrente da redução de recursos materiais e financeiros. Assim, mesmo aquelas já existentes, tendem a apresentar sucessivos déficits de

atendimento, provocando a ampliação/manutenção das parcelas da população desassistidas. Com isso, não se dispõem de elementos que propiciem a revisão das práticas adotadas, com vistas ao seu permanente aperfeiçoamento.” “Não, não houve investimentos na área social.” “Entre dez projetos sociais que realmente ajudariam a população, um é aprovado e, na maioria das vezes, são aprovados aqueles que beneficiam a elite, os políticos, os menos necessitados”.

Os entrevistados argumentaram que os projetos sociais e as práticas executadas para o cumprimento de uma agenda social formal estão descolados de uma preocupação de impacto positivo no atendimento aos direitos sociais da população local. Muitas vezes são, de fato, apenas componentes de uma estratégia de *marketing* social.

“Os projetos de cunho social mais conhecidos, que gravitaram em torno dessa rápida transformação econômica, aparentemente foram executados para cumprimento de uma agenda formal ou para o *marketing* estratégico, frente à opinião pública nacional e internacional.” “As ações, programas e serviços têm sido marcadamente personalistas, preocupados em estabelecer signos de reconhecimento da autoria das atividades desencadeadas, mas sempre destituídos de mecanismos de avaliação e acompanhamento. Ao reverso, mantém-se aqueles em que há maior investimento de *marketing* social e mais amplo reconhecimento de seu autor, pouco importando relações de custo/benefício ou maior/menor atendimento a direitos. Além do mais, acabam se caracterizando por ações pontuais e paliativas, que deixam de enfrentar as reais causas dos problemas sociais.” “Houve um processo de precarização das políticas sociais por parte do governo, uma vez que, apesar de oficialmente e formalmente haver intenções de projetos sociais para ampla maioria, divulgados pela mídia, o panorama é de descaso para com as parcelas menos favorecidas economicamente, acentuando mais a desigualdade social, no tocante ao acesso a direitos, como moradia adequada, meio ambiente, saúde e economia. Incorre que se iniciou um processo de favelização da Região Metropolitana, aumentando conseqüentemente o desemprego e a violência.” “Vejo também que as políticas sociais não passam de grande farsa, através de gastos astronômicos com a mídia, para convencer a população, que não entende, que não é politizada, que o que fazem é para ajudá-los.” “Ao atender claramente a interesses de uma minoria que o sustenta politicamente, o governo implementa políticas sociais de caráter compensatório, intensificadas na medida em que aumenta a reivindicação popular. Neste sentido, tais políticas podem ser consideradas adequadas apenas para manutenção desta relação simbiótica entre governo e alguns grupos econômicos. A população em geral continua à margem destas negociações de benefícios”.

Foi salientado que a lógica de atração de empresas transnacionais que orienta a política governamental está subordinada à lógica do mercado. Os investimentos em infraestrutura, realizados pelo Estado, estiveram voltados para o atendimento às necessidades das montadoras, em detrimento das demandas da população local.

“No caso de nossa metrópole, as rápidas transformações econômicas não se fizeram acompanhar por ações adequadas, nos âmbitos das políticas sociais e de desenvolvimento cultural ou produtivo.” “Se existentes, são inexpressivas frente às do âmbito econômico.” “Como podemos perceber, esse projeto está desconectado de uma visão integradora. É um projeto subsumido à lógica do mercado. Cria bolsões de miséria ao lado de núcleos altamente integrados à economia globalizada (às montadoras e à revolução tecnológica).” “As necessidades são maiores do que a disposição e capacidade do governo para proporcionar um equilíbrio no crescimento das áreas urbanas.” “Houve um desenvolvimento precário no sistema de transportes que não consegue atender à demanda: muitos jovens que não têm a oportunidade de frequentar escolas na Região Metropolitana procuram fazê-lo em Curitiba mas os problemas de transporte (inclusive o preço da passagem) são um obstáculo, com conseqüente marginalização.” “Acaba que toda a sociedade paga a implantação das indústrias internacionais (subsídios e isenções fiscais, doações de usinas geradoras de energia e fornecedora de água, e os crimes ambientais etc.” “A adequação das políticas sociais está relacionada ao caráter público delas, pois as conseqüências sempre são socializadas.” “Quanto à iniciativa privada, a maioria defende seus próprios interesses e seus bolsos, e nunca a população.” “Os interesses dos grandes capitais internacionais são, via de regra, conflitantes com os interesses das populações locais”.

Ainda no âmbito das políticas sociais, os entrevistados introduziram a reflexão sobre a necessidade de se estabelecer um novo recorte territorial para o desenvolvimento de uma agenda para essas políticas, extrapolando os limites municipais e abrindo canais para a interlocução com a sociedade.

“A nova realidade só pode ser enfrentada com o estabelecimento de políticas sociais que não tenham como limite as divisas dos municípios, afinal, estamos tratando de um realidade metropolitana, onde tanto os problemas quanto as soluções têm uma nova dimensão espacial. Do mesmo modo, a interlocução com a sociedade deve ser aprofundada, e caminhos de efetiva participação popular devem ser construídos”.

TEMA 3 - POLÍTICAS PARA A MORADIA

As entrevistas mostraram que, no contexto de reestruturação econômica e espacial, sob orientação neoliberal, a oferta de políticas habitacionais de atendimento à real demanda social não constitui prioridade para o governo. Nos últimos anos, a estrutura responsável pela política habitacional no Brasil sofreu sensível desmonte, com prejuízo para a oferta habitacional de interesse social. Concomitantemente, ocorreu um forte empobrecimento da população e aumentou o desemprego e a

informalização do trabalho, ampliando os segmentos de população submetida a habitats de qualidade inadequada. As ações públicas desenvolvidas pelo setor da moradia contribuem para a reprodução da propriedade privada da terra urbana, e os financiamentos concedidos atendem à lógica do sistema bancário, agravando o perfil de exclusão.

“A questão habitacional não tem sido tomada como prioritária em nenhum dos últimos governos, nem estadual, nem municipal. Em face da globalização e da reestruturação econômica e espacial a questão habitacional não emerge como uma questão política prioritária para o governo atual.” “Há tempos que o governo não investe na habitação, devido a causas apenas políticas, com certeza, prejudicando a classe baixa com as altas prestações e os baixos salários.” “Não existe política habitacional para a maioria da população assalariada (as filas na COHAB crescem a cada ano que passa).” “As condições de habitação com certeza pioraram nas últimas décadas, por quebra da renda da população, por falta de financiamento para a construção de casas, especialmente aos segmentos mais pobres, pelo aumento do trabalho informal que apenas sustenta as famílias dos que assim trabalham, pela falta de programas habitacionais. A distribuição dos benefícios da habitação está diretamente relacionada com a renda da população, quem menos tem, menos se beneficiou, sem que nada tenha havido para minorar as consequências disso.” “O acesso à habitação talvez seja o exemplo mais elucidativo da falta de uma política integrada em todos os níveis. Com a falência do BNH, a oferta de habitação popular fica a cargo dos municípios, precariamente, visto tratar de altos investimentos com retorno lento. A falta de uma política nas três esferas de governo, a falta de interesse da iniciativa privada, que prefere atender às classes de maior renda, tem obrigado o município a atuar principalmente na regularização fundiária, provisão de infraestrutura e equipamentação pública, atuando mais na área de habitabilidade das áreas de ocupação irregular, já que os empreendimentos habitacionais prontos se destinam a classes de renda mais altas.”

O modelo de apropriação do solo e a ausência de uma política pública habitacional na RMC, diante do significativo crescimento populacional, provocaram a ocupação desordenada e irregular do espaço urbano com a expansão de moradias precárias, assentamentos informais e favelas.

“Ao considerar o crescente número de unidades em ocupação irregular, a precariedade destas edificações e os demais indicadores das necessidades habitacionais na RMC (analisados pela Fundação João Pinheiro no documento “Déficit Habitacional do Brasil – 2000”) fica evidente que o acesso à habitação piorou nas últimas décadas”. “Nos últimos anos os segmentos mais pobres da sociedade adotaram uma franca opção de moradia através dos assentamentos informais, solucionando precariamente, assim, as suas reais necessidades habitacionais, de forma clandestina e, muitas vezes, comprometendo o meio

ambiente, a produção coletiva, a estabilidade institucional e suas próprias condições de segurança, saúde e cidadania.” “Nas últimas décadas houve um aumento populacional na Região Metropolitana, impondo à cidade a necessidade de maior número de moradias (habitações), frise-se, adequadas. Em razão disso, houve a ocupação do espaço de forma desordenada e irregular em diversos lugares da cidade (ex: CIC, Bolsão Sabará), pois não houve uma política pública de habitação.” “Há sinais que demonstram uma certa precarização nas condições de moradia, especialmente na periferia da cidade. Basta observar a expansão de favelas nas franjas da área metropolitana.” “Existem 60 mil famílias esperando pelas casas da Cohab. Em janeiro de 2002, 500 famílias ocuparam uma área no Capão Raso. A causa fundamental é o acesso à terra que é demasiado caro para a população de baixa renda.” “Vejo a cada dia que passa mais e mais invasões, ou melhor, ocupações, beirando, na maioria, valetas e rios, com sérios riscos à saúde, à vida em geral. E acredito que a população coloca sua família e sua vida em risco quando não tem outra opção. Pois gostaria realmente de saber qual é o ser humano perfeito, com condições, que se limitaria a morar na valeta, com imundícies, ratos e outras coisas ruins?”

Como causas da deterioração das condições habitacionais foram apontadas:

“O acesso à moradia tem piorado nos últimos anos, por uma série de motivos. Em primeiro lugar, pela ausência de investimentos públicos do município de Curitiba na área de habitação, cujas previsões orçamentárias ano a ano ignoram o setor (...) pelo crescimento populacional explosivo da Região Metropolitana de Curitiba nos últimos anos, desacompanhado de planejamento e investimento articulado (...) pela falta de preocupação com a preservação ambiental, que têm consentido com a degradação de extensas áreas urbanas.” “Ausência de política habitacional nas três esferas de governo. Diminuição dos investimentos públicos na área habitacional. Desmantelamento da estrutura de financiamento para moradia de baixa renda. Hoje só existe oferta para quem pode comprar.” “As principais causas estão relacionadas à baixa renda da maior parcela da população e à ausência de políticas habitacionais voltadas para esse setor social. Quanto menor a renda, menor as possibilidades de acessar uma moradia”. “O processo contínuo de concentração de renda e o número reduzido de unidades habitacionais de interesse social produzidas por programas governamentais. Desta forma são prejudicadas constantemente as famílias que não possuem renda suficiente para acessar o mercado privado de habitação (famílias com renda inferior a 4 salários mínimos, por exemplo) e pequenos empreendedores do mercado habitacional que poderiam atender parte desta demanda”. “A ausência de políticas fundiárias e de moradia popular abrangentes agrava muito este quadro.” “Desvio da aplicação de recursos, a exemplo do “dinheiro de FGTS (que) é usado para financiar moradias que beneficiam a classe média alta.” “O acesso à moradia também é seletivo. Ao mesmo tempo em que vimos crescer as ocupações irregulares na década de 90, vimos também aumentar em muito as opções de moradia para as classes altas, sobretudo através dos condomínios horizontais fechados. A principal causa continua a ser a imensa concentração de renda e de oportunidades (de emprego, de educação, de cultura, etc.) que se materializa na cidade através de uma profunda seletividade espacial.”

“Vê-se aumentar as soluções ‘relâmpago’, caracterizadas pela transferência do problema para outros municípios, através da retirada dos ocupantes de áreas irregulares, revelando o curto alcance das ações.” “O acesso à habitação piorou porque aumentou extraordinariamente a demanda, aumentando a especulação imobiliária, seja de terrenos reservados para futuros investimentos, seja pelo aumento direto dos alugueres e valor de compra dos imóveis. Se isto dificulta para quem tem capacidade de consumo capaz de pagar aluguel ou prestação da casa própria, dificulta ainda mais para quem se vê retirado de suas funções agrícolas e chega na cidade como desempregado e trabalhador desqualificado.” “O principal projeto habitacional do governo do Estado do Paraná foi o das Vilas Rurais, a meu ver mais um projeto urbano equivocado, pois distante das grandes cidades para onde ocorreu a maioria da população, dissociado da estratégia governamental de atração de grandes plantas fabris, de pequena grandeza no atendimento às demandas.” “A lógica da propriedade privada da terra urbana se reproduz em todas as camadas sociais, ao tempo em que é reforçada pelas políticas públicas de acesso à moradia, que privilegiam aqueles que podem ter acesso ao financiamento e, contraditoriamente, num país onde sabidamente se expande o setor informal da economia, exige contratos formais de trabalho como garantia”.

No extremo oposto, foram citados como os maiores beneficiados pelas ações do Poder Público, na área habitacional, os setores do mercado imobiliário, que direcionam seus investimentos para os segmentos sociais de maior poder aquisitivo, e os especuladores imobiliários.

“O acesso à habitação piorou, uma vez que as políticas habitacionais foram paralisadas. As reformas urbanas apenas incrementaram o mercado imobiliário restringindo ainda mais o acesso ao solo urbano. Os beneficiários foram os agentes imobiliários, empreiteiras, empresas de transporte coletivo.” “O mercado imobiliário em Curitiba está orientado para os segmentos sociais de maior poder aquisitivo e cada vez mais os segmentos de população pobre vão procurar alternativas em lugares distantes, o que se expressa espacialmente por um padrão de ocupação do solo altamente segregador e espraiado na Grande Curitiba.” “Beneficiados foram as imobiliárias, as grandes empresas construtoras; prejudicados, os mais pobres.” “Vemos cada vez mais o ramo da construção civil construir edifícios na parte central e nobre da região de Curitiba, para classes A e B. Além disso, em partes da cidade, há espaços vazios em face da especulação imobiliária.” “(...) pela opção mercantilista do poder público, que prefere favorecer os detentores do capital imobiliário, dando suporte normativo e de informações às ações de especulação imobiliária, em detrimento das populações de baixa renda, que são empurradas em direção à periferia do espaço urbano (...) pela manutenção de parcelas da população de baixa renda em situação de dependência de ações do poder público para a regularização das áreas em que vivem, já que a inércia administrativa gerou mais de 200 áreas de sub-habitação.” “As imobiliárias são os segmentos da sociedade mais beneficiados, enquanto que a classe mais pobre e desempregados são os mais prejudicados.”

“Beneficiou mais a elite e prejudicou a população carente, é claro, porque existe por trás disso uma grande especulação imobiliária.” “O predomínio da especulação com a propriedade da terra urbana só faz acirrar o valor de troca da propriedade urbana em detrimento dos interesses sociais, ou de seu valor de uso.” “Os maiores beneficiados neste processo foram os empreendedores do mercado formal e informal de terras urbanas que atenderam, mesmo de maneira precária e ilegal, a demanda por habitação. Podem ser incluídos como principais beneficiados deste processo os governos populistas que se consolidaram ao criar uma espécie de ‘currais eleitorais’ nas áreas urbanas ilegais, por meio de ações assistencialistas”. A situação “melhorou para especuladores imobiliários e grandes investidores de imóveis de alto padrão. Piorou significativamente para a população de baixa renda. Uma suspeita gestão pública vem permitindo a permanente evasão da poupança interna compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), com origem no trabalho assalariado, para projetos sem finalidade social, em favor de empreendimentos para os segmentos de maior poder aquisitivo, com as alegações de maior liquidez e adimplência, ‘visando preservar e ampliar esse fundo financeiro nacional’, levando ao comprometimento dessas reservas da sociedade e à extinção do Sistema Financeiro de Habitação.” “Beneficiados somente são os especuladores, que com antecedência, por terem informações privilegiadas, adquiriram terrenos em áreas que iriam valorizar.” “Por conta do aumento da população e pouca oferta de imóveis, os aluguéis tiveram significativos aumentos, ganhando com isso o mercado imobiliário. Também a valorização de imóveis no entorno das indústrias gerou especulação imobiliária principalmente de políticos conhecedores com antecipação das localizações dos empreendimentos (vide-Cartório de São José dos Pinhais que chegou até a 300% em 2 anos).” “Na oferta da moradia, entretanto, os empreendedores privados herdaram o vício de se resguardar sob a tutela estatal, tanto para produzir habitações quanto para especular com o futuro da evolução urbana no solo estocado.”

TEMA 4 - CONTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS INTERNACIONAIS PARA O CUMPRIMENTO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

A existência de financiamentos internacionais não é de amplo conhecimento da população, mesmo a mais esclarecida, como se constatou nas entrevistas em análise. Aqueles que reconheceram a existência dessa fonte de recursos argumentaram que sua aplicação não é adequada, tampouco suficiente para atender à demanda social do setor. Na área metropolitana de Curitiba, ficou evidente que a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), organismos governamentais responsáveis pela implementação da política habitacional, embora recebam recursos internacionais para projetos de interesse social, não atendem à real demanda da população pobre.

“O direito à moradia na Região Metropolitana não está cumprido, nem mesmo está equacionado enquanto política pública. Como não há uma proposta oficial que anuncie a garantia do direito com prazos e formas definidas, provavelmente a resposta é negativa, se há recursos internacionais investidos efetivamente, não chegaram ao cumprimento do direito ou não foram corretamente investidos.” “Os financiamentos internacionais foram, nas últimas décadas, insuficientes para atender às demandas regionais. A COHAPAR vem se utilizando do Banco Mundial para programas governamentais de autoconstrução urbana e para novos assentamentos, em áreas municipais suburbanas, enquanto que a COHAB-CTBA também é tomadora de recursos internacionais (BID-Habitar/Brasil e outros) para executar projetos voltados a moradias de interesse social. Incluindo as parcerias dessa última instituição com o setor privado, para oferta formal de lotes populares ao sul da cidade, esses projetos atendem cerca de uma terça parte da demanda, para segmentos com renda entre 3 e 5 salários mínimos, e nenhuma oferta para populações sem renda definida ou em situações agudas de pobreza.” “Se incluirmos tais financiamentos no ciclo econômico que mantém a relação de dependência dos países pobres aos fundos internacionais pode-se considerar que os programas habitacionais (financiados pelo BID, BIRD, etc.) contribuem apenas para o atendimento direto de uma parcela da população.” “Tendo a acreditar que tais recursos funcionam como um paliativo, pois se tivessem resolvido o problema, esta seria uma questão superada. Penso ainda que mais importante que o montante dos recursos é seu plano de aplicação.” (...) “O responsável pela implementação da política de habitação é a COHAB, na verdade um grande lobbista e especulador imobiliário, que remaneja estes recursos de acordo com os interesses de grupos políticos determinados, impedindo o cumprimento do direito à moradia.”

Alguns entrevistados revelaram conhecimento de financiamentos cujos recursos são destinados à implantação de infraestrutura, principalmente sistema viário e transportes, regularização fundiária, pavimentação asfáltica e equipamentos públicos. Porém, os financiamentos conhecidos não equacionam a questão da moradia.

“Em Curitiba estes recursos têm alavancado grandes projetos de regularização fundiária, implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, além de organização e participação das comunidades envolvidas.” “Daqueles que conheço, são insuficientes e voltados à implantação de infraestrutura, gerando melhoria do espaço coletivo, porém sem equacionar a questão da moradia.” “Estes recursos têm sido canalizados prioritariamente para os setores relacionados à infraestrutura rodoviária e logística (aeroportuária e portuária), na área urbana para pavimentação asfáltica (sem incremento significativo nas condições de saneamento metropolitano) e não para programas prioritários relacionados ao cumprimento do direito à moradia.” “Os financiamentos dos

quais tomei conhecimento são aqueles aplicados em melhorias urbanas, principalmente no sistema viário e transporte. Em relação à política habitacional, conheço alguns programas de reurbanização de ocupações irregulares, mas não sei qual a fonte de recursos.” Ademais, os financiamentos internacionais têm “contribuído muito pouco, já que a maior parte recebe destinação diversa daquela inicialmente proposta. Por exemplo, os recursos captados internacionalmente para o reassentamento de populações residentes em locais de interesse ambiental não receberam essa destinação, servindo para dar suporte às ações de gerenciamento administrativo de órgãos públicos, como também os recursos obtidos para a instalação da rede municipal de coleta e tratamento de esgoto, dentro de uma visão abrangente de saneamento básico, não tiveram sua cobertura completada.”

Alguns segmentos atuantes nas questões sociais e urbanas da RMC não têm domínio sobre os dados referentes a financiamentos internacionais, como confirmaram as entrevistas.

“Não conhecemos financiamentos internacionais para a moradia na área metropolitana.” “Não temos estes dados.” “Não existe transparência e publicização do total dos recursos obtidos.” “Não temos conhecimento de recebimento de recursos internacionais para a Região Metropolitana”.

TEMA 5 - PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ATUANTES NA OFERTA E ACESSO À MORADIA

Enfatizando o quadro de carências na Região Metropolitana de Curitiba, os entrevistados listaram as principais instituições e entidades responsáveis pelas soluções, ou potencialmente responsáveis, fazendo críticas e/ou ressalvas à sua atuação. Demonstraram preocupação com o fato de que a ausência de uma política pública acarreta a proliferação da ação de empreendedores privados, que criam loteamentos e comercializam terrenos e habitações, ao custo do mercado, em regiões periféricas, sendo muitos deles em situação irregular e/ou ilegal.

Sobre a atuação dos organismos governamentais foi apontado que:

“Até a metade dos anos 80, foi a COHAB-CT responsável pela instalação de numerosos conjuntos habitacionais na periferia do município de Curitiba e da Região Metropolitana. Tudo o mais foram ações de empreendedores, que fazem da habitação o seu negócio, e a autoconstrução.” “O poder público, através da COHAB-CT, foi desvirtuando a sua atuação, até o ponto de, atualmente, apenas intermediar a aquisição de terrenos urbanos em loteamentos de interesse social. Para tanto, arrecada prestações referentes a imóveis por ela comercializados, de forma a acumular recursos financeiros para a aquisição de áreas que já estejam sendo irregularmente ocupadas, bem como de novas áreas. Todavia,

em algumas situações, limita-se a cadastrar moradores de áreas irregulares e deles cobrar taxas mensais de ocupação, no valor equivalente a prestações de financiamentos imobiliários, sem garantir a transferência da propriedade sobre os lotes.” “A COHAB-CT, que teria um papel relevante na oferta de moradias na Região Metropolitana, não chega a cumprir seu papel.” “Desconheço programas de abrangência metropolitana da COHAPAR ou COHAB nestes últimos anos.” “A COHAB-CT, apesar de ser responsável pela política habitacional na RMC, não atende famílias com renda abaixo de quatro salários mínimos”.

“Na faixa socioeconômica imediatamente abaixo do mercado imobiliário formal, a COHAB-CT vem desempenhando iniciativas importantes, nas parcerias com o setor privado, em especial, recentemente ingressando também em projetos-piloto de urbanização e regularização, atendendo assim alguns assentamentos de ocupação espontânea.”

Quanto à iniciativa privada:

“Para as pessoas de baixa renda, que compõem a grande maioria da população, os mecanismos de acesso são restritos. De um lado, atuam pequenos incorporadores, que constituem loteamentos e comercializam terrenos ao custo de mercado, em regiões periféricas. Dentre estes, alguns inclusive atuam de forma ilegal e clandestina, induzindo a ocupação de áreas impróprias para a moradia e sem a observância de parâmetros legais de uso e parcelamento do solo urbano, de modo a se aproveitarem do exacerbado *déficit* habitacional e obterem altos lucros.” “Com relação à iniciativa privada, diversas ações têm sido efetivadas através dos incorporadores imobiliários que, com a oferta de lotes ou habitações, promovem a dinâmica urbana, sendo que muitas vezes atendem a critérios próprios, sem sintonia com as políticas oficiais, mas que, por falta de controle e/ou fiscalização eficientes por parte do poder público, são condutores do processo de urbanização.” “Existem movimentos sociais pela ocupação do solo e habitação, organizados fora da estrutura de governo e por empreendedores populares, às vezes estimulados por proprietários de glebas com dificuldades institucionais de parcelamento, outras vezes para auferir vantagens desses negócios clandestinos, aproveitando-se da necessidade coletiva e ausência de políticas públicas ou programas de governo.” “Na maioria das vezes as ofertas são de terrenos hipervalorizados parcelados a perder de vista por pessoas do setor imobiliário privado. As pessoas compram material de construção para construção de 1 ou 2 peças e passam a viver endividados e na penúria por décadas.” “De um lado, as imobiliárias formais que produzem lotes urbanizados a preços inferiores aos empreendimentos da Companhia Habitacional de Curitiba (COHAB-CT), de outro lado, as imobiliárias ou pessoas de má-fé que colocam lotes irregulares à venda, atendendo à crescente demanda de famílias excluídas do mercado formal de terras”.

Em relação aos movimentos populares:

“A organização mais atuante é o Movimento popular de luta pela moradia.”
“Deveriam ser os movimentos populares independentes, mas a grande maioria está agregada a algum tipo de politicagem”. “A maioria das moradias e a totalidade das habitações, para os segmentos com renda muito baixa (menor do que 100 dólares mensais) ou indefinida, é produzida a partir de iniciativas populares informais, contando ou não com grupos de ajuda, esses com origem em outros segmentos socioeconômicos. Entre os problemas dessa informalidade, quando não há parceria com ONG que assuma o acompanhamento, é a inserção de práticas e procedimentos inadequados ou até mesmo ilegais, sujeitando moradores a riscos ou condições inadequadas de habitabilidade e saneamento, bem como a um voraz mercado paralelo do espaço urbano, onde às vezes a moeda de troca é a infração e, portanto, a perda quase irreversível da cidadania.”

TEMA 6 - ATUAÇÃO DESENVOLVIDA E RECOMENDADA ÀS INSTITUIÇÕES E ENTIDADES DAS ESFERAS GOVERNAMENTAIS, SETOR PRIVADO E NÃO-GOVERNAMENTAIS VOLTADAS À PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E CUMPRIMENTO DO DIREITO À MORADIA

Os entrevistados reconheceram que o direito à moradia é um dos direitos básicos garantidos pela Constituição Federal, e que compete aos três níveis de governo desenhar políticas públicas para garantir a sua promoção e cumprimento.

“É um dos direitos básicos garantidos pela Constituição Federal, sem o qual não há cidadania plena. Como a própria CF preconiza, este é um dos deveres concorrentes dos três níveis de governo. Em todos os orçamentos públicos deve haver provisão de recursos para a habitação.” “Com o reconhecimento constitucional do direito à moradia, o Estado assumiu a responsabilidade de garanti-lo nas três esferas de governo.” “Os três níveis de governo têm mantido uma atuação frágil ou pouco definida para garantir o direito à moradia para o povo brasileiro, o qual está instituído por lei e a partir da Constituição Nacional, promulgada em 1988. São raras as gestões públicas brasileiras que possuem uma clara política habitacional como opção entre suas principais metas e objetivos.” “O problema de moradia somente se resolve com a intervenção dos três níveis de governo. Não se trata apenas de construção de unidades de moradia, o que é fundamental, mas também de políticas urbanas mais claras.” “Considero que as ações deveriam voltar-se, primeiramente, para uma conscientização desse direito, seguidas de proposições concretas para garanti-lo. Isso passaria por uma definição orçamentária específica para atender à demanda de moradia social.” “Tornar transparente o orçamento público (nos diferentes níveis de governo) e implantar a gestão participativa das políticas (municipais, estaduais e federal) de habitação, com definição de prioridades (por meio de critérios/indicadores/metaparametros amplamente debatidos) e formulação de programas habitacionais específicos para cada segmento da sociedade”.

Salientaram que dar prioridade de investimento, por parte do Poder Público, ao setor habitacional contribuiria para o desenvolvimento econômico.

“Os governos, em todos os níveis, têm o dever constitucional de atuar com prioridade nesta área. Num país com um *déficit* de cerca de 15 milhões de moradias, com uma economia instável em nível internacional, caberia priorizar o setor habitacional, que mais redistribui e faz girar recursos econômicos internamente, e por todas as faixas sociais. Com certeza, o desemprego diminuiria sensivelmente, gerando um ciclo de maior distribuição de renda e melhoria de qualidade de vida, que seriam facilmente identificáveis na alimentação, na saúde, na educação e na cultura.”

Foi proposta a criação de fundos, nos vários níveis governamentais, particularmente a implementação do Fundo Nacional de Habitação.

“Poderiam ser criados fundos nos vários níveis para a promoção da moradia popular, isto é, moradias a preços acessíveis: moradias sociais para pessoas sem renda; moradias subsidiadas até três salários mínimos, sem juros; moradias subsidiadas de três a cinco salários mínimos a longo prazo. Estas medidas aumentariam a oferta do mercado, que é praticamente inexistente para essas faixas de renda. Implementar o Fundo Nacional de Habitação.” “Todos os níveis de governo deveriam destinar sistematicamente parte do orçamento em fundos específicos para uma política de desenvolvimento urbano que integre os programas de novas unidades habitacionais, requalificação das unidades existentes, regularização fundiária, saneamento e demais componentes de urbanização”.

Nas entrevistas, prevaleceu a ideia da necessidade de alteração da lógica mercantil, que regula o sistema de financiamento habitacional, para uma lógica de política social.

“As ações deveriam ter um caráter eminentemente de política social. As restrições impostas pelos fundamentos macroeconômicos não deveriam balizar políticas dessa natureza. Para tanto, o sistema de financiamento deveria ser adaptado para proporcionar acesso à moradia para a população carente, em condições facilitadas segundo um princípio de transferência de renda administrado pelo Estado.” “Acredito que deveria haver uma redução de tributos com relação ao material básico de construção civil, o que seria responsabilidade do governo federal e estadual, além de um programa de ocupação de lotes com problemas de regularização ou débitos de tributos municipais inscritos em dívida ativa, facilitando a autoconstrução pela população.” “Acesso a crédito desburocratizado. Quero dizer que, para adquirir um automóvel basta você apresentar a carteira de identidade e o CPF. Para a compra de terreno ou casa deveria ser da mesma forma, até mais fácil, pois um veículo pode ser roubado ou batido, um imóvel nunca.” “Mais empenho dos políticos, nos três níveis, para solucionar o problema. Digo isso porque sei que em alguns lugares houve a construção de casas através de mutirão, de produtos

confiáveis e acessíveis, condizentes com a nossa população, e através dessa mão-de-obra se fez muito. Estamos evoluindo e essa tecnologia pode baratear e garantir grandes produtos, e dessa maneira também se geram empregos. No entanto, tudo querem privatizar, e o povo vai ficando sem condições.”

Para a realização do direito à moradia, foi enfatizada a urgência da adoção dos instrumentos jurídicos dispostos no Estatuto da Cidade.

“Com o Estatuto da Cidade obrigatoriamente estas esferas vão ter que se reorganizar para ter um papel mais ativo e integrado entre elas e mais articulado com a sociedade.” “Os governos, além de políticas e programas habitacionais, deveriam usar os instrumentos legais à sua disposição para alavancarem recursos para a habitação popular. Há instrumentos na legislação do Estatuto da Cidade que permitem a ação dos governos locais. Cada interesse dos empreendedores no âmbito da cidade pode se tornar um momento para a geração de moradias populares.” “O Estatuto da Cidade criou instrumentos, ou melhorou instrumentos jurídicos, para a realização do direito de moradia, embora tenha separado os instrumentos de regularização fundiária (regularização dominial dos lotes) dos instrumentos de urbanização, os dois não podem andar separados sob pena de se anularem. Assim é que estes instrumentos podem ser utilizados juntamente com o plano diretor da cidade, portanto de cunho municipal. O Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de junho de 2001, e que teve sua vigência iniciada a 10 de outubro do mesmo ano, ainda espera dos poderes do Estado do Paraná e dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba uma aplicação adequada. Qualquer município que não seja Curitiba terá imensa dificuldade de implementar o Estatuto isoladamente; ou há uma solidariedade entre eles, com o apoio do Estado, ou a ação de cada um será anulada pela ação do vizinho.” Recomenda-se a “aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, em acordo entre os municípios da Região Metropolitana.”

Nesse sentido, também houve consenso quanto à necessidade de implementação dos princípios de gestão metropolitana na RMC.

“Na Região Metropolitana de Curitiba, deveria ser feito o planejamento integrado do uso e ocupação do solo urbano, fundamentado em diagnóstico social, econômico e cultural e acompanhado de investimentos que garantam o acesso e a permanência na moradia.” “Ao papel provincial das unidades regionais, cabe incluir formas de gestão consorciadas, entre municípios, tanto para a gestão habitacional como para outras políticas públicas, voltadas ao adequado desenvolvimento – integrado e sustentável – das microrregiões funcionais inseridas no território.” “Em nível estadual e municipal, ao invés de apenas incentivar investimentos internacionais que produzam perdas de receitas para o município (isenção de impostos), incentivar um crescimento da Região Metropolitana com ênfase em políticas públicas de implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais.” “Considero que a divisão geográfica dos

municípios brasileiros, em especial o das grandes cidades, está ainda atrelado a interesses econômicos e políticos menores, que acabam por dificultar a gestão democrática da cidade, porque estabelece concorrência e não solidariedade entre as diversas administrações. Faz falta maior organicidade e participação popular nos órgãos de gestão das Regiões Metropolitanas, muito especialmente da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Estes órgãos, em geral, são pouco democráticos, com forte interferência dos interesses econômicos e eleitoreiros, virtualmente atrelados ao município mais importante, e sem nenhuma participação popular. A mudança desses órgãos é fundamental, com a introdução de conselhos populares e representação de todos os municípios envolvidos. Democratizá-los é a palavra.”

Quanto às atribuições, foi sugerido:

- ao governo federal

“O plano federal deve estabelecer as normas gerais de acesso à moradia, a distribuição democrática dos recursos e assegurar-lhe linhas especiais de financiamento, priorizando a habitação popular.” “Em nível federal garantir recursos e fundos capazes de financiar políticas habitacionais de grande envergadura.” “Penso que seria salutar, da parte do governo federal, o estabelecimento de linhas de crédito com exigências diferenciadas e não uniforme para todas os segmentos sociais, resguardando as especificidades dos interessados; priorizar os financiamentos para pequenas reformas e/ou ampliações com juros baixo.” “Os governos (federais e estaduais) deveriam criar grupos de trabalho específicos para fomento e assessoria aos municípios (pequenos e médios) para formulação (ou melhoria) das políticas municipais de desenvolvimento urbano (incluindo a política municipal de habitação) com base nos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade.”

- ao governo estadual

“No plano estadual, há que se fazer a equalização dos recursos, de forma a subsidiar os municípios cuja arrecadação não permita o atendimento do direito à moradia e haja expressiva demanda reprimida.” “Nos planos municipal e estadual, garantir o cumprimento da função social da moradia, conter a valorização mercantil do solo urbano, redistribuir os benefícios das políticas urbanas para o conjunto da população, viabilizar a participação da sociedade na elaboração, implementação e fiscalização das políticas e projetos habitacionais.”

- aos governos municipais

“Os governos locais devem se habilitar para encaminhar os programas, envolver a população nas políticas de habitação e nos projetos de construção das moradias.” “No plano municipal, cabe o planejamento, a produção e a oferta de moradias em

níveis adequados à demanda local, de forma articulada com a implantação de políticas sociais e econômicas que viabilizem condições dignas de sociabilidade e de qualidade de vida. Com o apoio das esferas federal e estadual, se faz emergente o estímulo a iniciativas que reforcem a participação das organizações da sociedade civil na definição, execução e controle da política de habitação, tais como conselhos municipais, cooperativas habitacionais, empreendimentos solidários, entre outros.” “Mutirões, moradia solidária, autoconstrução... (pelos municípios e comunidades locais).” “Quanto às prefeituras, deveriam criar mecanismos de compensação social para áreas valorizadas repentinamente em razão do estabelecimento de uma nova legislação urbana como, por exemplo, a lei de zoneamento e uso do solo; uma parcela do ‘novo’ valor deveria ser revertida para construção de moradias, estabelecendo um mecanismo de retorno.” “Primeiro, deveriam os governos municipais implementar o Estatuto da Cidade, obtendo assim recursos que poderiam ser aplicados na área de moradia popular. Desta forma, poderia ser estabelecida até uma condição para se receber recursos da área estadual e federal como complemento de políticas municipais.” “No caso dos governos municipais, deveriam colocar em prática o conjunto de instrumentos definidos no Estatuto da Cidade para o cumprimento da função social da cidade.”

Observou-se que as grandes empresas do mercado imobiliário não vêm atuando na oferta de moradia de interesse social, por considerarem este um mercado pouco lucrativo. Essa oferta vem sendo feita, legal ou ilegalmente, pelo mercado imobiliário informal e por pequenos loteadores.

“A produção econômica do espaço urbanizado e construído, que no sistema capitalista liberal é tradicionalmente atribuída ao setor privado, vem sendo realizada com uma reduzida participação das empresas e empreendedores que atuam no mercado imobiliário regional. As áreas populacionais mais densas da cidade e da metrópole pertencem, atualmente e como já foi dito, aos desalinhos do mercado informal e às ações ‘corretivas’ do poder público, que são quase sempre realizadas a reboque dessa imprópria realidade. Outros ramos de produto têm tido muito sucesso na oferta de bens para as populações de baixa renda, descobrindo ser menor a inadimplência desses segmentos do que se supunha. (...) Os revezes da involução urbanística e a depreciação de imóveis situados em setores da cidade sob degradação estão invertendo essa tradicional ‘lógica imobiliária’ do setor privado, havendo hoje um favorável ambiente para a inserção do segundo setor na oferta de moradias dignas para venda ou aluguel, voltadas a um mercado não atendido, entre os segmentos com menor renda da sociedade.” “A busca por um lucro excessivo do setor privado impede que haja responsabilidade social dos empreendedores que, no caso de grandes empresas, poderiam se responsabilizar pelas questões habitacionais, a exemplo do que já foi feito no passado, e também das iniciativas de proteção à saúde e à educação.”

Foi salientado que a regulação do poder público é imprescindível para o desenvolvimento de ações públicas que têm a participação do setor privado. A legislação vigente oferece instrumentos para a viabilização de articulações entre Estado e setor privado, para a oferta de moradias de interesse social. Essa regulação não deve atender a interesses corporativos.

“Através de instrumentos de controle mais eficientes e eficazes, o poder público poderia monitorar melhor a ação dos empreendedores; e com planos, programas e projetos, incluindo formas de financiamentos, envolver os incorporadores, de diversos níveis, para a promoção da habitação, demonstrando a viabilidade, não apenas econômica, mas principalmente a social.” “Acho muito difícil encontrar solidariedade em empreendimentos que visam lucros. Mas acredito ser possível articular soluções reguladas pelo poder público mediante mecanismos compensatórios que façam retornar (em espécie ou dinheiro) valores dos investimentos lucrativos para o destino da habitação social. Ex.: % de alugueis; % de valores de construções” “Por detrás do discurso da ‘busca de parcerias com a iniciativa privada para programas habitacionais’, o Estado na prática se desincumbe da obrigação e responsabilidade de assumir seu rol ativo na garantia do direito à habitação, como direito fundamental. O setor privado pode, quando atendidos os limites máximos de construção, estabelecidos no Plano Diretor, adquirir o direito de construir mais em determinadas áreas mediante contrapartida que o Estado utilizará em programas habitacionais.” “O setor privado teria um papel simples de executor de programas desenhados e implementados pelo setor público. A equação do custo da moradia e remuneração do agente financeiro deve ser mediada pelo Estado.” “O governo não deveria fazer parcerias com estes setores (grandes empresas que praticam especulação imobiliária), inviabilizando a aquisição de moradia pelas classes mais pobres.”

Recomendou-se o cumprimento, por parte do setor privado, da legislação urbana, e uma atuação ética e com responsabilidade social.

“As empresas do ramo imobiliário deveriam respeitar o direito à moradia, não praticando especulação imobiliária.” “(...) atuando de forma ética e com responsabilidade social no atendimento de famílias que possuam renda suficiente para participar de programas habitacionais privados.” “O setor privado deveria aumentar a sua responsabilidade social, diminuindo o lucro sobre a terra e sobre a construção”. “Deveria também, ao abrir loteamentos criar as infraestruturas básicas para viver (água, luz, esgoto, transporte).” “A propriedade privada da terra, urbana ou rural, tem uma forte tendência a ser especulativa. Considero, assim, que o que se pode, e deve, exigir do setor privado é o estrito cumprimento da lei, inclusive de respeito ao consumidor. A propriedade da terra gera obrigações do proprietário, a legalmente chamada função social da propriedade, e o proprietário ou o usuário da terra é obrigado a cumpri-la.” “A responsabilização criminal dos responsáveis pelos loteamentos clandestinos e ocupação de áreas de risco também poderia diminuir esta prática tão nociva.”

Recomendou-se, também, investir em pesquisa de tecnologias alternativas, que reduzam os custos da construção e ampliem o acesso à moradia aos segmentos de menor poder aquisitivo.

“O setor privado deveria estar voltado para colaboração em evitar o desperdício e execução racionalizada de obras habitacionais e de infraestrutura, buscando soluções de baixo custo para a habitação de massa”.

Sugeriu-se, ainda, a oferta de programas habitacionais pelas empresas privadas, em cooperação com o governo, para o atendimento a seus funcionários, além da promoção de política salarial que ofereça aos trabalhadores melhores condições de vida.

“As empresas de grande porte deveriam, em ação conjunta com o governo, criar mecanismos para que os funcionários tenham moradia com infraestrutura apropriada.” (...) “Valorizar o trabalhador, com salários dignos, para que os mesmos possam dar conta de suas necessidades, entre as quais a da moradia.”

Foi reconhecido que o papel das entidades não-governamentais é fundamental na fiscalização das ações do Poder Público, prestação de assistência técnica, capacitação social e participação em instâncias colegiadas de definição de políticas habitacionais, organizando e gerenciando cooperativas, decodificando o Estatuto da Cidade, articulando e dando assessoria sobre o direito à moradia para a sociedade. Além disso, devem articular-se com outros movimentos, nas escalas local, regional, nacional e internacional, para que as demandas e projetos ganhem maior força política. Diante do não-cumprimento do direito à moradia, é também fundamental o papel das entidades não-governamentais em promover manifestações e até mesmo a ocupação de espaços ociosos, que não estejam cumprindo sua função social, como forma de “praticar” a Reforma Urbana. As atribuições recomendadas para essas entidades podem ser organizadas em:

- formação e capacitação

“Construindo constantemente o entendimento popular sobre o modo de produção da cidade capitalista contemporânea, suas implicações e contrapontos para a justiça social, por meio de mobilizações, campanhas, cursos de formação, projetos de lei (de iniciativa popular), etc.” “As organizações da sociedade civil deveriam investir mais no direito à moradia através, por exemplo, da formação das lideranças, para que estas estejam melhor preparadas para lutar pela moradia. O direito à moradia nos parece, entre todos os outros direitos, o mais básico. Deveriam também fazer propostas ao governo, fiscalizar e divulgar instrumentos tipo Estatuto da Cidade.” “Cada entidade comprometida com a cidadania plena pode promover o direito à moradia, gerando consciência pelo direito à habitação,

organizando os cidadãos sem teto, provocando e ajudando os governos na geração de programas habitacionais, organizando campanhas solidárias para arrecadação de materiais de construção, estoque de terras, projetos arquitetônicos alternativos na estética e inovação tecnológica, programas de educação para a cidadania através da habitação.” “Elas poderiam estar decodificando o Estatuto da Cidade, articulando e dando assessoria quanto aos direitos de moradia à população (...).”

- conscientização quanto aos direitos

“A sociedade civil tem papel fundamental na confirmação do direito à moradia, uma vez que, hoje, ele sequer é considerado um direito. Deveriam ser promovidas ações voltadas para a discussão desse direito, da mesma maneira que foi construído o direito do consumidor, hoje consolidado.” “Há ainda pouca consciência da população em relação aos seus direitos e os meios de comunicação não ajudam, ao contrário, tudo fazem para diminuir essa consciência.” “Politizando e ensinando cidadania à população, fazendo com que os cidadãos percebam e entendam que só com eles cobrando e lutando por seus direitos, cobrando desses políticos, frequentando os seus gabinetes na Assembléia, na Câmara e, principalmente, ensinando-os a votar.” “É importante que todas as entidades, movimentos, etc., se empenhem não apenas para resolver seus problemas corporativos, como o caso do salário das categorias, por exemplo, mas que comecem a discutir um novo mundo possível, de inclusão, que combata os privilégios da minoria e defenda os direitos de todos, como o direito à moradia, por exemplo.”

- exercício de controle da ação pública

“(...) tendo um papel mais ativo no processo decisório e de fiscalização da aplicação dos recursos. As escolhas políticas de priorização de recursos nem sempre são aquelas que seriam feitas pela sociedade. A participação da sociedade civil organizada no processo decisório já demandaria importantes mudanças na concepção do processo e na mentalidade dos políticos, dando-lhes um caráter mais democrático, tal como o que ocorre com o orçamento participativo. Contudo, a retroalimentação do processo só se faz a partir da atuação cotidiana dessas organizações, que estão muito mais próximas dos problemas, do que a classe política.” “O terceiro setor deve ter uma ação mais efetiva para exigir dos poderes públicos e das estruturas produtivas um maior respeito legal ao direito de moradia, bem como para desenvolver modalidades de colaboração direta – sobretudo nos campos da assistência técnica, da capacitação social e da fiscalização –, para que se cumpram com eficiência e eficácia esses direitos fundamentais no território da metrópole. A função de controle social, para que o setor público seja eficaz no trato dos recursos públicos (...).” “Na presença de políticas e programas concretos, as organizações da sociedade civil têm também papel relevante na fiscalização e gestão dos programas, por meio de participação efetiva.”

- participação na gestão do espaço

“Por exemplo, constituindo fóruns de discussão de políticas urbanas e pressionando as autoridades para a implementação de conselhos paritários de política urbana.” “Participando das instâncias colegiadas de decisão da política de habitação, promovendo manifestações públicas, incentivando a organização das comunidades, propondo alternativas para financiamento e construção de moradias, organizando e gerenciando cooperativas, estabelecendo e consolidando canais de negociação com o poder público e a iniciativa privada.” “Pode-se caracterizar como o agente indutor, promotor, fiscalizador ou executor do processo, uma vez que como integrantes da sociedade, mas não pertencente nem ao poder público nem à iniciativa privada, tem muito a contribuir. O que é importante é a definição das formas de participação deste segmento, devendo ser amplamente debatido o curso desta participação.” “Criando uma cultura de colaboração e não de oposição. Sensibilizando diversos setores da sociedade. Captando recursos de diferentes fontes.”

- organização de manifestações como forma de pressão a atos omissos

“As organizações da sociedade civil têm um preponderante papel a exercer, neste momento em que vive a sociedade e o Estado. Por isso, acho que deveriam ser mais ativas, especialmente os movimentos sociais e as ONGs. Esse papel, porém, está muito mais ligado ao controle e fiscalização do poder público e do setor privado, do que à efetivação dos direitos propriamente ditos. Como a moradia é um direito, e não apenas individual, direito coletivo, que se coloca ao lado de outros direitos coletivos consagrados, como a proteção do patrimônio cultural e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cumpre à sociedade civil e às suas organizações reivindicá-lo, exigindo não só o cumprimento das leis, mas a sua emanção quando faltem. Neste sentido, considero de vital importância a participação das organizações e do movimento social junto aos parlamentos, municipal, estadual e federal, para que sejam emanadas leis coibitórias da especulação imobiliária, da inércia estatal e de regulamentação do uso do dinheiro público e da realização de políticas sociais.” “Promovendo movimentos reivindicatórios. A pressão política é um ingrediente fundamental para que o Estado possa dar a prioridade necessária a essa questão.” “Ocupando espaços ociosos que não estão cumprindo a sua função social.” “No caso das atuais ocupações de risco (favelas em fundos de vale, altas declividades, etc.), os movimentos organizados deveriam intensificar sua desocupação em direção às edificações e áreas em território adequado/infraestruturado que não cumpram sua função social. Tais ações deveriam ser defendidas como a prática da reforma urbana, com base no Estatuto da Cidade e em todas as declarações internacionais que reafirmam os direitos fundamentais (Declaração de Istambul - Habitat, etc.).”

- articulação entre movimentos

“Para intensificar a proteção, promoção e cumprimento do direito à moradia, as organizações da sociedade civil, comprometidas com um projeto de cidade

solidária (no qual o direito à propriedade privada está abaixo de todos os direitos fundamentais), deveriam se articular em rede, potencializando as críticas e formulações de políticas públicas, num sistema de cooperação técnica e política.”
“Sobretudo exercendo o seu papel de fazer cumprir o seu direito à moradia, pressionando o Estado para a adoção de programas abrangentes, procurando articulações em variadas escalas com outros movimentos (local, regional, nacional, internacional) para que as demandas e projetos ganhem maior força política.”

Por último, observou-se certa deficiência de integração entre as organizações não-governamentais e o poder público e privado, devido a posições partidárias distintas e, às vezes, conflitantes.

“Estas organizações já desempenham seus papéis de articuladores e facilitadores, há uma deficiência de integração com o poder público e privado, devido a posições partidárias que estão inseridas em suas direções, o que interrompe uma linha de implantação de programas apartidários, devido às alterações sucessórias inerentes à democracia”.

TEMA 7 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10/07/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que conformam o capítulo da Política Urbana, tendo tramitado no Congresso Nacional durante 11 anos. Além de enunciar princípios e diretrizes, compõe-se de dispositivos divididos em três campos: instrumentos de natureza urbanística, voltados a induzir (mais que normatizar) as formas de uso e ocupação do solo; instrumentos de regularização fundiária; e instrumentos para novas estratégias de gestão, que incorporam a ideia da participação direta do cidadão em processos decisórios, estes, objetos de discussão nesta parte da entrevista.

O Estatuto da Cidade regulamenta as diretrizes de política urbana municipal, cabendo a cada cidade definir os instrumentos apropriados, levando em conta as especificidades locais, que melhor garantam o cumprimento da função social da propriedade urbana. Para tanto, há que reconhecer a indissociabilidade entre a gestão do território e a ação econômica e social, e que o respeito a escalas de gestão é imprescindível para a efetivação da gestão democrática do território.

“Não há como se separar a gestão do território da ação econômica sobre ele, exercida pela sociedade, bem como os espaços e bens produzidos”.
“O Estatuto da Cidade regulamenta as diretrizes a serem adotadas pela política urbana municipal. Nesse sentido, os instrumentos que ele apresenta devem ser implementados de forma articulada, para que seja possível garantir o cumprimento da função social da cidade, principal objetivo da lei. Diante disso, cada cidade deverá discutir o conjunto de instrumentos mais apropriados às

suas especificidades, tendo em vista alcançar esse objetivo.” “Para que a gestão no território seja efetivamente democrática e também ambientalmente correta, o principal desafio é estabelecer adequadas escalas de gestão, desde a vizinhança, o distrito, o bairro, o parque, a pequena cidade, a microrregião, a bacia hidrográfica, a cidade média, a macrorregião estadual, os territórios provinciais da nação, as mesorregiões nacionais, o país, o mercado comum continental e assim por diante. Em todas essas escalas do interesse coletivo, as políticas setoriais públicas (especialmente aquelas com operação privatizada) devem dar espaço à democracia direta mediante práticas e rotinas, via conselhos de gestão (incluindo ou não fundos financeiros) e conferências periódicas (de acordo com a escala territorial), cabendo a eles estabelecer procedimentos de controle social sobre as iniciativas e empreendimentos. Já as políticas integradas de desenvolvimento, ao contrário das setoriais, devem dar espaço à democracia direta mediante uma rede de agências regionais, regionalizadas e descentralizadas, com boa hierarquia superior de resolução legal e um forte embasamento nos municípios, sob a forma de comitês locais de controle social, os quais subsidiariam as agências pela atualização de medidores analíticos, no nível técnico, e também por ação política, no nível popular de opinião, estabelecida entre os usuários e consumidores. Os atuais instrumentos legais são um bom arcabouço para que se implementem essas práticas, caso se elejam governos efetivamente comprometidos com os interesses e impasses realmente vividos pela sociedade.”

Entre o conjunto de instrumentos e mecanismos apresentados, o destaque coube ao orçamento participativo, dada sua eficácia já comprovada na priorização e controle financeiro em algumas administrações municipais brasileiras. Assim, o orçamento participativo coloca-se como um instrumento fundamental para a gestão democrática da cidade. É importante notar que a gestão metropolitana aparece como um mecanismo imprescindível, considerando o espaço em análise.

“Podemos citar diversos instrumentos de gestão democrática, entre eles: gestão orçamentária participativa, referendo popular e plebiscito; órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.” “Creio que é preciso desencadear um movimento pelo orçamento participativo, tornando as contas públicas mais abertas, conhecidas e monitoradas pelas comunidades locais.” “Maior informação à população em relação à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), para que, através de maior entendimento do orçamento de suas prefeituras, possam cobrar e participar melhor.” “Instrumentos: criação e instituição de fóruns de discussão e de conselhos paritários, deliberativos e com adequada representação da sociedade civil (associações de bairros, sindicatos, movimentos sociais, etc.); implantação de orçamento participativo; previsão de audiências públicas para a discussão da política habitacional e de seu respectivo financiamento; disponibilização das informações a respeito da utilização de

recursos e de questões de relevo na área habitacional; transparência da gestão pública e privada da cidade; instituição de consórcios intermunicipais na Região Metropolitana.” “Primeiro o fortalecimento, maior sistematização e formalidade das instituições e canais existentes: os diversos conselhos; o ‘modelo Curitiba de colaboração’ – que envolve a população em todas as etapas de um projeto de regularização fundiária; a maior promoção de audiências públicas e debates com órgãos colegiados de política urbana; conferências de assuntos de interesses urbanos, etc. Em segundo lugar, deverão ser implementados outros instrumentos, como: gestão orçamentária participativa e gestão metropolitana, além de busca de parceiros na sociedade civil para a organização das formas de participação e discussão da complexidade do Estatuto da Cidade.” “Basicamente Fóruns de discussão, embora a participação popular seja um trabalho educacional com a população em todos os níveis.” “Os instrumentos e ações que deveriam ser implementados passam pela criação de conselhos metropolitanos de desenvolvimento urbano, gestão orçamentária participativa, promoção de audiências públicas, debates e encontros, gestão participativa metropolitana com o objetivo de garantir o controle direto das atividades dos órgãos gestores da Região Metropolitana. Referendos e plebiscitos permitem a participação direta da população em assuntos de interesse da sociedade e deveriam ser adotados com maior frequência.” “O processo de participação deve incluir a fixação dos objetivos; definição de prioridades; caracterização das competências e responsabilidades; disponibilização de informações; definição do processo de acompanhamento e fiscalização; e estabelecimento dos procedimentos para as audiências públicas e as consultas populares.” “A sociedade civil, os movimentos deveriam participar ativamente nos orçamentos municipais, fazer propostas concretas de planejamento e gestão e manter o controle. A pressão e a cobrança popular são indispensáveis à gestão democrática da cidade.” “Há um grande poder desconhecido que é a associação de moradores, ativa e independente, porque as ONGs e os Sindicatos têm seus objetivos certos. Poderia ser bem melhor se seu trabalho não fosse voluntário.” “Plenárias para discutir a questão da moradia, capacitação das lideranças e formação para base, criação de conselhos de habitação com ampla participação da sociedade civil organizada.” “Constituição de um sistema de cogestão do orçamento público, incluindo, no processo, o esclarecimento sobre os mecanismos orçamentários para o monitoramento e intervenção, garantindo condições de participação efetiva da população não especializada no tema; conselhos de desenvolvimento urbano para participação efetiva da sociedade civil no planejamento e gestão cotidiana da cidade; conferências da cidade, para promover ou intensificar o debate sobre o cenário urbano desejado, colocando no mesmo palco os conflitos de interesse e conseqüentemente os pactos possíveis entre poder público e organizações sociais; debates, consultas e audiências públicas para planos e projetos de impacto e interesse público. Todos os instrumentos devem conter mecanismos didáticos que permitam o entendimento sobre temas técnicos e científicos, garantindo a legítima e ampla participação para intervenção e elaboração de propostas (projetos de lei, etc.)”.

No âmbito de mecanismos de participação e instrumentos, foi dado destaque àqueles que viabilizam penalidades em casos de omissão do poder público no cumprimento de suas obrigações para com a sociedade.

“A população pode exigir que o poder público cumpra suas responsabilidades ou anular ilegalidades por meio de ações populares, mandado de segurança coletivo e ação civil pública. As associações de moradores precisariam ter escrito em seu estatuto que um de seus objetivos é promover a ação civil pública na defesa dos direitos não apenas de seus associados mas de toda a população, para poder defender direitos, que são comuns a todos, como o direito à moradia, para se viver com dignidade nas cidades.”

Os entrevistados retomaram, e deram ênfase, ao aspecto inibidor da capacidade de participação e controle social da ação pública: o desconhecimento dos próprios direitos e a restrita compreensão dos processos que envolvem a produção e gestão da cidade. Apontaram como urgente popularizar os temas urbanos, as questões que envolvem o direito à moradia e à cidade, e suas relações com as políticas sociais, além de mudar a concepção de “participação”, atualmente empregada de forma limitada.

“Popularizar os temas urbanos, incorporar as questões urbanas no cotidiano da população. O espaço urbano deve evoluir de um lugar onde se está para um lugar no qual o cidadão se faz, se constrói. Isto é, a cidade é uma referência de cidadania. Nada consegue tão bem expressar o direito à cidade do que o uso do solo urbano. (Assim,) inserir o debate sobre o urbano nos currículos escolares, para o que se torna necessária a ousadia de urbanistas educadores.” “Primeiramente é necessário criar uma cultura democrática da cidade, onde o cidadão tenha a consciência de seu direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Além de conhecer os instrumentos de participação popular propostos no Estatuto da Cidade.” Promover a educação em todos os níveis, pois “não ocorrerá uma gestão democrática abrangente enquanto houver uma população que mal consegue ler. Perguntaria: qual é a capacidade de um cidadão comum entender uma base cartográfica nestas condições? Pois não é em cima de mapas que se discute planejamento urbano e regional? Este é apenas um pequeno problema, que eu chamaria de fato de ‘dissonância cognitiva’.” “Antes de qualquer instrumento, há que se mudar a concepção de participação. Tenho observado nos últimos anos que para a prefeitura de Curitiba e para o governo do Estado no trato da questão metropolitana, a participação é tomada como sinônimo de ‘ciência’, ou seja, ao ato de dar ciência à sociedade de certas ações. Trata-se de uma participação passiva, onde a sociedade é mera espectadora dos projetos apresentados, atraentes pelos desenhos e recursos multimídia, suas observações são bem-vindas, porém em nada alteram o projeto apresentado. Acredito que as

mudanças só ocorrerão, de fato, quando a sociedade passar a ser ouvida, a ter uma participação ativa e se co-responsabilizar, assim como segmentos do setor privado, pelas ações e por seus resultados, positivos ou negativos. Esse processo requer tempo, não se cria uma sociedade participativa ativa num curto lapso de tempo, trata-se de um aprendizado que só se efetivará através da constante reavaliação dos erros e acertos das decisões tomadas. Parece, portanto, que há a necessidade do estabelecimento de uma outra temporalidade, não a da ação (ou do mandato) político, mas a da construção social.” “A real participação se dá a partir de interesse real. Não acredito na participação pela participação, é muito desigual, ilusória, fetichista e frustrante. Os mecanismos têm que dar conta de articular interessados e promover negociações concretas. Podem ser comitês temáticos (água, habitação, educação). Podem melhorar a institucionalização de órgão metropolitano com capacidade e autoridade para articular diferentes setores da sociedade, mais representações dos municípios da RM e outros. Enfim, há que se encontrar os mecanismos mais adequados e efetivos para uma gestão participativa do espaço metropolitano”.

Apoiar a organização da sociedade civil é compreendido como função do Poder Público, e a questão da representatividade foi considerada um problema básico nas esferas públicas.

“O problema básico é: como caracterizar a participação dos diversos agentes envolvidos no processo? Qual a representatividade dos indivíduos ou dos grupos organizados, das organizações e dos movimentos populares, das associações representativas dos segmentos, dos fóruns e redes?” “A sociedade pode participar sempre e quando esteja organizada. Assim, é também função da administração municipal apoiar a organização da sociedade, o que é extremamente difícil porque os governos não gostam, em geral, da sociedade civil organizada de forma independente. O Brasil já conta com alguns exemplos de participação, no início da década de 70, na gestão Maurício Fruet, em Curitiba, com as chamadas reuniões da ‘democracia participativa’, e atualmente com a muito bem sucedida experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que já entra na quarta gestão consecutiva.”

Como síntese, pode-se destacar que houve ciência e preocupação por parte dos entrevistados quanto à necessidade de uma sociedade organizada e consciente de seu poder no exercício da gestão democrática do espaço urbano.

“Mas não basta que estes direitos estejam garantidos em leis e estatutos se não forem reivindicados por sujeitos políticos que lhes dêem vida e força.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurando buscar especificidades nas respostas entre os três segmentos selecionados para a entrevista, procedeu-se a uma leitura do conjunto de respostas, comparando as observações entre os segmentos, por tema.

Em termos de efeitos do processo de internacionalização da economia sobre os direitos humanos, os três segmentos apontaram resultados positivos e negativos. Percebeu-se uma leitura mais crítica por parte dos entrevistados ligados à academia e a entidades não-governamentais, embora os integrantes de órgãos do governo ou instituições de apoio também tenham ressaltado o peso dos impactos negativos do projeto. Para esses integrantes, o aspecto referente a concessões de subsídios e isenções de impostos passou intocada. Essa questão adquiriu peso entre as respostas das ONGs e da academia, que também destacaram a ampliação de demandas reprimidas, a deterioração ambiental provocada pela densificação de usos e ocupação em áreas impróprias, e a agressão à cultura e às práticas econômicas originais das comunidades sem nenhum trabalho de capacitação ou integração a novas atividades. Esses dois segmentos também ressaltaram a concentração de benefícios e de prejuízos entre grupos sociais ou territórios distintos. Os integrantes da academia apontaram, com ênfase, a obediência a intenções globais em detrimento das intenções locais.

Os três segmentos entrevistados relataram que não houve políticas sociais compatíveis com as mudanças econômicas. Os integrantes de instituições governamentais fizeram a ressalva de que, mesmo assim, houve boas intenções por parte do governo. Integrantes de ONGs reclamaram, principalmente, da ausência de políticas de emprego e renda, enquanto os da academia mostraram a inadequação das poucas políticas implementadas. Ressaltaram os conflitos entre interesses do capital e da sociedade, com benefícios públicos privilegiando grandes empresas; e a redução do papel do Estado, em um cenário de grandes desigualdades, agudizando as contradições. Juntamente com as ONGs, apontaram também que, a despeito do discurso da descentralização, não houve participação social nas decisões, persistindo o autoritarismo e o clientelismo nas políticas sociais.

No caso da moradia, a crítica também foi geral entre os três segmentos. Quase a totalidade dos entrevistados ligados ao governo reconheceu a ausência de atuação do Estado, e os que confirmaram a presença, salientaram que ela se deu apenas no que se refere a planejamento e transportes. ONGs e integrantes da academia enfatizaram o agravamento das carências habitacionais, e que a moradia não emerge como atenção prioritária no projeto de reestruturação metropolitana.

Quanto aos financiamentos internacionais, foi notório constatar que as ONGs e alguns integrantes da academia desconheciam ou não fizeram menção à sua existência. Integrantes de instituições governamentais e da academia alegaram o relevante papel que essas fontes de recursos desempenham no desenho de políticas públicas, mas reconheceram desvios de aplicação, ou sua insuficiência diante do elevado grau de demandas reprimidas.

Sobre as instituições voltadas à moradia, os três segmentos confirmaram a precariedade de atuação dos órgãos públicos e a presença ampla e, muitas vezes, maléfica do setor privado. O rol de recomendações apresentadas pelos três segmentos denota uma preocupação abrangente sobre essa questão, e um relativo amadurecimento no que concerne a novas práticas e possibilidades. Foram elencadas recomendações às três esferas de governo, ao setor privado e à sociedade civil, cujo teor é bastante similar entre os representantes dos três segmentos de entrevistados. De modo geral, reforçam o papel do Estado no desenho e implementação de políticas habitacionais, e o papel do setor privado e sociedade no que se refere a admitir maior responsabilidade social, e a contribuir e participar de todas as etapas do processo, com ênfase no controle da aplicação de recursos, obediência a leis inibidoras da especulação imobiliária, e no cumprimento da função social da propriedade – condições fundamentais para que se possa cumprir o direito à moradia adequada.

Quanto ao tema dos instrumentos de gestão democrática, presente no Estatuto da Cidade, os três segmentos apontaram alternativas variadas, sendo unânime o reconhecimento da importância do orçamento participativo e da aplicação de instrumentos de controle social da gestão. Integrantes da academia e ONGs reforçaram ainda a importância da capacitação da sociedade para uma participação mais ativa, em um processo de construção social. Nesse aspecto, a problemática da gestão metropolitana assume relevância, dado que os instrumentos disponíveis na lei perdem efetividade se não houver integração entre os municípios que compõem a área de ocupação contínua, com a densidade e complexidade de relações econômicas, sociais e institucionais, que caracterizam as áreas metropolitanas e aglomerações urbanas.



SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Depoimento - Central de Movimentos Populares

Luiz Herlain

Agradeço o convite para participar desta mesa de depoimentos no *workshop* A Internacionalização da Metrôpole e os Direitos Humanos.

Para ser melhor compreendido, vou organizar minha fala em três blocos. Primeiramente, vou contar a minha origem familiar e homenagear meu pai, Jorge Herlain Filho, que chegou ao Brasil por volta de 1913, com seis anos de idade. Foi criado como menino de rua em Curitiba, uma vez que meus avós morreram logo depois que chegaram, deixando quatro filhos que foram criados por pessoas desta cidade. Ainda muito jovem, ingressou na rede ferroviária e cedo se tornou um trabalhador engajado nas lutas de sua classe, defendendo os direitos de uma vida mais digna. Eu me orgulho de ter nascido em 1948, e na minha infância ter acompanhado meu pai, que foi um defensor ardente dos direitos humanos. Nessa defesa, foi perseguido e preso em São Paulo, e levado para o Rio de Janeiro. Apesar de adorar Curitiba, não pode mais viver aqui, pois foi cassado na Rede Ferroviária Paraná-Santa Catarina. Participou de muitas lutas da época. Muitos anos depois, por volta de 1961, com sete filhos, voltou para tentar a sua reintegração à rede. Sonhava recomeçar a carreira ferroviária, mas, apesar de lutar muito, não conseguiu e morreu no Rio, como aposentado do INSS, em 1988.

Como aprendi com meu pai, segui os seus passos e desde jovem comecei a participar dos movimentos populares, das lutas pelos direitos e contra a ditadura militar. A formação nas associações de moradores, lutando pela luz, água, transportes e melhores condições de trabalho e renda, me obrigou a desenvolver uma luta muito grande pelos direitos sociais e os direitos humanos, que foram sempre violados no cotidiano, uma vez que o Estado brasileiro esteve todo o tempo a serviço dos governos comprometidos com interesses capitalistas internacionais, como agora vemos nesse processo de internacionalização de Curitiba e região.

Em 1983, depois de ter me afastado de Curitiba em 1972, com quatro filhos, por não conseguir mais trabalho, voltei do Rio de Janeiro, então já com cinco filhos, e

novamente tive as mesmas dificuldades que o meu pai teve em 1961, quando foi morar na Região Metropolitana de Curitiba, em Piraquara. As mesmas perseguições continuam hoje, em 2002. Um exemplo é meu filho, que foi obrigado a se afastar dessa cidade, com a esposa e três filhos. Depois de trabalhar empregado durante oito anos na Volvo, na Cidade Industrial de Curitiba, foi mandado embora sem direito nenhum. Está com processo na justiça do trabalho há mais de quatro anos e por isso não conseguiu mais emprego, embora seja profissional de muitos cursos. Hoje se encontra no Rio de Janeiro, como trabalhador informal, e não pode voltar ao mercado de trabalho, embora tenha só 32 anos.

Neste segundo bloco, quero contar um pouco da experiência da organização coletiva que tivemos oportunidade de desenvolver, entre 1982 e 1994, nos movimentos populares, quando fui presidente do Xapinhal e da Amoab – organizações de associação de moradores que fizeram lutas diretas pela educação, saúde e direito à moradia digna. Nesse processo, houve a grande ocupação de terra urbana no Parigot e no Osternak, por cerca de 3 mil famílias. Eu fui presidente de uma associação de moradores (AMOAB), que em princípio era contra a ocupação de terra, porque já havia prestado solidariedade à ocupação do Xapinhal e visto as mortes, as doenças e o sofrimento que foi aquele processo, com toda a violação dos direitos humanos, o medo do despejo e a prepotência dos governos da época. Mas, depois de mais de um ano de debates com a COHAB, não houve outra saída se não fazer a ocupação da Moradias União, que no princípio era só uma pressão ao poder municipal com o qual debatíamos já há mais de um ano. Mas depois, a demanda violenta pela falta de ofertas de habitações para populações de baixa renda estourou a expectativa. De repente, passamos de 32 famílias para mais de 100 famílias, e aí sentimos a responsabilidade de lutar até o fim pela conquista da condição de morar ali, como conto neste livro, *Amor à Terra Livre*, que lancei em janeiro deste ano, por ocasião do II Fórum Social Mundial, que foi realizado em Porto Alegre. Neste livro, relato que a organização popular e os trabalhadores provaram que o acesso à terra pode mudar a realidade de cada família. Hoje, mais de doze anos depois, muitas famílias que estavam em total estado de necessidade encontram-se integradas à cidade, e algumas muito bem-sucedidas. Mas na época, em 1989/1992, perdemos em todas as instâncias jurídicas e o juiz marcou o despejo. A insegurança era muito grande. Eu e minha esposa nos mudamos para a ocupação, em solidariedade às pessoas mais idosas e às crianças, e sentimos muito medo juntos. Ali era total a violação dos direitos humanos, a pressão das polícias, o desemprego, a desesperança. Mas, por outro lado, também havia a fé e a solidariedade do povo de Curitiba, que, na hora do perigo, juntou mais de duas mil pessoas para evitar que houvesse a violência do despejo. Conseguimos, então,

de forma pacífica, evitar o massacre. As viaturas que foram até lá para desligar a luz e a água não puderam executar os serviços e, por fim, a polícia só voltou para informar que não haveria mais a “reintegração de posse”. Nessa mesma época, a televisão mostrava confrontos e mortes em São Paulo, Belo Horizonte e no Rio de Janeiro. Hoje, a Moradias União está lá em processo vitorioso de luta pela terra dentro de Curitiba. Não vou contar mais para que vocês possam comprar o livro, que está com a primeira edição se esgotando.

Quero fazer uma homenagem ao Oscar Fachini, jovem professor na época, que foi muito importante, solidário e presente. Filho do diretor da Escola Santo Agostinho, foi um grande representante da comunidade, por intermédio da sua Associação (AMOAB). Há pouco mais de dois meses, ele foi morto em Imbituva, próximo à RMC, com três tiros na cabeça, em um crime político bárbaro, sem explicações, uma vez que, como Conselheiro Tutelar e formado em segurança do trabalho, defendia os trabalhadores da região. Oscar deixou a mulher e um filho de sete anos. Foi um grande defensor dos direitos humanos. Se Deus quiser, até o final do ano, quero melhorar e lançar a segunda edição deste livro, e homenagear esse grande brasileiro. Estou procurando parceiros para continuar essa luta pela profissão de escritor, e para custear a minha militância na luta de defesas dos direitos. Gostaria de levar a nova edição novamente para o III Fórum Social Mundial de Porto Alegre.

Neste terceiro bloco, quero manifestar que acredito que eventos como este, que dialogam com organismos internacionais, reforçam a necessidade de unir os milhares de lutadores pelos direitos humanos, para que possamos construir um outro modelo de desenvolvimento econômico. Aqui, abro um parêntese sobre tudo o que discutimos neste dia pela manhã, para que possamos refletir à luz das utopias, que também são uma forma de pensar a realidade: O que é desenvolvimento econômico? “É apenas a expressão de números frios, de investimentos e lucros, que usam o trabalho para a acumulação capitalista sem respeitar o meio ambiente, deixando os humanos locais sem nenhuma expectativa de futuro.” Será que é só isso? A meu ver, a cidade é o espaço das relações das necessidades humanas, na produção da vida que deve preservar a natureza e todos os seres vivos locais, que têm o direito de conviver prósperos e felizes. Por isso, a moradia é o princípio de afirmação de uma discussão profunda na luta de defesa dos direitos humanos. A Constituição de 1988 organizou juridicamente o país. É preciso que se cumpram as leis. O Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001) tem instrumentos importantes de mudanças na relação entre o poder público e a sociedade civil, e é preciso o compromisso dos governantes para realizar as mudanças; porém, como vimos pela parte da manhã, existe muita resistência.

Quero terminar, declinando a minha participação. Esclarecendo: tenho seis filhos criados, quatorze netos, um bisnetinho, sou autodidata, só pude estudar o primário, que completei em 1960, preciso continuar escrevendo e por isso peço que, quem quiser, ajude-me. Estou precisando de parceiros para a segunda edição desse livro, que preciso terminar de pagar. Tenho outros livros prontos, não-editados, e muita vontade de continuar trabalhando nesse campo. Desde 1982, vivo na economia informal, tendo trabalhado como mecânico até o início do ano passado, quando não pude mais me manter.

Finalizo parabenizando a todos que estão nessa luta, e esperando nos encontrarmos pela frente. Obrigado pela oportunidade. Espero ter contribuído para o processo.

MOBILIZAÇÃO NA RMC

Depoimento - Movimento Nacional de Luta pela Moradia

Hilma de Lourdes Santos

Os pontos de visão do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), em relação às perdas dos direitos humanos das pessoas que se submetem a viver nas áreas impróprias para seu hábitat, na Região Metropolitana de Curitiba, deixam claro que:

- a) A globalização trouxe mais pobreza e piorou a situação ora existente, levando as pessoas à exclusão total, fazendo com que elas cheguem ao ponto de pensar que não servem mais para nada, julgando-se incompetentes como cidadãos diante do projeto neoliberal. Dentro desse projeto, a moradia é sinônimo de mercadoria e não de direito, fazendo com que o Estado, nas três esferas de governo, se omita de suas responsabilidades, obrigando as pessoas a irem cada vez mais viver nas periferias da periferia das regiões metropolitanas.
- b) De fato, hoje, a realidade nas ocupações é de total descaso e calamidade, sem saneamento básico, água e luz. 90% das famílias são desempregadas, disputando a economia informal, sem o mínimo de garantias, fazendo parte do exército dos 52 milhões de brasileiros excluídos, que passam fome.
- c) Hoje, o Brasil tem um déficit habitacional de 17 milhões de unidades, com mais de 6 milhões de unidades vazias, que não cumprem com sua função social, ficando ao luxo da especulação imobiliária.
- d) Só em Curitiba, que se diz “Capital Social”, existem mais de 200 áreas ocupadas irregularmente, sendo que um grande número destas estão com pedido de reintegração de posse. Chega-se ao absurdo de que, para atender ao apelo da iniciativa privada, o prefeito atual de Curitiba vendeu 84 famílias para o município de Contenda – Região Metropolitana. Tal absurdo aconteceu em 11 de setembro de 2001, às 5 horas da manhã. As famílias foram sendo violentamente arrancadas de suas casas por policiais armados, com cães, tratores, e até helicópteros foram usados para amedrontar mais as famílias. A maioria de seus pertences foram destruídos, e as sobras foram transportadas com caminhões basculantes e despejadas ou jogadas em uma área ao relento, sem nenhuma

infraestrutura, comprada pela Companhia Habitacional de Curitiba (Cohab). Numa seção ordinária da Câmara de Vereadores, representantes das vítimas, junto com o MNLM, pediram explicações à Cohab por essa atrocidade.

- e) Para contrapor toda essa crueldade e violação de direitos humanos, o MNLM apresentou seu projeto de construção de moradias populares e sua concepção de reforma urbana, porque sabe que não adianta a oferta da “casa pela casa”, e sim que é necessário repensarmos a organização socioeconômica e política dos bairros novos que precisam ser projetados.

Este depoimento é a contribuição do MNLM a mais esse importante evento, para que possamos conjuntamente rever a questão de direitos humanos de cada cidadão, dentro do contexto social.

PARTE II

A METRÓPOLE TRANSFORMADA:
PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000



O ESPAÇO METROPOLITANO DE CURITIBA E A INSERÇÃO DO PARANÁ NA DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO¹

Rosa Moura

A produção do espaço urbano-regional, no modelo de desenvolvimento vigente, se dá pela interação de processos socioespaciais, cuja natureza leva à concentração de pessoas, bens, riqueza e conhecimento, à profusão de fluxos e multiplicação de escalas, e a assimetrias entre as partes componentes. A conjunção desses resultados faz com que determinadas porções do território assumam a condução das dinâmicas principais da inserção do Estado/País na divisão social do trabalho.

Da concentração e densificação de fluxos emergem aglomerações urbanas. Algumas, com o tempo, se expandem física e economicamente, aglutinando espacialmente em uma morfologia contínua ou descontínua outras aglomerações, centros urbanos e suas áreas intersticiais, bem como áreas de produção rural, em arranjos espaciais mais complexos, essencialmente híbridos. Configuram, no caso, o que se pode chamar de arranjo urbano-regional, dado que conjugam as dimensões urbana, urbana-aglomerada e regional. As especialidades e a diversificação das unidades interiores, assim como as relações antagônicas entre as partes, compõem uma totalidade, sem romper as contradições internas. São complexas devido à multiplicidade de escalas e fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, finanças, inovações e de relações de poder que se materializam em seu interior (MOURA, 2008).

Nesses arranjos, a concentração, inovação, mobilidade e conectividade operam como elementos essenciais no processo de configuração espacial e são inerentes à dinâmica produtiva em sua dimensão urbano-regional, estando relacionadas aos estágios mais avançados da inserção do território na divisão social do trabalho. Dialeticamente, operam como condicionantes e resultantes dessa inserção, acionando as mais diversas escalas; ou seja, emanam da escala urbana, alcançam uma perspectiva regional e se inserem na escala nacional, integrando-se como principais espaços articuladores do país na divisão social do trabalho.

¹ Este artigo antecipa resultados de uma análise mais densa sobre o espaço metropolitano de Curitiba, que está sendo desenvolvida na tese de doutorado da autora.

A proximidade espacial permite a articulação de estratégias de desenvolvimento entre os segmentos atuantes na produção do espaço, de modo a criar externalidades que favorecem a inovação, a partir da conjunção de ações materiais (adequação, implantação e renovação de infraestruturas) e imateriais (trocas de conhecimento, informações e ideias), além de reforçar a representatividade política.

Esse fenômeno é evidenciado no Paraná. Estudos recentes do Ipardes (2005 e 2006) fazem referência a *Vários Paranas*, metaforizando o grau de inserção diferenciada de suas várias espacialidades na divisão social do trabalho. Tais espacialidades são classificadas conforme sua relevância econômico-institucional, e uma delas se destaca sobremaneira, sendo chamada de “1.º espaço relevante”, reunindo a aglomeração metropolitana de Curitiba² e suas articulações espaciais com Ponta Grossa e Paranaguá, e respectivas adjacências. Intensas relações foram detectadas entre esse 1.º espaço relevante e municípios do Estado de Santa Catarina, particularmente os fronteiriços e os que se avizinham e se articulam estreitamente a Joinville, incluindo Jaraguá do Sul.

O presente artigo adentra esse espaço, ajustando sua denominação para “arranjo urbano-regional de Curitiba” (MOURA, 2008). A intenção é contribuir para a compreensão do papel desse arranjo na inserção do Paraná na divisão social do trabalho e refletir quanto a tendências e alternativas para conter os efeitos negativos da concentração.

A AÇÃO GOVERNAMENTAL E A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO PARANAENSE

A organização do território do Paraná se associa a um processo de ocupação diferenciado, no qual a estruturação das principais centralidades resultou, cada uma em seu tempo, da inserção do Estado na divisão social do trabalho. Inserção também diferenciada e marcadamente apoiada em ações governamentais, muitas das quais expressas em projetos de “colonização” ou, mais recentemente, nas políticas urbanas. Tomando como corte de análise as últimas quatro décadas, que compreendem desde a modernização da base produtiva, nos anos 70, até a reestruturação econômica dos anos 90, pode-se observar que as regiões mais dinâmicas e mais urbanizadas do Estado permanecem centradas nos mesmos municípios. Porém, o Estado passa por nítida inversão quanto à situação geográfica do comando da atividade econômica.

² É importante destacar que o conceito de Região Metropolitana, no caso brasileiro, foi apropriado pelos legisladores, segundo disposição constitucional (Constituição Federal, art. 25, § 3.º), para constituir uma unidade regional para fins de planejamento e gestão. Nesta pesquisa adota-se, assim, a expressão Aglomeração Metropolitana, quando se refere ao resultado do fato urbano em si, e Região Metropolitana, para o caso das unidades institucionalizadas.

Enquanto até os anos 70 a economia paranaense ancorava-se na produção agrícola, principalmente cafeeira, e a indústria associada a essa base econômica estava majoritariamente sediada no Norte-Central do Estado, os anos 80 inauguram com a supremacia de uma indústria pautada em novos segmentos e localizada em Curitiba e entorno. A maior participação na geração da renda estadual, até então garantida pelos municípios da região Norte-Central, desloca-se para a porção que se consolidou como metropolitana.

Anunciando essa reversão, a Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU) (PARANÁ, s.d.), formulada em 1972 para consubstanciar alternativas para o equilíbrio territorial entre os centros urbanos, reconhece como a área mais forte do Estado os centros Londrina, Apucarana e Maringá, que se encontravam em fase de constituir a metrópole linear do norte do Paraná, representando uma “armadura urbana” formada por numerosos centros de diversas ordens articulados entre si. Mas, já identifica outra área forte, a de Curitiba, subordinando um vasto sistema que gravita em seu entorno. No restante do território essa política aponta as regiões Sudoeste e Oeste, que se revelam como áreas com potencialidade econômica (PARANÁ, s.d.).

Apoiada nas inversões propostas pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), essa política delimita o percurso para a consolidação das centralidades identificadas, particularmente do que chamou “sistema tripolar”, com o fortalecimento dos três pólos de grande dinamismo explícitos nos três sistemas identificados:

O primeiro pólo compreende a cidade de Curitiba, somado à potencialidade do Centro Industrial da Transformação de Ponta Grossa. O segundo pólo é formado pelas cidades de Maringá e Londrina, as quais dariam atendimento a todo o Norte do Estado. O terceiro pólo fica no eixo das cidades de Cascavel e Guaíra provocando a concentração daquelas atividades necessárias a suportar e impulsionar o dinamismo do Sudoeste e do Oeste paranaense. (PARANÁ, s.d., p.41)

Há que se considerar que o processo de industrialização, ao longo da primeira metade do século XX, esteve fortemente representado em Curitiba e Ponta Grossa, ganhando peso no Norte Central nas décadas de 1960 e 1970. As mudanças da base produtiva dos anos 60, aliadas à política industrial desenvolvimentista dos anos 70, trasladaram a polaridade da localização industrial, dando elevado impulso ao então considerado primeiro polo. Em meados dessa década foi instalada a Cidade Industrial de Curitiba e implantada a Refinaria Presidente Bernardes, em Araucária, entre outras infraestruturas que propiciaram a vinda de grandes grupos empresariais, fazendo crescer significativamente o grau de inserção da região e do Estado na economia brasileira e internacional, atribuindo importância a produtos

dos segmentos mais modernos em detrimento dos tradicionais (NOJIMA *et al.*, 2004). Esforços governamentais se mantiveram no campo de suporte financeiro, por meio de investimentos do Banco do Desenvolvimento do Paraná (BADEP) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), recentemente revitalizado, para os segmentos da metalmeccânica.

A industrialização paranaense pós-anos 70 não se relaciona, portanto, com a continuidade das iniciativas industriais locais incipientes desde o início do século XX, mas sim com a completa ruptura, na medida em que se baseia num outro tipo de indústria, voltada para um outro mercado (nacional e internacional), com controle acionário externo, enfim, com um perfil muito distinto daquele predominante anteriormente. (FIRKOWSKI, 2002, p. 25)

A metrópole linear em fase de constituição no Norte Central do Estado ofusca-se com o reforço econômico e institucional obtido por Curitiba, ainda em processo inicial de metropolização, mas já beneficiada pelo peso dos investimentos públicos e privados, adequando e modernizando sua infraestrutura urbana. Obteve ainda respaldo formal, com a institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba, por lei federal, que lhe garantiu, por determinado período, inversões complementares em infraestrutura e serviços de interesse metropolitano.

A atual política estadual de desenvolvimento urbano e regional (PARANÁ, 2003) também se organiza a partir de programas específicos, entre os quais um deles assume a estruturação integrada das grandes aglomerações e suas respectivas regiões funcionais. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), responsável pela concretização desses programas, finalizou a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDE) (PARANÁ, 2007), embora sem atingir o nível de definição dos instrumentos de intervenção e das ações para a sua implementação.

Constata-se, assim, a presença do Estado demarcado os caminhos para a consolidação do espaço metropolitano de Curitiba como o elo principal da inserção do Paraná na divisão social do trabalho.

DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS E A CONSOLIDAÇÃO DA METRÓPOLE PARANAENSE

Como no Brasil, no Paraná a população também cresceu e se urbanizou em ritmo intenso, tendo como marco da transição a reestruturação produtiva do Estado (anos 60 e 70), que provocou mudanças gerando o esvaziamento de amplas áreas rurais e o destino migratório para os centros urbanos. Como fronteira agrícola nacional,

a população do Paraná saltou de pouco mais de 2,1 milhões de habitantes, em 1950, para quase 7 milhões em 1970, com taxas geométricas de crescimento anuais próximas e/ou superiores a 5% ao ano. A participação da população urbana no total da população do Estado manteve uma elevação acentuada, de 36,1%, em 1970, para 81,4% em 2000. A partir de então sofreu grande influxo, passando a manter-se a taxas de aproximadamente 1% ao ano.

Ao longo das décadas, o arranjo espacial e a diversidade funcional reforçaram a importância regional de alguns centros situados ao longo das principais rodovias, geograficamente desenhando uma rede relativamente distribuída, estruturada nos polos regionais (MOURA; MAGALHÃES, 1996). Com o crescimento elevado e a expansão física desses centros, a rede urbana paranaense passou a se articular a partir de aglomerações e, conseqüentemente, adquiriu maior grau de complexidade (MOURA, 2004). Mesmo com a ampliação e densificação da rede urbana, Curitiba consolidou-se como a metrópole paranaense, compondo, em sua aglomeração, um conjunto de municípios nos quais se concentram população, riqueza e conhecimento.

A dinâmica recente de crescimento nos municípios paranaenses é reveladora de um conjunto de municípios que não só concentra elevada parcela do contingente populacional do Estado, com tamanho de população superior a 50 mil habitantes, como mantém padrões de crescimento anual da população com taxas acima da média (em alguns casos acima do dobro da média) da taxa de crescimento do Paraná nos períodos 1991-2000 e 2000-2007. Entre eles destaca-se Curitiba e entorno imediato, considerando Araucária, Campo Largo, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Piraquara e Fazenda Rio Grande, e em seu entorno mais distante, Ponta Grossa.

Tomando em conta apenas municípios com mais de 100 mil habitantes em 2007, 32,8% da população do Estado está concentrada no entorno de Curitiba, Ponta Grossa, Castro e Paranaguá. O incremento de 721.045 novos habitantes no Paraná, entre 2000 e 2007, está distribuído da seguinte forma: 45,5% entre Curitiba (210 mil) e municípios vizinhos, como São José dos Pinhais (59,3 mil), Colombo (50,6 mil), Araucária (15,7 mil), Campo Largo (12,7 mil) e Fazenda Rio Grande (12,1 mil), assim como Ponta Grossa (32,7 mil).

Essa dimensão e dinâmicas populacionais fazem com que Curitiba e entorno se projetem como centralidade regional. O estudo Região de Influência das Cidades (REGIC), publicado pelo IBGE (2008), com base na análise de informações secundárias e pesquisa direta sobre existência e acesso a serviços e funções, destaca Curitiba e sua Área de Concentração de População (ACP), integrada por

13 municípios de seu entorno,³ como a única metrópole do Estado. Outros estudos já apontavam a condição metropolitana desse espaço. No estudo do IPEA (2002), Curitiba foi posicionada como “metrópole nacional”, juntamente com apenas mais sete capitais de estados, polarizando um dos 12 sistemas urbanos do país; no do Observatório das Metrópoles (2005), sua Região Metropolitana foi confirmada como de natureza metropolitana e inserida na mesma categoria (categoria 3) das principais aglomerações da rede urbana brasileira; em classificação realizada para o conjunto de municípios do Paraná (IPARDES, 2005), segundo características de centralidade, Curitiba detém, com raras exceções, mais que o dobro do valor dos indicadores analisados, comparativamente ao município subsequente, e é o único município paranaense que polariza uma aglomeração considerada metropolitana.

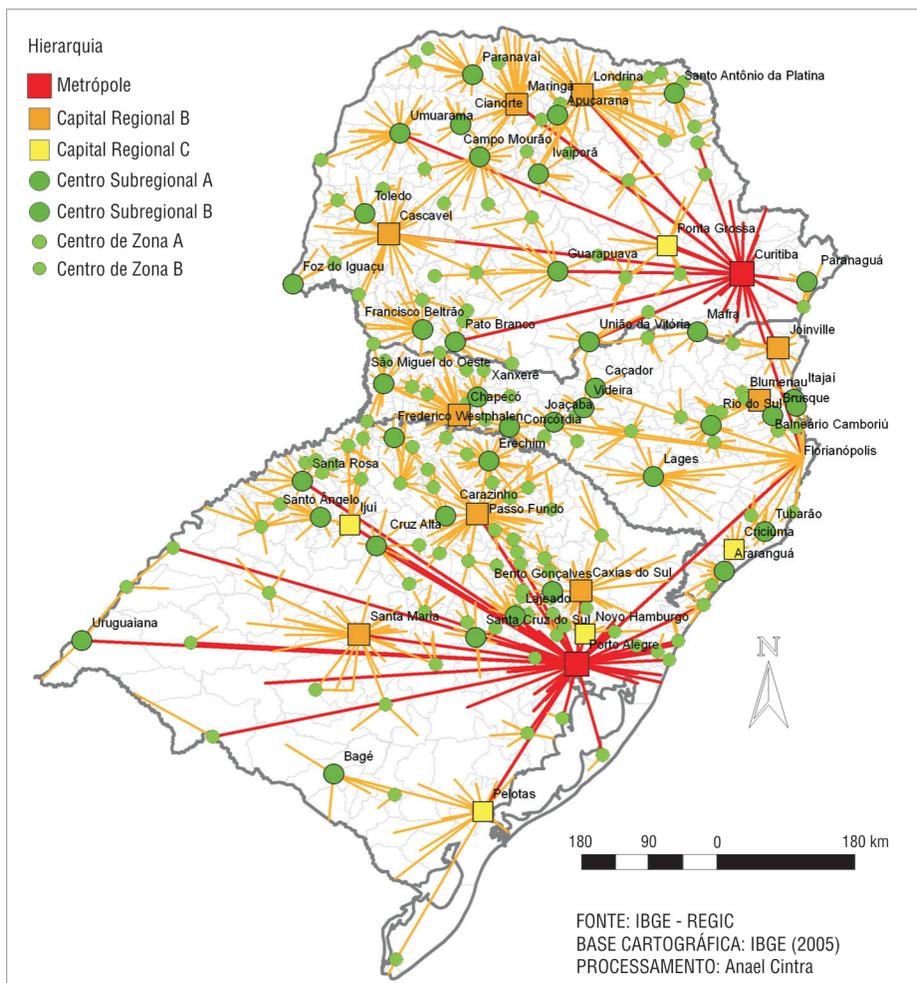
As ACPs de Londrina e Maringá, incluindo quatro e seis municípios, respectivamente, assim como Cascavel, são classificadas por IBGE (2008) como “Centros Regionais B”. Ponta Grossa não consegue acompanhar a trajetória de Cascavel e coloca-se como “Centro Regional C”, certamente sob influência redutora de suas funções pela proximidade com a metrópole. Também sob essa influência, porém de maneira inversa, Paranaguá, que anteriormente (IBGE, 2000) posicionou-se no final da hierarquia, galga agora o nível de “Centro Sub-regional A”. A importância das classes desses dois centros reforça a centralidade da ACP metropolitana de Curitiba. Observa-se que a conjunção em proximidade espacial dessas três centralidades aponta para uma expansão física aglutinadora da espacialidade metropolitana, reforçando sua presença como nó principal de polarização no Estado.

Na Região Sul, segundo o IBGE (2008), as ACPs de Curitiba e Porto Alegre destacam-se no comando da rede urbana da Região Sul (figura 1). Essas ACPs têm a peculiaridade de, além de polarizar toda a rede urbana dos respectivos estados, transcender sua polarização para o Estado de Santa Catarina, inserindo em suas redes as áreas de abrangência das principais centralidades catarinenses, ora com exclusividade, ora compartilhando a polarização.

Consoante aos fluxos desenhados pela região de influência das cidades, os movimentos pendulares da população para trabalho e/ou estudo em município distinto do de residência, conforme Censo Demográfico de 2000, demonstram a abrangência física da aglomeração que se forma, induzida pelos diferentes papéis desempenhados pelos municípios. Há receptores, há evasores, há aqueles que ao mesmo tempo recebem e alimentam municípios vizinhos. O desenho desses fluxos mostra movimentos no interior desses, em todas as direções, com vetores majoritários e convergentes.

³ Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

FIGURA 1 - REGIÕES DE INFLUÊNCIA DAS CIDADES DA REGIÃO SUL



Os principais absorvedores de população de outro município para trabalho e/ou estudo são as principais centralidades do Estado. Curitiba recebia, em 2000, 174,1 mil pessoas, Maringá, 30,2 mil, e Londrina 28 mil, sendo os únicos municípios com fluxos superiores a 10 mil pessoas. Destes, respectivamente 75,3%, 71,7% e 61,8% das pessoas se movimentam apenas para o trabalho. Além de sobressair-se em relação a outros centros, Curitiba ainda se reforça pelos elevados fluxos de entrada em municípios de sua ACP, como São José dos Pinhais (9,9 mil, dos quais 82,9% para o trabalho), Pinhais (8,8 mil), Araucária (4,6 mil), Colombo (4,3 mil), Campo Largo (2,5 mil) e Quatro Barras (2,4 mil), assim como Ponta Grossa (3,6 mil), além de Piraquara, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Carambei (este no entorno de Ponta Grossa), com fluxos entre mil e 2 mil pessoas.

Esse amplo conjunto de municípios, relacionados como receptores, indica que, apesar de já se perceber uma maior integração entre as várias espacialidades do Estado na divisão territorial do trabalho, a participação majoritária do arranjo urbano-regional de Curitiba o consolida como ponto de convergência dos movimentos pendulares.

Os municípios que se destacam por fluxos de saída já apresentam um comportamento menos heterogêneo, sem nenhuma supremacia. Colombo (41,2 mil pessoas), Curitiba (29,6 mil), Pinhais (24,2 mil), São José dos Pinhais (24,3 mil), Almirante Tamandaré (23,2 mil), Piraquara (17,5 mil) e Fazenda Rio Grande (12,6 mil), entre outros com fluxos menores, desenham um denso e complexo sistema de conexões intrametropolitano. Nesse sistema revelam-se os distintos papéis e especificidades, com elevado grau de complementaridade, medidos na proporcionalidade do total de pessoas que entram ou saem em relação ao total de pessoas dos respectivos municípios, que estudam e/ou trabalham. São esses fluxos que tornam nítidos os “municípios-dormitório”, ou seja, caracterizados por elevadas proporções de saídas, particularmente para o trabalho, em relação ao total da população do município que trabalha e/ou estuda: Almirante Tamandaré (42,1%), além de Piraquara, Pinhais, Colombo, Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Campina Grande do Sul, Itaperuçu, Quatro Barras e Balsa Nova, todos com mais de 20% dos fluxos.

Essas informações, que expressam pessoas em movimento, mostram a dinâmica existente entre os municípios do arranjo urbano-regional de Curitiba, com fluxos multidirecionais e densos. Mais que isso, ressaltam a dissociação existente entre o local de trabalho e o da moradia, situação que acarreta em desgastes, seja pelas exigências da mobilidade, nem sempre em condições adequadas, seja pela permanência de familiares que requerem serviços e cuidados, também onerosos particularmente aos municípios-dormitório, assim chamados exatamente por não lograrem atividades econômicas na quantidade e qualidade de absorver sua própria mão-de-obra, sofrendo, conseqüentemente, com a baixa arrecadação.

Duas hipóteses levantadas por Rodriguez (2008) merecem ser discutidas nas localizações periféricas desse arranjo: uma redistribuição das classes mais abastadas (por gentrificação, condomínios fechados nas periferias, verticalização das áreas centrais dos municípios), e desse modo, uma aproximação dos grupos socioeconômicos em algumas zonas das cidades, tendendo a espairecer a segregação, ao menos nessa escala; e a dualização e crescente desigualdade provocadas pelo modelo econômico vigente, com a pertinaz periferização dos pobres.

Na dinâmica observada, Deschamps e Cintra (2008) confirmam a existência de segregação socioespacial entre o polo e os municípios periféricos, que funcionam como abastecedores da demanda por mão-de-obra da economia da metrópole. Destes, a população que sai auferem rendimentos maiores que os que ficam. A própria condição referente à mobilidade se distingue, pois as diferentes faixas de renda têm acesso diferenciado aos meios de transporte, sendo que as menos favorecidas não têm outra opção que não o transporte coletivo, já bastante saturado pela demanda e ampliação dos trajetos. Para ambas a distância a ser percorrida oferece dificuldades, pois enquanto para os pobres estas se relacionam com o grande tempo de viagem, condições de transporte incômodas e custos relativos altos, para os setores de alta renda suburbanizados, vinculam-se a congestionamentos e custos de transporte.

Também se distinguem os espaços urbanos e os serviços públicos, dado que os de melhor qualidade são oferecidos em Curitiba, e quando de competência da administração municipal, muitas vezes restringem o acesso apenas a moradores locais. Os menores níveis de rendimento dos trabalhadores que permanecem em seus municípios para o trabalho também levam a crer que essas pessoas tenham mais dificuldade de mobilidade e acesso aos espaços e serviços públicos mais centrais e mais qualificados. Se por um lado, a permanência para o trabalho no mesmo município de residência é positiva no que se refere à redução do custo e do desgaste pelo deslocamento, por outro, conforme Rodriguez (2008), ela pode resultar num “encapsulamento/isolamento” dos pobres, completando o círculo de segregação territorial residência-escola-trabalho. No caso dos ricos, esse encapsulamento, na escala municipal ou da comunidade, não parece ainda ser a tônica; mesmo assim, os condomínios residenciais nas periferias tentam oferecer todo tipo de opções de permanência, menos as relacionadas ao trabalho.

De qualquer modo, se não extremada, esses fatos confirmam a segregação residencial sociolaboral (SRS), conforme Rodrigues (2008, p. 3),

La SRS preocupa por varias razones: debilita las finanzas de los municipios pobres, afecta a los residentes de las áreas pobres porque en igualdad de otras condiciones tienen peores desempeños – es decir, opera un “efecto vecindario” adverso, sea por déficit relativos de equipamiento, servicios, capital social (contactos) o capital cultural (códigos), sea por ausencia relativa de modelos de rol, sea por superávit de problemas comunitarios o sea por el factor estigma –, dificulta la integración social ya que se asocia al desconocimiento mutuo entre los grupos socioeconómicos y se vincula con ingobernabilidad y anomia en las áreas pobres “segregadas”. Por todo esto, se le considera un mecanismo que tiende a reproducir la pobreza y las desigualdades preexistentes, así como a erosionar la gestión y el desarrollo.

Tal segregação residencial e socioeconômica, ao menos no entorno metropolitano de Curitiba e ressalta a importância de se pensar, para esses espaços mais densos de movimentos pendulares, políticas adequadas de emprego, moradia, mobilidade, entre outras políticas sociais.

A incidência elevada desses movimentos caracteriza um arranjo complexo no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas, já que materializa a expansão física de uma cidade sobre mais de um ou sobre conjuntos de municípios autônomos, conformando um espaço único, sob intensa renovação de usos e valorização diferenciada do solo, em função do crescimento e da dinâmica de apropriação. Nele sucedem-se movimentos de expansão e densificação, verticalização e periferação, promovendo ocupações legais de loteamentos regulares e ocupações ilegais em loteamentos vazios ou adentrando áreas ambientalmente vulneráveis, exigindo um controle articulado. A proliferação de demandas diversificadas impõe, fundamentalmente, um exercício contínuo e também articulado de planejamento e implementação de funções públicas de interesse comum a mais de um município – exercício este imprescindível, mas de difícil consecução.

DENSIDADE ECONÔMICA E INSTITUCIONAL

A EXPANSÃO ECONÔMICA DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Levando em consideração os movimentos pendulares da população, observa-se que a presença de infraestrutura viária adequada é elemento facilitador a conexões entre municípios aglomerados. Em se tratando de fluxos de mercadorias, essa presença e sua necessária adequação constituem requisitos que orientam a seletividade das escolhas do capital.

A rede das principais centralidades e aglomerações urbanas paranaenses apoia-se no sistema viário principal do Estado, o qual, em relação ao sistema secundário, apresenta as melhores condições de trânsito. Curitiba e sua aglomeração se beneficiam do principal nó viário: as rodovias BR 277, que cruza o Paraná de leste a oeste, ligando Paranaguá a Foz do Iguaçu; a BR 376, que atravessa o Paraná do extremo noroeste até a divisa com Santa Catarina, de onde prossegue como BR 101, rumando a Joinville; a BR 116, que faz a conexão entre o Estado de São Paulo e o sul do Brasil; e, também ligando São Paulo ao sul, ainda que precariamente, a BR 476, que atravessa a aglomeração metropolitana de Curitiba em direção a União da Vitória.

A presença dessa infraestrutura rodoviária reforça as articulações entre os centros e garante os fluxos da atividade econômica, servindo como suporte físico para as interconexões, além de definir um espaço de concentração e densificação, como

conceituam Santos e Silveira (2001). No caso de Curitiba e entorno, associada ao suporte à atividade industrial já instalada no período desenvolvimentista, essa infraestrutura foi fundamental para fazer convergirem os benefícios de alguns processos que se instauraram em território nacional, motivados pela seleção dos lugares para a instalação das atividades econômicas. Tais processos, de modo geral associados a movimentos de desconcentração, sobretudo da atividade industrial, acentuaram a inserção diferenciada na divisão regional do trabalho, agudizando disparidades regionais. Seus reflexos na dinâmica da economia paranaense beneficiaram particularmente o arranjo urbano-regional de Curitiba, dada sua localização privilegiada em relação aos vetores de distribuição e expansão da atividade econômica a partir do Sudeste brasileiro.

O arranjo estaria, assim, nos vetores do que Diniz (1991) compreende como uma “aglomeração poligonal”; ou seja, no polígono da desconcentração, iniciada nos anos 70, cujos vértices circunscrevem-se a Belo Horizonte, Uberlândia, Maringá, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos, incorporando espaços equipados e ricos em externalidades.

Essa desconcentração levou à reconcentração da atividade produtiva, como também sugere Diniz (1999), a partir dos impactos da reestruturação produtiva e da mudança do padrão tecnológico das indústrias pós-anos 90. O espaço metropolitano de São Paulo estaria sendo reforçado pelas condições de atrair segmentos da indústria de alta tecnologia, pela disponibilidade de recursos de infraestrutura científica e tecnológica, pela qualificação do mercado de trabalho e amplitude do mercado de consumo, tendendo a um reforço do processo de reaglomeração na região Centro-Sul, especialmente nas cidades dotadas de boas condições locais.

Firkowski (2005, p. 76), tomando o Paraná como exemplo, anota que a “desconcentração não se faz pela supremacia da transferência de unidades produtivas, mas pela implantação de novos estabelecimentos, muitos dos quais pertencentes a uma mesma empresa e que possuem múltiplas localizações”. Muitas novas empresas não atuavam no país, outras foram beneficiadas pelos incentivos oferecidos, além das demais vantagens de infraestrutura, serviços, mercado e facilidade de acesso ao Mercosul.

Essas dinâmicas nacionais encontram, nos anos 90, uma aglomeração metropolitana já consolidada e qualificada às exigências do capital; consolidação que se concretizou em um curto espaço de tempo. No Paraná, em 1970, as atividades do setor primário respondiam por mais de 40% da renda gerada. A partir de então, progressivamente passaram a ser superadas pelas da indústria, que incrementaram sua participação, atingindo, em 2005, o marco de 50% dessa renda. A base produtiva, tecnicamente modernizada e com grande expansão de culturas, passou a produzir *commodities* e incrementou a agroindustrialização.

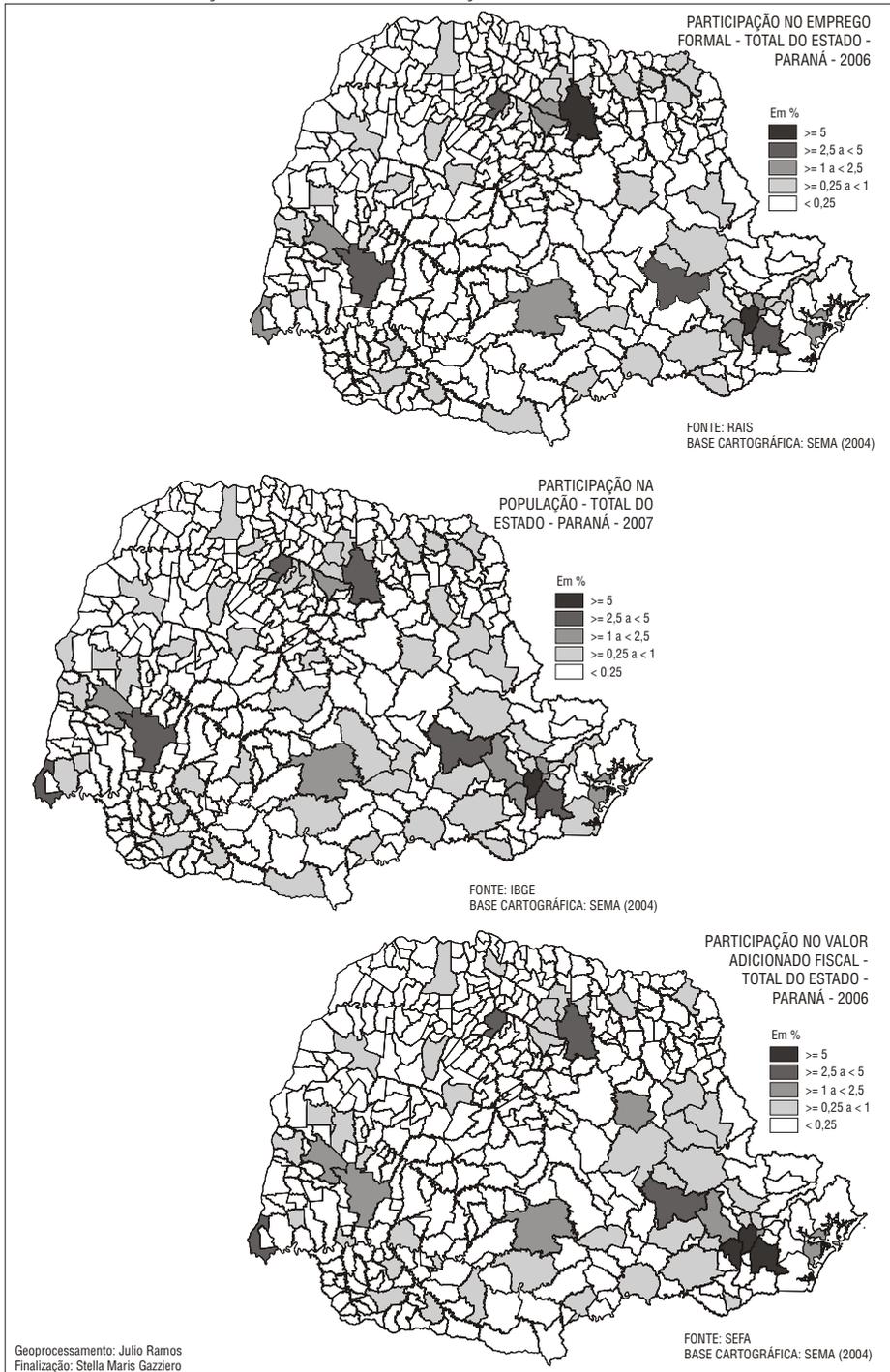
Surgiram também ramos modernos relacionados ao segmento metalmeccânico, concentrados na aglomeração metropolitana de Curitiba (IPARDES, 2004; 2005). Houve, assim, o reforço da metrópole e de algumas centralidades do interior.

Numa trajetória da participação dos municípios no valor adicionado fiscal (VAF) total do Estado desde 1975, já com a matriz industrial em curso, o conjunto de municípios que participam com mais de 1% é relativamente pequeno ao longo desses anos. Decrescem de 17, em 1975, para 13 em 2006, tendo oscilado ao longo do período. O total do VAF que concentram, ao contrário, desenvolve trajetória de crescimento, também com pequenas oscilações no período, partindo de 47,8% do total do VAF do Paraná, em 1975, para 60,1% em 2006, num acréscimo de 12,3 pontos percentuais. Nesse percurso, apenas Araucária (10,5 pontos percentuais), São José dos Pinhais (7,2), Curitiba (4,7) e Foz do Iguaçu (3,3) obtiveram acréscimos superiores a 1 ponto percentual. Pinhais, criado nos anos 90, assume participações superiores a 1% desde 1996. Londrina é o município que mais perde pontos percentuais na participação ao longo desses anos (-2,8), seguido de Umuarama (-1,3) e Paranaguá (-1,1).

Saliente-se que as participações não significam perdas brutas, mas o acomodamento de mudanças na condução da dinâmica econômica. Nesse sentido, Araucária, após a instalação do polo petroquímico vem mantendo sua participação elevada, porém oscilando conforme o comportamento do segmento, participando em 2006 com 10,8% do total do VAF do Estado. O mesmo se dá com São José dos Pinhais que, com os investimentos dos anos 90 no município, teve sua participação subindo de 1,4%, em 1985, para 7,7% em 2006. Curitiba vem se posicionando em cada período como o principal expoente da concentração do VAF no Estado, tendo subido de 13,5%, em 1975, para 18,2% em 2005, cabendo considerar ápices superiores a 20% em 1989 e anos 90. A quarta maior participação é de Foz do Iguaçu, 3,9%, em 2006 – mostrando um elevado degrau na escala das participações –, que tem se mantido entre as primeiras desde os anos 90, como resultado da operação da Usina de Itaipu.

No entorno metropolitano, concentram-se com participação superior a 1% em 2006, além dos três municípios citados, Campo Largo (1%) e Pinhais (1,7%); nas proximidades, Ponta Grossa (3,2%) e Paranaguá (1,2%). No Norte Central, Londrina (3,6%) e Maringá (3,1%); no Oeste, além de Foz do Iguaçu, Cascavel (1,9%) e Toledo (1,3%). Se forem considerados outros níveis de participação, pode-se perceber que os municípios com até 0,25% do VAF do Paraná alinham-se em proximidade a estes (figura 2). Isso mostra o quanto a geração de riqueza está concentrada no território, particularmente no arranjo urbano-regional de Curitiba, e que ao se distribuir, outra vez se concentra, com menor relevância, nas aglomerações do Norte Central e do Oeste.

FIGURA 2 - CONCENTRAÇÕES VAF+EMPREGO+POPULAÇÃO



Setorialmente, essa concentração se manifesta com mais intensidade. Em 2005, 13 municípios, porém não os mesmos, participavam com mais de 1% do total do Estado na Indústria e no Comércio, totalizando respectivamente 75,1% e 71% do total setorial. Nos Serviços, apenas 10 municípios participam com mais de 1% do VAF setorial, compondo 83,6%.

Araucária tem a maior participação no VAF da Indústria (23,8%) e Curitiba a segunda nesse setor (19,1%) e a primeira nos dois outros (30,2% do Comércio do Estado e 52,5% dos Serviços, sendo este o setor que mais concentra. Aparecem com mais de 1% nos três setores São José dos Pinhais, Araucária, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Paranaguá e Cascavel, salientando-se como polaridades econômicas no Estado. Reforçam a aglomeração metropolitana e seu entorno imediato e mais distante, ou seja, o arranjo urbano-regional de Curitiba.

No tocante ao emprego formal entre 1985 e 2005, o conjunto de municípios do entorno da metrópole, considerando-se apenas aqueles com participação superior a 1% do total do Estado em 2005, atinge a participação de 41,37%, incluindo Ponta Grossa, Paranaguá e os do entorno imediato a Curitiba, como São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais e Colombo (figura 2). Curitiba responde por 30,8% do total do Estado, sofrendo relativos declínios.

No entanto, os maiores incrementos se deram em Curitiba, que ao longo das duas décadas consideradas criou 219.519 empregos formais, elevando para 648.706 seu contingente de empregados. O incremento registrado aproxima-se do dobro do segundo maior contingente de empregados formais do Estado, observado em Londrina (121.991).

É importante registrar que, calculando o incremento dos empregos formais nos intervalos 1985/1995 e 1995/2005, a maioria dos municípios do Paraná apresentou maior incremento no segundo intervalo, enquanto Curitiba reduziu para menos da metade o incremento obtido no segundo período, com relação ao primeiro.

No que se refere ao emprego formal da indústria, considerando-se municípios com participação no total do segmento no Estado superior a 1% (21, em 2005, totalizando 59,4% do total do emprego industrial), 7 estão no entorno metropolitano, respondendo por 30,5% do emprego industrial. Curitiba vem tendo participação declinante na última década, deixando o marco dos 19% para alcançar 15,9%, entre 1995 e 2005. Entretanto, São José dos Pinhais tem o maior incremento de empregos registrado entre 1995 e 2005, agregando novos 12.162 empregados formais e superando o montante dos 23 mil empregos formais industriais. Curitiba agregou 3.875 empregos, atingindo 78.570 empregos formais da indústria em 2005. O crescimento da participação vem se distribuindo entre um conjunto

crecente de municípios localizados no interior do Estado. Apesar disso, tanto a produtividade do trabalho quanto a renda do trabalhador são sensivelmente mais elevadas no entorno metropolitano (IPARDES, 2008).

O perfil concentrador da geração da renda e do emprego fica mais nítido ao se analisar a localização dos maiores estabelecimentos, segundo faturamento, nos municípios do Paraná. Considerando os 300 estabelecimentos com maior faturamento em 2005, segundo informações da SEFA, tem-se que 65 deles estão em Curitiba, 35 em Araucária, 18 em São José dos Pinhais e outros 30 em municípios do entorno metropolitano; tem-se ainda 50 estabelecimentos em Paranaguá e 11 em Ponta Grossa. Em termos de faturamento, 21,5% do total do conjunto dos 300 maiores estabelecimentos é gerado em Curitiba, 20,1% em Paranaguá, 18,6% em Araucária, 8,9% em São José dos Pinhais e 4,08% em Ponta Grossa, detendo-se apenas aos municípios com geração superior a 5% do total dos 300 maiores estabelecimentos.

No Norte Central tem-se um segundo polo concentrador de grandes estabelecimentos, e um terceiro polo concentrador está no Oeste paranaense.

Comparativamente a 1997, período em que se expandiam as atividades a partir de Curitiba e entorno, Curitiba predominava com uma concentração ainda maior do número de estabelecimentos (97) e do faturamento (35,8%) entre os 300 maiores do Paraná. Nesse intervalo de tempo, Paranaguá dobrou o número de estabelecimentos, Araucária superou o dobro, São José dos Pinhais teve acréscimo relevante, enquanto outros se mantiveram inalterados. Enquanto em 1997 eram 63 municípios que possuíam estabelecimentos entre os 300 com maior faturamento, em 2005 são 59, em um movimento concentrador, no qual a redistribuição dos grandes estabelecimentos se dá beneficiando majoritariamente o arranjo urbano-regional de Curitiba, em detrimento do restante do Estado.

Tomando por base indicador apresentado pelo REGIC (IBGE, 2008) quanto ao número de sedes das maiores empresas do Brasil, tendo por fonte as revistas Exame - Melhores e Maiores e Valor Econômico-Valor1000, de um total de 1.124 sedes, 83 estão localizadas no Paraná. Destas, 40 na ACP de Curitiba, 2 em Ponta Grossa e 2 em Carambeí. Da mesma base de dados, segundo informações extraídas do Banco Central do Brasil, há uma elevada concentração de bancos e ativos financeiros na ACP de Curitiba. Dos 809 bancos distribuídos entre os municípios do Paraná, 71 estão nessa ACP, que responde por 72,37% dos ativos do Estado. Seguidamente, está a ACP de Londrina, com 19 bancos e 3,86% dos ativos, e a ACP de Maringá, com 14 bancos e 2,49% dos ativos. Cascavel, Ponta Grossa e Foz do Iguaçu também se destacam: o primeiro com 13 bancos e 1,92% dos ativos financeiros, os demais com 11 bancos e, respectivamente, 1,12% e 0,48% dos ativos.

A CONFIGURAÇÃO DE UMA AGLOMERAÇÃO INDUSTRIAL

A partir de meados dos anos 70, na indústria de transformação, houve uma concentração dos segmentos modernos da metalmecânica em Curitiba e municípios do entorno, atraídos por incentivos da criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e do Centro Industrial de Araucária (CIAR) – empreendimentos que resultaram das gestões de reforço da política de industrialização do Estado. No princípio dos anos 80, essa aglomeração já contribuía com mais de 1/3 do valor adicionado fiscal total do Paraná. Após os anos 90, com a incorporação de montadoras estrangeiras, de fornecedores diretos e com a expansão dos segmentos já instalados, reforçou-se ainda mais essa concentração. Nessa trajetória crescente, o entorno imediato da metrópole, considerando-se apenas municípios com participação superior a 0,25% no total do VAF da indústria do Estado, passa a responder, em 2005, por 62,6% da renda industrial estadual. Na mesma trajetória, municípios do entorno mais distante também obtiveram incremento na atividade. Focando o mesmo corte de participação, que entre esses municípios inclui apenas Ponta Grossa, Carambeí e Paranaguá, a participação do arranjo urbano-regional, constituído então pelo aglomerado metropolitano e por outros centros e aglomerações do entorno mais distante, atinge os 70%.

Nesse período, ocorreu um processo de expansão física da área dinâmica da indústria dos dois principais distritos industriais metropolitanos (CIC e CIAR) em direção a municípios vizinhos a Curitiba, da própria aglomeração ou do entorno mais distante (FIRKOWSKI, 2001; NOJIMA; MOURA; SILVA, 2004). Foram privilegiados aqueles que ofereceram maiores vantagens comparativas, atendendo ao novo padrão locacional, particularmente os posicionados na proximidade das rodovias principais que interligam mercados fornecedores e consumidores, com mais facilidades para a recepção de insumos e escoamento da produção.

A estrutura industrial recebeu suporte de uma estratégia estadual de atração de investimentos, basicamente implementada por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros (LOURENÇO, 2002) que beneficiaram o aglomerado metropolitano, cujos principais rearranjos espaciais foram provocados pela indústria de material de transporte. Ainda que o município de Curitiba tenha tido papel preponderante na atratividade dos capitais, os investimentos realizados favoreceram os municípios de São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras, Campo Largo, Colombo e Fazenda Rio Grande, além de municípios ligados à indústria de minerais não-metálicos, reforçados pelo crescimento da indústria cimenteira, como Rio Branco do Sul, Almirante Tamandaré e Balsa Nova.

Análise desenvolvida por Lemos *et al* (2005), que identifica no Brasil 15 “aglomerações industriais existentes e significativas” (AIEs), traz resultados reveladores de uma AIE que engloba um conjunto de municípios do entorno próximo e mais distante da metrópole de Curitiba, transcende os limites político-administrativos do Estado e se une a um amplo conjunto de municípios de Santa Catarina, incluindo Joinville e entorno.

Segundo os autores, as análises de autocorrelação espacial evidenciam a existência de transbordamentos espaciais entre municípios contíguos; ou seja, existe um efeito multiplicador do produto industrial no espaço delimitado pela AIE, composto fundamentalmente por firmas que inovam e diferenciam produtos, e firmas especializadas em produtos padronizados. Afirmam que

a aglomeração de Curitiba possui relativamente maior “qualidade industrial” medida pela participação de firmas que inovam e diferenciam produtos no produto industrial do aglomerado. O mais relevante, em termos de dinamismo industrial no espaço, é que ambas [Curitiba e Porto Alegre] lideram dois corredores industriais regionais, formados, respectivamente, por Porto Alegre-Caxias do Sul e Blumenau-Joinville-Curitiba-Londrina-Maringá, o que revela vantagens potenciais de atração industrial em função das externalidades de serviços produtivos especializados e complementaridade produtiva decorrentes das vantagens de proximidade geográfica. (LEMOS *et al.*, 2005, p. 346)⁴

Os autores ressaltam que o resultado positivo do modelo aplicado evidencia que a interação entre firmas que inovam e diferenciam produtos, e firmas especializadas em produtos padronizados, por meio da proximidade geográfica, é um fator possivelmente relevador de dinamismo do conjunto da aglomeração, e que esse dinamismo pode beneficiar inclusive firmas, aí localizadas, com menor produtividade e que não diferenciam produtos.

A mesma metodologia, aplicada em estimativas do grau de correlação espacial entre municípios, com base em firmas industriais com potencial exportador, aponta a configuração de um conjunto bastante similar de aglomerações industriais exportadoras (AIEs) (MORO *et al.*, 2006). Entre elas distinguem-se AIEs de grande escala e localizadas, conforme participação no piso das exportações, entre as quais posiciona-se a aglomeração de Curitiba, incluindo Ponta Grossa, Paranaguá e mais 13 municípios, avizinhandose espacialmente da de Joinville, com mais 29 municípios.

⁴ Os autores baseiam-se na teoria desenvolvida por RALLET, A., TORRE, A. (orgs.). *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica, 1995; HENDERSON, V. *Marshall's scale economies*. 1999 (NBER Working Paper, 7.358); FUJITA, M., THISSE, J. F. The formation of economic agglomerations: old problems e new perspectives. In: HURIOT, J. M., THISSE, J. F. (eds.). *Economics of cities: theoretical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

A discussão posta nessa análise também evidencia possíveis transbordamentos espaciais entre municípios contíguos, ou seja, a existência de um efeito multiplicador do potencial exportador em um espaço contínuo. “As firmas com maior tendência à aglomeração são aquelas com elevados requisitos locacionais, especialmente os relacionados às atividades intensivas em informação e conhecimento, que requerem escalas urbanas elevadas e diversidade produtiva”. (MORO *et al.*, 2006, p. 116) Assim, essas aglomerações industriais exportadoras expressam a contiguidade geográfica como força centrípeta da atividade exportadora das firmas industriais. No caso das aglomerações identificadas no sul do Brasil, as ALEX de Curitiba e de Joinville revestem-se de grande relevância, “pela sua escala e capacidade de incorporação da extensa área industrial quase contígua, possuindo larga escala e grande potencial exportador, com elevada capacidade de integração produtiva”. (p. 119-120)

Acompanhando o fortalecimento da indústria, os setores Comércio e Serviços também se fortaleceram no entorno metropolitano, modernizando-se, incorporando novas atividades diante das demandas modificadas e assumindo um novo perfil (FIRKOWSKI, 2002). A importância auferida por essa aglomeração e as características de sua atividade econômica garantem certa autonomia regional, substituindo a ideia de complementaridade exercida pela economia paranaense, particularmente em relação à de São Paulo, pela noção de uma economia que se afirma como um dos elos de uma rede cada vez mais integrada e articulada com o exterior, cuja dinâmica vem definindo o processo de criação de riquezas na economia brasileira (MACEDO; VIEIRA; MEINERS, 2002, p. 18).

Essa nova lógica de distribuição da atividade econômica entre municípios provocou transformações socioespaciais e efeitos ambientais marcantes. Seus custos e benefícios revelam uma favorável expansão das condições de produção em alguns municípios, capacitando sua infraestrutura e promovendo diversificação funcional, contrapondo-se a uma aguda intensificação da desigualdade socioespacial intraurbana e intermunicipal (IPARDES, 2005). A estratégia de atração da atividade econômica acabou por reforçar os fluxos migratórios para a região, que em parte somaram-se à população pobre das favelas e periferias, acentuando a desigualdade. Mesmo com o crescimento da oferta de empregos, grande contingente de mão-de-obra permanece fora do mercado (DELGADO, 2001). Tal estratégia agudizou a ameaça ao ambiente, dado que as novas atividades, rompendo com o padrão anterior de alocar-se em distritos industriais, passaram a dispersar-se por áreas até então ambientalmente protegidas, particularmente por constituírem reservas de mananciais (FIRKOWSKI, 2002).

A DENSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A elevada densidade observada nos dados econômicos se confirma quando da análise da distribuição espacial da infraestrutura científica e tecnológica no Estado, tendo em conta o papel fundamental que essa infraestrutura desempenha em favor do desenvolvimento regional. Nessa infraestrutura, integram-se: o sistema de ciência e tecnologia, como dinamizador do desenvolvimento tecnológico e empresarial e indutor de modificações na base tecnológica; o sistema de ensino e pesquisa das universidades e faculdades públicas e privadas e das escolas técnicas, interagindo com empresas da região, por meio de atividades de ensino, pesquisa, geração e difusão de inovações tecnológicas, e como responsável pela oferta de força de trabalho qualificada; as agências de desenvolvimento e instituições de desenvolvimento empresarial, mobilizando competências e capacidades de ação em projetos estratégicos regionais (IPARDES, 2005).

A maior concentração de institutos, fundações de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, incubadoras e parques tecnológicos, e instituições de ensino superior, nos municípios paranaenses, encontra-se no entorno metropolitano, especialmente em Curitiba, Ponta Grossa e São José dos Pinhais (IPARDES, 2006). Considera-se, nesse sentido, seu papel no sucesso produtivo e as possibilidades diferenciadas de gerar inovação e conhecimento; papel esse reforçado pelas mudanças tecnológicas, agregando vantagens comparativas às regiões (DINIZ; SANTOS; CROCCO, 2006).

Informações de 2005 obtidas por IPARDES (2005 e 2006) destacam, em Curitiba, a presença de instituições do Sistema Estadual de Ciência e Tecnologia, incubadoras ligadas a instituições de ensino e pesquisa, e empresas particulares; em Ponta Grossa está instalada a Incubadora Tecnológica de Ponta Grossa (IntecPonta) e o Hotel Tecnológico do CEFET, atuando nas áreas de tecnologia de alimentos, eletrônica e mecânica, além de um polo regional do Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR). O mesmo padrão é observado na distribuição das instituições de ensino superior (IES), que se encontram em 17 municípios do entorno próximo ou mais distante de Curitiba – 1.º espaço relevante (IPARDES, 2005), concentrando 82 sedes, *campi* ou extensões de IES (48 em Curitiba e 12 em Ponta Grossa).

Os cursos técnicos públicos também se concentram, em sua grande maioria, nesses municípios, com destaque para Curitiba (56 cursos) e Ponta Grossa (9 cursos). Em relação aos demais cursos técnicos, eles estão presentes em apenas 40 municípios, a grande maioria concentrada no entorno metropolitano, com destaque para Curitiba (40 cursos) e Ponta Grossa (13).

Segundo informações da base de dados do REGIC (IBGE, 2008) sobre cursos de graduação e pós-graduação, com fonte em dados do INEP/Censo da Educação Superior, em 2004 o Paraná possuía 804 cursos de graduação, com um total de 292.018 alunos matriculados. Esses cursos se concentram nas ACPs de Curitiba (129 cursos), Maringá (65) e Londrina (59). Cabe destaque a Ponta Grossa, com 43 cursos. A ACP de Curitiba responde por 38,2% dos alunos matriculados no Estado, e Ponta Grossa, por 4,26%, reforçando a concentração no arranjo urbano-regional de Curitiba.

No âmbito da pós-graduação, essa mesma base de dados dá destaque aos cursos com avaliação 6 e 7 da CAPES, em 2005, o que no Paraná só acontece em quatro cursos na ACP de Curitiba e dois na ACP de Maringá. Outra informação dessa base de dados, que referencia a infraestrutura científica e tecnológica, é o número de domínios na internet, extraída da fonte Registro.br 2005/2006. Do total de 49.716 domínios encontrados no Paraná, 63,6% estão na ACP de Curitiba, e em Ponta Grossa 2%, únicos municípios com mais de 1%.

Essa concentração tende a se adensar, dado que, conforme Haddad (2007), o novo ciclo de expansão da economia, intensivo em ciência e tecnologia, poderá provocar uma reconcentração espacial no sul e sudeste do país, dada a atual distribuição espacial de fatores não-tradicionais entre as regiões brasileiras.

PERSPECTIVAS DE DESCONCENTRAÇÃO OU PERMANÊNCIA DO PROCESSO?

A agregação dos indicadores selecionados para efeitos da presente análise (quadro 1) ilustra quão elevada é a concentração econômica e institucional no arranjo urbano-regional de Curitiba⁵ e ressalta sua relevância no conjunto do Paraná.

Assim, o conjunto de municípios articulados no entorno metropolitano, muito mais que representar uma localização em proximidade geográfica de três aglomerações urbanas – a de Curitiba, Ponta Grossa e a litorânea –, configura um arranjo urbano-regional, pelo peso que desempenha na economia estadual, pela abrangência de sua polarização funcional e pela natureza das atividades, que permite uma inserção diferenciada na divisão social do trabalho.

⁵ Embora o arranjo urbano-regional de Curitiba não tenha limites rígidos, mesmo porque é um arranjo em constante movimento, para efeitos da composição desse quadro síntese foram considerados os municípios da mesorregião metropolitana de Curitiba, exceto municípios do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, assim como da aglomeração Ponta Grossa/Castro/Carambeí.

QUADRO 1 - INDICADORES SELECIONADOS - PARTICIPAÇÃO DO ARRANJO URBANO-REGIONAL DE CURITIBA NO TOTAL DO PARANÁ

INDICADOR	PARTICIPAÇÃO % DO ARRANJO
População Total 2007	37,14
Pendulares Saída Total 2000	51,92
Pendulares Entrada Total 2000	57,82
VAF Total 2005	64,58
VAF Indústria 2005	70,54
VAF Serviços 2005	71,91
Emprego Formal Total 2005	47,41
Emprego Formal Indústria 2005	37,43
Emprego formal Serviços 2005	56,09
Estabelecimentos entre os 300 maiores	67,00
Faturamento entre os 300 maiores	77,87
Maiores Empresas do Brasil	55,42
Agências de Bancos	16,32
Ativos Financeiros	74,50
Domínios Internet	66,81
Ativos (incubadora tecnológica, IES, parque tecnológico e instituição de pesquisa)	37,02

FONTES: IBGE, SEFA, RAIS, IPARDES

Os resultados da análise dos indicadores selecionados materializam, no Paraná, o conceito de “região concentrada” de Santos e Silveira (2001) – dentro mesmo da região concentrada definida pelos autores, o Sudeste brasileiro –, pelo adensamento de técnica, informação, infraestrutura e serviços, dos fluxos de pessoas e mercadorias. Confirmam também que dentro da própria região concentrada, o crescimento é desigual e combinado, como se constata na convivência em grande proximidade de diferentes graus de inserção de municípios, ou parte deles, na dinâmica da região.

Embora se distingam três espaços de maior concentração no Paraná – o de Curitiba, o do Norte Central e o do Oeste –, há no entorno de Curitiba a evidência mais consolidada da presença do meio técnico-científico-informacional, que se implantou sobre um espaço urbanizado e portador de denso sistema de relações entre núcleos concentradores da população e do trabalho. Nesses espaços, aumentam as áreas destinadas à circulação, e os movimentos internos resultam mais intensos que no resto do Estado, possibilitando a ação conjunta de atores “globais” ou “globalizados”, com tendência à produção, circulação, distribuição e informação corporativas, à organização de cadeias produtivas modernas, produtos exportáveis, assim como atividades especulativas, entre outras (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

O arranjo urbano-regional de Curitiba, a partir do desempenho de um conjunto de atividades econômicas e científico-tecnológicas diversificadas, torna-se um espaço receptor e difusor das decisões, inovações, mensagens e capitais, participa na divisão social do trabalho de forma mais integrada nacional e internacionalmente.

Essas condições facilitam a reprodução das características concentradoras, decorrentes de sua localização privilegiada para o desempenho de atividades ligadas aos segmentos modernos da Indústria e dos Serviços (IPARDES, 2006).

Inserido nos movimentos de desconcentração/concentração da atividade econômica, esse arranjo beneficia-se das escolhas do capital, que recaem sobre os territórios melhor dotados de infraestruturas, equipamentos, recursos humanos, acesso à ciência e tecnologia, além da proximidade e/ou grau de acessibilidade aos mercados consumidores. Essas escolhas derivam dos movimentos nacionais da atividade econômica no território, que impulsionam contínuos movimentos de desconcentração/reconcentração do capital, em sua dinâmica de expansão e acumulação.

A natureza da atividade econômica, mostrada pelos indicadores considerados, e a importância e o perfil da atividade industrial, analisado comparativamente por Lemos *et al.* (2005) e Moro *et al.* (2006), confirmam a presença nacional da indústria desse arranjo, sua articulação com outras aglomerações industriais de similar natureza no sul do Brasil, e sua destacada participação na renda da indústria nacional (FIRKOWSKI, 2005, p. 76). Considerando o Paraná, chama a atenção o fato de que nele a “desconcentração não se faz pela supremacia da transferência de unidades produtivas, mas pela implantação de novos estabelecimentos, muitos dos quais pertencentes a uma mesma empresa e que possuem múltiplas localizações”. Muitas de suas novas empresas não atuavam no país, outras foram beneficiadas pelos incentivos oferecidos, além das demais vantagens de infraestruturas, serviços, mercado e facilidade de acesso ao Mercosul. Esse dado reitera sua condição de atratividade e manutenção de estabelecimentos e capitais.

Tal supremacia do arranjo urbano-regional de Curitiba não significa que, para seu desempenho, não contribuam as demais espacialidades do Estado, com papéis mais especializados, que fizeram com que o Paraná tenha se incorporado à divisão nacional e internacional do trabalho de modo gradativo e diverso, envolvendo de forma desigual a totalidade de seu território e de sua população. Pelo contrário. Atuam tanto os demais espaços relevantes quanto os municípios e microrregiões que se interpenetram ou se avizinham, sem demonstrar maior integração à dinâmica principal do arranjo. Cada um, a seu modo, compõe o mesmo processo, contribuindo, sem lograr benefícios, para a efetivação do desenvolvimento desigual.

De modo geral, as informações e o referencial considerados levam a concluir que, em se mantendo o modo de produção e a estrutura produtiva vigente, a configuração espacial concentrada do Paraná, com destaque para o arranjo urbano-regional de Curitiba, tende a se consolidar, reforçando o desenho atual da rede urbana. Ou

seja, no âmbito do modelo econômico vigente, nada aponta para uma tendência de reversão do processo, com redistribuição da riqueza e da população no território, e inserção igualitária e integral dos municípios em sua dinâmica econômica. Qualquer reversão, na escala estadual, exige a adoção de uma política de desconcentração, como condição para inserção equitativa, assim como para aliviar a pressão por infraestrutura e serviços públicos, tanto do setor produtivo quanto da população, nos espaços de elevada concentração, além de melhor aproveitar a potencialidade produtiva das demais porções do Paraná.

Essa alternativa tem de ser implementada concomitantemente a um projeto nacional de desenvolvimento que resgate o território em sua totalidade. Um projeto transescalar, concebendo e implementando políticas, planos e práticas que combinem e articulem as escalas local, regional, nacional e global, e enfrentem as desigualdades territoriais e sociais Brandão (2007).

No atual modelo, resta ao arranjo urbano-regional de Curitiba, consolidado como espaço de maior relevância no Paraná, enfrentar o desafio de suas próprias assimetrias. Além de viabilizar articulações supralocais que garantam o exercício das funções públicas de interesse comum aos municípios das áreas de ocupação contínua, há que formular estratégias e medidas que contemplem sua dimensão regional. Isso postula ações de outra natureza, pressupondo o reconhecimento das múltiplas escalas que interagem em seu interior e deste para com escalas exteriores a ele, o que exige uma ação apoiada em políticas que dêem conta da transescalaridade dos processos peculiares a esses arranjos.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. A. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2007.

DELGADO, P. **Precarização do trabalho e condições de vida**: a situação da Região Metropolitana de Curitiba nos anos 90. Curitiba, 2001. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná.

DESCHAMPS, M. V.; CINTRA, A. Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e quem fica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2008. 1 CD-ROM.

DINIZ, C. C. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém. **Anais...** Belém: Anpec, 1999. v. 2.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil**: início de desconcentração, risco de reconcentração. Belo Horizonte, 1991 (Tese de titulação), UFMG.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C; CROCCO, M. (Org.). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 143-172.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n. 103, p. 79-100, jul./dez. 2002.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. São Paulo, 2001, 278 f. Tese (Doutorado em Geografia) – FFLCH, USP.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Considerações sobre as escalas espaciais de análise da indústria no Brasil. **Revista da ANPEGE**. Fortaleza: ANPEGE, n. 2, p. 67-80, 2005.

HADDAD, P. R. Ciclos de expansão e desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Ed. da UNB, 2007. p. 301-325.

IBGE. **Região de influência das cidades**. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. **Região de influência das cidades 1993**. Rio de Janeiro, 2000.

IPARDES. **Identificação de espacialidades socioeconômico** - institucionais como subsídio a Políticas de Desenvolvimento Regional - síntese. Curitiba, 2006.

IPARDES. **Leituras regionais: mesorregiões geográficas paranaenses**. Curitiba, 2004
Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br>>. Acesso em: set. 2006. 1 CR-ROM.

IPARDES. **Oeste paranaense: o 3º espaço relevante – especificidades e diversidades**. Curitiba, 2008. Estudo Os Vários Paranas.

IPARDES. **Os Vários Paranas: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional**. Curitiba, 2005. Relatório e mapas. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicacoes/varios_paranas.pdf>. Acesso em: abr. 2006.

IPEA. **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília: IPEA, 2002. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR.

LEMO, M. B.; MORO, S.; DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R. M. A organização territorial da indústria no Brasil. In.: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Org.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2005. Capítulo 5.

LOURENÇO, G. M. **Paraná: benefícios e custos do novo ciclo industrial**. Subsídio ao Projeto Globalização e Direitos Humanos nas Regiões Metropolitanas do MERCOSUR, 2002. Disponível em: <www.observatorioparana.tk>. Acesso em: out. 2004.

MACEDO, M. de M.; VIEIRA, V. F.; MEINERS, W. E. M de A. Fases do desenvolvimento regional no Brasil e no Paraná: da emergência de um novo modelo de desenvolvimento na economia paranaense. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n. 103, p. 5-22, jul./dez. 2002.

MORO, S.; LEMOS, M. B.; DOMINGUES, E. P.; RUIZ, R. M.; FREITAS, F. A dimensão espacial do potencial exportador das firmas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C. (Org.). **As empresas brasileiras e o comércio internacional**. Brasília: IPEA, 2006.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais complexos no Brasil**. Curitiba, 2008. Relatório de qualificação ao Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná, jun. 2008.

MOURA, R. Paraná: meio século de urbanização. **RA'E GA: O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba: Ed. da UFPR, v. 8, n. 8, p. 33-44, 2004.

MOURA, R.; MAGALHÃES, M. V. Leitura de padrão de urbanização do Paraná nas duas últimas décadas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n. 88, p. 3-22, maio/ago. 1996.

NOJIMA, D.; MOURA, R.; SILVA, S. T. da. Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII), 8., 2004, Rio de Janeiro. **Textos Completos**. Rio de Janeiro: RII, 2004. 1 CD-ROM.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília, 2005. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/metropoles/>>. Acesso em: outubro de 2007.

PARANÁ. Governo do Estado. Coordenação de Planejamento Estadual. **PDU – Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná**. Curitiba: PLADEP, s.d. v. 5. Proposições. Convênio Governo do Estado do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, UFPR.

PARANÁ. Governo do Estado. **Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico para o Estado do Paraná – PRDE**: relatórios. Curitiba: Governo do Estado, 2007. Convênio SEDU, PARANACIDADE, IPARDES, UFPR. 1 CD-ROM.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná - PDU**. Curitiba: SEDU, 2003.

RODRÍGUEZ, J. V. **Segregación residencial sociolaboral (SRS) y sus relaciones con la migración y la movilidad intrametropolitanas en cuatro aglomerados urbanos de América Latina**. Los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro según los censos de la ronda de 2000. Texas, 2008. Documento preparado para el Workshop “Spatial Segregation and the Labor Market”, University of Texas-Austin, Feb. 13-15, 2008.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2ª ed., 2001.



LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL E EXTENSÃO URBANA EM CURITIBA

Olga Lucia C. de F. Firkowski

INTRODUÇÃO

Neste texto serão apresentados os resultados de pesquisas desenvolvidas ao longo dos últimos anos, que tiveram como objeto de análise a indústria automobilística e seu papel transformador no Aglomerado Metropolitano de Curitiba.

Em primeiro lugar, e como resultado mesmo de tais pesquisas, parece-nos cada vez mais inoportuno o trabalho com o recorte espacial “Região Metropolitana”, e os argumentos para essa conclusão serão expostos no decorrer deste texto, com elementos fornecidos pela espacialização da indústria automobilística.

Em seguida, pode-se reconhecer na implantação das indústrias desse setor específico, um dos elementos decisivos para uma alteração nos padrões de localização industrial vigentes até meados dos anos de 1990.

A indústria se apresenta, nesse contexto, como uma poderosa indutora da expansão urbana, tendo em vista que, ao longo do tempo, a alteração de sua tendência de localização produziu novos espaços urbanos. Em Curitiba, a forte participação do Estado na preparação das novas “áreas” industriais, por meio da doação dos terrenos às empresas, teve papel decisivo nesse processo.

Desse modo, a perspectiva espacial será privilegiada, não apenas pela relevância temática mas, sobretudo, porque a análise parte do olhar geográfico sobre a realidade. Nesse olhar, o espaço não pode ser compreendido como exterior à sociedade, mas como uma de suas dimensões integrantes.

DA REGIÃO METROPOLITANA AO AGLOMERADO METROPOLITANO: QUESTÃO ESCALAR

No Brasil, as discussões sobre expansão urbana e metropolização são, por vezes, perpassadas pela utilização da definição oficial de Região Metropolitana, o que representa, do nosso ponto de vista, muito mais um problema do que uma solução (FIRKOWSKI; MOURA, 2001). Embora legítimo, tal recorte parece pouco eficaz para a análise da dinâmica metropolitana e para qualificar efetivamente os processos espaciais concernidos.

As Regiões Metropolitanas foram criadas por força de uma legislação que definiu, no ano de 1973, 13 Regiões Metropolitanas, todas envolvendo as capitais de seus respectivos estados.¹

A possibilidade de inserção, exclusão e criação de municípios no âmbito das Regiões Metropolitanas brasileiras era atribuição do governo federal até o ano de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição Brasileira. A partir de então, o governo delegou aos estados a responsabilidade pela alteração das Regiões Metropolitanas existentes, bem como pela criação de outras.

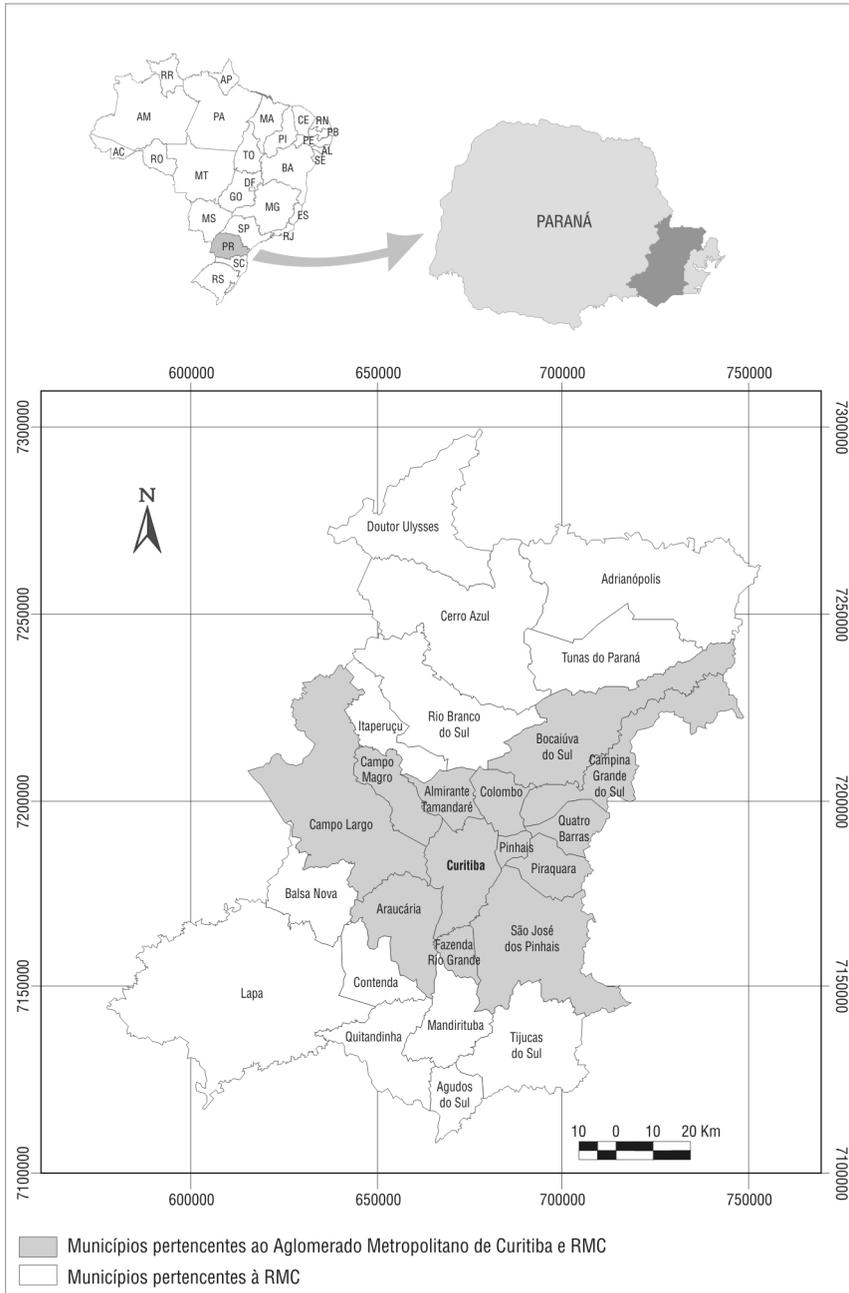
Até esse momento, havia certa coordenação das ações em nível federal, o que se transforma por completo após 1988, quando alguns estados passaram a criar Regiões Metropolitanas que pouco ou nada tinham de metropolitano. Outros ampliaram sobremaneira os limites da região, a ponto de se perder a integração e a vida de relações metropolitanas como seu elemento definidor. Surgiram, então, Regiões Metropolitanas nas quais estão ausentes, em grande parte dos municípios componentes, as relações definidoras da natureza metropolitana. É o caso da Região Metropolitana de Curitiba.

Criada em 1973, era composta por 14 municípios; atualmente são 26, dos quais pouco mais de 10 podem ser considerados, de fato, pertencentes a uma dinâmica de relações de caráter metropolitano (figura 1).

Na literatura internacional, a expressão “região” ou “área metropolitana” tem maior aderência à espacialidade metropolitana na medida em que é definida como “zona de extensão das relações cotidianas de uma grande cidade. Corresponde à região urbana funcional ou ainda à bacia de emprego” (PUMAIN; PAQUOT; KLEINSCHMAGER, 2006).

¹ Foram criadas em 1973 doze regiões metropolitanas, sendo a décima terceira, a do Rio de Janeiro, criada no ano de 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

FIGURA 1- AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA



BASE CARTOGRÁFICA: IBGE, COMEC
Elaboração: BALISKI, P., 2007. Organização: MOSSATO, D.E.C., 2007.

É nesse sentido, e na ausência momentânea de melhor denominação, que se optou pela utilização da expressão Aglomerado Metropolitano; este abrangeria o espaço efetivamente pleno de relações metropolitanas que, em Curitiba, se limitaria a menos da metade dos municípios componentes da atual Região Metropolitana.

Por relações metropolitanas, entende-se a existência de intensos fluxos cotidianos, cuja regularidade e perenidade caracterizam um mesmo espaço de relações. A mensuração de tal espaço deve levar em consideração a abrangência: a) dos deslocamentos pendulares, aqui entendidos não apenas como os destinados ao trabalho e estudo, mas também ao consumo, lazer, entre outros; b) das redes de infra-estruturas, não apenas as básicas e ubíquas como as de transporte, eletricidade, água, esgoto, telefonia, mas também aquelas da cobertura da rede de fibra óptica, do alcance dos serviços da televisão por assinatura e das antenas de telefonia celular; c) das relações cotidianas, que não se limitam à dimensão pessoal, mas ocorrem também entre as empresas, o que será analisado posteriormente para a indústria automobilística.

Na visão de Mattos (2004), essa realidade metropolitana, dilatada ou expandida, está em estreita relação com a modernização provocada pela globalização, que “introduz diversos equipamentos arquitetônico-produtivos que incidem de forma decisiva na modificação da estrutura e no funcionamento urbano preexistente, contribuindo com seu policentrismo e marcando o surgimento de uma nova paisagem e de uma nova imagem urbana” (MATTOS, 2004, p. 177).

Entre os elementos ou grupo de elementos capazes de promover as transformações assinaladas, Mattos (2004) destaca: a) os conjuntos e edifícios empresariais, que correspondem aos centros empresariais integrados, aos edifícios corporativos e às novas implantações industriais (condomínios, complexos, consórcios, parques etc.); b) os espaços comerciais integrados ou diversificados, que agregam os *shoppings centers*, os grandes equipamentos comerciais como os hipermercados, as lojas de departamento etc.; c) os espaços para viajantes globais, que compreendem os hotéis de luxo, os complexos para conferências e para as feiras internacionais; d) os espaços de entretenimento, sobretudo os parques temáticos e os complexos cinematográficos; e) os espaços residenciais protegidos e segregados, edifícios de alto padrão e condomínios fechados.

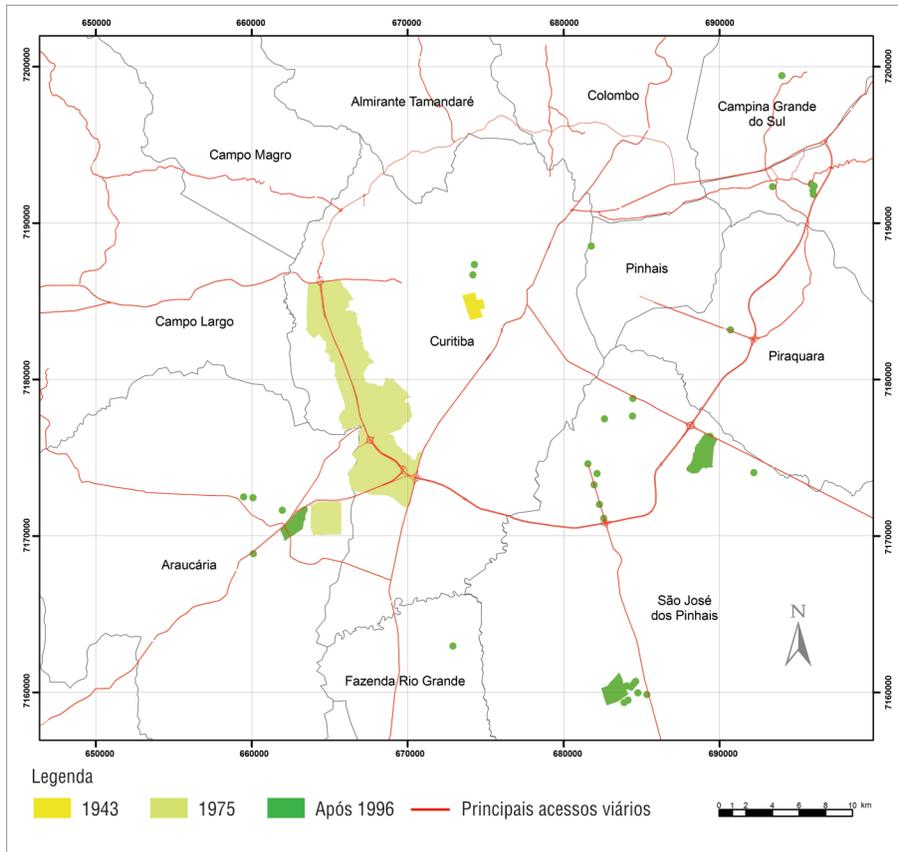
Assim, embora cientes de que a análise isolada de um elemento ou componente constitutivo da realidade seja insuficiente para compreender a complexidade das relações existentes, tomaremos, nos limites do presente texto, a indústria como uma possibilidade de capturar o alcance do processo de metropolização em Curitiba, seja em função dos espaços que tal atividade produziu ao longo do tempo, seja em função das relações que foram intensificadas recentemente na nova fase industrial, com o advento da indústria automobilística.

DE CURITIBA AO AGLOMERADO: ALTERAÇÕES NA LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL

As indústrias se localizam em áreas cada vez mais distantes dos centros das grandes cidades, o que requer infra-estrutura adequada, bem como a implantação de atividades complementares. Em decorrência, esses novos lugares inseridos no processo produtivo repercutem na intensificação dos fluxos materiais e imateriais, e acarretam a expansão da cidade.

A localização industrial no contexto da estrutura intra-urbana de Curitiba evidencia o paulatino distanciamento que tal atividade teve em relação ao centro da cidade, em decorrência não apenas das alterações nos transportes como também das definições quanto ao uso e ocupação do solo, além da própria complexidade que o fenômeno urbano passou a ter (figura 2).

FIGURA 2 - AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA: LOCALIZAÇÃO INDUSTRIAL



FONTE: Elaboração da autora, com base na legislação de cada período e em pesquisa direta
 BASE CARTOGRÁFICA: COMEC, IPARDES, IPPUC. Elaboração: LAGHUR, 2006.

Desse modo, em Curitiba, enquanto a ferrovia se apresentava como o principal meio de transporte, e a matéria-prima tinha um peso decisivo como fator de localização industrial, a indústria situava-se próxima ao terminal ferroviário, o que foi predominante até meados da década de 1950, quando o referido terminal foi desativado.

Foi nesse contexto que se deu a elaboração, em 1943, do Plano Diretor de Urbanização de Curitiba, conhecido como Plano Agache, em razão de ter sido elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache. À época, Curitiba contava com cerca de 140 mil habitantes. Em sua concepção de cidade, Agache privilegiava a definição de centros funcionais, e um deles foi o Centro Industrial, localizado nos bairros Rebouças e Prado Velho, às margens da ferrovia, tendo em vista a importância desse meio de transporte e também o tipo de indústria instalada: de processamento do mate (Matte Leão), da madeira, de bebidas, de fósforos (Fiat Lux), além de moinhos, ou seja, indústrias demandantes de grandes volumes de matéria-prima para a elaboração do produto final.

Diferentemente do que ocorria em outras cidades, desde essa época a localização da indústria em Curitiba estava diretamente relacionada a uma definição legal, ou seja, à existência de mecanismos institucionais preocupados com o ordenamento urbano.

Os remanescentes desse “centro industrial” ainda são visíveis na paisagem urbana de Curitiba; e sua localização hoje é privilegiada, muito próxima ao centro da cidade. Mesmo assim, alguns estabelecimentos industriais permanecem instalados e em pleno funcionamento, muito embora haja projetos de requalificação dessa área objetivando ocupar os galpões industriais com centros de cultura e lazer.

Nesse primeiro momento, cabe ressaltar a pouca expressividade dos estabelecimentos industriais localizados nos demais municípios do entorno de Curitiba.

Em meados dos anos de 1960, acompanhando as modificações decorrentes da discussão de um novo plano de ordenamento para Curitiba, esboçava-se uma nova proposta de localização preferencial da indústria na cidade. Nesse momento, a população de Curitiba era de cerca de 600 mil habitantes. O novo plano denominou-se Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba² e continha os princípios norteadores do planejamento municipal, a maioria em vigor até a atualidade.

Assim, com a emergência do transporte rodoviário e a maior agilidade imprimida por ele ao transporte de cargas, fez-se necessário alterar também o local destinado à atividade industrial na cidade, o que ocorreu com a Lei 2.826/66, que definiu

² Elaborado em 1965 numa associação entre a empresa Sociedade Serete de Estudos e Projetos, e o escritório de arquitetura de Jorge Wilhelm, ambos de São Paulo.

as zonas de uso exclusivamente e predominantemente industrial, destacando-se a localização ao longo, principalmente, das rodovias BR 116 e BR 277.

O intenso debate ocorrido quando da formulação do Plano Preliminar de Urbanismo, entre 1965 e 1966, fez emergir duas posturas diferenciadas sobre a localização industrial. A primeira defendia a localização industrial ao longo da BR 116, enquanto a segunda defendia a criação de um distrito industrial. Assim, a definição do uso industrial ao longo das rodovias teve vida curta, uma vez que, em seguida, decidiu-se pela criação de um distrito industrial.

Contudo, entre a concepção dessa nova área de uso predominantemente industrial e sua efetivação, passaram-se alguns anos – apenas em 1973 é que a área escolhida foi declarada como de utilidade pública para fins de desapropriação, bem como foi formulada a proposta de implantação do que passou a ser denominado Cidade Industrial de Curitiba (CIC).

Em 1975, a Lei nº 5.234 promoveu alterações no zoneamento, revogando a legislação anterior e definindo a área da Cidade Industrial como local destinado essencialmente ao uso industrial; com isso, foram criados artifícios impeditivos para novas implantações em outras áreas da cidade, muito embora resguardando o direito de permanência daquelas indústrias instaladas anteriormente.

Para a viabilização da CIC, uma extensa área de 4.370 ha, situada a oeste da cidade, foi desapropriada e provida de infra-estrutura, numa concepção integradora de indústrias e cidade. Para tanto, foram oferecidos inúmeros incentivos tributários, previstos na Lei Municipal n.º 4471, como: isenção do IPTU e do ISS por um período de até dez anos e subvenção de até a quantia equivalente à cota de ICM devida ao município por até cinco anos. Também foram concedidos incentivos físicos e financeiros, como venda ou concessão real de uso de bens imóveis; serviços de terraplanagem e de infra-estrutura física; assessoria na elaboração dos estudos de viabilidade e nos projetos de engenharia, economia e finanças, além de participação acionária de até 30% do capital nominal da sociedade.

Como resultado de tal política, uma série de novos investimentos foram atraídos para Curitiba e implantados na CIC, com destaque para: Siemens (equipamentos e aparelhos de telecomunicações), New Holland (máquinas agrícolas), Philip Moris (cigarros), White Martins, Furukawa Industrial (cabos telefônicos e acessórios), Robert Bosch (peças e equipamentos para veículos a diesel), Giben do Brasil (máquinas para corte de alta precisão), Bernard Krone do Brasil (reboques e semi-reboques rodoviários) e Volvo (caminhões e ônibus), para citar algumas das empresas mais importantes. As indústrias dos gêneros metal-mecânica foram as mais representativas nesse período.

Além de Curitiba, o município de Araucária assumiu importante papel no âmbito da localização industrial, tendo em vista que, simultaneamente à implantação da CIC, ocorre a decisão de instalação, em 1972, da Refinaria Getúlio Vargas, da Petrobrás, em Araucária, em área contígua à CIC, transformada posteriormente no Centro Industrial de Araucária (CIAR). Assim, CIAR e CIC passaram a ser áreas industriais contíguas e caracterizadas pelo uso industrial do solo e, sobretudo, por grandes superfícies industriais.³

Desse modo, observa-se que foi no final dos anos de 1970 e início de 1980 que a atividade industrial apresentou uma importante alteração no âmbito de sua localização, integrando áreas de dois municípios em uma única lógica industrial, criando novos fluxos de pessoas, bens e serviços. Observando-se a área ocupada pelas indústrias instaladas na CIC-CIAR, porção sudoeste de Curitiba, é nítida a concentração das maiores superfícies industriais.

A figura 3, construída a partir da espacialização das áreas das médias e grandes indústrias, assim definidas em função do número de empregados,⁴ permite observar o destaque de algumas superfícies industriais em relação à área ocupada, são elas: a Volvo (instalada em 1979 e localizada na CIC em Curitiba), a Refinaria Getulio Vargas da Petrobrás - REPAR (instalada em 1977 e localizada em Araucária), a CSN (instalada em 2003 e localizada em Araucária, próximo à REPAR), a Audi-Volkswagen (instalada em 1999 e localizada em São José dos Pinhais) e a Renault (instalada em 1998 e localizada em São José dos Pinhais), além de uma mudança importante na tendência de localização, antes a oeste/sudoeste e na atualidade ao sudeste/leste.

Tal tendência evidenciou-se a partir de 1995, com a implantação da indústria automobilística, que teve papel decisivo na expansão da mancha urbana de Curitiba, ultrapassando definitivamente os limites municipais e reforçando a constituição de um espaço ampliado, aqui reconhecido como o Aglomerado Metropolitano de Curitiba.

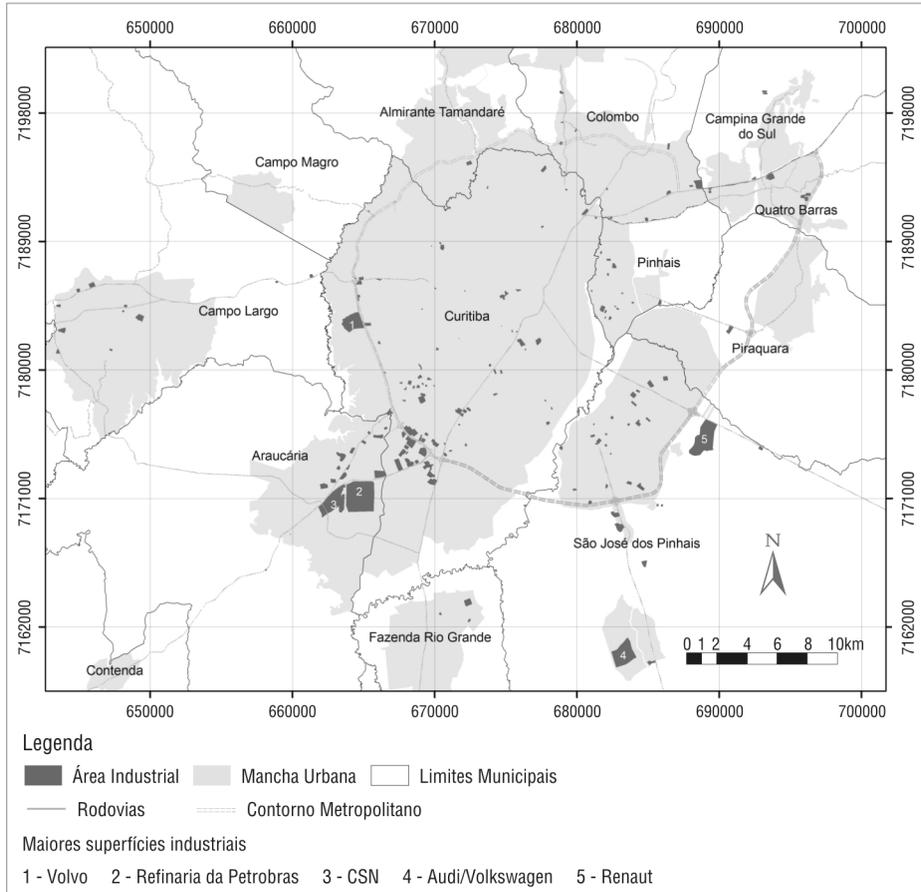
Com isso, no período recente, a indústria rompe com as definições de localização pré-estabelecidas e impõe sua própria lógica. Nesse sentido, ela se antecipa e define os lugares mais convenientes para seu funcionamento. Foi o que aconteceu em Curitiba com a indústria automobilística, cujo novo arranjo territorial exigido para a produção do automóvel, qual seja, o condomínio, demanda vastas superfícies de

³ O CIAR contava, nos anos de 1970, com mais de 21 milhões de metros quadrados de área destinada às indústrias, incluindo a área da Refinaria. A criação do CIAR II em 1978 destinou outros 13 milhões de metros quadrados ao uso industrial ao que se somou mais 12 milhões em 1981.

⁴ Utilizou-se a classificação da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP-PR), segundo a qual indústrias médias são aquelas que possuem de 100 a 499 empregados e indústrias grandes são aquelas que possuem mais de 500 empregados.

modo a abrigar, em seu interior, as principais empresas envolvidas no processo produtivo. Assim, as novas localizações não foram limitadas, como nos períodos anteriores, aos planos de ordenamento espacial.

FIGURA 3 - AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA: LOCALIZAÇÃO DAS MÉDIAS E GRANDES INDÚSTRIAS POR ÁREA - 2007



FONTE: FIEP, 2007; Pesquisa Direta, 2008. BASE CARTOGRÁFICA: COMEC, IPARDES
 Elaboração: BALISKI, P., 2008

INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA: NOVOS PROCESSOS, NOVOS TERRITÓRIOS

Embora na figura 3 estejam destacadas apenas as maiores indústrias por área, o que permite a visualização da Renault e da Audi-Volkswagen, cabe ressaltar que, entre as várias áreas menores, estão também indústrias que fornecem

parte dos componentes utilizados na produção do automóvel, além do que, pelas características do novo processo produtivo-organizacional, a área ocupada por ambas as montadoras contém também em seu interior várias outras indústrias, vinculadas ao processo produtivo do automóvel.

As novas instalações do setor automobilístico se caracterizam pelo fato de pertencerem a um novo paradigma produtivo e, portanto, por estarem inseridas em uma lógica de localização que é diferente daquela predominante no período anterior e que implica a reunião dos principais fornecedores num espaço relativamente próximo, permitindo a efetivação do sistema integrado de produção por meio do *just in time*.

O atual paradigma produtivo se caracteriza pela flexibilidade, e esta não se restringe à produção mas inclui as relações existentes entre montadora e fornecedores. Dessa forma, tais implantações têm como característica a proximidade entre a montadora e seus fornecedores, o que se materializa por meio da criação de novos “entes” espaciais, que, em Curitiba, assumem a forma de condomínios industriais.

Nesse contexto, não se trata mais de identificar indústrias isoladas, mas agrupamentos de indústrias que passam a se localizar intencionalmente próximas, tendo em vista que estão inseridas de modo integrado no processo produtivo.

Uma das vertentes teóricas que contribui para essa reflexão é a da proximidade, na medida em que explica a relação entre indústria e fornecedores como resultado da proximidade que, contudo, não se restringe à sua dimensão geográfica.

Para além da proximidade geográfica, a coordenação das ações apresenta-se como fundamental; nesse caso, trata-se da proximidade organizacional que, para Billaudot (2004, p. 2), une os atores coordenados para uma mesma atividade-fim, independentemente de sua localização física.

Para Mathieu e Gorgeu (2004), a proximidade permite reunir montadoras e fornecedores em novas unidades, baseadas no binômio cooperação-dominação, o que favorece o desenrolar de novas experiências de organização e de produção entre os atores envolvidos. Isso justifica, inclusive, a grande área necessária para tais implantações, já que não se trata da localização de apenas uma indústria mas de um novo conceito de produção, que resulta na implantação conjunta de várias indústrias. Essa característica levou alguns autores (Benko, 1996) a denominar tal processo de “quase integração vertical”, tendo em vista o caráter independente de cada indústria na perspectiva jurídico-institucional e seu caráter integrado na perspectiva produtiva.

Nesse sentido, tendo em vista a necessidade das entregas rápidas e dos horários rígidos das empresas, os fornecedores devem estar o mais próximo possível da montadora. Para tanto, o espectro de possibilidades apontadas por Gorgeu e Mathieu (1991, p. 20) varia de acordo com o tipo de entrega necessária, como segue:

- entrega em fluxo sincrônico: relaciona-se ao fornecimento de equipamentos volumosos, tais como assentos, escapamentos, reservatórios, entre outros, ou necessários em grande variedade. As peças são produzidas em tempo real, sem estoques e há entre um e dois fornecedores para cada produto. Nesse caso, a distância do fornecedor até a montadora é função do tempo de entrega necessário. Na ótica da montadora, é desejável uma distância curta, entre 30 e 40 quilômetros;
- entrega em *kanban*: nela prevalece a substituição de componentes baseada no consumo e, nesse caso, a localização pode ser um pouco mais distante;
- entrega a partir de um sistema programado: trata-se de uma estratégia de antecipação do consumo, por meio da qual a montadora programa a quantidade de insumos a partir da definição da quantidade de veículos a ser montado no prazo de uma semana. Esse sistema não exige a proximidade geográfica do fornecedor, mas sim a organizacional.

A localização dos fornecedores próximo da montadora revela sua estratégia de conjunto, mas, como afirmam os autores, o fornecedor está livre para escolher a localização que melhor lhe convier. Para o fornecedor, no entanto, a liberdade de escolha de uma implantação é limitada não somente à distância da montadora, mas também ao tempo e às redes de transporte disponíveis.

Essa nova lógica de produção do automóvel, denominada de modular, significa que os fornecedores produzirão a montante, módulos ou conjuntos prontos. Como tais módulos são mais volumosos que as peças individuais que os compõem, e como eles necessitam entrar na produção em momentos precisos (sincronia), a proximidade geográfica é importante, muito embora em casos específicos não seja vital.

Cada fornecedor em proximidade mantém sua identidade de empresa e cultural, contudo, ele deve adotar as convenções da montadora. Nesse contexto, “um dos efeitos imediatos da proximidade reside na criação de um espaço de relações [...] a proximidade geográfica é um facilitador da aprendizagem inter-organizacional quando ela é ativada pela proximidade organizada” (ADAM-LEDUNOIS; GUÉDON; RENAULT, 2007).

Ainda segundo Adam-Ledunois, Guédon e Renault (2007, p. 19), a criação dos condomínios, ou, no caso específico da Renault, do Parque Industrial de

Fornecedores, é uma iniciativa da montadora que deseja “que se implantem à sua proximidade os fornecedores de peças particularmente incômodas, frágeis ou diversificadas”.

Desse modo, a proximidade geográfica será fundamental para a redução no fluxo de tempo de circulação dos produtos, facilitando sobremaneira as operações de JIT e a produção modular subjacente.

Segundo Rallet (2002), a proximidade geográfica, apesar de ser uma condição que permite a interação entre os vários agentes envolvidos, somente se concretizará se os mesmos estiverem coordenados para uma mesma atividade, nesse caso, a produção do automóvel. Não basta o fornecedor estar próximo à montadora, é necessário que esteja coordenado e integrado ao processo produtivo por relações pré-estabelecidas e que atenda às necessidades produtivas. Sem essas relações a proximidade geográfica permaneceria inativa.

Filippi e Torre (2002, p. 87) mostram que “não basta pôr em contato atores fisicamente próximos uns dos outros se eles ainda não mantiverem relações de caráter organizacional”. Assim, é necessário que a proximidade geográfica seja ativada pela organizacional, para que ocorra a organização das cadeias de produção e dos atores.

Pelo exposto, verifica-se que a indústria automobilística está inserida em um padrão de localização industrial que prioriza a proximidade entre montadora e seus principais fornecedores. Dentro dessa perspectiva, e sabendo-se que a distância entre a localização da montadora e de seus fornecedores é variável, Mathieu e Gorgeu (2004) apontam a seguinte relação de proximidade inter-firmas:

- inferior a 3 km da montadora: trata-se de proximidade imediata, sobretudo quando os novos estabelecimentos são criados para entrega em sincronia com a montadora;
- até cerca de 200 ou 300 km: são estabelecimentos que buscam solução para os problemas de qualidade e é possível efetuar o deslocamento de ida e volta no mesmo dia;
- mais de 500 km: são aqueles estabelecimentos cujas entregas são feitas a cada 24 ou 48 horas; nesse caso, há necessidade de estoque de produtos pela montadora.

Partindo-se da classificação de Mathieu e Gorgeu (2004), fez-se necessário inserir outros elementos que pudessem contribuir para a definição das escalas de proximidade mais relevantes para o caso brasileiro. Desse modo, entende-se que a fragilidade das redes de infra-estruturas concorre para que a proximidade

geográfica seja intensificada no Brasil, quando comparada à realidade europeia, por exemplo.

Desse modo, foram definidas as seguintes escalas de proximidade para o caso de Curitiba (FIRKOWSKI, 2006):

- até 5 km da montadora, compreendendo também os fornecedores localizados no interior do condomínio industrial;
- de 6 a 30 km da montadora, nesta classe de proximidade encontram-se todos os fornecedores implantados no Aglomerado Metropolitano de Curitiba;
- de 31 a 150 km, classe pouco significativa, revelando a inexistência de difusão espacial do processo para o Estado do Paraná e para além dos limites do Aglomerado;
- mais de 300 km, essa classe aparece subdividida em duas na figura 4, tendo em vista as distâncias elevadas que alcança, de um limite inferior de 300 km ao limite superior de 870 km, a maior distância constatada, excetuando-se as localizações no exterior.

Tal classificação permitiu definir a localização dos fornecedores e as classes com as maiores concentrações de fornecedores, como pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1 - LOCALIZAÇÃO DOS FORNECEDORES DA RENAULT E DA AUDI/VW SEGUNDO AS ESCALAS DE PROXIMIDADE

LOCALIZAÇÃO	RENAULT		AUDI		TOTAL
	N.º de Fornecedores	%	N.º de Fornecedores	%	N.º de Fornecedores
Até 5 km	05	6	19	13	24
>= 5 a 30 km	18	21	10	7	28
>= 30 a 150 km	02	2	1	0,7	3
Mais de 300 km	50	58	110	76	160
Exterior	11	13	2	1	13
Não-identificado	-	-	2	1	2
Total	86	100	144	100	230

FONTE: Dados pesquisados pela autora

Do total das 215⁵ indústrias localizadas no país, observam-se diferenças em relação às classes mais significativas para cada montadora. Assim, embora em ambas a classe superior a 300 km seja a mais importante, no caso específico da Renault, depois dessa, a principal classe de proximidade é aquela que varia de 6

⁵ As outras 15, para a totalização de 230, estão localizadas no exterior ou não se pode identificar a localização.

a 30 km da montadora, enquanto que para a Audi/Volkswagen é aquela de até 5 km, ou seja, no interior mesmo do complexo industrial.

Se agruparmos as duas primeiras classes, ambas passam a responder por 24% dos fornecedores das montadoras, ou seja, perto de 50 estabelecimentos, a maioria dos quais inexistentes em Curitiba antes da implantação das montadoras. Desse modo, elas tiveram papel relevante na configuração do espaço industrial no período recente.

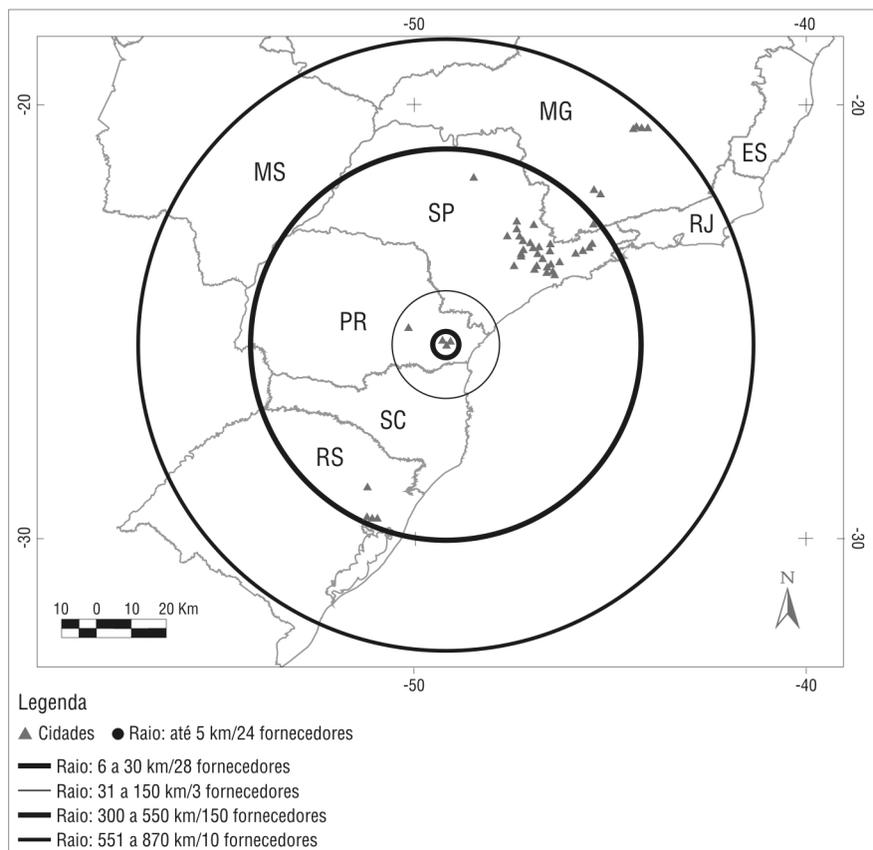
Assim, enquanto para a montadora francesa a inexistência de outra unidade produtiva da empresa em território nacional foi um facilitador da organização da produção com ênfase na proximidade geográfica, o que resultou na expressiva concentração de estabelecimentos no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, a montadora alemã já dispunha de uma rede de fornecedores em razão de possuir diversas unidades produtivas no país, fato que se revela no alto percentual (76%) de componentes originários de distância superior a 300 km, com ênfase naqueles instalados em áreas industriais consolidadas no Estado de São Paulo.

Na figura 4, pode-se verificar a concentração de fornecedores no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, que está inserido no raio de até 30 km a partir do condomínio industrial, bem como no raio de mais de 300 km, estando a grande maioria dos fornecedores no entorno da cidade de São Paulo, como apontado anteriormente.

A concentração de fornecedores na escala de proximidade de até 30 km a partir das montadoras permite sustentar o argumento inicial desse texto, acerca da inconveniência da escala de análise constituída pela Região Metropolitana de Curitiba. Nesse sentido, a localização da indústria automobilística (montadoras e fornecedores) se fez de modo concentrado no interior desse amplo recorte institucional. Além do município de São José dos Pinhais, as montadoras contam com fornecedores instalados apenas em Curitiba, Quatro Barras, Piraquara, Araucária e Fazenda Rio Grande.

As relações entre a montadora e os fornecedores localizados a mais de 300 km podem ser compreendidas no âmbito da proximidade organizacional, que se caracteriza por relações de proximidade induzidas pelo pertencimento a uma organização, como o fato de seguir regras comuns, em uma ação orientada por um fim. Ela não é definida prioritariamente pela localização geográfica mas através de relações sociais ou profissionais (RALLET, 2002).

FIGURA 4 - ESCALAS DE PROXIMIDADE GEOGRÁFICA DOS FORNECEDORES DAS MONTADORAS AUDI/VW E RENAULT - PARANÁ



FONTE: Audi/VW e Renault BASE CARTOGRÁFICA: IBGE
 Elaboração: Olga Firkowski e Patrícia Baliski.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na perspectiva do que foi tratado, pode-se concluir que a proximidade geográfica teve repercussão direta na ampliação do espaço urbano em Curitiba, na medida em que produziu transformações na escala intrametropolitana.

A implantação dos condomínios industriais alterou a relação entre a indústria e a cidade, não apenas porque a cidade ganhou contornos ampliados, mas também porque esses territórios se caracterizam por novos laços espaciais inter-firmas, sobretudo criando novas relações, tendo em vista que a maioria dos fornecedores

se instalou em Curitiba inseridos na mesma lógica de instalação da montadora, por meio da estratégia de *follow sourcing*, ou seja, os fornecedores acompanharam as montadoras e sua escolha de localização foi atrelada à escolha previamente feita pela montadora.

Diferentemente do que ocorria no passado, essas novas implantações foram concebidas a partir de uma visão de conjunto, onde o processo produtivo pode ser compreendido como o elemento definidor das novas localizações. Na perspectiva espacial, a materialização dessa lógica se fez por meio da constituição dos condomínios industriais, que devem ser analisados como ativadores da proximidade e, no caso analisado, como indutores da expansão urbana, em razão das novas superfícies industriais que produziram e das novas relações espaciais que desencadearam.

Foi o que ocorreu em Curitiba após a implantação dos condomínios das montadoras Renault (1998) e Audi/Volkswagen (1999), na medida em que dinamizaram o uso industrial do solo e promoveram uma significativa mudança de localização.

Antes dos anos de 1995, as principais localizações industriais estavam no próprio município de Curitiba e no município de Araucária. Após a implantação da indústria automobilística, a tendência foi modificada e não apenas os condomínios, como também os principais fornecedores das respectivas montadoras, passaram a se localizar nas porções leste/sudeste.

Cabe destacar, por fim, o papel estruturador desempenhado pelo contorno metropolitano, nessa nova localização. Trata-se de uma rodovia destinada a circundar Curitiba, de modo a favorecer o tráfego de bens e mercadorias, evidenciando uma nova escala espacial metropolitana, cuja ampliação requer igualmente a dotação de novas infra-estruturas espaciais, capazes de viabilizar as novas demandas.

REFERÊNCIAS

- ADAM-LEDUNOIS, S.; GUÉDON, J.; RENAULT, S. **Les Parcs Industriels Fournisseurs**: au-delà de la proximité géographique. Caen, École de Management de Normandie, 2007, 26 p. (Cahier de recherche, n. 47). Disponível em: <<http://www.groupe-esc-rouen.fr/img/docs/aims/07.pdf>>. Acesso em: set. 2007.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BILLAUDOT, B. Proximité, réseaux et coordination industrielle: quelle articulation conceptuelle. **Quatrième Journées de la Proximité**. Marseille, Faculté des sciences économiques, 2004, 25 p. Disponível em: <<http://139.124.177.94/proxim/papers.php>>. Acesso em: 10 fev.2006.
- FILIPPI, M.; TORRE, A. Organizações e instituições locais: como ativar a proximidade geográfica por meio de projetos coletivos? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 16, n. 2, ago/dez, 2002.
- FIRKOWSKI, O. L. C. F. A emergência da indústria em greenfields regions no Brasil e a dimensão metropolitana: uma análise a partir de Curitiba (PR), Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS, 52., Sevilla, Espanha. **Anais...** Sevilla, 2006
- FIRKOWSKI, O. L. C. F.; MOURA, R. Regiões metropolitanas e metrópoles. Reflexões acerca das espacialidades e institucionalidades. **RA'E GA**. Curitiba: Ed. da UFPR, n. 5, p. 27-46, 2001.
- GORGEU, A.; MATHIEU, R. **Les pratiques de livraison en juste a temps en France entre fournisseurs et constructeurs automobiles**. Paris: Centre d'Etudes de l'Emploi, 1991. (Dossier de recherche, 41)
- MATHIEU, R.; GORGEU, A. La proximite geographique dans les relations entre les constructeurs automobiles et leurs fournisseurs. **Quatrième Journées de la Proximité**. Marseille, Faculté des sciences économiques, 2004, 28 p. Disponível em: <<http://139.124.177.94/proxim/papers.php>>. Acesso em: 14 fev. 2006.
- MATTOS, C. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.) **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 157-196.
- PUMAIN, D.; PAQUOT, Th.; KLEINSCHMAGER, R. **Dictionnaire la ville et l'urbain**. Paris: Economica/Anthropos, 2006.
- RALLET, A. Economia da proximidade: em direção a um balanço. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 16, n. 2, ago/dez, 2002.



DINÂMICA RECENTE DA ECONOMIA
E TRANSFORMAÇÕES NA
CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DA REGIÃO
METROPOLITANA DE CURITIBA¹

Daniel Nojima²
Rosa Moura
Sandra Teresinha da Silva

O presente trabalho faz parte dos estudos propostos pelo Projeto “Metrópolis, desigualdades socioespaciais e governança urbana”,³ que tem como finalidade avaliar de maneira comparativa os impactos do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva sobre a dimensão urbano-metropolitana da sociedade brasileira, no contexto de globalização (PROJETO, 1997).

O Projeto parte da premissa de que a inserção na economia globalizada e a absorção do novo padrão de acumulação baseado na flexibilização produtiva, este caracterizado por mudanças profundas no paradigma tecnológico vigente na fase fordista, aprofundaram e transformaram o nexo entre as dinâmicas urbana (espacial) e econômica. A interconexão global entre os mercados cambiais, financeiros e o aprofundamento da internacionalização produtiva; a reorganização do modelo empresarial e tecnológico, a formação de redes empresariais e a tendência à terceirização trouxeram importantes mudanças nos padrões locais. O novo padrão de acumulação, alicerçado em um fluxo contínuo de inovações tecnológicas e demanda de novos serviços, exige que as cidades adaptem sua infraestrutura e seu meio socioprofissional como condição para o desenvolvimento da base material. A presença ou ausência desses requisitos implicará a constituição de polos dinâmicos da economia globalizada ou relegará à concentração de atividades de baixa qualificação, realimentando um processo de causalidade circular, no qual a degradação econômica, social e ambiental é reiterada.

Para compreender os efeitos desse processo, além da vertente de análise da reestruturação econômica, o projeto demarca outras duas grandes áreas de atuação:

¹ Artigo publicado preliminarmente no periódico do IPARDES Primeira Versão, n.º 3, dezembro 2004.

² Os autores agradecem a participação de Frederico Barbosa Bez Batti, na pesquisa; Lucrécia Zaninelli, Júlio Cesar de Ramos e Katyane Pessoa de Mello Graichen, no geoprocessamento; e Stella Maris Gazziero, na criação e tratamento das informações.

³ Desenvolvido em rede nacional sob coordenação do Observatório das Metrópoles.

a análise das transformações da estrutura socioespacial e das desigualdades intrametropolitanas e a análise da política local e da governança urbana, buscando compreender como, no quadro de ajuste e reestruturação, a segregação urbana e as desigualdades sociais geram mudanças no sistema de atores e na cultura cívica local.

Especificamente, este trabalho analisa os efeitos da economia global sobre a dinâmica da economia metropolitana de Curitiba, procedendo a uma rápida retrospectiva na emergência e consolidação desse espaço no cenário econômico paranaense. Com maior detalhe, analisa o movimento da participação dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) no valor adicionado fiscal (VAF) total e setorial do Estado do Paraná; avalia as mudanças na estrutura ocupacional e na distribuição das empresas nesses municípios, com base em informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); discute a desconcentração da atividade industrial, a partir da aplicação do índice de concentração Hirschman-Herfindal (HH) sobre o VAF; e tece considerações sobre as mudanças no processo de configuração espacial das atividades econômicas na RMC.

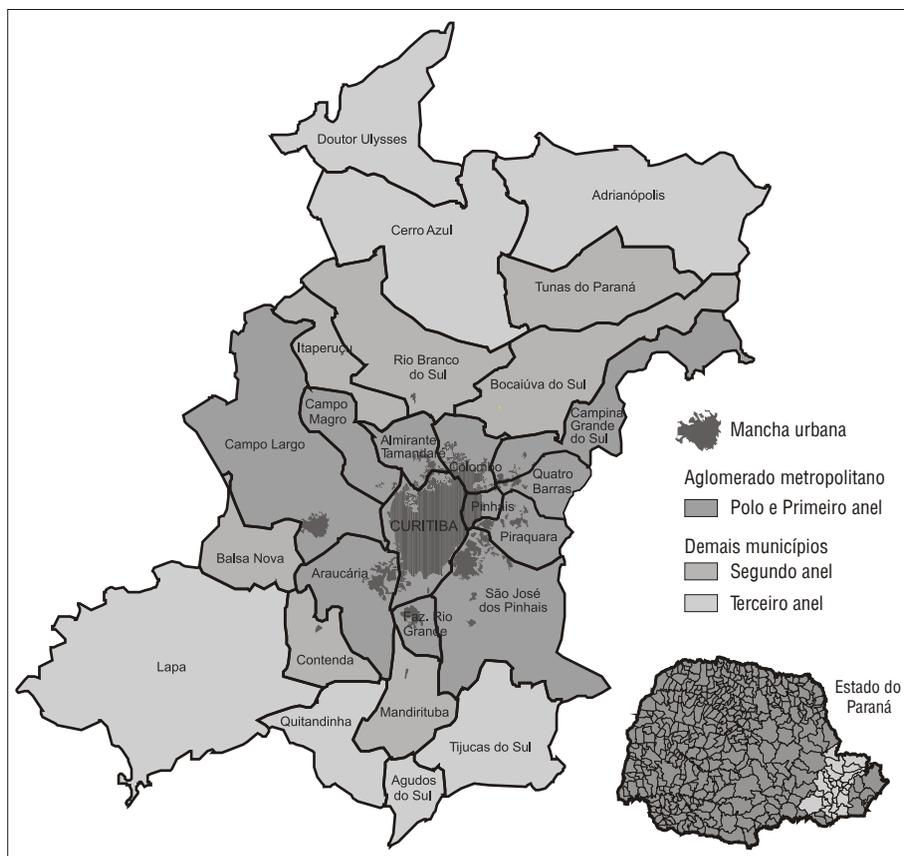
Delimita como área específica de análise os 26 municípios que compõem atualmente a RMC, instituída originalmente pela Lei Complementar Federal 14/73 e redefinida por legislações estaduais, configurando um território extenso e bastante heterogêneo.⁴ Por essa circunstância, a análise particularizada conforme recortes a partir de classificações em uso no IPARDES, definidas com referência no grau de inserção dos municípios na dinâmica metropolitana (MOURA, 1998; DELGADO; DESCHAMPS; MOURA, 2004). Tais classificações sintetizadas na figura de anéis concêntricos foram compostas com o objetivo de identificar distintas relações entre os municípios oficialmente inseridos no território político-administrativo da RMC, já que os critérios de inserção não implicam aderência ao fenômeno metropolitano. No caso da RMC, esse fenômeno ocorre numa espacialidade central e diminuta, considerando a extensão da região. Essa espacialidade, que reúne o polo e as porções urbanizadas de seus limítrofes, circunscreve a dinâmica metropolitana e formata o aglomerado real.

Além do polo, que concentra 57,3% da população da RMC em 2000, um primeiro anel, limítrofe ao polo, compreende 35,1% da população, sendo composto por municípios que, numa mancha contínua de ocupação, formam com Curitiba o aglomerado metropolitano (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara,

⁴ Vale sublinhar que a RMC é o recorte central da mesorregião Metropolitana de Curitiba, que conforme delimitação do IBGE, compõe-se dos 26 municípios da Região Metropolitana de Curitiba, oficialmente instituída, além dos municípios do litoral paranaense e de municípios, ao sul da RMC, na fronteira com o Estado de Santa Catarina, integrando um total de 37 municípios em 2000.

Quatro Barras e São José dos Pinhais).⁵ Entre os municípios restantes, pode-se distinguir um segundo anel, com 3,6% da população, composto por municípios limítrofes ao aglomerado mas que não descrevem continuidade de ocupação e apenas estabelecem relações tênues com o polo e com os demais municípios do aglomerado (Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná); e um conjunto de municípios alocados ao norte e ao sul do segundo anel, com 3,8% dos habitantes da região, desempenhando atividades rurais e que mantêm relações ainda mais tênues com o aglomerado metropolitano, integrados aos limites regionais por força de legislações estaduais recentes (Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha e Tijucas do Sul), formando o que se chamou de terceiro anel (mapa 1).

MAPA 1 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - RECORTES INTRAMETROPOLITANOS - 2003



FONTE: IPARDES

⁵ As tabelas foram organizadas de forma a destacar os recortes correspondentes ao aglomerado metropolitano, bem como a apresentar as informações também agregadas para esse aglomerado. As análises, no entanto, privilegiam os recortes dos “anéis” evitando a influência das informações do polo sobre os demais municípios do aglomerado.

Em termos temporais, o trabalho adota como referência o período entre 1970 e 2000, por considerar que ele expressa as transformações da base produtiva paranaense, porém aprofunda-se na análise da última década, período em que houve intensificação do processo de globalização da economia.

CONSOLIDAÇÃO DA RMC COMO POLO NA ECONOMIA PARANAENSE

Os anos 70 constituem o marco da transformação do perfil econômico do Estado do Paraná, com progressiva diversificação na Agropecuária – pela modernização da base técnica de produção, expansão de culturas, comercialização de *commodities* e agroindustrialização – e, no Setor Industrial, com a introdução dos ramos modernos na linha da metalmecânica, como parte do processo de desconcentração da atividade econômica a partir de São Paulo (IPARDES, 2000).

As atividades do Setor Primário, que em 1970 respondiam por mais de 40% do VAF gerado no Estado, progressivamente foram superadas pelas do Setor Secundário, que consolidou sua participação atingindo, em 2000, 49,96% dessa renda da economia. A agricultura, em 2000, respondeu por 13,7% do VAF do Estado, mantendo, contudo, papel relevante, dada a dinâmica multiplicadora na cadeia produtiva. Em 2000, 80,45% do valor bruto da produção agropecuária do Paraná correspondeu à produção de soja, trigo, algodão e milho – importantes como *commodities* e base do segmento agroindustrial de primeiro processamento, bem como dos insumos à cadeia proteico-animal (IPARDES, 2003).

Numa dinâmica paralela e inversa à observada pelo Setor Agropecuário, os segmentos da indústria moderna da metalmecânica lideraram uma mudança qualitativa na estrutura industrial do Estado, centrada no aglomerado metropolitano de Curitiba.

Como resultado da maturação de investimentos dos anos 70, realizados por mecanismos institucionais de estímulo à atividade produtiva, oriundos do extinto Banco do Desenvolvimento do Paraná (Badep) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), os segmentos da metalmecânica passaram a apresentar os maiores ganhos no valor adicionado da indústria de transformação.

As mudanças dos anos 70 e 80 refletiram a vinda de grandes grupos, porém com poucas empresas de grande porte. Até então, não constituíram um parque de fornecedores nem desenvolveram relações intersetoriais mais expressivas.

Ao final dos anos 80, a economia paranaense atingiu um patamar qualitativamente distinto, reunindo pré-condições para o desempenho dos anos 90. Em termos de

relações de troca, cresceu significativamente seu grau de inserção na economia brasileira e na economia internacional, dinamizando as vendas e compras nesses mercados também ampliados e atribuindo importância a produtos dos segmentos mais modernos em detrimento dos tradicionais.

Nos anos 90, essa estrutura industrial incorpora novos segmentos e, desse modo, cria nova dinâmica no Estado. Especificamente, a economia paranaense aproveita-se, em meados da década, das condições macroeconômicas favoráveis (estabilização monetária, retorno do investimento direto estrangeiro etc.), ao implementar uma política de atração industrial, baseada no resgate do FDE, que se combina a importantes vantagens locais endógenas, como proximidade do mercado do sudeste e do Porto de Paranaguá, a oferta de infraestrutura em termos de energia, telecomunicações, aeroporto internacional e rodovias, entre outras.

Esse conjunto de fatores propiciou um ciclo de expansão de empresas de grande porte no Estado, em particular das sediadas na RMC, além da introdução de segmentos modernos. Nesse sentido, destaca-se a instalação de grandes montadoras (Renault, com investimentos de US\$ 1,12 bilhão; Volkswagen/Audi, com US\$ 750 milhões; e Chrysler, com investimentos de US\$ 315 milhões – esta já tendo encerrado suas atividades),⁶ e a expansão das atividades de empresas já existentes (Volvo, New Holland, Krone e Bosch). Essas políticas resultaram no adensamento do segmento metalmeccânico do gênero de transporte no Estado e também na atração de grande número de fornecedores e empresas complementares.

Em termos regionais, o conjunto de políticas implementadas ao longo da década de 1990 constituiu-se em elemento fundamental para a inserção do Paraná na dinâmica espacial da economia brasileira. Parte significativa dos investimentos: ocorreram no setor automotivo, com capacidade de geração de efeitos endógenos diretos e indiretos, especialmente no Setor Serviços (MACEDO; VIEIRA; MEINERS, 2002).

A linha de atuação adotada reforçou o aglomerado metropolitano, pela concentração dos investimentos econômicos realizados particularmente nos municípios de São José dos Pinhais, que sedia a localização das duas maiores montadoras (Renault e Volkswagen/Audi), Campo Largo (onde se localizava a Chrysler), Araucária e Curitiba, dentre outras. Tal concentração alterou substancialmente o perfil da economia metropolitana, com transformações socioespaciais e efeitos ambientais marcantes. O fato de a quase totalidade dos investimentos de natureza estruturante estarem ocorrendo no aglomerado metropolitano e centrados na

⁶ A unidade da Chrysler instalada em 1998 foi desativada em 2001. Em 2002, a Tecumseh comprou as instalações para implantar uma fábrica de motores a combustão, de modo que Campo Largo deve adquirir novo perfil nos próximos anos.

indústria metalmecânica sinaliza para o caráter concentrador do desenvolvimento econômico do Paraná, e reitera sua posição receptora diante do movimento de desconcentração concentradora (DINIZ; CROCCO, 1996), no que se refere à economia brasileira.

Acompanhando o reforço à atividade industrial, os setores Comércio e Serviços também se espalharam entre os municípios do aglomerado metropolitano, alguns dividindo as ocupações em atividades da Indústria e do Setor Terciário. Contudo, excetuando São José dos Pinhais, que se apresenta como nova centralidade desse espaço regional, tais municípios funcionam como extensões do uso e ocupação de Curitiba e têm como característica principal o papel de dormitório. Essa função faz com que seja possível considerá-los parte de Curitiba – a despeito dos limites territoriais –, especialmente no que se refere ao mercado de trabalho, que é o elemento unificador desse conjunto.

A trajetória desenvolvida pela economia paranaense, embora consolide o aglomerado metropolitano e sedimente nessa espacialidade os mais notórios indicadores de desempenho, reserva para outras regiões do Estado dinâmicas específicas e, também, expressivas, como ocorre com o agronegócio ou com atividades que resultam de desdobramentos da estrutura produtiva local. Mesmo assim, persistem as diferenças inter-regionais, dada a seletividade do capital por espaços dotados de externalidades infraestruturais e aparato tecnológico.

Por tudo isso, dos 26 municípios da RMC, 11 vêm apresentando crescimento da população superior à média do Estado desde 1970, e três, desde 1980 (IPARDES, 2004). Entre 1991 e 2000, os municípios com as mais elevadas taxas de crescimento populacional do Estado situavam-se nessa região, com destaque para Almirante Tamandaré, Colombo e São José dos Pinhais, com taxas superiores a 5% a.a. nos três intervalos censitários, e Fazenda Rio Grande e Piraquara, com taxas próximas ou superiores a 10% a.a. no intervalo mais recente. Embora alguns municípios tenham apresentado taxas de crescimento negativas em determinados momentos do período, estas sempre se fizeram seguir por recuperação.

Paralelamente a essa dinâmica, cresceu a população rural da maioria dos municípios da RMC, numa demonstração de reconversão de suas atividades ditada pelas oportunidades do mercado metropolitano, assim como da pressão por ocupações com características urbanas, em áreas ainda consideradas rurais por situarem-se fora do perímetro urbano dos municípios. A RMC concentrava em 2000 11,5% da população rural do Estado e apresenta essa população também em crescimento desde os anos de 1980.

DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL E INTRAMETROPOLITANA DO VAF

Na primeira metade dos anos 70, os municípios da RMC dividiam, em desvantagem com os da Mesorregião Norte Central, a maior participação na renda da economia do Estado.⁷ Com as mudanças no perfil industrial paranaense, fortemente centradas em Curitiba, a RMC passou a apresentar participação crescente. Em 2000, a RMC respondia por 43,04% do VAF do Paraná, e mais da metade dessa renda era gerada por Curitiba, que se destaca como o polo industrial e de serviços do Estado.

Poucos municípios da região se inseriram nesse processo, e apenas alguns acompanharam a mudança do perfil industrial. Uma análise dessa inserção, considerando as distintas espacialidades que caracterizam a Região Metropolitana, confirmam essa situação. Curitiba, ao longo de duas décadas, dobrou sua participação no VAF estadual de 13,47%, em 1975, para 25,67%, em 1996, passando a perder posição no final da década, quando atingiu, em 2000, 19,89% (tabela 1 e gráfico 1).

A expansão de Curitiba envolveu tangencialmente alguns dos demais municípios da RMC. Dentre estes, os mais beneficiados foram os que compõem o aglomerado metropolitano (primeiro anel), que tiveram um incremento na participação no VAF do Estado de 2,09%, em 1975, para 21,23%, em 2000, com as maiores elevações na segunda metade dos anos 70 e, posteriormente, na segunda metade dos anos 90.

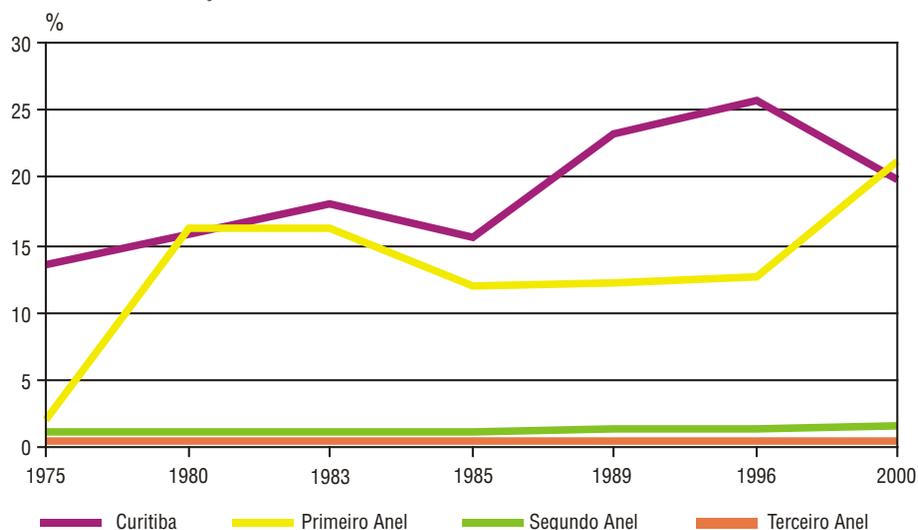
TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO NO VAF TOTAL DO PARANÁ - RMC - 1975-2000

ÁREA	% DO VAF TOTAL						
	1975	1980	1983	1985	1989	1996	2000
Aglomerado Metropolitano	15,568	31,907	34,252	27,536	35,310	38,367	41,123
Curitiba	13,474	15,763	18,093	15,617	23,214	25,669	19,892
Primeiro anel	2,094	16,144	16,158	11,919	12,096	12,698	21,231
Segundo anel	1,117	1,107	1,100	1,069	1,300	1,308	1,508
Terceiro anel	0,371	0,467	0,380	0,496	0,415	0,416	0,412
TOTAL RMC	17,056	33,481	35,731	29,101	37,025	40,091	43,043

FONTE: SEFA

⁷ Essa trajetória pode ser acompanhada no comportamento da participação das mesorregiões paranaenses, considerando que a RMC responde pela quase totalidade da participação da mesorregião Metropolitana.

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO NO VAF TOTAL DO PARANÁ - RMC - 1975/2000



FONTES: SEFA

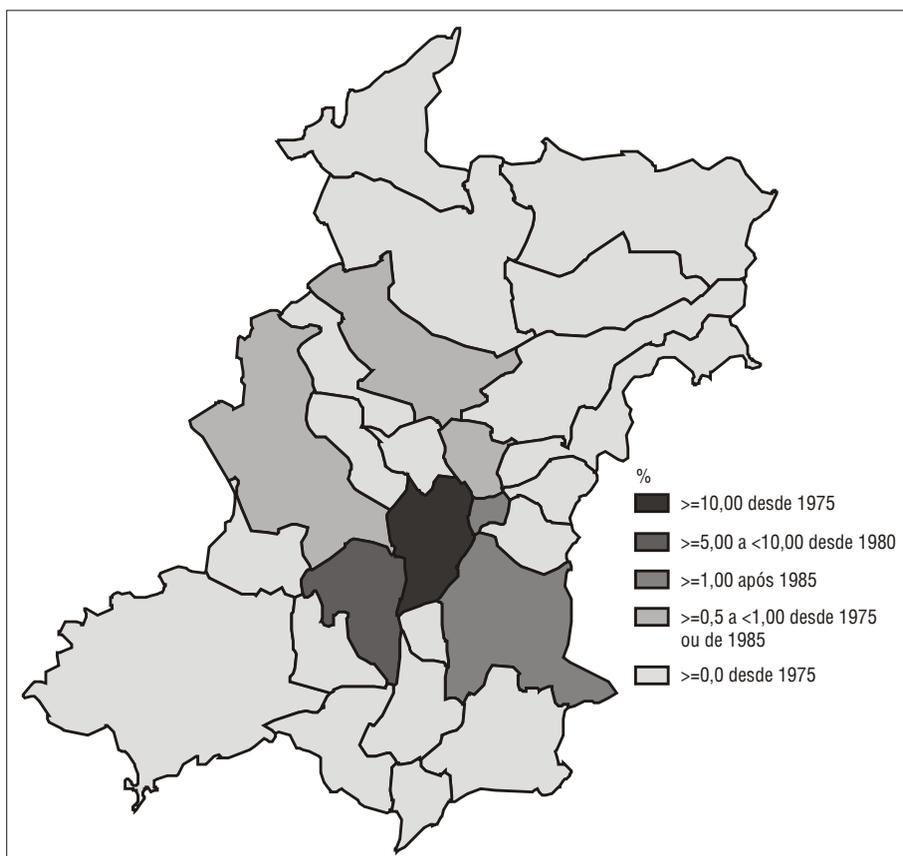
NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

Em destaque, Araucária alcançou a segunda maior participação da região no VAF estadual, devido à implantação da Refinaria Getúlio Vargas. Em 1975, sua participação era de 0,28% do VAF do Paraná, elevando-se para 13,16%, em 1980 (mapa 2). Ao contrário do que era esperado, não houve grandes desdobramentos em novos investimentos nas atividades dessa refinaria. Contudo, a criação do Centro Industrial de Araucária (Ciar), naquele momento, favoreceu a agregação de outras atividades que garantiram ao município posição de destaque na participação do VAF.

Os demais municípios com participação econômica relevante na composição da renda do Estado – todos no primeiro anel – podem ser divididos em dois grupos: aqueles que já possuíam uma estrutura produtiva, nos moldes tradicionais, e que incorporam novos segmentos – como São José dos Pinhais (5,41%, em 2000, mantendo participação em ritmo crescente superior a 1% desde 1985) e Campo Largo (0,97%); e aqueles que incorporaram essas atividades como numa extensão física de Curitiba – caso de Pinhais (2,13%) e Colombo (0,83%), cuja ocupação e usos do solo decorreram de um extravasamento do polo.

Rio Branco do Sul (0,80% em 2000 – a maior participação entre os municípios fora do aglomerado metropolitano), diferentemente, pauta sua representatividade econômica na fabricação de cimento, em virtude da disponibilidade da matéria-prima.

MAPA 2 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - PARTICIPAÇÃO NO VAF TOTAL DO ESTADO - 1975/2000



FORNTE: SEFA
Dados trabalhados pelo IPARDES

Esses índices confirmam a primazia de Curitiba e a inclusão, de forma restrita, de alguns municípios de seu entorno imediato na dinâmica econômica recente.

Setorialmente, a RMC concentrou, em 2000, 49,72% do VAF da Indústria do Paraná; 46,18% do VAF do Comércio e 72,38% do VAF dos Serviços. Enquanto na Indústria essa participação se manteve inalterada nos intervalos 1989/1996/2000, no Comércio apresentou crescimento de 12,20 pontos percentuais e, nos Serviços, de 34,31 pontos percentuais (tabela 2). Esse é o Setor que revela, portanto, maior grau de concentração na economia do Estado. O polo metropolitano teve, no período, redução da participação no VAF da Indústria, confirmando o padrão evidenciado nas demais metrópoles brasileiras, com notória queda entre 1996 e

2000, quando decresceu de 30,35% para 16,97%. Os setores urbanos Comércio e Serviços cresceram continuamente no período.⁸

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO NO VAF SETORIAL DO PARANÁ - RMC - 1989/2000

ÁREA	PARTICIPAÇÃO % NO VAF DO SETOR			
	Agropecuário	Industrial	Comércio	Serviços
Aglomerado Metropolitano				
1989	1,155	47,956	33,381	32,388
1996	2,687	47,672	45,370	42,825
2000	1,309	47,030	45,417	72,096
Curitiba				
1989	0,228	28,601	27,119	22,719
1996	1,701	30,352	32,613	31,410
2000	0,232	16,967	27,835	59,254
Primeiro anel				
1989	0,927	19,355	6,262	9,669
1996	0,986	17,320	12,757	11,415
2000	1,077	30,063	17,582	12,842
Segundo anel				
1989	0,411	1,676	0,287	5,297
1996	0,455	2,005	0,403	1,485
2000	0,435	2,443	0,393	0,114
Terceiro anel				
1989	0,917	0,289	0,309	0,390
1996	1,102	0,200	0,300	0,471
2000	1,147	0,251	0,370	0,168
TOTAL RMC				
1989	2,483	49,921	33,977	38,074
1996	4,244	49,877	46,073	44,781
2000	2,891	49,724	46,180	72,378

FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Entre 1996 e 2000, o primeiro anel absorveu parcela expressiva das plantas industriais que se instalaram na RMC, reforçando sua participação, que saltou de 19,35%, em 1989, para 30,06% do VAF da indústria paranaense em 2000, representado especialmente por Araucária, São José dos Pinhais e Campo Largo. O menor valor ocorreu em 1996, quando se fixou em 17,32%. Mesmo com proporção bastante inferior, esse setor da economia também adquiriu importância significativa no segundo anel, após 1996, tendo maior representatividade no município de Rio Branco do Sul.

Acompanhando a tendência de transformação no perfil da economia da região, foi expressivo o crescimento do Setor Serviços no primeiro anel, seguido do Comércio.

⁸ Observa-se que o dado do valor adicionado fiscal tem abrangência limitada nos setores Agropecuário e de Serviços, sendo mais preciso entre aqueles que transacionam mercadoria, em virtude das exigências tributárias diferenciadas entre os setores.

Nesses setores, predomina a participação do município de São José dos Pinhais, que desponta com a segunda maior participação regional no VAF dos Serviços em 2000, depois de Curitiba.

O Setor Primário é aquele no qual incide a principal contribuição dos municípios do terceiro anel, onde se localizam os produtores de frutas, principalmente cítricas, e de madeira para corte. Enquanto a participação do conjunto regional no VAF setorial do Estado era de 2,89%, em 2000, o valor bruto da produção (VBP) de olerícolas já se situava em 5,88% no biênio 1998/1999, correspondendo a 40,91% do total do Estado, fortemente representado pela produção de Colombo (17,06% do total do Paraná) e de São José dos Pinhais (7,33%). No mesmo período, a região deteve 18,11% do VBP das flores, em grande parte produzidas em Curitiba; 17,04% do VBP das frutas, com destaque para a produção oriunda de Cerro Azul; e 15,94% do VBP da madeira no Paraná, com incidência nos municípios da Lapa, Doutor Ulysses e Cerro Azul.

CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO DA INDÚSTRIA NA RMC

Ao longo da década passada, as economias paranaense e da Região Metropolitana de Curitiba sofreram fortes ajustes em suas estruturas produtivas, caracterizados por reorganização de processos, aumento nos níveis de eficiência e de qualidade das empresas, além do redimensionamento de capacidade instalada em diversos ramos industriais (NOJIMA, 2002).

Esses ajustes ocorreram intensamente na primeira metade do período, por um viés defensivo, derivado da recessão profunda do país no primeiro triênio e da progressiva recuperação dos níveis de produção, tendo prosseguido, ao longo da segunda metade, então determinados pela consolidação do processo de abertura comercial iniciado ao final dos anos 80. Não obstante, o Paraná e especialmente a RMC foram contemplados por significativo pacote de investimentos, que determinou a ampliação quantitativa e qualitativa e a diversificação de sua base industrial.

Esse processo dual de ajustamento *versus* expansão moldou a composição do valor adicionado industrial da região, de modo que a natureza dos investimentos e oscilações conjunturais determinaram, respectivamente, notórios avanços dos gêneros de material de transporte e química (tabela 3). Ao mesmo tempo, fatores locacionais explicaram os declínios de participação no VAF, de produtos alimentares, bebidas e fumo, enquanto impactos diferenciados da abertura econômica justificaram o desempenho em vestuário, têxtil e material elétrico, que esboçaram alguma recuperação na década.

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DO VALOR ADICIONADO FISCAL DA INDÚSTRIA SEGUNDO GÊNEROS INDUSTRIAIS - RMC - 1990/2001

GÊNERO	% VAF DO GÊNERO					
	1990	1995	1998	1999	2000	2001
Extração de Minerais	0,8	0,8	0,9	0,8	0,6	0,0
Transformações de Minerais Não-Metálicos	8,7	6,8	7,3	6,7	6,3	5,6
Metalurgia	3,8	2,9	3,3	2,8	2,7	2,4
Mecânica	9,4	10,0	8,6	9,2	4,9	5,7
Material Elétrico e de Comunicações	8,6	13,5	8,4	7,4	7,9	8,5
Material de Transportes	11,4	13,7	14,9	12,8	17,1	19,0
Madeira	2,0	3,7	3,4	3,4	3,2	2,7
Mobiliário	2,0	1,0	1,0	0,9	1,1	1,0
Papel e Papelão	2,9	2,5	1,6	1,6	1,5	1,2
Borracha	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Couro, Peles, Sapatos e Artefatos Couro	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
Química	26,6	22,9	29,3	36,6	38,0	38,4
Farmacêutico e Veterinário	0,3	0,4	0,8	0,8	0,6	0,7
Perfumaria, Sabões e Vela	0,4	1,2	0,9	1,6	1,8	1,8
Produtos de Matéria Plástica	2,5	3,2	3,6	2,9	3,4	3,2
Têxtil	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Vestuário e Artefatos de Tecidos	0,8	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6
Produtos Alimentares	6,1	5,1	4,5	4,5	3,6	3,0
Bebidas	4,0	5,1	2,8	2,8	2,4	2,4
Fumo	4,9	2,3	3,9	0,0	0,0	0,3
Editoria e Gráfica	0,9	2,2	2,1	1,9	1,1	1,1
Diversas	2,7	1,5	1,9	2,4	2,9	2,2
TOTAL DA RMC	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

O crescimento de material de transporte reflete a instalação das montadoras de automóveis de passeio e utilitários, ao passo que em química, a ampliação do valor adicionado fiscal industrial traduziu, em medida importante, o forte aumento de preços do petróleo no mercado internacional a partir de 1995. O gênero material elétrico e de telecomunicações recuou, devido à posição menos competitiva de segmentos vinculados à telefonia, durante a fase pós-privatização dos serviços e de segmentos de bens de informática, diante da produção importada. O declínio de participação de gêneros mais tradicionais, como alimentos, bebidas e fumo, aponta para a tendência de consolidação do crescimento destes fora dos limites da RMC, no período.

Apesar de estarem longe de representar declínio permanente na RMC – a exemplo da substituição da produção de fumo, levada então pela Phillip Morris, por chocolates e sucos em pó, pela Lacta – as tendências observadas em alimentos, têxtil, fumo etc. apenas reforçaram o perfil consolidado na RMC, dado pela sobreposição de atividades industriais de maior conteúdo tecnológico, instadas na metalmeccânica e química, sobre as mais tradicionais, como as de produtos alimentares.

Naturalmente, essa trajetória implicou um novo processo de rearranjo espacial da indústria da RMC, com sua base principal formada por empresas como Bosch, Siemens, Volvo, entre outras instaladas a partir dos anos 70, na Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e em Araucária, além de alguns ramos de extração mineral e minerais não-metálicos em Rio Branco do Sul, Almirante Tamandaré e Balsa Nova.

Uma análise mais acurada, utilizando o índice de concentração Hirschman-Herfindal (HH)⁹ sobre o VAF mostra três movimentos importantes de deslocamento da expansão industrial (tabela 4). O primeiro corresponde a uma desconcentração efetiva com o declínio de 26,5% do HH para o conjunto da RMC – de 37,53, em 1990, para 27,57 em 2000 –, confirmando a queda da importância de Curitiba e Araucária.

TABELA 4 - ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO HIRSCHMAN-HERFINDAL SOBRE O VAF INDUSTRIAL SEGUNDO ESTRATOS DE MUNICÍPIOS - RMC - 1990-2000

ESTRATO (Número de Municípios)	HH		
	1990	2000	Variação (%)
TOTAL	37,53	27,57	-26,5
Sem Curitiba e Araucária	17,49	30,47	74,2
Sem os anteriores + São José dos Pinhais	19,63	14,38	-26,7
Sem os anteriores + Rio Branco do Sul	18,60	15,69	-15,6
Sem os anteriores + Campo Largo	18,65	17,21	-7,7
Sem os anteriores + Pinhais	18,75	18,04	-3,8

FONTE: IPARDES

O segundo, que exclui os dois municípios supracitados, revela um aumento de 74,2% da concentração, indicando que o resultado prático da difusão dos investimentos direcionou-se a poucos municípios – particularmente a São José dos Pinhais, que, com a exclusão de Curitiba e Araucária do cálculo do índice, respondeu por 52% do VAF da RMC em 2000.

O terceiro movimento, dado pela exclusão progressiva dos três municípios maiores, é novamente de desconcentração, contudo a taxas gradativamente menores (de -26,7% até -3,8%). Isso aponta para um esgotamento do processo de difusão industrial do ciclo de investimentos da década de 1990, em alguns poucos municípios de maior porte e já com maior participação na dinâmica da economia da RMC, refletindo o reforço da posição de municípios vinculados a minerais não-metálicos (Rio Branco do Sul e Balsa Nova) e o crescimento, de fato, de municípios como Campo Largo, Pinhais, Colombo e Quatro Barras.

⁹ O Hirschman-Herfindal (HH) é um indicador de concentração, que varia entre 0 (nenhuma concentração) e 100 (concentração plena). Sua fórmula é dada pela soma dos quadrados da participação no conjunto de uma população: $HH = \sum w_i^2$, em que w_i = participação relativa de cada unidade no conjunto da população. No presente caso, o indicador está mensurando a concentração do VAF entre os municípios da RMC, de forma escalonada, retirando gradativamente do cálculo os municípios maiores.

Todo esse processo foi capitaneado pelo complexo metalmeccânico, no qual a implantação das unidades da Audi/Volks, Renault/Nissan, Chrysler e unidades fornecedoras imediatas espalhou-se de Curitiba para Pinhais, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Campo Largo, que responderam, em conjunto, por 57,3% do VAF do gênero de material de transporte em 2000. Além disso, esses mesmos municípios absorveram ou reforçaram outras funções produtivas nos gêneros da metalurgia, da mecânica e de material elétrico e de telecomunicações, com destaque para Pinhais e São José dos Pinhais: em 2000, o primeiro deteve 8,47% da metalúrgica, 6,54% da mecânica e 2,64% de material elétrico; e o segundo, respectivamente, 7,66%, 4,59% e 12,15%.

Os municípios dos demais anéis permaneceram estagnados ao longo do período, tendo, inclusive, o terceiro anel reduzido sua indústria metalúrgica, em decorrência do fechamento da Plumbum (beneficiamento de minério de chumbo) em Adrianópolis.

No complexo químico, reforçou-se a posição de Araucária (com 65,19%, em 1990, para 71,19% do VAF do gênero em 2000) e, conseqüentemente, do primeiro anel, em virtude da atividade de refino de petróleo. Contudo, vale destacar do ponto de vista intra-complexo o espalhamento da indústria de matéria plástica do polo, que concentrava, em 1990, 33,19% do VAF, em direção ao primeiro anel, particularmente a Pinhais, São José dos Pinhais e Quatro Barras, que juntos somaram 41,7% do VAF do complexo em 2000.

Os complexos agroindustrial e madeireiro perderam participação no conjunto industrial da RMC, em razão, em parte, do deslocamento do dinamismo de crescimento para outras regiões do Estado e, em parte, do crescimento mais acelerado das atividades da metalmeccânica. Tanto é assim que gêneros como o de alimentos mantiveram sua participação em torno de 20% no total do Estado ao longo do período, enquanto o têxtil ampliou de 8,12%, em 1990, para 14,4% em 2000.

As implantações da Tafisa, em Piên, e a Placas do Paraná, em Jaguariaíva – ambos fora da RMC –, exemplificam a desconcentração do ramo da madeira no Estado. Apesar disso, o primeiro e o segundo anéis ampliaram o gênero madeira na RMC, com forte aumento de participação no VAF em Araucária (de 1,17% para 7,61%) e com ampliações menores em municípios como Pinhais, Fazenda Rio Grande, Contenda e Bocaiúva do Sul. Já, os gêneros papel e papelão e mobiliário perderam participação, sem apresentar qualquer movimento relevante de desconcentração na região.

No complexo agroindustrial, são claros os sinais de menor dinamismo nos gêneros de confecções, bebidas e fumo na RMC comparativamente ao Estado, tendo o último sido influenciado pelo fechamento da unidade de processamento de fumo em Araucária. Entretanto, em outros gêneros do complexo, como o de alimentos, que manteve o dinamismo, ocorreu uma difusão, ainda que tímida, dos investimentos em vários municípios de todos os anéis. Já a ampliação do têxtil, provavelmente

associada ao fornecimento à indústria automobilística da RMC (tapetes e carpetes), procedeu com concentração em Curitiba, que, sozinha, respondeu, em 2000, por 10% do VAF do gênero no Estado.

A indústria de minerais não-metálicos cresceu no segundo anel, devido, principalmente, à expansão da indústria cimenteira de Balsa Nova e Rio Branco do Sul, modernizada e ampliada ao longo da década. De qualquer modo, é importante notar algumas expansões marginais no primeiro e segundo anéis, cujos municípios Fazenda Rio Grande, Araucária, Pinhais, Quatro Barras e Itaperuçu apresentaram alguma evolução do VAF nesse gênero.

Portanto, no contexto geral de acentuação do perfil metalmeccânico e químico da RMC, houve, em alternativa ao polo curitibano, a conformação de novas áreas industriais, porém limitada a alguns municípios do primeiro anel. Os municípios do segundo anel, Rio Branco do Sul e Balsa Nova mantiveram sua expressão industrial atrelada a apenas um tipo de indústria, não apresentando qualquer tendência à diversificação.

O INCREMENTO DOS SETORES COMÉRCIO E SERVIÇOS

Embora, na década de 1990, o maior montante de investimentos no Paraná tenha se centrado no Setor Industrial, ocorreram mudanças significativas nos demais setores econômicos, especialmente na RMC, que absorveu maior volume das inversões públicas e privadas. A instalação de novos e mais modernos empreendimentos ampliou a demanda por serviços e produtos de maior especialização, muitos dos quais viabilizados por capital internacional e voltados ao mercado global.

Dessa forma, vários segmentos dos setores Serviços e Comércio foram internacionalizados, como os supermercados, hotéis, agências de publicidade, telecomunicações e outros, incrementando as relações principalmente de Curitiba com outras cidades brasileiras e com o exterior (FIRKOWSKI, 2002). Prova dessa nova inserção econômica é o aumento na movimentação do aeroporto Afonso Pena, situado em São José dos Pinhais, que teve de ser ampliado e modernizado para suportar o trânsito crescente, tanto no que se refere ao número de passageiros e aeronaves como ao volume de cargas.

A importância da RMC nas atividades do terciário paranaense já era evidente em 1996, quando respondia por 46,07% do VAF do Comércio e por 44,78% dos Serviços. Em 2000, enquanto no Setor Serviços houve um salto importante para 72,37%, a participação no Setor Comércio ficou praticamente inalterada em 46,18%. O que chama a atenção é o caráter concentrador das atividades desses setores, internamente à região. A maior parte desse valor foi gerada em Curitiba. Em 2000, a capital centralizava 81,87% do VAF de Serviços da RMC (tabelas 5 e 6) e 60,28% do Comércio, correspondendo a 59,25% e 27,83% dos respectivos setores no Paraná.

TABELA 5 -PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DO VAF: SEGUNDO ATIVIDADES SELECIONADAS DO SETOR SERVIÇOS - PARANÁ E RMC - 2000

ÁREA	VAF ATIVIDADES SELECION. SETOR SERVIÇOS		ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO		TRANSPORTES		CORREIO E TELECOMUNICAÇÕES		IMOBILIÁRIAS	
	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC
Aglomerado Metropolitano	72,096	99,610	56,806	99,415	53,325	98,862	90,929	100,000	91,771	99,990
Curitiba	59,254	81,868	41,526	72,674	26,106	48,399	90,922	99,993	4,628	5,042
Primeiro anel	12,842	17,743	15,280	26,741	27,219	50,463	0,006	0,007	87,143	94,947
Segundo anel	0,114	0,157	0,189	0,331	0,238	0,441	0,000	0,000	0,000	0,000
Terceiro anel	0,168	0,232	0,145	0,254	0,376	0,698	0,000	0,000	0,010	0,010
TOTAL DA RMC	72,378	100,000	57,140	100,000	53,939	100,000	90,929	100,000	91,781	100,000
TOTAL DO PARANÁ	100,000		100,000		100,000		100,000		100,000	
ÁREA	INFORMÁTICA		SERV. PREST. À EMPRESA		PESQ. E DESENV.		INTERM. FINANCEIRA		OUTROS SERVIÇOS	
	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC
Aglomerado Metropolitano	70,127	99,993	37,445	99,734	72,606	100,000	94,025	100,000	65,287	99,961
Curitiba	68,512	97,690	28,208	75,132	0,000	0,000	94,025	100,000	63,294	96,910
Primeiro anel	1,615	2,303	9,237	24,602	72,606	100,000	0,000	0,000	1,992	3,051
Segundo anel	0,005	0,007	0,090	0,241	0,000	0,000	0,000	0,000	0,009	0,014
Terceiro anel	0,000	0,000	0,009	0,025	0,000	0,000	0,000	0,000	0,016	0,025
TOTAL DA RMC	70,132	100,000	37,545	100,000	72,606	100,000	94,025	100,000	65,312	100,000
TOTAL DO PARANÁ	100,000		100,000		100,000		100,000		100,000	

FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

(1) Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas; Limpeza Urbana e Esgoto e Atividades Conexas; Serviços Pessoais; Atividades Associativas.

TABELA 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ANÉIS METROPOLITANOS NO TOTAL DO VAF DE ATIVIDADES SELECIONADAS DO SETOR COMÉRCIO NO PARANÁ - 2000

ÁREA	VAF ATIVIDADES SELEC. COMÉRCIO		COM. E REPAR. DE VEÍCULOS AUTOM. E MOTOCIC.		COM. POR ATACADO E INTERMED. DO COM.		COM. VAREJISTA E REPAR. DE OBJETOS PES. E DOMEST.	
	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC	Part. PR	Part. RMC
Aglomerado Metropolitano	45,417	98,346	34,581	97,932	51,173	98,601	44,062	98,164
Curitiba	27,835	60,275	27,643	78,283	18,848	36,316	37,696	83,982
Primeiro anel	17,582	38,071	6,938	19,649	32,325	62,285	6,366	14,182
Segundo anel	0,393	0,852	0,335	0,948	0,351	0,675	0,467	1,040
Terceiro anel	0,370	0,802	0,395	1,120	0,376	0,724	0,357	0,796
TOTAL DA RMC	46,181	100,000	35,312	100,000	51,899	100,000	44,886	100,000
TOTAL DO PARANÁ	100,000		100,000		100,000		100,000	

FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Embora a RMC tenha forte peso na atividade industrial, em se tratando da geração de empregos, o Setor Terciário da economia, em relação à indústria, tem o triplo de ocupações. No Terciário, a participação mais relevante é do Setor Serviços, que tem apresentado maior capacidade de geração de postos de trabalho, quer pela forte representação do poder público, quer pelo setor privado, no atendimento às crescentes demandas do consumidor individual, familiar e empresarial. O incremento na oferta de postos de trabalho nesse Setor acompanha o desenho de distribuição do VAF, com a maior inserção desses postos em Curitiba.

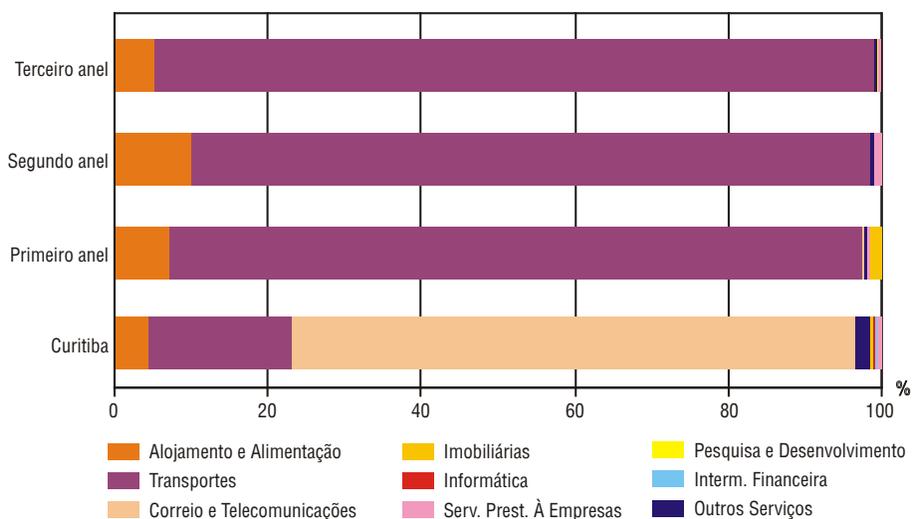
Tal fenômeno se repetiu em relação ao Comércio, que, em 1990, estava concentrado em Curitiba, sofrendo pequena diminuição de participação em 2000, cuja diferença foi capturada pelos municípios do primeiro anel metropolitano.

Esse anel foi o que se destacou secundariamente nos setores Comércio e Serviços, tanto na geração do VAF como no emprego. O conjunto dos municípios do primeiro anel respondeu por 36,07% do VAF do Comércio internamente à região e 17,74% do VAF de Serviços. Em Serviços, o município de maior expressão na geração do VAF do Setor foi São José dos Pinhais, enquanto no Comércio, além deste, sobressai ainda Pinhais. Mas é Araucária que se coloca na posição de destaque, com 19,93% do VAF desse setor na RMC em 2000. Em termos de ocupação, destacam-se também Colombo e Quatro Barras.

Na medida em que se afastam do polo metropolitano, os municípios passam a registrar maior número de empregos nos setores Comércio e Serviços, como é o caso dos municípios que compõem o segundo e o terceiro anéis metropolitanos. Na média, eles registraram mais de 46% de seus empregos no Setor Serviços. Por outro lado, observa-se que o VAF desse Setor foi baixo na maior parte dos municípios, o que indica que os postos de trabalho de serviços ocorreram no poder público, principalmente nas prefeituras municipais.

Ainda em relação ao Setor Serviços, as atividades que agregam maior valor estavam localizadas em Curitiba, que se encontrava em posição privilegiada, e no primeiro anel. Curitiba concentrava, em 2000, mais de 70% do VAF regional dos segmentos alojamento e alimentação, e serviços prestados às empresas, e entre 96% e 100% em correio e telecomunicações, informática, intermediação financeira, e outros serviços. Somente no segmento transportes (50,46%) e em atividades imobiliárias (94,95%) o primeiro anel apresentou participação superior à Curitiba. Na medida em que se afasta do polo, as participações dos municípios no valor adicionado setorial diminuem, com registros mais frequentes e significativos apenas no segmento alojamento e alimentação (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO NO TOTAL DE ATIVIDADES DE SERVIÇOS - RMC - 2000



FONTE: SEFA

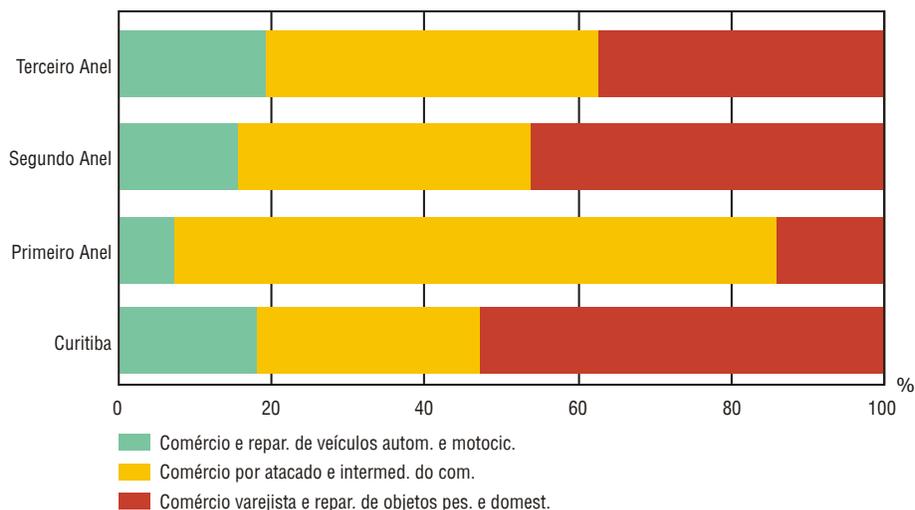
NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

Destaca-se, entretanto, que, de modo geral, a informalidade nesse Setor é também bastante alta, denunciando que sua participação na economia regional pode ser maior do que a captada pelos organismos oficiais (SILVA; MOURA, 2003).

No Comércio, a maior inserção da RMC ocorreu no segmento comércio por atacado, fortemente localizado no primeiro anel, representando 62,28% do VAF desse segmento, impulsionada principalmente pelos municípios São José dos Pinhais, Pinhais, Colombo e Campo Largo. Nesse segmento, Curitiba registrou participação de 36,32% do VAF.

No comércio e reparação de veículos e comércio varejista, Curitiba contribuiu, respectivamente, com 78,28% e 83,98% do VAF desses segmentos na RMC. O primeiro anel aparecia também com expressivas participações, porém sem atingir a supremacia que ocorria no comércio por atacado (gráfico 3).

GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO NO TOTAL DE ATIVIDADES DO COMÉRCIO - RMC - 2000



FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

Diferentemente do Setor Serviços, no qual poucas atividades ocorrem generalizadamente nos municípios, os segmentos do Setor Comércio funcionam de forma mais abrangente em todos os anéis metropolitanos. O segmento comércio por atacado é o único que assume maior peso nos municípios do primeiro anel, em detrimento de comércio e reparação, influenciado pelo comportamento do município de Araucária, com uma geração de valor adicionado superior até mesmo à de Curitiba.

Cabe destacar que a concentração do segmento comércio varejista em Curitiba decorreu tanto da implantação de grandes estabelecimentos, como da aquisição de importantes redes locais e regionais por grandes grupos nacionais e internacionais. Disso resultou a ampliação de uma rede de fornecedores, com extensão nos horários de atendimento, adoção de novos métodos de trabalho e ampliação e diversificação de produtos. O impacto no mercado de trabalho foi também significativo, visto que as lojas apresentam maior porte, ocupando mais de 500 funcionários, número difícil de ser obtido por outras atividades econômicas.

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E ESPACIAL DA OCUPAÇÃO E DAS EMPRESAS NA RMC

No período de 1990-2000, com base em informações da RAIS,¹⁰ houve criação de 362.967 empregos formais no Paraná, o que significou um aumento de 28,13%, e 137.535 deles ocorreram na Região Metropolitana de Curitiba (ou seja, 37,89%). Contudo, em termos de participação no total do emprego estadual, essa região apresentou pequena diminuição de 45,97%, em 1990, para 44,20%, em 2000 (tabela 7).

TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DO EMPREGO FORMAL, PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO PARANÁ E CRESCIMENTO PERCENTUAL ENTRE 1990/2000 E 1995/2000 - RMC

ÁREA	1990		1995		2000	
	Número	%	Número	%	Número	%
Aglomerado Metropolitano	580 016	44,95	661 752	45,25	712 136	43,07
Curitiba	498 369	38,62	566 956	38,77	568 533	34,39
Primeiro Anel	81 647	6,33	94 796	6,48	143 603	8,69
Segundo Anel	7 108	0,55	7 207	0,49	10 629	0,64
Terceiro Anel	6 107	0,47	6 802	0,47	8 001	0,48
TOTAL DA RMC	593 231	45,97	675 761	46,21	730 766	44,20
TOTAL DO PARANÁ	1 290 406	100,00	1 462 484	100,00	1 653 373	100,00

ÁREA	1990-2000			1995-2000		
	Incremento absoluto	Variação %	Distribuição % do incremento	Incremento absoluto	Variação %	Distribuição % do incremento
Aglomerado Metropolitano	132 120	22,78	96,06	50 384	7,61	91,60
Curitiba	70 164	14,08	51,02	1 577	0,28	2,87
Primeiro Anel	61 956	75,88	45,05	48 807	51,49	88,73
Segundo Anel	3 521	49,54	2,56	3 422	47,48	6,22
Terceiro Anel	1 894	31,01	1,38	1 199	17,63	2,18
TOTAL DA RMC	137 535	23,18	100,00	55 005	8,14	100,00
TOTAL DO PARANÁ	362 967	28,13	-	190 889	13,05	-

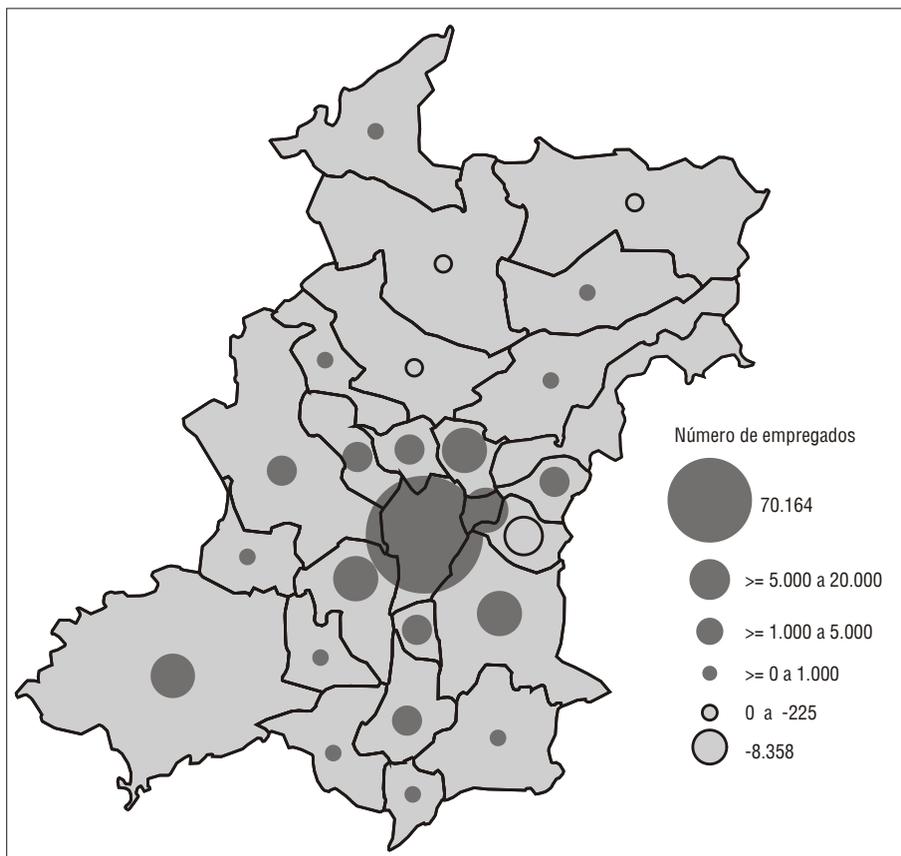
FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Considerando o espaço institucional compreendido pela RMC, o incremento do período foi distribuído: 51,02% no polo e 45,05% entre os municípios do primeiro anel (mapa 3). A análise dos dados de 1995 demonstra que tal distribuição ocorreu diferentemente ao longo da década. Enquanto o polo foi o principal gerador de empregos formais até 1995 (83,11% dos empregos gerados no período), tal posição foi assumida pelo primeiro anel na segunda metade da década (88,73%).

¹⁰ A RAIS é um registro administrativo com boa cobertura do emprego formal no Brasil. Entretanto, há que se considerar que essa cobertura, e o potencial para representar a dinâmica do mercado de trabalho, é variável conforme a escala de análise. Esse potencial é menor principalmente em relação aos municípios de pequeno porte, os quais são, geralmente, mais dependentes de atividades agropecuárias, atividades marcadas por maior informalidade.

MAPA 3 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - INCREMENTO DO NÚMERO DE EMPREGOS FORMAIS - 1990-2000



FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

Entretanto, a participação do conjunto metropolitano no emprego total do Paraná sofreu a leve inflexão de 45,97%, em 1990, para 44,20% em 2000. O grau de crescimento da ocupação na RMC (23,18%) também foi inferior ao do Estado (28,13%).

É preciso lembrar que o período em análise – os anos 90 – foi marcado pelo baixo desempenho do mercado de trabalho, fato que, apesar das particularidades regionais, atingiu as diversas regiões do Brasil. As taxas de crescimento anual médio do emprego formal, no período 1992-1999, foi de apenas 1,7%, para o Brasil, e de 1,0%, para o atual conjunto de regiões metropolitanas brasileiras. Os dois anos iniciais da década foram anos de redução do emprego formal. Nesse sentido, quando se destaca o crescimento do emprego há que se ter em conta que se trata

de desempenho bastante medíocre comparativamente a outros períodos pós anos 70, inclusive mais recentemente, após a desvalorização cambial de 1999.¹¹

No que se refere às empresas, o comportamento se repete, com a RMC reduzindo de 32% para 30,26% sua participação no total das empresas do Estado e apresentando um incremento notável, mas também inferior. O crescimento no volume de empresas verificado na região foi de 72,09%, e o do Paraná, 82,03% (tabela 8).

TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS, PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO PARANÁ E CRESCIMENTO PERCENTUAL ENTRE 1990/2000 E 1995/2000 - RMC

ÁREA	1990		1995		2000	
	Número	%	Número	%	Número	%
Aglomerado Metropolitano	29 425	30,70	39 621	28,81	50 810	29,12
Curitiba	24 837	25,91	33 246	24,18	40 436	23,17
Primeiro Anel	4 588	4,79	6 375	4,64	10 374	5,95
Segundo Anel	678	0,71	705	0,51	992	0,57
Terceiro Anel	575	0,60	719	0,52	993	0,57
TOTAL DA RMC	30 678	32,00	41 045	29,85	52 795	30,26
TOTAL DO PARANÁ	95 859	100,00	137 509	100,00	174 494	100,00

ÁREA	1990-2000			1995-2000		
	Incremento absoluto	Variação %	Distribuição % do incremento	Incremento absoluto	Variação %	Distribuição % do incremento
Aglomerado Metropolitano	21 385	72,68	96,69	11 189	28,24	95,23
Curitiba	15 599	62,81	70,53	7 190	21,63	61,19
Primeiro Anel	5 786	126,11	26,16	3 999	62,73	34,03
Segundo Anel	314	46,31	1,42	287	40,71	2,44
Terceiro Anel	418	72,70	1,89	274	38,11	2,33
TOTAL DA RMC	22 117	72,09	100,00	11 750	28,63	100,00
TOTAL DO PARANÁ	78 635	82,03	-	36 985	26,90	-

FONTE: RAIS

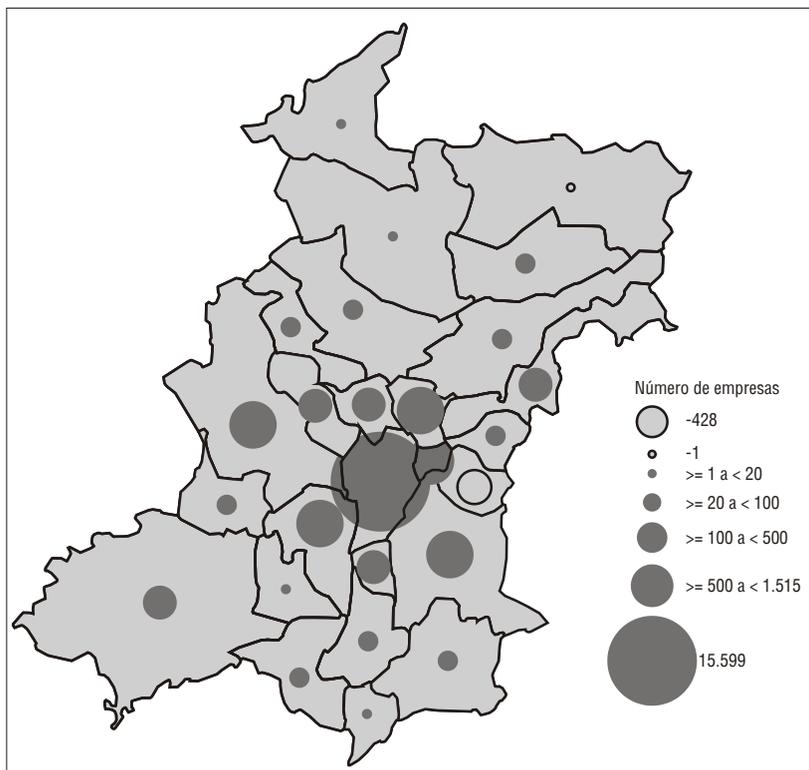
NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Internamente à região, a distribuição do incremento das empresas privilegiou o polo metropolitano, que acolheu 70,53% das 22.117 empresas introduzidas na RMC, enquanto o primeiro anel recebeu 26,16% (mapa 4). Os dados de 1995 revelam que a participação do polo também foi maior nos primeiros cinco anos (81,11% do incremento até 1995 e 61,19% entre 1995 e 2000) e que houve maior dispersão de novas empresas nos demais anéis metropolitanos, especialmente no primeiro, que absorveu 34,03% das empresas instaladas na segunda metade da década.

Comparativamente, a RMC respondeu por um percentual maior de participação no total dos empregos formais do Estado que no das empresas, demonstrando relativa manutenção no período. No entanto, foram as empresas que apontaram maiores índices de crescimento no período, com tendência à elevação maior que a das ocupações (gráfico 4).

¹¹ Esse comportamento somente será revertido na década de 2000.

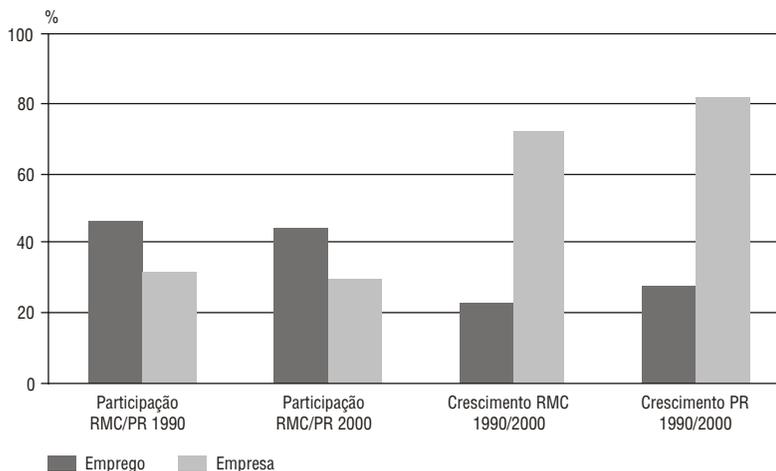
MAPA 4 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - INCREMENTO DO NÚMERO DE EMPRESAS - 1990-2000



FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

GRÁFICO 4 - EMPREGO FORMAL E EMPRESAS - PARTICIPAÇÃO DA RMC NO TOTAL DO PARANÁ E CRESCIMENTO - 1990-2000



FONTE: SEFA

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES

Em se tratando da estrutura do emprego formal, percebe-se que esse crescimento se refletiu em todos os setores, à exceção da Construção Civil, setor que eliminou 1.506 postos de trabalho, especificamente a partir de 1995 (tabela 9). O maior aumento, em termos absolutos e relativos, no emprego formal da região ocorreu no Setor Serviços: foram acrescidos 136.423 empregos nesse setor, que provocou a elevação na participação do emprego formal de 51,32%, em 1990, para 60,33%, em 2000. Acompanhando esse setor, aparece o Comércio, que ampliou sua participação de 12,08%, em 1990, para 15,20% em 2000, decorrente da ampliação de 39.410 postos de trabalho. O Setor Industrial, por sua vez, embora tenha registrado acréscimo de 10.272 postos formais de trabalho, perdeu na composição do emprego regional, variando sua participação de 22,23%, em 1990, para 19,46%, em 2000.

TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO EMPREGO FORMAL - RMC E PARANÁ - 1990/1995/2000

SETOR DE ATIVIDADE	RMC					SETOR / RMC				
	1990	1995	2000	2000-1990	%	2000-1995	%	1990	1995	2000
Indústria	131 899	115 010	142 171	10 272	7,79	27 161	23,62	22,23	17,02	19,46
Construção Civil	33 725	35 628	32 219	-1 506	-4,47	-3 409	-9,57	5,68	5,27	4,41
Comércio	71 660	89 138	111 070	39 410	55,00	21 932	24,60	12,08	13,19	15,20
Serviços	304 467	429 805	440 890	136 423	44,81	11 085	2,58	51,32	63,60	60,33
Agropecuária	2 261	6 180	4 416	2 155	95,31	-1 764	-28,54	0,38	0,91	0,60
TOTAL	593 231	675 761	730 766	137 535	23,18	55 005	8,14	100,00	100,00	100,00

SETOR DE ATIVIDADE	PARANÁ					RMC / PARANÁ				
	1990	1995	2000	2000-1990	%	2000-1995	%	1990	1995	2000
Indústria	312 954	321 454	374 688	61 734	19,73	53 234	16,56	42,15	35,78	37,94
Construção Civil	73 420	63 516	64 528	-8 892	-12,11	1 012	1,59	45,93	56,09	49,93
Comércio	216 466	230 610	290 006	73 540	33,97	59 396	25,76	33,10	38,65	38,30
Serviços	658 635	765 522	838 535	179 900	27,31	73 013	9,54	46,23	56,15	52,58
Agropecuária	28 931	81 382	85 616	56 685	195,94	4 234	5,20	7,82	7,59	5,16
TOTAL	1 290 406	1 462 484	1 653 373	362 967	28,13	190 889	13,05	45,97	46,21	44,20

FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

O incremento de 23,18% no número de empregos formais da RMC beneficiou tanto o polo como seus anéis, embora com diferentes participações quantitativas e qualitativas, no que se refere especialmente ao setor econômico em que foram gerados. Enquanto os anéis ampliaram sua participação no total do emprego formal metropolitano, em 2000, Curitiba perdeu participação: de 84,01%, em 1990, para 77,80% em 2000. A maior alteração ocorreu a partir de 1995. Outros 19,65% do emprego formal metropolitano, em 2000, estavam no primeiro anel. Em toda a década prevaleceu a participação do Setor Serviços, tanto no polo, quanto no segundo e terceiro anéis e, no primeiro anel, ocorreu equilíbrio entre a Indústria e os Serviços.

O maior incremento no número total de empregos formais foi observado no primeiro anel: de 81.647 empregos em 1990, para 143.603 em 2000 (75,88%). Houve, portanto, a criação de 61.956 novos postos de trabalho, número pouco menor que o obtido por Curitiba, que criou, também nesse período, 70.164 postos formais de trabalho. Observa-se que nessas espacialidades, que configuram o aglomerado metropolitano, foi onde ocorreu a ampliação de 97,45% do emprego regional. O segundo anel possuía, em 1990, 7.108 empregos formais e, em 2000, 10.629 empregos, significando um aumento de 49,54%. A RAIS registrou ainda, para o terceiro anel, a ampliação do emprego formal em 31,01%, decorrente do incremento de 1.894 postos de trabalho formais entre 1990 e 2000.

Entre os setores econômicos, a Construção Civil foi o único em que a diminuição do número de empregados formais foi maior nos anos 90 em toda a RMC: de 33.725, em 1990, para 32.219 em 2000 (decréscimo de 4,47%). Tal fato decorreu da perda de 7.376 empregos em Curitiba, número muito superior ao de postos de trabalho gerados por esse Setor nos demais municípios metropolitanos. Somente o primeiro anel registrou aumento de 275,35% empregos formais na Construção Civil (de 1.992 empregos, em 1990, para 7.477, em 2000), sinalizando o movimento de expansão da ocupação urbana metropolitana nessa espacialidade.

No Setor Industrial foram observadas diminuições de empregos formais em Curitiba (-8.456) e no terceiro anel (-488). Por outro lado, somente no primeiro anel houve acréscimo de 17.965 empregos nesse Setor, confirmando a desconcentração da atividade a partir do polo. Essas mudanças foram mais acentuadas na segunda metade da década.

Cabe apontar que esse crescimento constatado entre os municípios do primeiro anel deve-se, particularmente, à indústria de material de transporte, que, no período 1996-2001, teve um significativo aumento de postos de trabalho na região (IPARDES, 2004). Essa indústria aparece em 7 municípios da RMC, gerando 200 ou mais empregos formais, concentrando-se, porém, em Curitiba e São José dos Pinhais.

No entanto, foi no Setor Serviços que ocorreu maior geração de empregos formais em todos os anéis. Enquanto a região possuía 304.467 postos formais de trabalho, em 1990, esse número foi ampliado para 440.890, em 2000. A maior parte desse aumento ocorreu em Curitiba (103.137 empregos) e no primeiro anel (29.888). Enquanto nesse anel houve aumento em todo o período, o polo ampliou consideravelmente os empregos formais na primeira metade dos anos 90 e obteve leve declínio na segunda metade.

O primeiro anel foi o que sofreu maior alteração na composição do emprego formal setorial. Foi nessa espacialidade que proporcionalmente ocorreu maior

aumento no número de empregos (75,88%), tendo apresentado desempenho positivo no período 1990-2000 em todos os setores da economia. Observa-se que nele se concentrou 8,69% do emprego formal estadual e 19,65% do regional. No Comércio e nos Serviços foram registrados aumentos acima de 100% (104,68% no Comércio, resultado do acréscimo de 10.431 postos formais de trabalho e 101,75% nos Serviços, com o acréscimo de 29.888); na Indústria, 48,49% (com o acréscimo de 17.965); na Construção Civil, 275,35% (com acréscimo de 5.485); e na Agropecuária, 323,84% (com aumento de 1.114 postos formais de trabalho). Destaca-se que, em 2000, São José dos Pinhais, município inserido nesse anel, era o que possuía o maior número de empregos formais em comparação aos demais da RMC, excluindo Curitiba, situação observada em todo o período analisado.

O segundo anel reproduziu o desempenho do primeiro, porém com menor intensidade, tendo apresentado aumento de 49,53% de sua população ocupada, resultado do acréscimo no número de empregos formais em todos os setores da economia. Foi nesse anel que ocorreu o maior incremento proporcional no volume do emprego formal industrial (54,18%), embora tenha representado o acréscimo de apenas 1.251 postos formais de trabalho no setor, número bem menor ao obtido no primeiro anel. A maior geração ocorreu no Setor Serviços, com o acréscimo de 1.898 empregos formais.

Curitiba e o terceiro anel apresentaram menor aumento proporcional no total de empregos formais no período, embora, em números absolutos, Curitiba tenha registrado o maior número de novos postos de trabalho. Foi também nessas espacialidades que ocorreu diminuição no número de empregos do Setor Industrial.

Tal desempenho resultou de mudanças na configuração do emprego internamente à maioria municípios, com aumento na participação do Setor Serviços no total do emprego municipal. No polo, a distribuição do emprego formal entre os setores manteve-se praticamente inalterada. Em 1990, o maior peso já incidia no Setor Serviços (54,07%), o que foi acentuado em 2000, quando passou a compreender 65,54%.

Entre os municípios do primeiro anel, Araucária, Campo Largo e São José dos Pinhais apresentavam, em 1990, maior número de empregos formais no Setor Industrial, o que foi mantido em 2000 (mapa 5). O mesmo não ocorreu com Almirante Tamandaré, Colombo e Piraquara, que geravam maior número de empregos formais na Indústria em 1990, mudando essa condição em 2000, quando tiveram maior participação no Setor Serviços. Campina Grande do Sul e Quatro Barras mantiveram, ao longo da década de 90, sua condição de maior gerador de empregos formais no Setor Serviços. Dos novos municípios desse anel, criados no período analisado, Pinhais é o único que possui maior participação do emprego formal municipal na Indústria

(40,98%), enquanto Fazenda Rio Grande e Campo Magro registraram, em 2000, maior participação no Setor Serviços (aproximadamente 45% em ambos).

Em relação aos municípios do segundo anel, a evolução foi diferente: em 1990 todos os municípios possuíam maior inserção no setor terciário da economia. Contenda foi o único que apresentou a mais elevada participação do emprego formal no Comércio, enquanto os demais registraram no Setor Serviços. Rio Branco do Sul foi o município que obteve maior participação no emprego formal industrial, tanto no anel como internamente ao município, registrando número de postos de trabalho nesse setor pouco inferior ao de Serviços. Em 2000, essa situação modificou-se: Rio Branco do Sul passou a gerar mais emprego formal na Indústria, assim como Tunas do Paraná. Contenda destacou-se, em 2000, com participação quase equitativa do emprego Industrial e de Serviços: 37,85% e 36,59%, respectivamente. Os demais municípios desse anel fortaleceram a tendência de maior geração de empregos formais em Serviços.

No terceiro anel, em 1990, Adrianópolis e Cerro Azul possuíam mais emprego formal no Setor Industrial (61,72% e 35,94%, respectivamente) e os demais municípios, no Setor Serviços. Lapa, município com maior expressão econômica desse anel, distribuía a maior parte de seus postos de trabalho entre a Indústria (37,70%) e Serviços (38,24%). Em 2000, todos os municípios desse anel apresentaram grande reorganização do emprego, passando a ter participação majoritária no Setor Serviços. Lapa continuou mantendo a maior ocupação na Indústria, mas, internamente ao município, houve aumento de empregos apenas no Setor Serviços, conferindo-lhe posição privilegiada na geração do emprego municipal. Destaca-se que o terceiro anel possui a menor participação na totalidade do emprego formal da RMC.

Com relação aos municípios deste anel, bem como a alguns municípios do segundo anel, as limitações apresentadas pela RAIS, particularmente no que se refere ao Setor Agropecuário, obscurecem o peso desse setor para alguns municípios. Dados do Censo Demográfico 2000 referentes à ocupação apontam que em 7 municípios da RMC – Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Contenda, Doutor Ulysses, Quitandinha e Tijucas do Sul – a Agropecuária ocupava 40% ou mais da força de trabalho. Neles, excluindo Adrianópolis, nenhum outro setor aparecia com destaque (IPARDES, 2004). Lapa e Bocaiúva do Sul tinham também significativa participação dessa ocupação, com respectivamente 36,0% e 38,7%.

Acompanhando o padrão do emprego, as empresas, mesmo fortemente concentradas na região, vêm apresentando queda de participação em relação ao total das empresas do Paraná. Em 1990, 32,00% das empresas paranaenses estavam na

RMC, proporção que caiu para 30,26% em 2000. Caiu também o peso concentrador do município de Curitiba nessa variável, no período, e cresceu o do primeiro anel: em 1990, 80,96% das empresas da RMC estavam em Curitiba e 14,96% no primeiro anel; em 2000, 76,59% estavam em Curitiba e 19,65% no primeiro anel, denotando uma redistribuição de empresas entre essas espacialidades, desencadeada com maior intensidade na segunda metade da década. Curitiba e São José dos Pinhais participavam com mais de 27% do total das empresas do Estado, em 1990, diminuindo para menos de 25% em 2000 (tabela 10).

TABELA 10 - TOTAL DE EMPRESAS E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO ESTADO - RMC - 1990/1995/2000

ÁREA	1990			1995			2000			DIFERENÇA 2000-1990	DIFERENÇA 2000-1995
	TOTAL	% RMC	% ESTADO	TOTAL	% RMC	% ESTADO	TOTAL	% RMC	% ESTADO		
Aglomerado											
Metropolitano	29 425	95,92	30,70	39 621	96,53	28,81	50 810	96,24	29,12	21 385	11 189
Curitiba	24 837	80,96	25,91	33 246	81,00	24,18	40 436	76,59	23,17	15 599	7 190
Primeiro anel	4 588	14,96	4,79	6 375	15,53	4,64	10 374	19,65	5,95	5 786	3 999
Segundo anel	678	2,21	0,71	705	1,72	0,51	992	1,88	0,57	314	287
Terceiro anel	575	1,87	0,60	719	1,75	0,52	993	1,88	0,57	418	274
TOTAL DA RMC	30 678	100,00	32,00	41 045	100,00	29,85	52 795	100,00	30,26	22 117	11 750
TOTAL PARANÁ	95 859		100,00	137 509	-	100,00	174 494		100,00	78 635	36 985

FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Houve crescimento do número de empresas na região, de 30.678 para 52.795, de forma mais acentuada nos municípios de Curitiba, São José dos Pinhais e em Pinhais. Destaca-se que esse último foi desmembrado de Piraquara no período analisado, o que fez com que, em parte, Piraquara fosse o único município do primeiro anel a apresentar queda no número de empresas (428 estabelecimentos).

Em 2000, predominam empresas de até 19 empregados. As empresas com mais de 1.000 empregados situam-se, majoritariamente, em Curitiba (49 empresas) e municípios do primeiro anel (tabela 11).

TABELA 11 - TOTAL DE EMPRESAS - RMC E PARANÁ - 2000

ÁREA	NÚMERO DE EMPRESAS SEGUNDO NÚMERO DE EMPREGADOS										
	0	Até 4	De 5 a 9	De 10 a 19	De 20 a 49	De 50 a 99	De 100 a 249	De 250 a 499	De 500 a 999	1000 ou mais	Total
Aglomerado Metropolitano	6 179	28 027	8 194	4 367	2 516	755	482	157	71	62	50 810
Curitiba	4 837	22 686	6 636	3 335	1 830	539	350	118	56	49	40 436
Primeiro anel	1 342	5 341	1 558	1 032	686	216	132	39	15	13	10 374
Segundo Anel	112	535	166	95	58	12	8	3	3	0	992
Terceiro Anel	135	626	117	56	39	9	7	2	2	0	993
TOTAL DA RMC	6 426	29 188	8 477	4 518	2 613	776	497	162	76	62	52 795
TOTAL DO PARANÁ	23 131	104 048	24 243	12 351	6 752	1 999	1 258	428	176	108	174 494

FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

O perfil setorial das empresas da RMC define-se pela presença majoritária daquelas que atuam nos setores Serviços e Comércio. Apenas no primeiro anel, a RAIS contabilizou maior número de empresas no Comércio e números similares nos Setores Industrial e Serviços, expressando fortemente a presença da atividade industrial nesse anel.

Das 52.795 empresas da RMC, 22.642 atendiam, em 2000, ao Setor Serviços; 19.561, ao Comércio; e 6.559, à Indústria (tabela 12). Comparativamente ao Estado, a organização setorial das empresas difere por agregar maior número no Setor Serviços, seguido pelo Comércio, enquanto o Estado concentra o maior número no Comércio.

TABELA 12 - EMPRESAS POR SETOR DE ATIVIDADE E PORTE, E PARTICIPAÇÃO DA RMC NO TOTAL DO PARANÁ - 2000

PORTE DA EMPRESA	TOTAL DE EMPRESAS		EMPRESAS DA INDÚSTRIA		EMPRESAS DO COMÉRCIO		EMPRESAS DE SERVIÇOS	
	Número	% RMC / Paraná	Número	% RMC / Paraná	Número	% RMC / Paraná	Número	% RMC / Paraná
0 empregado	6 426	27,78	586	26,87	2 629	30,33	2 447	36,79
Até 4 empregados	29 188	28,05	2 665	29,27	11 426	29,80	13 103	38,46
De 5 a 9 empregados	8 477	34,97	1 294	32,77	3 135	33,90	3 492	42,19
De 10 a 19 empregados	4 518	36,58	957	32,79	1 500	36,32	1 718	42,17
De 20 a 49 empregados	2 613	38,70	622	31,57	624	39,59	1 100	44,66
De 50 a 99 empregados	776	38,82	231	33,72	136	39,08	347	45,01
De 100 a 249 empregados	497	39,51	128	35,36	92	61,33	245	37,98
De 250 a 499 empregados	162	37,85	46	33,82	16	57,14	89	36,33
De 500 a 999 empregados	76	43,18	20	40,82	3	100,00	51	45,54
1000 ou mais empregados	62	57,41	10	55,56	0	0,00	50	61,73
TOTAL RMC	52 795	30,26	6 559	30,69	19 561	31,30	22 642	39,45
TOTAL PARANÁ	174 494	100,00	21 373	100,00	62 489	100,00	57 388	100,00

FONTE: RAIS

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

No setor comercial, em 2000, predominavam empresas com até quatro empregados, disseminadas nos municípios da região. Com mais de 100 empregados, só existiam em Curitiba, Araucária, Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais, restringindo-se ao primeiro anel. Curitiba detinha 24,27% das empresas do Paraná, e o primeiro anel, 6,06%, com destaque para São José dos Pinhais, com 1,66% – único município da RMC com participação superior a 1%.

Nos Serviços, Curitiba participava com 33,41% das empresas do Paraná e os municípios do primeiro anel, com 5,01%, dos quais se destacava São José dos Pinhais, com 1,47%. Como no Comércio, predominavam empresas com até quatro empregados. Aquelas com mais de 1.000 empregados localizavam-se em Curitiba (39 empresas) e nos municípios do primeiro anel (11 empresas).

Enquanto nos setores Comércio e Serviços Curitiba destacava-se pela participação do número de empresas no conjunto total do Estado, fazendo-se seguir, com nítido hiato, apenas por São José dos Pinhais, com mais de 1% de participação, no caso da Indústria o padrão se altera. Curitiba detinha, em 2000, 17,15% das empresas do Paraná, e o conjunto dos municípios do primeiro anel, 11,96%. Nesse anel, além de São José dos Pinhais (3,09%), Pinhais (2,20%), Colombo (1,82%), Campo Largo (1,47%) e Araucária (1,01%) participavam com mais de 1% no total das empresas do Estado. Chama a atenção, no caso desse município, a elevada geração de valor adicionado fiscal da atividade petroquímica, que a coloca numa posição de destaque, como o município com maior participação no VAF da indústria do Paraná em 2000, decorrente de reduzido número de empresas e restrita margem de ocupação da mão-de-obra.

As empresas do Setor Industrial, como nos demais, predominavam ofertando até quatro empregos. Aquelas com mais de 500 empregados estavam em Curitiba – que também possuía oito empresas com mais de 1.000 empregados; São José dos Pinhais, Campo Largo, Pinhais e Araucária, no primeiro anel; Rio Branco do Sul, no segundo; e Lapa, no terceiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retrospectiva sucinta quanto à emergência e consolidação do espaço metropolitano de Curitiba no cenário econômico paranaense e o apontamento de indicadores e comportamentos da dinâmica local, realizados neste estudo, são ofertados como subsídios para a análise comparativa dos impactos do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva sobre a dimensão urbano-metropolitana brasileira, proposta pelo Projeto “Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana”.

Os efeitos negativos da estratégia defensiva de ajuste, num cenário nacional de recessão e crise do setor público, têm rebatimento diferenciado entre as metrópoles brasileiras, fruto das distintas bases produtivas e dos diferentes estágios de desenvolvimento de cada região. Essas diferentes temporalidades metropolitanas recebem de forma peculiar os impactos desse processo e desencadeiam reações distintas, enfrentando maiores ou menores obstáculos à adoção de estratégias para a reestruturação da base produtiva regional e inserção ao novo padrão de modernização e desenvolvimento.

A análise realizada mostra que a Região Metropolitana de Curitiba, como todo o espaço brasileiro, foi submetida aos efeitos do ajuste da estrutura produtiva, bastante acentuado no início da década, em função de drástica contenção da

atividade econômica nacional, e intensificado ao longo da segunda metade, em virtude da abertura comercial do país. No entanto, pode-se dizer que essa região, caracterizada por um processo de industrialização mais recente, apesar de impactada pelos processos de ajustes e reestruturação, conseguiu, especialmente do Setor Serviço, praticamente manter seu estoque de empregos formais. Adicionalmente, a região beneficiou-se pela desconcentração recente das atividades industriais no país.

Mesmo assim, não ficou imune ao baixo crescimento do emprego, particularmente o industrial, cujo incremento constatado adere-se às novas atividades, especialmente do Setor Serviço. Os principais ramos afetados foram aqueles da agroindústria (como têxtil, vestuário, produtos alimentares) e os do gênero de material elétrico e comunicações. Além desses, os serviços financeiros e a construção civil apresentaram intensa redução no nível de emprego.

A RMC, e mais particularmente o aglomerado metropolitano – analisado neste estudo sob os recortes Curitiba e primeiro anel metropolitano –, foi receptora de amplo pacote de investimento, centrado na indústria automobilística, o que propiciou diversificação intra-industrial no gênero de material de transporte, que além de caminhões e ônibus, passou a incluir a produção de utilitários e automóveis de passeio, carregando uma série de fornecedores de primeira camada.

Tais investimentos contribuiriam para uma especialização da estrutura industrial na metalmecânica e química, dado o decréscimo de importância do complexo agroindustrial e madeireiro, com deslocamento de parte do potencial de crescimento destas atividades para outras regiões do Estado.

Os principais rearranjos espaciais foram, sem dúvida, provocados pela indústria de material de transporte. Ainda que o município de Curitiba tenha recebido várias intenções de investimento, a geração do valor adicionado fiscal ocorreu mediante um processo de desconcentração ao interior do próprio aglomerado metropolitano, em direção aos municípios de São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras e Campo Largo. Esses municípios constituíram novas áreas industriais, agraciados pelo posicionamento estratégico para a recepção de insumos e escoamento da produção (proximidade das BRs principais, que interligam mercados fornecedores e consumidores, porto e aeroporto).

O espraiamento para fora do polo limitou-se a esses municípios, permanecendo os demais estagnados em termos da produção industrial, com exceção daqueles ligados à indústria de minerais não-metálicos, reforçados pelo crescimento da indústria cimenteira.

No que se refere aos demais setores da economia, é crescente a participação do Setor Terciário na RMC, sendo que as atividades de Serviços são as mais concentradas na região, em relação ao total do Estado, com maior acento para Curitiba e demais municípios do aglomerado metropolitano. A análise da distribuição do VAF dos setores econômicos demonstra que, na medida em que se afasta do polo metropolitano, há diminuição na participação dos municípios no valor adicionado fiscal gerado pelo Setor Serviços, devido à forte concentração das atividades desse Setor, também internamente à região.

Isso porque os segmentos de Serviços com maior produtividade e capacidade de geração de VAF estão sediados majoritariamente na capital, como são os casos das atividades de telecomunicações, intermediação financeira e de informática. Os segmentos alojamento e alimentação e transportes são os que apresentam maior difusão nos demais municípios da RMC, porém com valores mais expressivos de participação no VAF estadual somente em Curitiba e no primeiro anel.

Na análise do emprego formal verifica-se que, com o afastamento do polo, a participação do Setor Serviços na geração de postos de trabalho, internamente aos municípios, aumenta, obtendo valores expressivos (acima de 70%) nos do terceiro anel metropolitano. Esse resultado relaciona-se basicamente à presença do emprego público, captado pela RAIS, mas deixa de revelar a forte presença da ocupação na Agropecuária, como se constata a partir de dados censitários, a qual exprime mais apropriadamente o perfil econômico desses municípios.

Ainda em termos da ocupação, foi nos setores Comércio e Serviços que ocorreu maior incremento em toda a década, especialmente no Setor Serviços, acentuadamente em Curitiba.

Assim, as últimas décadas significaram para a RMC sua consolidação como polo estadual dos segmentos da indústria moderna da metalmecânica e pela forte concentração dos Serviços. As mudanças percebidas na ordem da configuração de novas espacialidades na região devem-se, em grande medida, a um processo de desconcentração ou de expansão física da área dinâmica da indústria dos dois principais distritos industriais metropolitanos, a Cidade Industrial de Curitiba e o Centro Industrial de Araucária, em direção a municípios vizinhos que ofereciam vantagens comparativas, principalmente em termos de infraestrutura de transporte e escoamento. Contudo, essas mudanças não foram capazes de romper com a primazia desempenhada por Curitiba, no espaço metropolitano.

Nos anos 70 e 80, Curitiba sediou grandes grupos, particularmente na CIC. Araucária, município limítrofe, recebeu a Refinaria da Petrobras, alcançando a segunda maior participação no VAF da região. Nos anos 90, essa estrutura industrial

alterou sua composição, incorporando novos segmentos, cujos investimentos beneficiaram-se das vantagens locais existentes (proximidade do mercado do Sudeste e do Porto de Paranaguá, oferta de infraestrutura em termos de energia, telecomunicações, aeroporto internacional e rodovias) e da concessão de incentivos fiscais e financeiros, reforçando a posição desse espaço metropolitano no Estado e no país.

Os investimentos em novos empreendimentos e/ou ampliação e modernização de empresas existentes foram realizados, particularmente, nos municípios de São José dos Pinhais, que sedia a localização das duas maiores novas montadoras (Renault e Volkswagen/Audi) e que recebeu uma série de investimentos em comércio e serviços, além da adequação do aeroporto internacional; Campo Largo (que sediou a Chrysler, tendo vivido o impacto de sua permanência efêmera); Araucária (modernização) e Curitiba (modernização e ampliação). Também ocorreram pequenos investimentos nos demais municípios do aglomerado metropolitano.

Acompanhando o reforço à atividade industrial, os setores Comércio e Serviços também se espalharam entre os municípios do aglomerado metropolitano, dentre aqueles com o terciário predominante, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Quatro Barras, além de Almirante Tamandaré, Campina Grande e Colombo, que dividem as ocupações em atividades da indústria e do terciário. Esses municípios podem ser considerados como extensões do uso e ocupação de Curitiba e têm como característica principal a função de dormitório. Essa função faz com que seja possível considerá-los parte de Curitiba – a despeito dos limites territoriais –, especialmente no que se refere ao mercado de trabalho, que é o elemento unificador desse conjunto. São José dos Pinhais, por outro lado, destaca-se por se colocar como nova centralidade desse espaço regional.

Se no âmbito da economia a RMC rumou para uma inserção com traços similares aqueles de regiões desenvolvidas – com ampliação de segmentos modernos da indústria, comércio e serviços e melhorias nos aparatos de ciência, tecnologia e informação –, no âmbito socioambiental a região reitera o acúmulo de desigualdades sociais na escala intrametropolitana, como ocorre nas demais metrópoles brasileiras. Assim, essa “desconcentração” da atividade econômica, ou “concentração dispersa entre municípios”, com redistribuição espacial da atividade, ao mesmo tempo em que alterou substancialmente o perfil da economia metropolitana, resultou em transformações socioespaciais e efeitos ambientais marcantes.

Estudos desenvolvidos pelo IPARDES (2004) apontam um reforço dos fluxos migratórios para a RMC, em parte influenciados pelas estratégias de atração da atividade econômica, acentuando a desigualdade, já que, mesmo com o crescimento

da oferta de empregos, grande contingente de força de trabalho permanece fora do mercado. Essa dinâmica, desacompanhada de medidas que visassem incorporar a população residente e migrante da RMC ao processo produtivo, pode estar na raiz da crescente inserção da população excedente na economia informal, tradicionalmente redutos de empregos de menor qualificação. Para Delgado (2001), a já existente dificuldade de inserção da população ao processo produtivo foi potencializada pelo movimento migratório. Este, por sua vez, é reflexo da ausência de políticas de geração de empregos no interior do Estado, ao nível da demanda gerada pelo aumento populacional e da PEA.

Os estudos do IPARDES (2004) mostram ainda que a dispersão das atividades para novas localizações aumenta a pressão por ocupação e usos sobre áreas ambientalmente vulneráveis, particularmente os mananciais de abastecimento hídrico da RMC. Áreas estas sob impacto do processo de ocupação, intenso e contínuo, dos anos 70 e 80, intensificado nos 90, que vem agudizando as contradições socioespaciais da região em sua totalidade. Pesquisa de âmbito intrametropolitano para a RMC (METRODATA, 2003) confirma a segregação socioespacial e acusa elevado ritmo de crescimento de áreas no interior do aglomerado metropolitano, caracterizadas pela presença de moradores com menor rendimento, portanto mais necessitados de atenção por parte das políticas públicas.

Compreender a origem dessas contradições é fundamental para compreender as transformações no nexos entre as dinâmicas socioeconômicas e espaciais urbanas. Alguns passos já estão sendo dados no caso da RMC, com a análise concomitante das demais vertentes do Projeto “Metrópoles: desigualdades socioespaciais e governança urbana” (PROJETO, 1997). Porém, outras pesquisas e alguns desdobramentos se fazem necessários, tendo em vista que esta análise compreende mais uma interpretação da dinâmica econômica e espacial da RMC nos anos recentes. É fundamental a continuidade e atualização de estudo com a mesma natureza nas demais regiões metropolitanas brasileiras, que se constituiriam em importantes bases para estudos comparativos e possibilitariam o melhor entendimento das mudanças operadas na RMC e das relações que ela estabelece com o contexto nacional e internacional.

É importante a continuidade do presente estudo, no sentido de atualizá-lo e de proceder uma releitura das informações, visto que as transformações desencadeadas nos últimos anos no processo produtivo e seus reflexos nas ocupações e na configuração espacial inserem-se num movimento histórico da economia paranaense, sendo que as formas que ele assume na atualidade não se encontram totalmente definidas e muitas das suas características ainda não estão perfeitamente delineadas. Assim, a atualização do tema e a busca de novas interpretações são fundamentais para a sua compreensão.

Isso se justifica especialmente pela ampliação no investimento público e privado na região, desencadeado na década de 2000, que gerou maior renda, mais empregos, estreitou relações comerciais nacionais e internacionais da RMC, mas que também vem contribuindo para acentuar sua concentração econômica na maioria das atividades econômicas e o movimento migratório. Ou seja, os resultados das análises deste estudo revelam um processo econômico que tem suas raízes históricas e que tende a ser aprofundado no período seguinte. E mais, confirmando uma tendência de aumento da concentração econômica internamente ao Paraná, alimentando o movimento migratório da sua população que parece estar distante de ser minimizado.

Além disso, o estudo requer a inserção de outras fontes, como a Pesquisa Anual de Amostra por Domicílio, a Pesquisa Mensal de Emprego, o Censo Demográfico e outros, com o objetivo de apurar as informações observadas e agregar novos elementos explicativos para os fenômenos levantados neste trabalho e outros por ele sinalizados. Sugere-se, entre outros, a avaliação qualitativa do Setor Terciário nos diferentes espaços metropolitanos, a relação entre o crescimento do Setor Serviços com as modificações do Setor Industrial na região, e também identificação dos elementos que estão impulsionando as modificações no Setor Comércio, no sentido da sua ampliação e sofisticação.

Perpassando essa temática, insere-se a relevância da investigação das vantagens comparativas fiscais na implantação de novos estabelecimentos na região, bem como do movimento de empresas já consolidadas do polo metropolitano para outros municípios da RMC, movimento este apontado na literatura nacional e internacional para outras regiões metropolitanas, buscando verificar até que ponto tais vantagens são definidoras de uma estratégia importante para a atração de novos empreendimentos pelos municípios que se encontram na periferia da região.

REFERÊNCIAS

DELGADO, P. **Precarização do trabalho e condições de vida: A situação da Região Metropolitana de Curitiba nos anos 90**. Curitiba, 2001. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná.

DELGADO, P.; DESCHAMPS, M.V; MOURA, R. Estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/1991. In.: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo : Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2004. 1 CD-Rom.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte: UFMG/FACE/DCE, v. 6, n. 1, p. 77-103, jul. 1996.

FIRKOWSKI, O. L. de F. A nova lógica de localização industrial no aglomerado metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 103, p. 79-100, jul./dez. 2002.

IPARDES. **Leituras regionais**: mesorregião metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2004.

IPARDES. **Paraná**: diagnóstico social e econômico. Curitiba, 2003.

IPARDES. **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília: IPEA, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 6). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPARDES, 2000.

MACEDO, M. de M.; VIEIRA, V. F.; MEINERS, W. E. M de A. Fases do desenvolvimento regional no Brasil e no Paraná: da emergência de um novo modelo de desenvolvimento na economia paranaense. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 103, p. 5-22, jul./dez. 2002.

METRODATA. **Indicadores intrametropolitanos**: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba (versão preliminar). IPARDES, 2003. 1 CD-Rom.

MOURA, R. Planejamento e segregação sócio-espacial na Região Metropolitana de Curitiba. **Experimental**. São Paulo: Humanitas/FFLCH-USP, n. 4/5, p. 57-69, set. 1998.

NOJIMA, D. Crescimento e reestruturação industrial no Paraná – 1985/2000. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.103, p. 23-44, jul./dez. 2002.

PROJETO MetrÓpole, desigualdades socioespaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Projeto de pesquisa encaminhado ao Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX), pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

SILVA, S.; MOURA, R. O setor serviços no Paraná – ano 2000. In: Encontro de Economia Paranaense, 2., 2003, Maringá. **Resumos...** Maringá: UEM; UEL; UEPG; UNIOESTE; IPARDES, 2003, p.619-639. 1 CD-ROM. (Área Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente).

REGIÃO METROPOLITANA DE
CURITIBA: MUDANÇAS NA
ESTRUTURA SOCIOESPACIAL
NO PERÍODO 1991-2000

*Paulo Roberto Delgado
Marley Vanice Deschamps*

INTRODUÇÃO

No presente trabalho procede-se à análise das mudanças ocorridas na estrutura social da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), procurando particularizar a trajetória das diversas categorias ocupacionais durante os anos 90, período marcado por intensos ajustes produtivos que rebateram sobre o mundo do trabalho. As consequências desses ajustes relacionaram-se a outras dinâmicas sociais, particularmente àquela ligada ao desenvolvimento do mercado imobiliário, ensejando alterações importantes na distribuição espacial dos grupos sociais no espaço metropolitano, que resultaram no aumento das desigualdades na RMC. Para verificar o rearranjo espacial dos grupos sociais desenvolveu-se uma tipologia socioespacial intraurbana, que permitiu verificar como a composição social das diversas unidades espaciais evoluiu no período 1991-2000.

O estudo dessas questões faz parte de uma linha de pesquisa, desenvolvida no Projeto Território, Coesão Social e Governança Democrática (Instituto do Milênio – CNPq/Observatório das Metrôpoles), sobre a dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles. A hipótese principal considera que mudanças na divisão social do trabalho têm implicações sobre a diferenciação socioespacial, na medida em que as diversas categorias sociais elaboram, no âmbito de determinados constrangimentos estruturais, estratégias diferenciadas de localização nas cidades. Considera-se que a divisão social da cidade tem implicação sobre os mecanismos societários de exclusão e integração, condicionando processos de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais.

Dois procedimentos permitem operacionalizar a verificação desses processos nas metrópoles. O primeiro é a definição de um sistema de classificação ocupacional que fornece uma *proxy* da estrutura social metropolitana. A definição das categorias sócio-ocupacionais teve por base um conjunto de informações, dos Censos Demográficos de 1991 e 2000, sobre a população ocupada: ocupação, posição na ocupação, setor de atividade, renda e grau de instrução. Ao todo foram definidas 24 categorias que permitem trabalhar diferentes polaridades na estrutura social: capital x trabalho; trabalho manual x trabalho não-manual; controle x execução; autonomia x subordinação; grande capital x pequeno capital; secundário x tradicional; secundário x terciário. Os princípios teóricos e metodológicos que orientaram a construção dessas categorias foram apresentados em Preteceille e Ribeiro (1999).

Quanto à dinâmica socioespacial, procura-se caracterizá-la por meio de uma tipologia das unidades espaciais intraurbanas, baseada na identificação, apoiada em técnicas estatísticas de análise multivariável, de agrupamentos de áreas com relativa homogeneidade social interna.

Importa ressaltar que a tipologia socioespacial apresentada neste artigo tem por base áreas delimitadas pela própria equipe do IPARDES e não as áreas definidas pelo IBGE para a expansão dos resultados amostrais do Censo Demográfico (AEDs), devido ao fato de elas permitirem comparação entre 1991 e 2000, uma vez que as unidades geográficas foram compatibilizadas. A formação das áreas IPARDES obedeceu a critérios similares aos utilizados pelo IBGE – contiguidade dos setores censitários e número mínimo de domicílios pesquisados por unidade. Também são considerados apenas os 19 municípios inseridos no perímetro inicial da RMC (figura 1) conformando um total de 103 áreas.

FIGURA 1 - DIVISÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS E TERRITÓRIO ORIGINAL DA RMC



Elaboração: IPARDES

ESTRUTURA SÓCIO-OCUPACIONAL E TIPOLOGIA SOCIOESPACIAL

Embora o objetivo deste item seja a caracterização da estrutura sócio-ocupacional da RMC, em 2000, verificando as mudanças nela ocorridas nos anos 90, é necessário chamar a atenção para alguns elementos que marcaram a dinâmica do mercado de trabalho na referida década.

Brandão e Oliveira (2005) destaca dois processos ligados ao ambiente macroeconômico que determinaram fortes ajustes no mercado de trabalho. Um deles é a abertura comercial, intensificada na segunda metade dos anos 90, que implicou em intensa reestruturação da estrutura produtiva, em particular na indústria. O outro processo foi a intensificação, no mesmo período, dos Investimentos Diretos Externos (IDE) que, embora não tenham resultado no aumento da taxa de investimento no país, pois em muitos casos foram aplicados em transferências patrimoniais, impactaram negativamente o mercado de trabalho, uma vez que tais investimentos estiveram associados a processos de privatização, modernização tecnológica e organizacional das empresas.

De maneira geral, o ajuste no mercado de trabalho, associado a esse ambiente macroeconômico, manifestou-se em quatro aspectos: baixo crescimento da ocupação; precarização do trabalho, refletida principalmente no aumento da informalidade; aumento das taxas de desemprego; e mudança na distribuição setorial da ocupação, com redução na participação das atividades industriais no total do emprego.

No caso da RMC, esse processo de ajuste se manifestou com alguma particularidade relativamente a outras regiões metropolitanas. Segundo Delgado (2001), com base em dados da PNAD, embora tenha se observado o aumento nas taxas de desemprego e de informalização da ocupação, a intensidade desses processos não foi tão acentuada como a observada em outras regiões metropolitanas, em particular a de São Paulo. Isso em um contexto de intenso crescimento da PEA, devido principalmente ao fato de a RMC manter-se como um espaço receptor de fortes fluxos migratórios, os quais contribuíram para que a região apresentasse uma das maiores taxas de crescimento populacional entre as regiões metropolitanas brasileiras na década de 1990.

A participação do emprego industrial no total da ocupação reduziu na primeira metade dos anos 90, mas terminou a década mostrando sinais de recuperação. As informações da RAIS permitem verificar, entretanto, que o desempenho positivo do emprego industrial, no período intercensitário 1991-2000, deveu-se basicamente à instalação do polo automotivo, com o setor Material de transporte respondendo por $\frac{3}{4}$ do pequeno saldo positivo do emprego formal industrial na RMC, nesse período.

Por outro lado, setores tradicionais da indústria (borracha, fumo e couro; indústria têxtil; madeira e mobiliário), bem como os setores afetados pelos processos de

privatização (serviços de utilidade pública, instituições financeiras), apresentaram redução no número de empregos formais.

Portanto, embora com algumas particularidades, a RMC vivenciou, durante os anos 90, os impactos do ajuste econômico ocorrido naquela década, evidenciados pelo incremento da desocupação e da informalização, bem como pelos ajustes setoriais ocorridos, particularmente na indústria.

Segundo o censo demográfico, o contingente populacional inserido no mercado de trabalho metropolitano, grupo denominado População Economicamente Ativa (PEA), envolvia, em 2000, 1,4 milhões de pessoas. A relação entre esse contingente e o número total de pessoas com idade potencial para participar do mercado de trabalho (pessoas de 10 ou mais anos de idade) indica a pressão por participação nesse mercado.¹ Na RMC, a taxa de participação era de 61,48%; ou seja, a cada 100 pessoas de 10 ou mais anos de idade, 61 participavam do mercado de trabalho (tabela 1).

Entretanto, há alguma variação nesse indicador, o qual é maior no polo (Curitiba) e naqueles municípios com maior nível de integração a esse centro,² classificados como de nível alto e muito alto, sinalizando a maior pressão por participação no mercado de trabalho nessa porção da RMC.

TABELA 1 - POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA, ECONOMICAMENTE ATIVA E DESOCUPADA E TAXAS DE ATIVIDADE E DESOCUPAÇÃO, SEGUNDO NÍVEL DE INTEGRAÇÃO AO POLO - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2000

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO AO POLO	POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA (a)	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (b)	POPULAÇÃO OCUPADA	POPULAÇÃO DESOCUPADA (c)	TAXA DE ATIVIDADE (b / a)	TAXA DE DESOCUPAÇÃO (c / b)
Município-polo	1.328.398	828.717	712.040	116.677	62,38	14,08
Muito alto	340.964	208.290	172.139	36.151	61,09	17,36
Alto	217.908	134.849	112.906	21.943	61,88	16,27
Médio	232.704	137.031	115.893	21.137	58,89	15,43
Baixo	30.859	16.848	14.777	2.072	54,60	12,30
Muito baixo	104.174	60.694	54.395	6.299	58,26	10,38
RMC	2.255.007	1.386.430	1.182.150	204.279	61,48	14,73
RMC (perímetro original)	2.171.269	1.337.718	1.138.532	199.186	61,61	14,89

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

¹ Essa relação configura a chamada Taxa de participação, indicador do percentual de pessoas que participam do mercado de trabalho em um determinado período.

² O nível de integração ao polo foi estabelecido para diferenciar, nas metrópoles brasileiras, aquele conjunto de municípios que participam de modo mais intenso da dinâmica metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 2004), constituindo, de fato, a espacialidade metropolitana. A classificação foi a seguinte: Adrianópolis (muito baixa), Agudos do Sul (muito baixa), Almirante Tamandaré (muito alta), Araucária (média), Balsa Nova (baixa), Bocaiúva do Sul (muito baixa), Campina Grande do Sul (média), Campo Largo (média), Campo Magro (média), Cerro Azul (muito baixa), Colombo (muito alta), Contenda (baixa), Curitiba (polo), Doutor Ulysses (muito baixa), Fazenda Rio Grande (Muito Alta), Itaperuçu (média), Lapa (muito baixa), Mandirituba (média), Pinhais (muito alta), Piraquara (Alta), Quatro Barras (média), Quitandinha (muito baixa), Rio Branco do Sul (baixa), São José dos Pinhais (alta), Tijucas do Sul (muito baixa) e Tunas do Paraná (muito baixa).

Essa pressão sobre o mercado de trabalho foi acompanhada por maiores taxas de desocupação, que atinge seu maior valor (17,36%) no conjunto de municípios classificados como de nível muito alto de integração. Entre os municípios de baixo e muito baixo nível de integração, apenas Adrianópolis apresentava taxa de desocupação (21,87%) superior à média metropolitana (14,73%).

Na RMC havia, em 2000, 204 mil pessoas desocupadas. O município-polo concentrava 57,12% desse total, apesar de apresentar uma taxa de desocupação (14,08%) abaixo das verificadas nos municípios de seu entorno. Porém, há que se ressaltar que diversos bairros de Curitiba, principalmente aqueles da porção sul/leste, com elevadas taxas de crescimento populacional, apresentavam taxa de desocupação acima da taxa média metropolitana.

Na sequência deste artigo, as análises serão referidas à porção da RMC correspondente a seu perímetro original, que compreende atualmente 19 municípios. Essa restrição decorre do objetivo de comparar a estrutura socioespacial em dois momentos: 1991 e 2000 – os novos municípios integrantes da RMC³ foram incorporados exatamente nesse intervalo. De qualquer modo, como pode ser verificado na tabela 1, essa restrição não tem implicações maiores, uma vez que a participação desses municípios no contingente populacional representa menos de 4% da RMC e, em termos ocupacionais, é mais expressiva apenas quando se consideram aquelas pessoas relacionadas às atividades rurais. Portanto, as referências à RMC, na sequência, devem ser consideradas como relativas apenas aos municípios do perímetro original.

O Censo Demográfico aponta a existência, em 2000, de aproximadamente 1,1 milhão de pessoas ocupadas na RMC. Dois grupos se destacam na estrutura sócio-ocupacional da RMC: o grupo das categorias médias, com 27,3% do total de ocupados, e o de trabalhadores do setor secundário, com 25,1% (tabela 2).

O grupo das categorias médias envolve um conjunto de ocupações em funções intermediárias nas burocracias das empresas ou relacionadas à prestação de serviços sociais – estes, em boa medida, de natureza pública – e apresentou o maior incremento no número de pessoas ocupadas, superior inclusive ao aumento verificado entre os trabalhadores do terciário.

Embora os empregados de escritório constituam a maior categoria (9,4%) no grupo de categorias médias, chama atenção a participação elevada de pessoas envolvidas em funções técnicas (6,7%), que requerem algum tipo de conhecimento especializado, categoria que apresentou forte crescimento nos anos 90, representando mais de 1/3 do aumento no número de pessoas desse grupo ocupacional. Destaca-se ainda o forte incremento relativo das ocupações médias nas áreas de saúde e educação.

³ Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha e Tijucas do Sul.

Em relação ao agrupamento de trabalhadores manuais do setor secundário, cabe ressaltar duas categorias que ampliaram sua participação no total da ocupação na RMC. A participação dos trabalhadores em segmentos considerados modernos da indústria (6,4%) superou à dos trabalhadores em segmentos industriais tradicionais, resultado que referenda o comentário acima sobre o desempenho do emprego formal na indústria da RMC, nos anos 90, onde se enfatizou a importância de novos segmentos, particularmente o automotivo, para a manutenção do nível de emprego formal. Nesse sentido, a tendência, observada na RMC nos anos 80, de crescimento da ocupação em segmentos modernos da indústria, se manteve na década de 1990.

TABELA 2 - POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1991/2000

CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL	OCUPADOS				VARIACÃO		
	Pessoas		Distribuição %		Abs.	%	
	1991	2000	1991	2000			
POPULAÇÃO OCUPADA TOTAL	830.675	1.138.532			307.857	37,1	
POPULAÇÃO OCUPADA COM CATEGORIA DEFINIDA	769.995	1.119.408	100,0	100,0	349.413	45,4	
DIRIGENTES	13.250	16.093	1,7	1,4	2.844	21,5	
Grandes empregadores	cat21	10.655	9.391	1,4	0,8	-1.264	-11,9
Dirigentes do setor público	cat22	805	2.235	0,1	0,2	1.430	177,5
Dirigentes do setor privado	cat23	1.789	4.466	0,2	0,4	2.677	149,7
INTELECTUAIS	46.151	86.772	6,0	7,8	40.621	88,0	
Profissionais autônomos de nível superior	cat41	8.757	21.958	1,1	2,0	13.200	150,7
Profissionais empregados de nível superior	cat42	11.673	36.965	1,5	3,3	25.292	216,7
Profissionais estatutários de nível superior	cat43	11.845	6.769	1,5	0,6	-5.075	-42,9
Professores de nível superior	cat44	13.876	21.080	1,8	1,9	7.204	51,9
PEQUENOS EMPREGADORES	25.839	36.625	3,4	3,3	10.786	41,7	
Pequenos empregadores	cat31	25.839	36.625	3,4	3,3	10.786	41,7
OCUPAÇÕES MÉDIAS	218.557	305.400	28,4	27,3	86.843	39,7	
Ocupações de escritório	cat51	89.322	104.899	11,6	9,4	15.578	17,4
Ocupações de supervisão	cat52	42.654	56.468	5,5	5,0	13.815	32,4
Ocupações técnicas	cat53	43.244	74.529	5,6	6,7	31.284	72,3
Ocupações médias da saúde e educação	cat54	22.163	40.085	2,9	3,6	17.922	80,9
Ocupações de segurança pública, justiça e Correios	cat55	12.503	16.495	1,6	1,5	3.992	31,9
Ocupações artísticas e similares	cat32	8.672	12.925	1,1	1,2	4.252	49,0
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO	117.207	203.203	15,2	18,2	85.996	73,4	
Trabalhadores do comércio	cat61	67.870	97.626	8,8	8,7	29.755	43,8
Prestadores de serviços especializados	cat62	49.336	105.577	6,4	9,4	56.241	114,0
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	200.948	281.337	26,1	25,1	80.389	40,0	
Trabalhadores da indústria moderna	cat71	47.671	71.972	6,2	6,4	24.300	51,0
Trabalhadores da indústria tradicional	cat72	57.788	45.359	7,5	4,1	-12.429	-21,5
Trabalhadores dos serviços auxiliares	cat73	29.443	71.224	3,8	6,4	41.780	141,9
Trabalhadores da construção civil	cat74	66.045	92.782	8,6	8,3	26.737	40,5
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPEC.	113.534	159.966	14,7	14,3	46.432	40,9	
Prestadores de serviços não especializados	cat63	44.145	42.411	5,7	3,8	-1.735	-3,9
Trabalhadores domésticos	cat81	53.101	80.694	6,9	7,2	27.593	52,0
Ambulantes e catadores	cat82	16.288	36.862	2,1	3,3	20.574	126,3
AGRICULTORES	34.510	30.011	4,5	2,7	-4.498	-13,0	
Agricultores	cat10	34.510	30.011	4,5	2,7	-4.498	-13,0

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (microdados)

NOTA: Elaboração IPARDES.

Por outro lado, a participação dos trabalhadores em serviços auxiliares (6,4%) reflete, fundamentalmente, a expansão ocorrida em atividades de transporte e de comunicação, uma vez que, segundo dados da RAIS, as ocupações ligadas aos serviços na área de eletricidade, gás e água foram afetadas pela reestruturação produtiva dos anos 90.

Embora com um peso relativo menor na estrutura sócio-ocupacional, a evolução verificada nos grupos superiores (dirigentes e intelectuais) é fundamental para se entender as mudanças ocorridas no arranjo socioespacial da RMC. Em conjunto, esses grupos ocupacionais tiveram um incremento superior a 43 mil pessoas, passando a reunir, em 2000, mais de 100 mil pessoas. Destaca-se, pelo contingente envolvido, o forte incremento daquelas ocupações que requerem, para seu exercício, a habilitação de nível superior, quer na condição de autônomo quer na condição de empregado. Por outro lado, houve forte redução no número de profissionais ligados ao setor público (estatutários), possivelmente relacionada às antecipações de aposentadorias ocorridas na segunda metade dos anos 90, em função da reforma previdenciária.

Quanto às demais categorias sócio-ocupacionais, há que se mencionar a participação dos agricultores, que sofreu redução nesse período, diminuindo sua participação na estrutura sócio-ocupacional da região.⁴ Por outro lado, houve, na base dessa estrutura, um importante incremento na participação das categorias ambulantes e biscateiros, e trabalhadores domésticos, sinalizando, principalmente os primeiros, uma das expressões negativas do ajuste sofrido pelo mercado de trabalho nos anos 90. No caso dos trabalhadores domésticos, é possível supor que sua expansão esteve relacionada ao aumento expressivo das categorias superiores, principais demandantes desse tipo de serviço.

O padrão de distribuição das categorias sócio-ocupacionais no espaço configura a estrutura socioespacial metropolitana. Uma primeira aproximação a essa estrutura se faz por meio da análise da distribuição dos grandes agrupamentos sócio-ocupacionais entre a cidade-polo e os demais municípios da região.

Embora se espere que essas alterações sigam as tendências demográficas que indicam maior participação dos municípios periféricos no conjunto populacional da RMC, a distribuição populacional se dá de modo diferenciado relativamente aos grupos sociais. Importantes mudanças ocorreram no período 1991-2000, principalmente entre aqueles grupos que se encontram na base da estrutura

⁴ Há que se ressaltar que nos sete municípios incorporados à RMC mais recentemente há um importante contingente de ocupados rurais, cerca de 22 mil pessoas. Entretanto, não foi possível verificar sua evolução referente ao ano de 1991.

social, os quais passaram a se concentrar fora do polo metropolitano. Em 2000, praticamente metade dos trabalhadores industriais e do terciário não especializado passou a residir fora de Curitiba (tabela 3), o que indica que os grupos sociais da base da estrutura social vivenciaram com maior intensidade o processo de periferização.

TABELA 3 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO MUNICÍPIO-POLO NO TOTAL DE OCUPADOS E VARIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO, SEGUNDO GRUPO SÓCIO-OCUPACIONAL - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1991/2000

GRUPO SÓCIO-OCUPACIONAL	PARTICIPAÇÃO DO POLO (%)		VARIAÇÃO (em pontos percentuais)
	1991	2000	1991/2000
Dirigentes	84,85	81,61	-3,24
Intelectuais	92,44	87,91	-4,54
Pequenos empregadores	81,93	80,86	-1,08
Ocupações médias	80,85	74,46	-6,40
Trabalhadores do Terciário	71,12	61,29	-9,83
Trabalhadores do Secundário	59,40	50,44	-8,95
Trabalhadores do Terciário não especializado	64,69	53,77	-10,92
Agricultores	13,44	9,79	-3,65
Total	69,17	62,70	-6,47

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (microdados)

NOTA: Elaboração IPARDES.

Os dois grupos superiores (dirigentes e intelectuais) apresentam maior grau de concentração no município-polo. Chama a atenção, porém, a acentuada inflexão, observada no período 1991-2000, em algumas das categorias componentes desses grupos, particularmente entre os dirigentes de empresas. O percentual de pessoas dessas categorias residindo fora de Curitiba passou de 11,3% para 25,1%, no caso de dirigentes de empresas/instituições públicas, e de 1,8% para 18,8%, no caso daqueles ocupados em empresas privadas. Essas alterações podem estar associadas a alguns processos que se verificaram, na RMC, principalmente a partir da segunda metade dos anos 90: a expansão e profissionalização do setor público nos municípios periféricos; a expansão produtiva, em particular de alguns segmentos da indústria, verificada em alguns municípios próximos a Curitiba, com destaque para São José dos Pinhais; e a emergência de alguns empreendimentos imobiliários surgidos nesses municípios, voltados para segmentos de média e alta renda, como observado em Pinhais.

Os dois grupos superiores reuniam, em 2000, aproximadamente 13,5 mil pessoas residindo fora de Curitiba, contra um contingente de 5,5 mil pessoas em 1991. Em relação a esse processo, cabe destacar o importante incremento nas categorias médias e da indústria moderna que passaram a residir nos municípios periféricos, envolvendo, respectivamente, cerca de 78 mil e 33,5 mil pessoas residindo fora do polo.

Essas mudanças estão na base da maior segregação residencial observada em Curitiba, bem como da crescente diversificação social em alguns dos municípios no entorno do polo, como poderá ser observado através da tipologia socioespacial.

A tipologia foi elaborada com o auxílio de técnicas de análise fatorial e de análise de agrupamentos, as quais permitiram a identificação de oito tipos socioespaciais (agrupamentos de unidades espaciais cujas estruturas sociais apresentam algum grau de homogeneidade).

A denominação dos tipos procura ressaltar aqueles grupos sócio-ocupacionais que se sobressaem em cada unidade espacial, não necessariamente como grupo majoritário, mas devido à participação relativa sobrelevada da categoria em um tipo socioespacial específico, comparativamente à sua participação no total da Região Metropolitana. O quociente locacional⁵ apresentado na tabela 4 expressa exatamente essa sobrelevação, sempre que os valores são maiores que 1.

Os três tipos socioespaciais em que sobressai a participação dos grupos em posição mais elevada na estrutura social (dirigentes, intelectuais, pequenos empregadores e ocupações médias) reúnem unidades espaciais localizadas fundamentalmente em Curitiba. Nesse município, 38 áreas, entre as 63 existentes, são classificadas nos tipos superior, médio superior e médio inferior. Fora do polo, há uma única área de tipo médio inferior, em Campo Largo. Em 1991, apenas Curitiba apresentava áreas classificadas em tipos socioespaciais com essas características (figuras 2 e 3).

O tipo superior reúne 16 áreas, todas em Curitiba, que conformam um eixo que se estende dos bairros Bacacheri até o Mossunguê. Nesse conjunto de áreas estão concentrados 14,1% da população ocupada na RMC. Quase a metade das pessoas, na RMC, classificadas como dirigentes (49,3%) ou intelectuais (48,3%) residem nessas áreas. As categorias médias são importantes nesse tipo, representando 38,7% da população ocupada aí residente.

Os trabalhadores industriais e do terciário não especializado apresentam, nesse tipo socioespacial, sua menor participação. Cabe salientar que a participação dessa última categoria, nesse tipo de área, reduziu de 10,5% para 5,8% do total de residentes, embora o número de pessoas tenha praticamente se mantido.

⁵ O quociente locacional é uma medida de localização e especialização produtiva, utilizada em economia regional. No caso presente, ela se presta à identificação dos grupos sócio-ocupacionais que se sobressaem, em termos de sua participação relativa, em determinadas unidades espaciais.

TABELA 4 - NÚMERO DE OCUPADOS, DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL POR TIPO SOCIOESPACIAL, COMPOSIÇÃO SÓCIO-OCUPACIONAL DOS TIPOS E QUOCIENTE SOCIOESPACIAL - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2000

GRUPO SÓCIO-OCUPACIONAL	TIPO SOCIOESPACIAL								Total
	Superior	Médio superior	Médio inferior	Operário superior	Popular operário	Popular agrícola	Agrícola popular	Agrícola	
NÚMERO DE OCUPADOS									
Dirigentes	7.896	2.555	1.224	2.541	1.381	336	123	38	16.093
Intelectuais	41.925	16.639	7.488	12.635	6.557	980	482	67	86.772
Pequenos empregadores	13.896	6.791	3.398	7.334	4.275	470	372	89	36.625
Ocupações médias	60.976	51.659	31.339	82.962	69.290	5.831	2.826	517	305.400
Trabalhador secundário	7.415	19.326	19.777	78.038	134.401	13.578	7.739	1.062	281.337
Trab. terciário especializado	15.872	22.097	18.268	56.728	79.842	6.716	3.037	644	203.203
Trab. terciário não especializado	9.190	12.729	10.016	39.606	75.751	7.989	3.990	695	159.966
Agricultores	442	430	447	2.048	6.439	7.587	9.685	2.934	30.011
TOTAL	157.611	132.226	91.958	281.893	377.934	43.486	28.253	6.046	1.119.408
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS GRUPOS POR TIPOS									
Dirigentes	49,1	15,9	7,6	15,8	8,6	2,1	0,8	0,2	100,0
Intelectuais	48,3	19,2	8,6	14,6	7,6	1,1	0,6	0,1	100,0
Pequenos empregadores	37,9	18,5	9,3	20,0	11,7	1,3	1,0	0,2	100,0
Ocupações médias	20,0	16,9	10,3	27,2	22,7	1,9	0,9	0,2	100,0
Trabalhador secundário	2,6	6,9	7,0	27,7	47,8	4,8	2,8	0,4	100,0
Trab. terciário especializado	7,8	10,9	9,0	27,9	39,3	3,3	1,5	0,3	100,0
Trab. terciário não especializado	5,7	8,0	6,3	24,8	47,4	5,0	2,5	0,4	100,0
Agricultores	1,5	1,4	1,5	6,8	21,5	25,3	32,3	9,8	100,0
TOTAL	14,1	11,8	8,2	25,2	33,8	3,9	2,5	0,5	100,0
COMPOSIÇÃO SÓCIO-OCUPACIONAL DOS TIPOS									
Dirigentes	5,0	1,9	1,3	0,9	0,4	0,8	0,4	0,6	1,4
Intelectuais	26,6	12,6	8,1	4,5	1,7	2,3	1,7	1,1	7,8
Pequenos empregadores	8,8	5,1	3,7	2,6	1,1	1,1	1,3	1,5	3,3
Ocupações médias	38,7	39,1	34,1	29,4	18,3	13,4	10,0	8,6	27,3
Trabalhador secundário	4,7	14,6	21,5	27,7	35,6	31,2	27,4	17,6	25,1
Trab. terciário especializado	10,1	16,7	19,9	20,1	21,1	15,4	10,7	10,6	18,2
Trab. terciário não especializado	5,8	9,6	10,9	14,1	20,0	18,4	14,1	11,5	14,3
Agricultores	0,3	0,3	0,5	0,7	1,7	17,4	34,3	48,5	2,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
QUOCIENTE LOCACIONAL									
Dirigentes	3,5	1,3	0,9	0,6	0,3	0,5	0,3	0,4	1,0
Intelectuais	3,4	1,6	1,1	0,6	0,2	0,3	0,2	0,1	1,0
Pequenos empregadores	2,7	1,6	1,1	0,8	0,3	0,3	0,4	0,5	1,0
Ocupações médias	1,4	1,4	1,2	1,1	0,7	0,5	0,4	0,3	1,0
Trabalhador secundário	0,2	0,6	0,9	1,1	1,4	1,2	1,1	0,7	1,0
Trab. terciário especializado	0,6	0,9	1,1	1,1	1,2	0,9	0,6	0,6	1,0
Trab. terciário não especializado	0,4	0,7	0,8	1,0	1,4	1,3	1,0	0,8	1,0
Agricultores	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	6,5	12,8	18,1	1,0
TOTAL	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Número de áreas	16	13	10	26	28	4	5	1	103

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

NOTAS: Considera apenas os 19 municípios incluídos no perímetro original da RMC. Elaboração IPARDES.

FIGURA 2 - TIPOLOGIA SOCIOESPACIAL - RMC - 1991

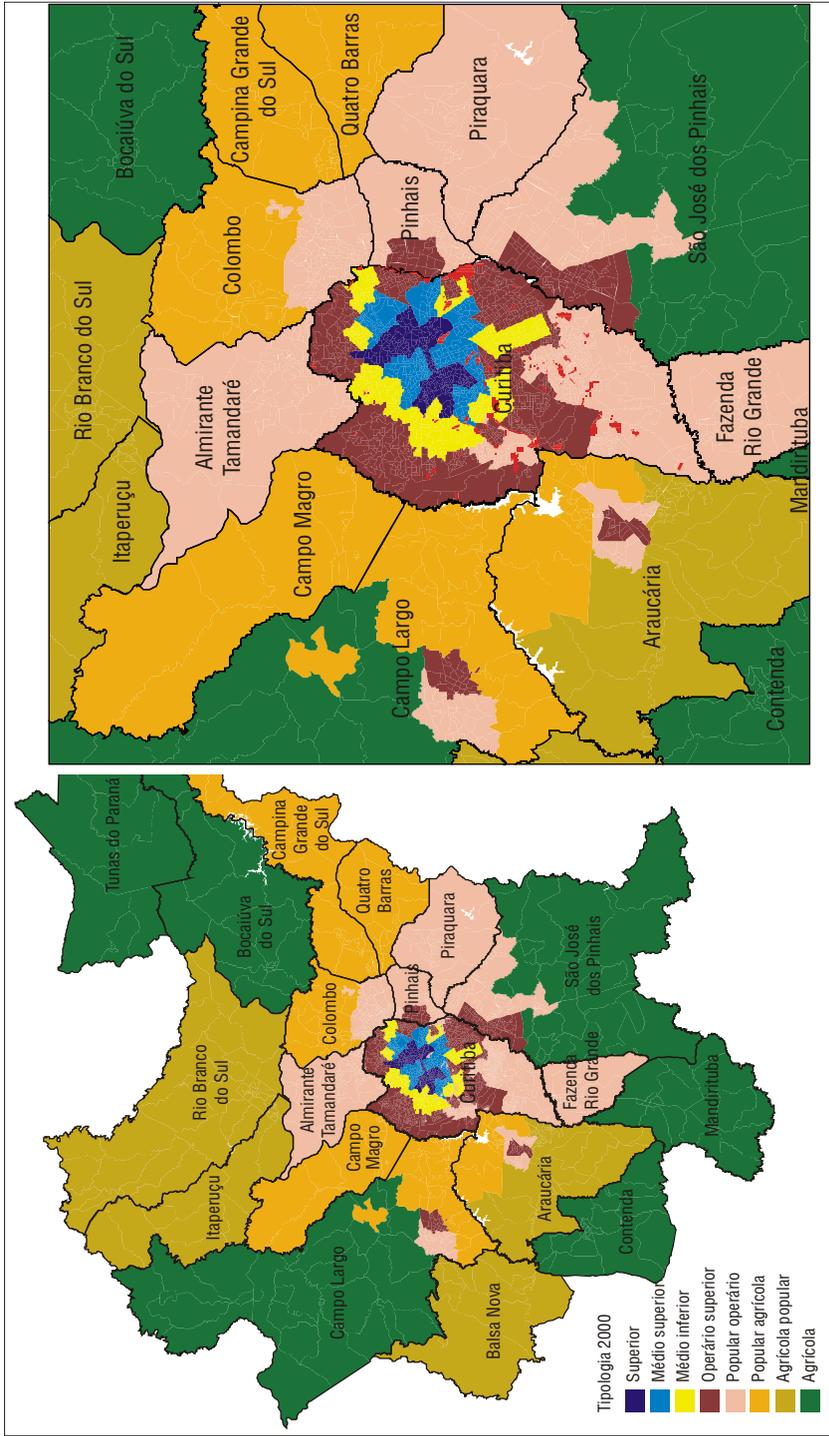
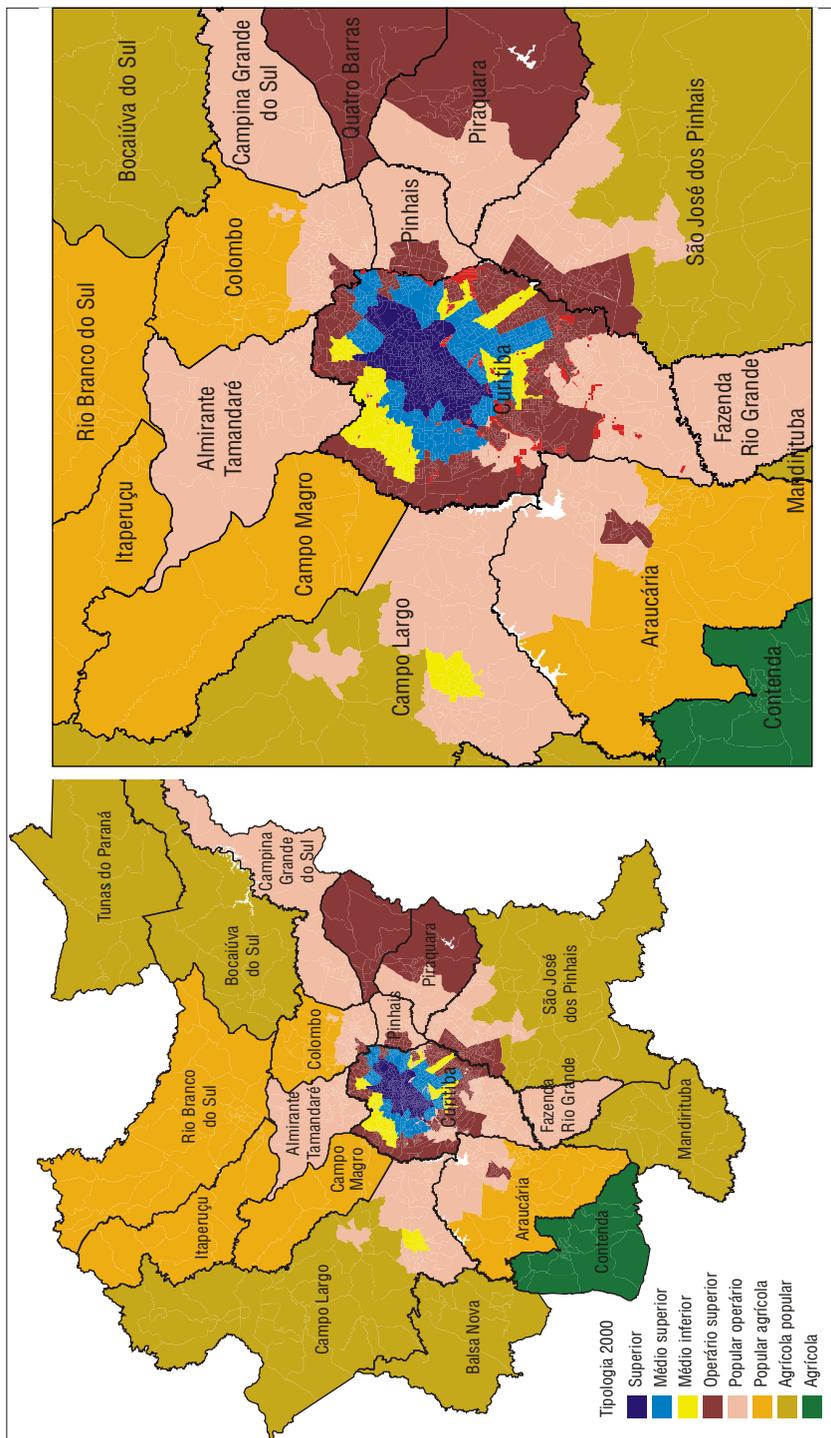


FIGURA 3 - TIPOLOGIA SOCIOESPACIAL - RMC - 2000



Elaboração: IPARDES

O segundo tipo – médio superior – caracteriza-se pela participação ainda importante dos grupos dirigentes, intelectuais e pequenos empregadores, que, em conjunto, representam 19,6% do total dos ocupados e, principalmente, pela acentuada participação de categorias médias (39,1%). As 13 áreas que compõem esse tipo localizam-se no polo.

O tipo médio inferior reúne 10 áreas, sendo apenas uma localizada fora do polo. A presença de categorias médias mantém-se elevada (34,1%), mas amplia a presença dos grupos da base da estrutura social.

O tipo operário superior particulariza-se por envolver áreas cuja composição social é muito próxima à distribuição média da Região Metropolitana. Esse fato é atestado pelo quociente locacional de quase todos os grupos sócio-ocupacionais, cujos valores são próximos de 1 (tabela 4). As áreas assim classificadas detêm parcela relevante de categorias superiores, mas nelas acentua-se a presença de trabalhadores industriais e do terciário. Das 26 áreas desse tipo, 8 localizam-se fora do polo; mais de um terço dos dirigentes e intelectuais residentes fora de Curitiba moram nessas áreas. Juntamente com aquela área médio inferior de Campo Largo, essas unidades particularizam o processo de diversificação social nos municípios periféricos da RMC, aspecto que, certamente, traz novas implicações sociais, econômicas e políticas para essas localidades.

Embora seja um tipo socioespacial onde todos os grupos sociais estão representados quase que na mesma proporção em que se fazem presentes na RMC, essa proximidade física não significa a ausência de distâncias sociais no interior das áreas, fato corroborado pela presença importante de domicílios em aglomerados subnormais, caracterizando uma situação de maior precariedade nas condições de vida de parcela dos moradores dessas áreas.

Nas áreas de tipo popular operário reside a maior parcela dos ocupados da RMC, aproximadamente 378 mil pessoas. Elas concentram metade das categorias populares residentes na RMC, como trabalhadores da construção civil, domésticos, biscateiros e prestadores de serviço não especializado. Majoritariamente, as áreas que integram esse tipo situam-se fora do município-polo e conformam exatamente a mancha contígua na fronteira com Curitiba, onde, desde os anos 70, concentrou-se parcela expressiva do crescimento populacional da região.

Os outros três tipos socioespaciais são marcados pela participação mais acentuada de trabalhadores agrícolas. Como notado anteriormente, o número de ocupados agrícolas vem-se reduzindo nessa porção da RMC, bem como o número de áreas onde o peso desse grupo é relevante na composição social da população; de um total de 14 áreas, em 1991, restaram 10, em 2000.

Apenas as áreas de tipo popular agrícola apresentaram crescimento populacional expressivo, associado à expansão de ocupações tipicamente urbanas. Nesse tipo, encontram-se os municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu, e parcelas rurais dos municípios de Colombo e Araucária, nas quais se amplia a presença de novos grupos sociais. Nelas, os grupos populares representam mais de 1/3 e os agrícolas cerca de 1/5 dos ocupados.

O tipo agrícola reunia cinco áreas em 1991, as quais, com exceção da unidade correspondente ao município de Contenda, passaram a compor, em 2000, o tipo agrícola popular. Essa mudança se deu nos municípios de Bocaiúva do Sul, Tunas do Paraná, Mandirituba e porções de Campo Largo e São José dos Pinhais. Balsa Nova se manteve nesse tipo nos dois anos considerados.

Na realidade, nos três tipos “agrícolas”, o que se observa são diferenças de grau quanto ao processo de mudança na estrutura social, com essas áreas constituindo novas fronteiras de expansão dos segmentos populares na RMC. Além disso, há que se considerar que a classificação de algumas dessas áreas foi prejudicada pela impossibilidade de se diferenciarem as áreas urbanas e rurais, decorrente da necessidade de resguardar a representatividade amostral das unidades espaciais. Nessa situação encontram-se, por exemplo, os municípios de Balsa Nova, Mandirituba, Itaperuçu e Rio Branco do Sul.

Em termos da estrutura socioespacial, verifica-se que a principal mudança na composição social das unidades foi o incremento no número de áreas de tipo “superior”, considerando-se aí as de tipo médio, as quais em conjunto passaram de um total de 31, em 1991, para 39 áreas, em 2000, com essa mudança concentrando-se no município-polo (tabela 5).

TABELA 5 - NÚMERO DE UNIDADES ESPACIAIS POR TIPO SOCIOESPACIAL - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1991/2000

TIPO SOCIOESPACIAL	1991			2000		
	Total	Curitiba	Demais	Total	Curitiba	Demais
Superior	9	9	0	16	16	0
Médio superior	11	11	0	13	13	0
Médio inferior	11	11	0	10	9	1
Operário superior	28	22	6	26	18	8
Popular operário	30	10	20	28	7	21
Popular agrícola	6	0	6	4	0	4
Agrícola popular	3	0	3	5	0	5
Agrícola	5	0	5	1	0	1
TOTAL	103	63	40	103	63	40

FONTE: Dados da pesquisa

Mas o número de áreas que passou por mudança em sua composição social é maior do que o indicado acima – um total de 40, entre as 103 da RMC (tabela 6). As alterações foram mais intensas em Curitiba, onde 42,9% das áreas mudaram de tipo.

TABELA 6 - NÚMERO DE UNIDADES ESPACIAIS COM ALTERAÇÃO DO TIPO SOCIOESPACIAL, SEGUNDO DIREÇÃO DA MUDANÇA - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2000

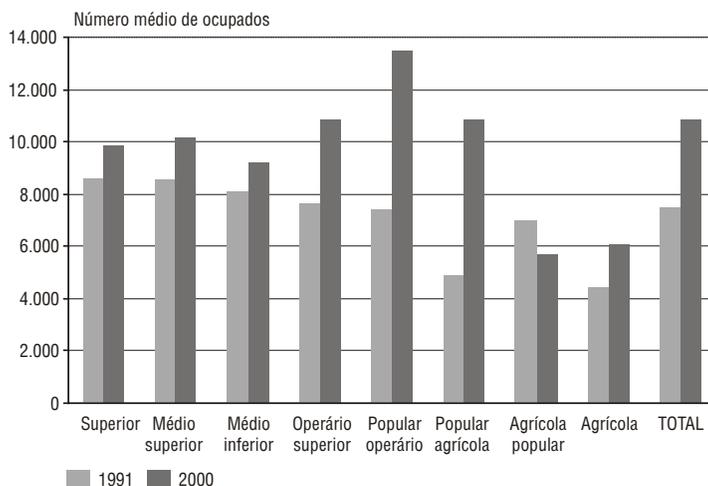
DIREÇÃO DA MUDANÇA	RMC	CURITIBA	DEMAIS
Agrícola > Agrícola Popular	4	0	4
Agrícola popular > Popular agrícola	2	0	2
Popular agrícola > Popular operário	3	0	3
Popular agrícola > Operário superior	1	0	1
Popular operário > Operário superior	5	3	2
Operário superior > Médio inferior	8	7	1
Operário superior > Médio superior	1	1	0
Médio inferior > Operário superior	1	1	0
Médio inferior > Médio superior	8	8	0
Médio superior > Superior	7	7	0
Total de áreas com mudança (a)	40	27	13
Total de áreas (b)	103	63	40
a / b (%)	38,8	42,9	32,5

FONTE: IPARDES

De modo geral, áreas que em 1991 já eram marcadas pela presença de categorias médias passaram a incorporar maior parcela de grupos superiores. Mas um conjunto de 11 áreas marcadas pela presença forte, em 1991, de operários e grupos populares passou a constituir espaço de expansão de categorias médias, particularmente uma área – parte do Bairro Alto, na proximidade com o Jardim Social e o Tarumã – onde a mudança se deu do tipo operário superior para o médio superior. Em apenas uma área de Curitiba, no bairro Novo Mundo, aumentou a participação de trabalhadores da indústria, mudando a condição da área de média inferior para operário superior.

Nos demais municípios da RMC, das 13 áreas com mudança, em 4 o sentido da mudança se deu pela crescente presença de grupos médios; nas demais ocorre uma intensificação de grupos populares e de operários. No caso dessas últimas, a mudança foi acompanhada por intenso processo de densificação populacional. Embora não seja o indicador clássico de densidade populacional, no gráfico 1 está representado o número médio de ocupados por área, em cada tipo socioespacial. Percebe-se que em todos os tipos esse indicador apresentou incremento na última década, reflexo do intenso crescimento populacional da região; porém, esse aumento foi mais intenso naquelas áreas que compõem os tipos operário superior, popular agrícola e popular operário, nesse último de modo mais intenso.

GRÁFICO 1 - NÚMERO MÉDIO DE OCUPADOS NAS UNIDADES ESPACIAIS POR TIPO SOCIOESPACIAL - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1991-2000



CONCLUSÃO

Em um esforço de síntese, pode-se afirmar que, com alguma particularidade, os ajustes econômicos verificados no Brasil durante os anos 90 tiveram impacto sobre a estrutura social da Região Metropolitana de Curitiba.

Embora a direção dessas mudanças aponte para um pequeno aumento na polarização social, uma vez que foram os grupos superiores e os da base da estrutura social que apresentaram maior incremento relativo, há que se considerar que, em um contexto marcado por forte expansão demográfica e pela consolidação da RMC na rede de cidades no Brasil, mesmo as categorias médias tiveram importante ampliação em seu contingente populacional. Destaca-se, também, a mudança na composição verificada entre os ocupados na indústria, com crescente participação de trabalhadores ligados a setores modernos da indústria.

As mudanças na estrutura socioespacial foram marcadas pelo aumento da segregação social no espaço metropolitano, com os grupos superiores ampliando sua presença em novas áreas do polo, as quais, embora com a presença de outros grupos sociais, passaram por um processo de elitização. No outro extremo, verifica-se que os grupos populares e operários tendem a se concentrar cada vez mais numa porção periférica, a qual hoje, por alguns fatores restritivos, como a proteção aos mananciais, apresenta limites para a expansão urbana. Porém, diante dessa polarização, não deixa de ser relevante o incipiente processo de diversificação social que vem sendo verificado em alguns dos municípios da RMC.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. A. e OLIVEIRA, H. S. de. Divisão inter-regional do trabalho no Brasil dos anos 90: perdas de quantidade e qualidade nos investimentos, empregos e instrumentos de regulação. In: RIBEIRO, A. C. T. TAVARES, H.M.; NATAL, J; PIQUET, R. (Org.) **Globalização e Território: ajustes periféricos**. Rio de Janeiro: Arquimede: IPPUR, 2005, p. 355-389.

DELGADO, P. **Precarização do trabalho e condições de vida: a situação da Região Metropolitana de Curitiba nos anos 90**. Curitiba, 2001. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), UFPR. p. 130-131.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos Espaços Metropolitanos e construção de tipologias**. Rio de Janeiro, 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório de atividades 1. Trabalho realizado por Observatório das Metrôpoles, FASE e IPARDES.

PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L.C. de Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, v. 14, n. 40, p. 143-162, jun.1999.

APÊNDICE 1 - POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL CURITIBA - 1991/2000

CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL	OCUPADOS		ESTRUTURA		VARIAÇÃO		
	Pessoas		Distribuição %		Abs.	%	
	1991	2000	1991	2000			
POPULAÇÃO OCUPADA TOTAL	570.769	712.040			141.271	24,8	
POPULAÇÃO OCUPADA COM CATEGORIA DEFINIDA	532.593	701.816	100,0	100,0	169.223	31,8	
DIRIGENTES	11.242	13.133	2,1	1,9	1.891	16,8	
Grandes empregadores	cat21	8.771	7.834	1,6	1,1	-937	-10,7
Dirigentes do setor público	cat22	715	1.675	0,1	0,2	960	134,4
Dirigentes do setor privado	cat23	1.756	3.625	0,3	0,5	1.868	106,4
INTELECTUAIS	42.663	76.278	8,0	10,9	33.615	78,8	
Profissionais autônomos de nível superior	cat41	8.077	19.512	1,5	2,8	11.435	141,6
Profissionais empregados de nível superior	cat42	10.890	32.994	2,0	4,7	22.104	203,0
Profissionais estatutários de nível superior	cat43	11.288	6.147	2,1	0,9	-5.141	-45,5
Professores de nível superior	cat44	12.408	17.625	2,3	2,5	5.217	42,0
PEQUENOS EMPREGADORES	21.170	29.614	4,0	4,2	8.443	39,9	
Pequenos empregadores	cat31	21.170	29.614	4,0	4,2	8.443	39,9
OCUPAÇÕES MÉDIAS	176.712	227.386	33,2	32,4	50.674	28,7	
Ocupações de escritório	cat51	73.349	77.039	13,8	11,0	3.689	5,0
Ocupações de supervisão	cat52	35.089	42.329	6,6	6,0	7.240	20,6
Ocupações técnicas	cat53	36.064	58.146	6,8	8,3	22.082	61,2
Ocupações médias da saúde e educação	cat54	15.859	28.023	3,0	4,0	12.163	76,7
Ocupações de Segurança pública, justiça e correios	cat55	9.853	12.179	1,9	1,7	2.326	23,6
Ocupações artísticas e similares	cat32	6.497	9.671	1,2	1,4	3.173	48,8
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO	83.359	124.538	15,7	17,7	41.179	49,4	
Trabalhadores do comércio	cat61	50.217	63.517	9,4	9,1	13.300	26,5
Prestadores de serviços especializados	cat62	33.141	61.021	6,2	8,7	27.879	84,1
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	119.359	141.916	22,4	20,2	22.557	18,9	
Trabalhadores da indústria moderna	cat71	30.901	38.492	5,8	5,5	7.591	24,6
Trabalhadores da indústria tradicional	cat72	37.212	25.781	7,0	3,7	-11.431	-30,7
Trabalhadores dos serviços auxiliares	cat73	16.913	35.635	3,2	5,1	18.722	110,7
Trabalhadores da construção civil	cat74	34.333	42.008	6,4	6,0	7.675	22,4
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	73.449	86.015	13,8	12,3	12.566	17,1	
Prestadores de serviços não especializados	cat63	26.587	21.292	5,0	3,0	-5.295	-19,9
Trabalhadores domésticos	cat81	34.799	40.031	6,5	5,7	5.232	15,0
Ambulantes e catadores	cat82	12.063	24.691	2,3	3,5	12.628	104,7
AGRICULTORES	4.639	2.937	0,9	0,4	-1.701	-36,7	
Agricultores	cat10	4.639	2.937	0,9	0,4	-1.701	-36,7

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (microdados)

NOTA: Elaboração IPARDES.

APÊNDICE 2 - POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL - DEMAIS MUNICÍPIOS - 1991/2000

CATEGORIA SÓCIO-OCUPACIONAL	OCUPADOS		ESTRUTURA		VARIACÃO		
	Pessoas		Distribuição %		Abs.	%	
	1991	2000	1991	2000			
POPULAÇÃO OCUPADA	259.906	426.492			166.586	64,1	
POPULAÇÃO OCUPADA COM CATEGORIA DEFINIDA	237.402	417.591	100,0	100,0	180.189	75,9	
DIRIGENTES	2.008	2.960	0,8	0,7	952	47,4	
Grandes empregadores	cat21	1.884	1.558	0,8	0,4	-327	-17,3
Dirigentes do setor público	cat22	91	560	0,0	0,1	470	517,9
Dirigentes do setor privado	cat23	33	842	0,0	0,2	809	2471,8
INTELECTUAIS	3.488	10.494	1,5	2,5	7.006	200,9	
Profissionais autônomos de nível superior	cat41	681	2.446	0,3	0,6	1.765	259,4
Profissionais empregados de nível superior	cat42	783	3.971	0,3	1,0	3.188	407,3
Profissionais estatutários de nível superior	cat43	557	622	0,2	0,1	65	11,8
Professores de nível superior	cat44	1.468	3.455	0,6	0,8	1.987	135,4
PEQUENOS EMPREGADORES	4.668	7.011	2,0	1,7	2.343	50,2	
Pequenos empregadores	cat31	4.668	7.011	2,0	1,7	2.343	50,2
OCUPAÇÕES MÉDIAS	41.845	78.014	17,6	18,7	36.169	86,4	
Ocupações de escritório	cat51	15.973	27.861	6,7	6,7	11.888	74,4
Ocupações de supervisão	cat52	7.564	14.140	3,2	3,4	6.575	86,9
Ocupações técnicas	cat53	7.180	16.382	3,0	3,9	9.203	128,2
Ocupações médias da saúde e educação	cat54	6.304	12.062	2,7	2,9	5.758	91,3
Ocupações de seg. pública, justiça e correios	cat55	2.649	4.316	1,1	1,0	1.666	62,9
Ocupações artísticas e similares	cat32	2.175	3.254	0,9	0,8	1.079	49,6
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO	33.848	78.665	14,3	18,8	44.817	132,4	
Trabalhadores do comércio	cat61	17.653	34.109	7,4	8,2	16.455	93,2
Prestadores de serviços especializados	cat62	16.195	44.557	6,8	10,7	28.362	175,1
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	81.589	139.421	34,4	33,4	57.832	70,9	
Trabalhadores da indústria moderna	cat71	16.770	33.480	7,1	8,0	16.709	99,6
Trabalhadores da indústria tradicional	cat72	20.577	19.578	8,7	4,7	-998	-4,9
Trabalhadores dos serviços auxiliares	cat73	12.530	35.589	5,3	8,5	23.058	184,0
Trabalhadores da construção civil	cat74	31.712	50.774	13,4	12,2	19.063	60,1
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	40.085	73.952	16,9	17,7	33.866	84,5	
Prestadores de serviços não especializados	cat63	17.558	21.118	7,4	5,1	3.560	20,3
Trabalhadores domésticos	cat81	18.302	40.663	7,7	9,7	22.361	122,2
Ambulantes e catadores	cat82	4.225	12.171	1,8	2,9	7.945	188,1
AGRICULTORES	29.871	27.074	12,6	6,5	-2.797	-9,4	
Agricultores	cat10	29.871	27.074	12,6	6,5	-2.797	-9,4

FONTE: IBGE - Censo Demográfico (microdados)

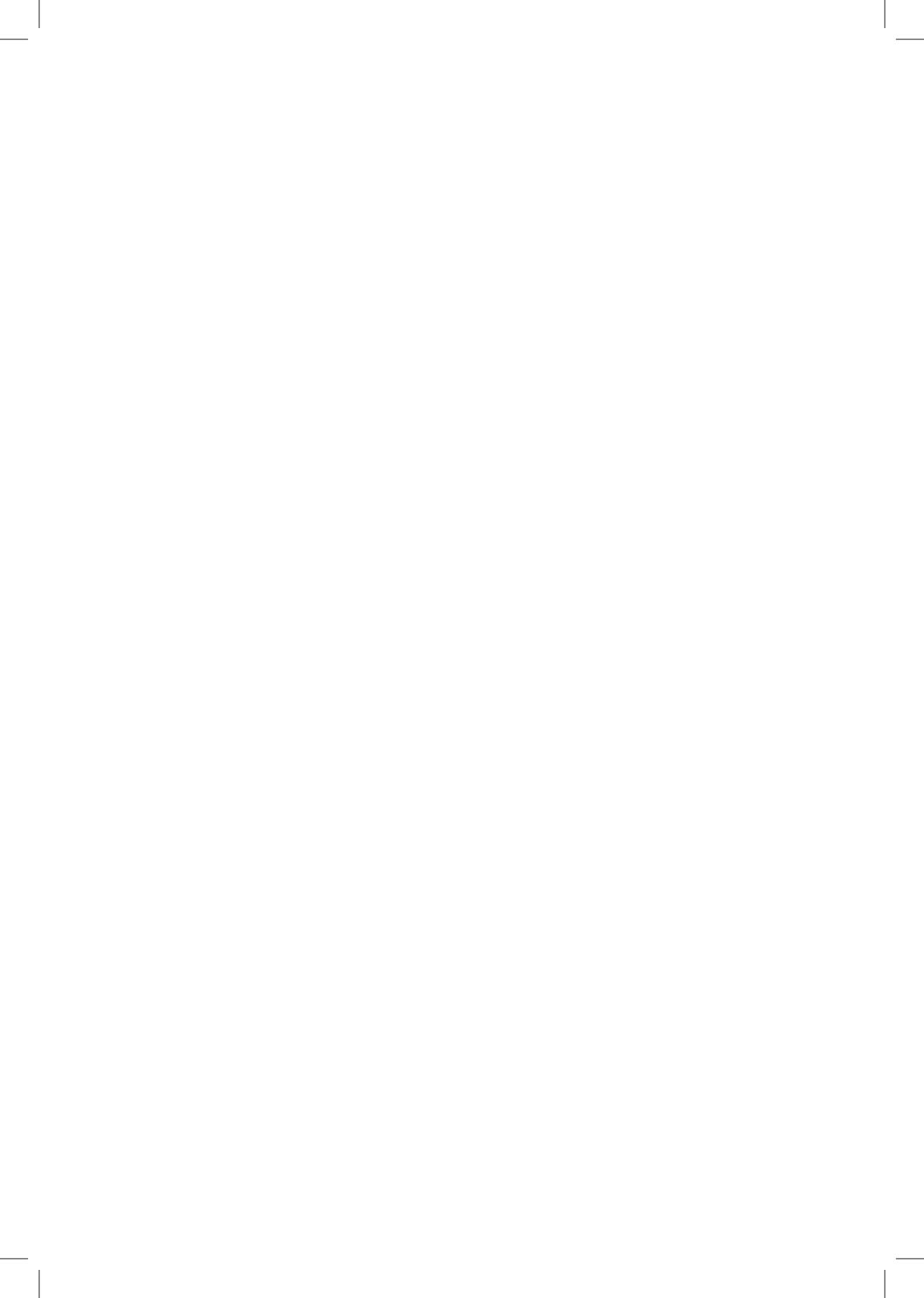
NOTA: Elaboração IPARDES.

APÊNDICE 3 - NÚMERO DE OCUPADOS, DISTRIBUIÇÃO DAS CATEGORIAS, COMPOSIÇÃO SÓCIO-OCUPACIONAL DOS TIPOS E QUOCIENTE LOCACIONAL - RMC - 1991

GRUPO SÓCIO-OCUPACIONAL	TIPO SOCIOESPACIAL								Total
	Superior	Médio superior	Médio inferior	Operário superior	Popular operário	Popular agrícola	Agrícola popular	Agrícola	
NÚMERO DE OCUPADOS									
Dirigentes	4.748	3.100	1.287	2.327	1.221	278	134	154	13.250
Intelectuais	16.206	13.204	6.025	7.911	2.109	441	84	171	46.151
Pequenos empregadores	6.351	5.569	3.228	6.487	2.845	429	408	521	25.839
Ocupações médias	29.708	40.176	33.553	68.108	38.770	4.161	2.391	1.690	218.557
Trabalhador secundário	4.577	10.258	18.830	61.087	86.093	10.601	5.697	3.805	200.948
Trab. terciário especializado	7.453	11.725	15.314	37.861	38.556	3.526	1.499	1.272	117.207
Trab. terciário não especializado	8.140	9.178	10.057	28.845	47.501	4.660	2.960	2.194	113.534
Agricultores	462	599	508	2.216	5.389	5.169	7.731	12.437	34.510
TOTAL	77.646	93.808	88.801	214.843	222.483	29.265	20.905	22.244	769.995
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS GRUPOS POR TIPOS									
Dirigentes	35,8	23,4	9,7	17,6	9,2	2,1	1,0	1,2	100,0
Intelectuais	35,1	28,6	13,1	17,1	4,6	1,0	0,2	0,4	100,0
Pequenos empregadores	24,6	21,6	12,5	25,1	11,0	1,7	1,6	2,0	100,0
Ocupações médias	13,6	18,4	15,4	31,2	17,7	1,9	1,1	0,8	100,0
Trabalhador secundário	2,3	5,1	9,4	30,4	42,8	5,3	2,8	1,9	100,0
Trab. terciário especializado	6,4	10,0	13,1	32,3	32,9	3,0	1,3	1,1	100,0
Trab. terciário não especializado	7,2	8,1	8,9	25,4	41,8	4,1	2,6	1,9	100,0
Agricultores	1,3	1,7	1,5	6,4	15,6	15,0	22,4	36,0	100,0
TOTAL	10,1	12,2	11,5	27,9	28,9	3,8	2,7	2,9	100,0
COMPOSIÇÃO SÓCIO-OCUPACIONAL DOS TIPOS									
Dirigentes	6,1	3,3	1,4	1,1	0,5	1,0	0,6	0,7	1,7
Intelectuais	20,9	14,1	6,8	3,7	0,9	1,5	0,4	0,8	6,0
Pequenos empregadores	8,2	5,9	3,6	3,0	1,3	1,5	2,0	2,3	3,4
Ocupações médias	38,3	42,8	37,8	31,7	17,4	14,2	11,4	7,6	28,4
Trabalhador secundário	5,9	10,9	21,2	28,4	38,7	36,2	27,3	17,1	26,1
Trab. terciário especializado	9,6	12,5	17,2	17,6	17,3	12,0	7,2	5,7	15,2
Trab. terciário não especializado	10,5	9,8	11,3	13,4	21,4	15,9	14,2	9,9	14,7
Agricultores	0,6	0,6	0,6	1,0	2,4	17,7	37,0	55,9	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
QUOCIENTE LOCACIONAL									
Dirigentes	3,6	1,9	0,8	0,6	0,3	0,6	0,4	0,4	1,0
Intelectuais	3,5	2,3	1,1	0,6	0,2	0,3	0,1	0,1	1,0
Pequenos empregadores	2,4	1,8	1,1	0,9	0,4	0,4	0,6	0,7	1,0
Ocupações médias	1,3	1,5	1,3	1,1	0,6	0,5	0,4	0,3	1,0
Trabalhador secundário	0,2	0,4	0,8	1,1	1,5	1,4	1,0	0,7	1,0
Trab. terciário especializado	0,6	0,8	1,1	1,2	1,1	0,8	0,5	0,4	1,0
Trab. terciário não especializado	0,7	0,7	0,8	0,9	1,4	1,1	1,0	0,7	1,0
Agricultores	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	3,9	8,3	12,5	1,0
TOTAL	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Número de áreas	9	11	11	28	30	6	3	5	103

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

NOTAS: Considera apenas os 19 municípios incluídos no perímetro original da RMC. Elaboração IPARDES.



MOVIMENTO PENDULAR PARA TRABALHO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: UMA ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DE QUEM SAI E QUEM FICA

*Marley Vanice Deschamps
Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra*

INTRODUÇÃO

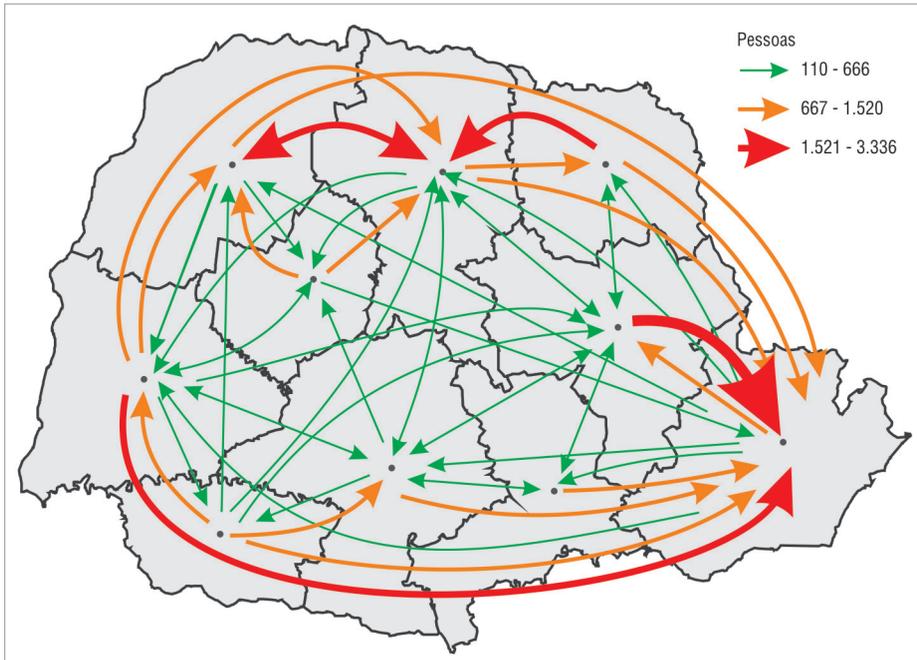
As informações sobre os deslocamentos intermunicipais para trabalho e/ou estudo têm importância fundamental para a análise dos processos de metropolização e identificação dos principais vetores da expansão urbana. Os movimentos pendulares se concentram nas aglomerações urbanas cujas centralidades, segundo Moura, Castelo Branco e Firkowski (2005), tornam-se nítidas e permitem identificar processos seletivos de uso e apropriação do espaço, com segmentação dos locais de moradia e de trabalho. Essas informações, aliadas às condições socioeconômicas da população que se desloca para trabalhar em outro município e daquela que não se desloca, torna-se indicativo importante sobre o processo de segregação socioespacial.

O movimento pendular entre os municípios paranaenses constitui um importante fenômeno e está profundamente ligado à evolução dos fluxos migratórios e à urbanização dos seus principais municípios, em especial o de Curitiba e seu entorno, e algumas áreas de maior crescimento no interior do Estado, que se tornaram aglomerações urbanas (figura 1).

Os movimentos intermesorregionais apresentados na figura 1 mostram claramente essa convergência para os principais núcleos urbanos do Estado, sendo a mesorregião de Curitiba a mais procurada, mais especificamente os municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba.¹

¹ Maior detalhamento desse processo encontra-se em DESCHAMPS *et al.*, 2008.

FIGURA 1 - MOVIMENTO PENDULAR: PRINCIPAIS FLUXOS INTERMESORREGIONAIS DE SAÍDAS - PARANÁ - 2000



FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)
ELABORAÇÃO: IPARDES

Na escala municipal, verifica-se que os maiores movimentos de pendularidade para trabalho se dão entre os municípios das maiores aglomerações urbanas, tanto que esse fenômeno não pode ser completamente entendido se dissociado do processo de redistribuição populacional, em que a migração interna tem desempenhado papel crucial no processo de crescimento e expansão dessas áreas. Há pelo menos duas décadas, observa-se, nas grandes aglomerações urbanas do país, um maior crescimento das áreas periféricas em detrimento das áreas centrais, fenômeno também observado na Região Metropolitana de Curitiba, principal aglomeração do Paraná, onde Curitiba, polo metropolitano, tem incorporado territórios vizinhos como processo de formação da grande cidade metropolitana.

O presente artigo avança na perspectiva de analisar não somente o tamanho e a direção dos fluxos pendulares para trabalho, mas as características socioeconômicas das pessoas envolvidas nesses movimentos vis à vis aquelas pessoas que, ocupando atividades semelhantes, permanecem no município de residência.

Para esta análise, elaborou-se uma matriz origem/destino, entre os municípios do Estado do Paraná, de pessoas que saem de seus municípios em busca exclusivamente de trabalho em outro município. Dessa matriz, destacaram-se as trocas entre os municípios da RMC, tomando Curitiba como ponto central de destino e de origem. Foram organizados os dados sobre o perfil das pessoas envolvidas nesses dois vetores por meio dos indicadores Atividade desenvolvida, Escolaridade, Renda e Condições de moradia.

A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E A FUNCIONALIDADE DO TERRITÓRIO

Considerando que o território é elemento ativo na vida econômica, não é possível ignorar a localização das pessoas e das atividades produtivas quando se equacionam estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, o território não é apenas um conjunto de lugares, é cada vez mais o conjunto de movimentos que ligam esses lugares e que determinam a dimensão e as formas de apropriação do espaço urbano. A população se direciona aos espaços onde o mercado de trabalho é mais amplo (INE, 2003).

Nas últimas três décadas, o território metropolitano foi definindo seus contornos de funcionalidade. Nos anos 90, o crescimento dos serviços e a expansão da área de ciência e tecnologia, no âmbito da RMC, ocorreram principalmente no município de Curitiba, enquanto a indústria, diferentemente do observado nos anos de 1970/1980, extrapolou os limites da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e do Centro Industrial de Araucária (CIAR) e passou a ocupar, de forma intensa, alguns eixos, em direção a São José dos Pinhais, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Quatro Barras e Campina Grande do Sul. Verifica-se também uma tendência de localização de indústrias e serviços de apoio logístico não somente nesses eixos, mas principalmente nos seus contornos. Paralelamente a esse processo, houve investimentos em infra-estrutura de transporte intrametropolitano, possibilitando maior facilidade de deslocamento dos contingentes de mão-de-obra para seus destinos de trabalho. Nesse sentido, a integração do mercado de trabalho regional propicia o fenômeno da pendularidade que, associado à necessidade de se buscar locais de moradia mais baratos, marca o cotidiano de grande número de trabalhadores (DESCHAMPS; CINTRA, 2007).

GRAU DE ATRAÇÃO E REPULSÃO

Para medir o quanto cada município da RMC representa território de atração e repulsão da população empregada, foi calculada a razão entre as entradas e saídas somente para trabalho² sobre a população residente ocupada (tabela 1).

TABELA 1 - POPULAÇÃO RESIDENTE OCUPADA, MOVIMENTO PENDULAR PARA TRABALHO E TAXAS BRUTAS DE REPULSÃO E ATRAÇÃO - RMC - 2000

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO OCUPADA		PESSOAS QUE REALIZAM MOVIMENTO PENDULAR SÓ PARA TRABALHO		TAXA BRUTA DE ATRAÇÃO	TAXA BRUTA DE REPULSÃO
	Trabalha e/ou estuda	Só trabalha	Saída	Entrada		
Adrianópolis	1.960	1.695	80	45	2,67	4,73
Agudos do Sul	2.674	2.409	221	53	2,18	9,17
Almirante Tamandaré	34.063	30.228	18.009	972	3,22	59,58
Araucária	36.729	31.442	7.607	3.786	12,04	24,19
Balsa Nova	4.116	3.706	873	269	7,27	23,56
Bocaiúva do Sul	3.574	3.241	560	129	3,97	17,27
Campina Grande do Sul	13.282	11.763	4.244	911	7,75	36,08
Campo Largo	38.085	33.301	6.810	1.656	4,97	20,45
Campo Magro	8.810	7.918	2.837	179	2,27	35,83
Cerro Azul	6.484	5.926	107	112	1,89	1,80
Colombo	72.358	64.291	32.073	3.312	5,15	49,89
Contenda	6.177	5.598	567	153	2,73	10,12
Curitiba	712.040	606.330	22.776	131.073	21,62	3,76
Fazenda Rio Grande	23.016	20.331	10.725	836	4,11	52,75
Itaperuçu	5.302	4.996	2.103	138	2,76	42,09
Lapa	17.216	14.813	548	662	4,47	3,70
Mandirituba	6.665	6.013	904	265	4,40	15,03
Pinhais	42.702	37.439	17.499	6.669	17,81	46,74
Piraquara	27.299	23.999	13.216	1.378	5,74	55,07
Quatro Barras	7.019	6.111	1.989	1.479	24,19	32,55
Quitandinha	6.497	5.836	564	85	1,46	9,67
Rio Branco do Sul	10.662	9.415	1.432	751	7,98	15,21
São José dos Pinhais	85.607	74.696	18.537	8.235	11,03	24,82
Tijucas do Sul	5.498	4.784	376	101	2,11	7,87
Tunas do Paraná	1.026	852	-	33	3,92	0,00
Doutor Ulysses	3.288	2.712	42	69	2,56	1,57

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)

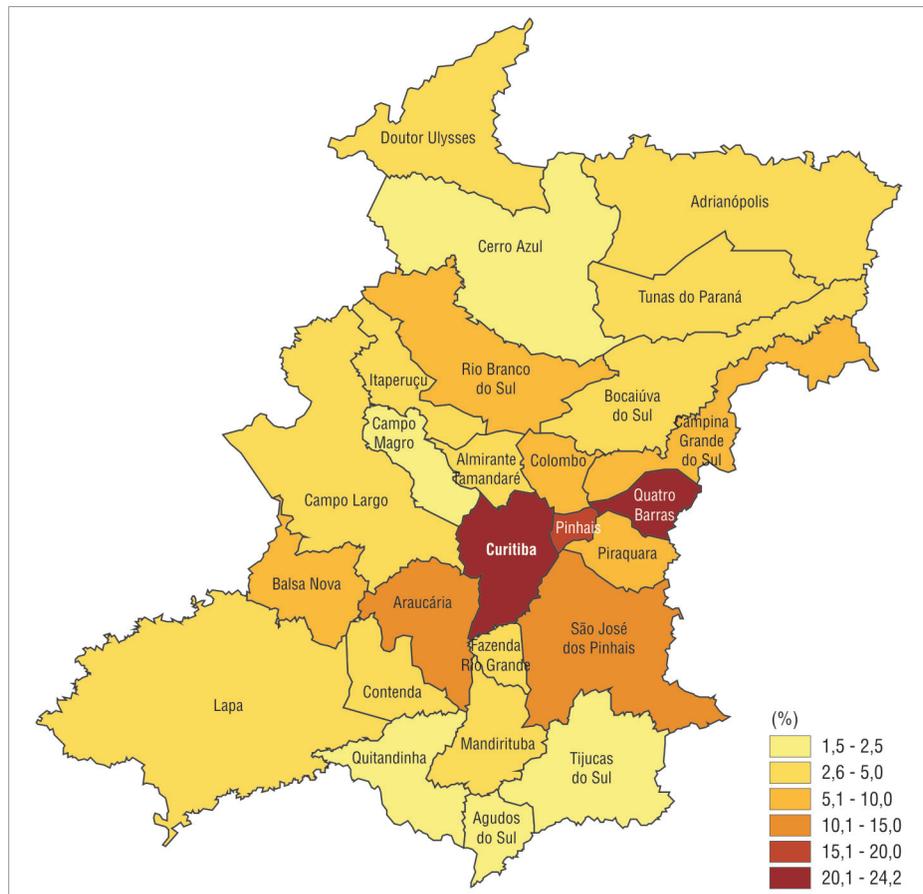
Tomando-se todo o movimento para trabalho, e não só o intrametropolitano, verifica-se que, em 2000, entre os municípios da RMC, Quatro Barras e Curitiba eram os que detinham maior capacidade de atração; ou seja, mais de 20% da população que só trabalha nesses municípios residia em outros municípios. Estes vêm seguidos de Pinhais, Araucária e São José dos Pinhais, com proporções entre

² Foram retiradas desse cálculo aquelas pessoas que realizavam movimento pendular somente para estudo e aquelas que buscavam estudo e/ou trabalho. Esses últimos não foram computados pois, exercendo as duas atividades, não se sabe se a saída era para uma ou outra atividade, ou ainda se para ambas.

10% e 19%. Por outro lado, os municípios de Quitandinha, Cerro Azul, Tijucas do Sul, Agudos do Sul e Campo Magro possuíam menor capacidade para atrair população residente empregada de outros municípios (figura 2).

Identificam-se, assim, três eixos de emprego na RMC partindo de Curitiba. O primeiro no sentido Araucária, o segundo no sentido Pinhais e Quatro Barras, e um terceiro, intensificado mais recentemente com a instalação das montadoras de automóveis, no sentido São José dos Pinhais.

FIGURA 2 - MOVIMENTO PENDULAR: TAXA BRUTA DE ATRAÇÃO - RMC - 2000

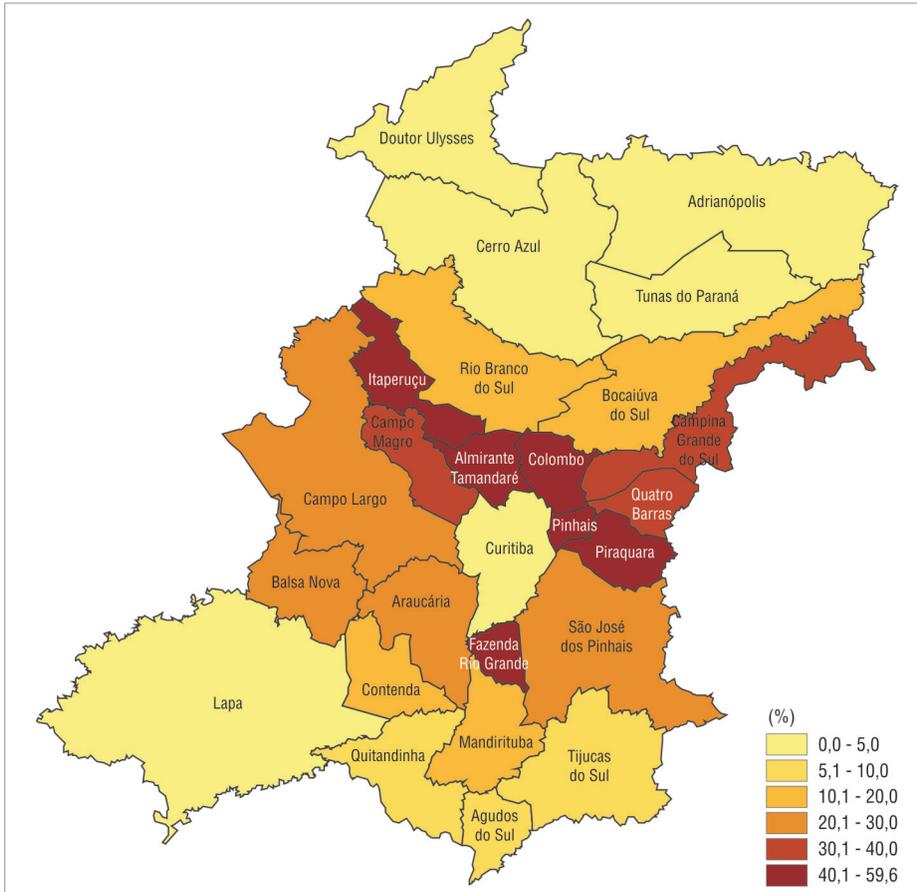


FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)
ELABORAÇÃO: IPARDES

Quanto à taxa de repulsão, relacionada com as saídas de empregados para trabalhar em outro município, verificam-se as mais significativas, superiores a 50%, nos municípios de Almirante Tamandaré, Piraquara e Fazenda Rio Grande.

Outros três municípios também se sobressaem por apresentar entre 40% e 50% da população residente que só trabalha, exercendo atividades em municípios que não o de residência: Colombo, Pinhais e Itaperuçu (figura 3).

FIGURA 3 - MOVIMENTO PENDULAR: TAXA BRUTA DE REPULSÃO - RMC - 2000



FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)
ELABORAÇÃO: IPARDES

Verifica-se na figura 3, não a formação de eixos ou vetores partindo do município-polo, mas a formação de um anel no entorno de Curitiba, em grande parte delimitado por municípios limítrofes, com movimentos de repulsão mais intensos na parte leste/norte da região. Já, as menores taxas de repulsão da população residente empregada encontram-se, além de Curitiba, naqueles municípios distantes da metrópole.

A leitura conjunta desses dois indicadores permitiu identificar 4 grupos distintos de municípios, respectivamente:

- a) com baixas taxas de atração e repulsão e, por isso, pouco integrados ao sistema metropolitano e mais distanciados do polo – Cerro Azul, Agudos do Sul, Quitandinha, Tijucas do Sul, Adrianópolis, Doutor Ulysses, Lapa e Tunas do Paraná;
- b) que tinham, ao mesmo tempo, elevadas taxas de atração e repulsão, indicando elevada rotatividade de população empregada – Quatro Barras, Pinhais, Araucária e São José dos Pinhais;
- c) com elevadas taxas de atração e baixas taxas de repulsão, ou seja, conseguiam reter a sua população empregada e ao mesmo tempo atrair população de fora – somente Curitiba se classifica nesse grupo;
- d) com elevadas taxas de repulsão e baixas taxas de atração, ou seja, não possuem uma dinâmica econômica satisfatória para atender sua demanda por emprego; também são municípios periféricos com elevada população fruto da expansão da metrópole com baixos custos de moradia – Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Colombo, Campo Magro, Campo Largo, Campina Grande do Sul, Itaperuçu, Balsa Nova, Rio Branco do Sul, Mandirituba, Bocaiúva do Sul e Contenda.

A partir dessa classificação serão feitas as análises propostas neste estudo em função dos principais eixos de mobilidade pendular.

PRINCIPAIS EIXOS DE MOVIMENTO PARA TRABALHO

No Paraná, os movimentos internos de pessoas que buscam trabalho e/ou estudo em outro município do próprio Estado que não o de residência envolvem um montante de 359.407 pessoas. Destas, 259.167 (72,1%) se deslocam somente para trabalho,³ sendo que quase 60% desse movimento se dá entre os municípios da RMC, num total de 151,4 mil pessoas (tabela 2).

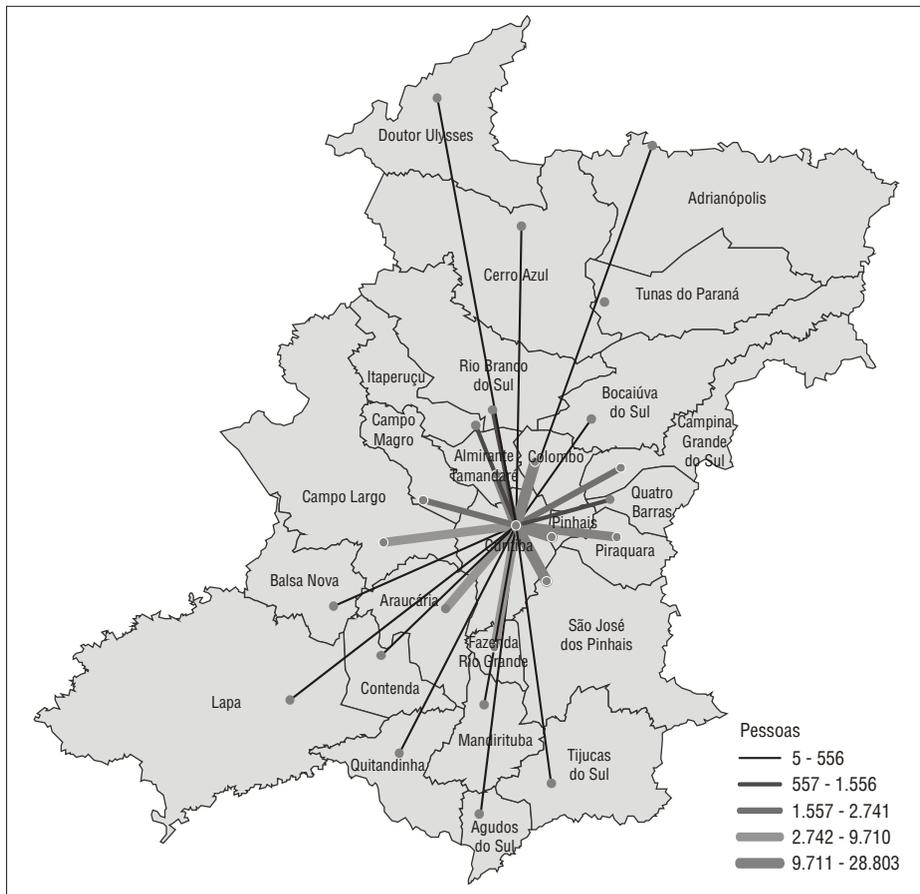
Conforme se observa na tabela 2, 80% desse fluxo de trabalhadores, num total de 120,7 mil pessoas, têm como destino a capital, Curitiba. Aproximadamente 2/3 dessas pessoas são procedentes de quatro municípios: Colombo, Almirante Tamandaré, São José dos Pinhais e Pinhais, todos com fluxos acima de 15 mil pessoas – no caso de Colombo, alcança 28 mil.

³ As demais pessoas envolvidas realizam movimento só para estudo ou, para trabalho e/ou estudo, sendo que nesse último caso não se pode determinar se o movimento é feito por um ou outro motivo, ou ainda para ambos, ficando, portanto, fora deste estudo.

Ainda há outro conjunto de municípios com fluxos bastante significativos dirigindo-se a Curitiba, entre 5 e 10 mil pessoas: Araucária, Campo Largo, Fazenda Rio Grande e Piraquara. Destacam-se também outros 5 municípios entre 1 mil e 3 mil pessoas: Campina Grande do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Quatro Barras (figura 4).

Todos esses municípios, além de possuírem relação de proximidade com o polo, possuem condições de acesso facilitadas por um sistema de transporte bastante eficiente.

FIGURA 4 - MOVIMENTO PENDULAR INTRAMETROPOLITANO, SOMENTE PARA TRABALHO, COM DESTINO A CURITIBA - RMC - 2000



FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)
ELABORAÇÃO: IPARDES

TABELA 2 - MATRIZ DE ORIGEM E DESTINO DE PESSOAS QUE REALIZARAM MOVIMENTO PENDULAR SOMENTE PARA TRABALHO - RMC - 2000

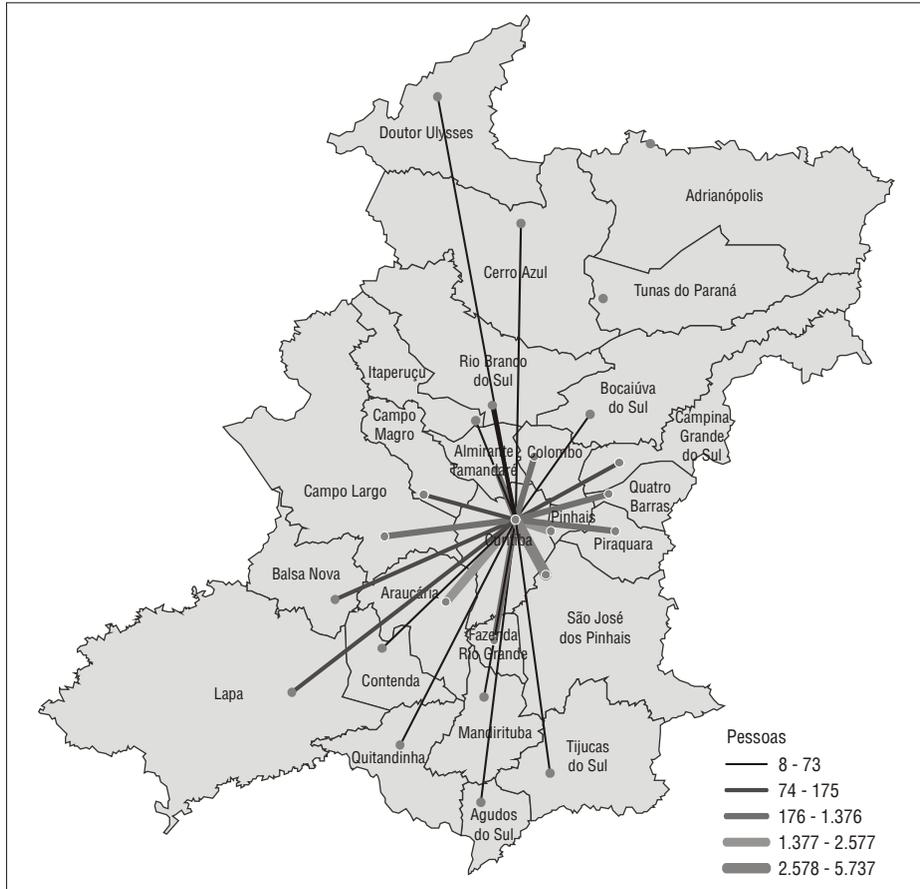
ORIGEM	DESTINO																RMC														
	AD	AS	AT	AR	BN	BS	CGS	CL	CM	CA	CO	CN	CT	DU	FRG	IT		LA	MD	PIN	PIR	OB	QUI	RBS	SJP	TS	TP				
Adrianópolis (AD)													16														6	27			
Agudos do Sul (AS)		4											53					5	4									3	94		
Almirante Tamandaré (AT)				63									16.650			17	13		61		28	33		5			139	176	17.551		
Araucária (AR)					8								6.619			101	43		80		33	35						67	7.147		
Balsa Nova (BN)												15	186				9												847		
Bocaiúva do Sul (BS)													299						12		15							6	524		
Campina Grande do Sul (CGS)				8	9								2.741						99		41	548					16	3.932			
Campo Largo (CL)				47	147							19	6.052			8			43								10	63	6.389		
Campo Magro (CM)					7							18	2.648						14			9						49	2.757		
Cerro Azul (CA)												13	33	37													11	94			
Colombo (CO)				138	175								28.803			31	10		914		87	204					9	446	31.181		
Contenda (CN)				200									272					6									6	6	513		
Curitiba (CT)				32	544								32					42	2.577		473	400					30	132	5.737	73	15.463
Doutor Ulysses (DU)												5																		9	
Fazenda Rio Grande (FRG)				10	206							11	9.710					59	107		10	19					12	161	10.315		
Itaperuçu (IT)				71									1.556															403	28	2.090	
Lapa (LA)					79							48	195														9	331	331		
Mandirituba (MD)				28									556															37	801		
Pinhais (PIN)				27	65								15.474								369	62					9	580	17.087		
Piraquara (PIR)				7	102								9.670								135							348	12.611		
Quatro Barras (QB)												181	1.067								118							57	1.856		
Quitandinha (QUI)												5	318								126							9	474		
Rio Branco do Sul (RBS)				83									1.176								3							8	1.995		
São José dos Pinhais (SJP)				29	212							165	16.483								456	158					21	21	17.651		
Tijucas do Sul (TS)													98															9	253		
Tunas do Paraná (TP)				5	3							11																		0	
RMC	0	40	933	3.555	259	129	881	1.473	179	89	3.269	150	120.680	46	836	138	224	243	6.621	1.333	1.466	62	744	7.932	77	33	151.392				

NOTA: IBGE - Censo Demográfico (arquivo de microdados)

NOTA: Dados trabalhados pelo IPARDES.

No sentido inverso, Curitiba mantém fluxos importantes com destino a São José dos Pinhais, Pinhais, Araucária, onde se localizam indústrias importantes da RMC (figura 5).

FIGURA 5 - MOVIMENTO PENDULAR INTRAMETROPOLITANO, SOMENTE PARA TRABALHO, COM ORIGEM EM CURITIBA - RMC - 2000



FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)
ELABORAÇÃO: IPARDES

Existe na RMC um conjunto de municípios mais distantes do núcleo metropolitano que praticamente não mantém relações de pendularidade com o polo. Nesse sentido, segundo estudo realizado para o Ministério das Cidades, denominado Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil, no item relativo à avaliação do grau de integração dos municípios à dinâmica metropolitana (OBSERVATÓRIO, 2005), todos aqueles municípios integrantes do conjunto “a”, ou seja, aqueles com baixo grau de atração e de repulsão, foram classificados na categoria dos municípios

metropolitanos com nível muito baixo de integração à dinâmica metropolitana.⁴ Além destes, dois outros municípios do conjunto “d”, ou seja, com elevadas taxas de repulsão e baixas taxas de atração, tiveram essa mesma classificação (Contenda e Bocaiúva do Sul). Esse conjunto de 10 municípios conforma um anel mais distanciado do núcleo metropolitano, cujos fluxos de saída de pessoas para trabalhar na capital, em termos de volume, são os menores da região. Também recebem para trabalho um volume insignificante de pessoas, conforme pode ser observado nas figuras anteriores.

Assim, o conjunto de pessoas desses municípios que realizam movimento pendular não fará parte do universo analisado no item a seguir.

QUEM SAI E QUEM FICA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Como visto anteriormente, o movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba, a exemplo do que ocorre nas demais regiões metropolitanas do país, tem como seu principal fluxo o município-polo. No sentido inverso, também ocorrem fluxos importantes, sendo Curitiba a origem desse movimento, ainda que o número de pessoas envolvidas seja menor. A perspectiva da presente análise objetiva abordar, além das principais características de quem faz esse movimento no sentido da capital, as características daqueles que trabalham em seu próprio município, procurando identificar alguns possíveis aspectos motivadores dos deslocamentos. O recorte aqui adotado se refere às pessoas de 10 anos e mais ocupadas na RMC.⁵

RENDIMENTO E GÊNERO

Primeiramente, serão analisadas aquelas pessoas de 10 anos e mais ocupadas, residentes nos 15 municípios metropolitanos que mantêm fluxos importantes com o polo. O universo investigado é de 346.183 pessoas, das quais 219,5 mil (63,4%) são homens e 127,7 mil (36,6%) mulheres. Entre os homens, 67,5% trabalham no próprio município onde residem e 32,5% se dirigem a Curitiba para trabalhar; entre as mulheres, essas proporções são de, respectivamente, 62,1% e 37,9%; ou seja, em termos relativos, as mulheres saem mais de seus municípios para buscar trabalho na capital (tabela 3).

⁴ A classificação dos municípios para identificação desse grau pautou-se na análise de indicadores elucidativos da dinâmica espacial da ocupação, representada por elevadas densidades demográficas, elevado crescimento da população, ocupações preponderantemente em atividades urbanas e elevados fluxos de movimento pendular.

⁵ Exceto os municípios de Cerro Azul, Agudos do Sul, Quitandinha, Tijucas do Sul, Adrianópolis, Doutor Ulisses, Lapa, Tunas do Paraná, Bocaiúva do Sul e Contenda.

TABELA 3 - PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS OCUPADAS POR FAIXAS DE SALÁRIO, SEGUNDO SEXO E LOCAL DE TRABALHO - RMC - 2000

SALÁRIO (SM)	LOCAL DE TRABALHO					
	No próprio município ⁽¹⁾		Curitiba		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
HOMENS						
Até 1	15.898	10,73	2.254	3,16	18.152	8,27
+1 a 3	68.320	46,11	32.374	45,40	100.694	45,88
+3 a 5	31.987	21,59	19.673	27,59	51.660	23,54
+5	31.954	21,57	17.011	23,85	48.965	22,31
Total	148.158	100,00	71.312	100,00	219.470	100,00
MULHERES						
Até 1	19.163	24,37	4.870	10,13	24.034	18,97
+1 a 3	41.492	52,77	31.827	66,20	73.319	57,86
+3 a 5	9.049	11,51	7.209	14,99	16.258	12,83
+5	8.929	11,35	4.174	8,68	13.103	10,34
Total	78.634	100,00	48.080	100,00	126.713	100,00
TOTAL						
Até 1	35.061	15,46	7.124	5,97	42.186	12,19
+1 a 3	109.812	48,42	64.200	53,77	174.013	50,27
+3 a 5	41.036	18,09	26.882	22,52	67.918	19,62
+5	40.882	18,03	21.185	17,74	62.067	17,93
Total	226.792	100,00	119.391	100,00	346.183	100,00

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)

(1) Exceto aqueles com origem no município de Curitiba, e com destino a outros municípios não pertencentes a RMC.

Relativamente, quem sai do seu município de residência para trabalhar na capital ganha mais do que aqueles que ficam. No primeiro caso, 40,3% das pessoas ganham mais que três salários mínimos (SM), enquanto no segundo caso são 36,1%. Também dos que ficam, 15,4% ganham até 1 SM contra apenas 5,9% dos que saem para a capital.

As diferenças tornam-se mais significativas ao se fazer uma análise por gênero. Dos homens que trabalham no próprio município, 43,2% ganham mais de 3 SM contra apenas 22,8% das mulheres. A situação toma contornos mais críticos quanto há o deslocamento para trabalho em Curitiba: enquanto a proporção de homens que ganham mais de 3 SM aumenta para 51,4%, a proporção de mulheres permanece praticamente a mesma, 23,6%.

Quando o local de residência é Curitiba, o total de pessoas de 10 anos e mais ocupadas, e que só trabalham, é de 598.675, e somente 15.121 (2,5%) se deslocam para trabalho nos 15 municípios analisados da RMC. Do total dos ocupados, 342,9 mil (57,3%) são homens e 255,8 mil são mulheres. Isso indica maior proporção de mulheres ocupadas em Curitiba do que aquelas que residem em municípios periféricos (tabela 4).

TABELA 4 - PESSOAS DE 10 ANOS E MAIS OCUPADAS EM CURITIBA POR FAIXAS DE SALÁRIO, SEGUNDO SEXO E LOCAL DE TRABALHO - RMC - 2000

SALÁRIO (SM)	LOCAL DE TRABALHO				TOTAL	
	Em Curitiba ⁽¹⁾		Demais municípios da RMC ⁽¹⁾		Abs.	%
	Abs.	%	Abs.	%		
HOMENS						
Até 1	11.940	3,6	56	0,53	11.996	3,50
+1 a 3	96.850	29,1	2.041	19,31	98.891	28,84
+3 a 5	69.144	20,8	2.228	21,07	71.372	20,81
+5	154.393	46,5	6.248	59,10	160.641	46,85
Total	332.327	100,0	10.573	100,00	342.900	100,00
MULHERES						
Até 1	24.021	9,6	143	3,15	24.164	9,45
+1 a 3	106.041	42,2	1.312	28,85	107.354	41,97
+3 a 5	43.259	17,2	830	18,24	44.089	17,24
+5	77.905	31,0	2.263	49,75	80.168	31,34
Total	251.227	100,0	4.548	100,00	255.775	100,00
TOTAL						
Até 1	35.961	6,2	199	1,32	36.160	6,04
+1 a 3	202.891	34,8	3.354	22,18	206.245	34,45
+3 a 5	112.403	19,3	3.058	20,22	115.461	19,29
+5	232.298	39,8	8.511	56,29	240.809	40,22
Total	583.554	100,0	15.121	100,00	598.675	100,00

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (arquivo de microdados)

(1) Exceto aqueles municípios metropolitanos mais distantes (10).

Aqui também as diferenças de gênero são explícitas: das pessoas que trabalham em Curitiba e ganham até 1 SM, 66,8% são mulheres, proporção esta que aumenta para 72,1% quando há o deslocamento para trabalho nos outros municípios. Ao contrário, no outro extremo salarial, ou seja, das pessoas que ganham mais que 5 SM, tem-se que, das ocupadas em Curitiba, 66,5% são homens, aumentando para 73,4% quando o trabalho é fora do município. Já, a proporção de mulheres diminui de 33,5%, para aquelas que trabalham em Curitiba, para 26,6% quando o trabalho acontece em outro município.

RENDIMENTO E ATIVIDADE

Uma análise mais detalhada sobre as atividades desenvolvidas nos diferentes locais de trabalho e o rendimento auferido torna-se bastante complexa devido aos diversos cruzamentos necessários. Neste artigo, a análise limita-se a verificar possíveis diferenças em nível de setores de atividades.⁶

⁶ Devido a importância das atividades exercidas nos sub-setores “Construção Civil” e “Serviços Domésticos”, os mesmos foram analisados separadamente de seus respectivos setores de atividades: Indústria e Serviços.

Para o conjunto de pessoas ocupadas residentes fora do município de Curitiba, tem-se que 30,4% delas desenvolvem atividades no setor Serviços, sendo as mais significativas, Outros serviços de alimentação, exceto ambulantes (11,6%), Transporte rodoviário de cargas, exceto de mudanças (8%), Transporte rodoviário de passageiros (7,6%), Administração do Estado e da política econômica e social municipal (6,1%) e Educação regular, supletiva e especial pública (5,1%). Em segundo lugar aparece a Indústria, com 17,8% dos ocupados, em especial nas atividades de Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (10,9%), Fabricação de produtos de madeira (8,7%), Fabricação de outros produtos alimentícios (8,3%), Fabricação de artigos do mobiliário (8,1%), Fabricação de produtos diversos de minerais não-metálicos (5,7%) e Fabricação de produtos cerâmicos (5,4%). Na sequência, aparece o setor de Comércio, com 16,06% dos ocupados trabalhando principalmente nas atividades de Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo (22,8%), Serviços de reparação e manutenção de veículos automotores (14,4%), Comércio de mercadorias em geral, inclusive mercadorias usadas (8,6%), Comércio de madeira, material de construção, ferragens e ferramentas (7,6%), Comércio de artigos do vestuário, complementos e calçados (5,9%) e Comércio varejista realizado em postos móveis, instalados em vias públicas ou em mercados (5,5%).

Esses três setores juntos respondem por quase 65% dos trabalhadores sendo que os demais setores e sub-setores – Agrossilvopastoril, Construção civil, e Serviços domésticos – respondem, respectivamente, por 11,97%, 11,61% e 9,60% (tabela 5).

Sob a ótica de quem sai e quem fica, o setor Serviços continua a apresentar as maiores proporções: 27,19% para quem trabalha no seu próprio município e 37,63% para quem se desloca a Curitiba. Para quem fica, as principais atividades são Outros serviços de alimentação, exceto ambulantes (11,25%), Transporte rodoviário de cargas, exceto de mudanças (9,85%), Transporte rodoviário de passageiros (7,78%), Administração do Estado e da política econômica e social municipal (7,76%), Educação regular, supletiva e especial pública (6,90%) e Educação regular, supletiva e especial particular (4,20%).

Já, para quem sai, as principais atividades no setor Serviços são Outros serviços de alimentação, exceto ambulantes (12,12%), Transporte rodoviário de passageiros (7,35%), Condomínios prediais (6,56%), Investigação, vigilância e segurança (5,20%) e Transporte rodoviário de cargas, exceto de mudanças (4,95%).

TABELA 5 - PESSOAS OCUPADAS RESIDENTES NOS MUNICÍPIOS DA RMC, EXCETO CURITIBA, E QUE SÓ TRABALHAM, OCUPADOS NO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA E QUE SE DESLOCAM PARA CURITIBA, POR SETOR DE ATIVIDADE, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO DA ATIVIDADE PRINCIPAL - RMC - 2000

SETOR/SUB-SETOR DE ATIVIDADE	PESSOAS QUE SÓ TRABALHAM RESIDENTES NOS MUNICÍPIOS DA RMC EXCETO CURITIBA														
	Ocupadas no município de residência					Ocupadas em Curitiba					Total				
	Salário (em SM)					Salário (em SM)					Salário (em SM)				
	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total
	ABSOLUTO														
Agressivopastoril	26.306	14.019	2.875	2.654	45.854	172	649	134	142	1.098	26.478	14.668	3.009	2.796	46.952
Indústria	3.763	30.694	10.015	9.051	53.522	462	7.817	4.419	3.563	16.261	4.225	38.511	14.434	12.614	69.783
Construção Civil	3.249	16.338	6.023	3.131	28.740	515	9.826	4.465	2.002	16.807	3.763	26.163	10.488	5.133	45.548
Comércio	5.646	19.675	8.046	10.169	43.536	840	10.072	4.406	4.140	19.458	6.487	29.748	12.452	14.309	62.995
Serviços	6.831	32.498	15.714	18.807	73.850	1.894	21.734	11.253	10.828	45.409	8.725	54.231	26.968	29.335	119.259
Serviços Domésticos	8.796	9.446	595	124	18.960	3.229	13.420	1.714	350	18.713	12.025	22.866	2.309	474	37.673
Mal especificado	1.268	3.392	1.346	1.123	7.128	149	1.363	765	656	2.933	1.417	4.755	2.111	1.779	10.061
Total	55.858	126.061	44.614	45.059	271.592	7.262	64.881	27.156	21.381	120.680	63.120	190.942	71.771	66.440	392.272
	PROPORÇÃO (1)														
Agressivopastoril	57,37	30,57	6,27	5,79	100,00	15,69	59,13	12,23	12,96	100,00	56,39	31,24	6,41	5,96	100,00
Indústria	7,03	57,35	18,71	16,91	100,00	2,84	48,07	27,18	21,91	100,00	6,05	55,19	20,68	18,08	100,00
Construção Civil	11,30	56,85	20,96	10,89	100,00	3,06	58,46	26,57	11,91	100,00	8,26	57,44	23,03	11,27	100,00
Comércio	12,97	45,19	18,48	23,36	100,00	4,32	51,76	22,64	21,28	100,00	10,30	47,22	19,77	22,71	100,00
Serviços	9,25	44,01	21,28	25,47	100,00	4,17	47,86	24,78	23,18	100,00	7,32	45,47	22,61	24,60	100,00
Serviços Domésticos	46,39	49,82	3,14	0,65	100,00	17,26	71,72	9,16	1,87	100,00	31,92	60,70	6,13	1,26	100,00
Mal especificado	17,78	47,58	18,88	15,76	100,00	5,08	46,48	26,08	22,36	100,00	14,08	47,26	20,98	17,68	100,00
Total	20,57	46,42	16,43	16,59	100,00	6,02	53,76	22,50	17,72	100,00	16,09	48,68	18,30	16,94	100,00
	PROPORÇÃO (2)														
Agressivopastoril	47,09	11,12	6,44	5,89	16,88	2,37	1,00	0,49	0,67	0,91	41,95	7,68	4,19	4,21	11,97
Indústria	6,74	24,35	22,45	20,09	19,71	6,36	12,05	16,27	16,66	13,47	6,69	20,17	20,11	18,99	17,79
Construção Civil	5,82	12,96	13,50	6,95	10,58	7,09	15,14	16,44	9,36	13,93	5,96	13,70	14,61	7,73	11,61
Comércio	10,11	15,61	18,03	22,57	16,03	11,57	15,52	16,22	19,36	16,12	10,28	15,58	17,35	21,54	16,06
Serviços	12,23	25,78	35,22	41,74	27,19	26,09	33,50	41,44	49,24	37,63	13,82	28,40	37,58	44,15	30,40
Serviços Domésticos	15,75	7,49	1,33	0,28	6,98	44,47	20,68	6,31	1,64	15,51	19,05	11,98	3,22	0,71	9,60
Mal especificado	2,27	2,69	3,02	2,49	2,62	2,05	2,10	2,82	3,07	2,43	2,24	2,49	2,94	2,68	2,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (microdados da amostra)

Na segunda posição há uma alteração de setores: para quem fica, a Indústria ocupa essa posição, e para quem se desloca é o Comércio. Na terceira posição, com 16,88%, está o setor Agrossilvopastoril para quem não se desloca, e o sub-setor Serviços Domésticos, com 15,51%, para quem se desloca a Curitiba.

Com relação ao rendimento dessas pessoas, verifica-se um deslocamento positivo de faixas salariais para quem trabalha no mesmo setor/sub-setor de atividade, mas se desloca a Curitiba. No setor agrossilvopastoril, 57,37% dos ocupados no seu próprio município recebem até 1 salário mínimo; já para quem se desloca, 59,13% recebe entre 1 e 3 SM. Na Indústria, esse deslocamento se dá nas faixas superiores – ou seja, para quem fica, 35,62% recebe mais que 3 SM aumentando para 49,09% para aqueles que se deslocam para trabalhar na indústria em Curitiba. Para os Serviços domésticos, são 49,82% que recebem entre 1 e 3 salários mínimos entre as pessoas que ficam, subindo para 71,72% entre aquelas que se deslocam. Para os setores Comércio e Serviços, observa-se um leve decréscimo na proporção das pessoas que se encontram na última faixa salarial (acima de 5 SM) em relação a quem fica e quem sai. No entanto, há também um decréscimo, um pouco mais elevado, na primeira faixa (até 1 salário mínimo) e nas faixas intermediárias também há um acréscimo.

Para o conjunto de pessoas ocupadas residentes em Curitiba, o setor serviços assume uma importância maior, ou seja, 46,66% dos ocupados encontram-se nesse setor, em especial nas atividades Outros serviços de alimentação, exceto ambulantes (7,02%), Saúde particular (6,08%), Atividades jurídicas, de contabilidade, e de pesquisas de mercado e opinião pública (5,50%), Educação regular, supletiva e especial pública (4,99%), Intermediação Financeira (4,68%), Transporte rodoviário de passageiros (4,41%) e Educação regular, supletiva e especial particular (4,19%). A segunda posição também fica com o setor Comércio numa proporção igualmente maior, 21,44%, sendo as atividades mais importantes Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo (16,49%), Comércio de mercadorias em geral, inclusive mercadorias usadas (11,00%) e Serviços de reparação e manutenção de veículos automotores (10,14%) (tabela 6).

Ainda nesse setor destacam-se as atividades de Comércio varejista, realizado em postos móveis, instalados em vias públicas ou em mercados (7,39%), Comércio de artigos do vestuário, complementos e calçados (7,31%), Comércio de madeira, material de construção, ferragens e ferramentas (6,14%) e Representantes comerciais e agentes do comércio (5,86%).

TABELA 6 - PESSOAS OCUPADAS RESIDENTES EM CURITIBA E QUE SÓ TRABALHAM, OCUPADAS NO MUNICÍPIO E QUE SE DESLOCAM PARA OUTRO MUNICÍPIOS DA RMC, POR SETOR DE ATIVIDADE, SEGUNDO CLASSES DE RENDIMENTO DA ATIVIDADE PRINCIPAL - RMC - 2000

SETOR/SUB-SETOR DE ATIVIDADE	PESSOAS QUE SÓ TRABALHAM RESIDENTES EM CURITIBA												Total				
	Ocupadas em Curitiba						Ocupadas em outros municípios da RMC						Salário (em SM)				
	Salário (em SM)						Salário (em SM)						Total				
	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total	Até 1	+1 a 3	+3 a 5	+5	Total		
	ABSOLUTO																
Agrorovopastoril	778	1.455	403	985	3.622	24	40	19	87	170	801	1.495	422	1.073	3.792		
Indústria	4.308	34.998	19.356	32.165	90.817	78	1.486	1.413	3.711	6.689	4.386	36.484	20.770	35.866	97.506		
Construção Civil	2.811	19.622	9.729	11.045	43.207	11	153	140	243	547	2.822	19.775	9.868	11.289	43.754		
Comércio	7.887	44.332	24.909	48.743	125.871	31	611	542	1.402	2.586	7.919	44.943	25.451	50.144	128.457		
Serviços	11.201	75.373	52.751	135.025	274.350	69	998	942	3.134	5.144	11.270	76.371	53.693	138.159	279.493		
Serviços Domésticos	8.200	23.739	3.219	592	35.750	19	69	-	-	88	8.220	23.808	3.219	592	35.838		
Mal especificado	776	3.371	2.036	3.753	9.937	-	43	33	164	241	776	3.414	2.069	3.918	10.177		
Total	35.961	202.891	112.403	232.298	583.554	233	3.399	3.090	8.741	15.463	36.194	206.291	115.493	241.039	599.017		
	PROPORÇÃO (1)																
Agrorovopastoril	21,48	40,19	11,13	27,21	100,00	13,86	23,53	11,23	51,38	100,00	21,14	39,44	11,13	28,29	100,00		
Indústria	4,74	38,54	21,31	35,41	100,00	1,17	22,21	21,13	55,48	100,00	4,50	37,42	21,30	36,78	100,00		
Construção Civil	6,51	45,41	22,92	25,56	100,00	1,95	27,97	25,56	44,52	100,00	6,45	45,20	22,55	25,80	100,00		
Comércio	6,27	35,22	19,79	38,72	100,00	1,22	23,61	20,96	54,21	100,00	6,16	34,99	19,81	39,04	100,00		
Serviços	4,08	27,47	19,23	49,22	100,00	1,35	19,41	18,32	60,92	100,00	4,03	27,32	19,21	49,43	100,00		
Serviços Domésticos	22,94	66,40	9,00	1,65	100,00	22,15	77,85	-	-	100,00	22,94	66,43	8,98	1,65	100,00		
Mal especificado	7,81	33,93	20,49	37,77	100,00	-	17,93	13,88	68,19	100,00	7,63	33,55	20,33	38,49	100,00		
Total	6,16	34,77	19,26	39,81	100,00	1,51	21,98	19,98	56,53	100,00	6,04	34,44	19,28	40,24	100,00		
	PROPORÇÃO (2)																
Agrorovopastoril	2,16	0,72	0,36	0,42	0,62	10,10	1,18	0,62	1,00	1,10	2,21	0,72	0,37	0,44	0,63		
Indústria	11,98	17,25	17,22	13,84	15,56	33,66	43,71	45,74	42,46	43,26	12,12	17,69	17,98	14,88	16,28		
Construção Civil	7,82	9,67	8,66	4,75	7,40	4,56	4,50	4,52	2,78	3,53	7,80	9,59	8,54	4,68	7,30		
Comércio	21,93	21,85	22,16	20,98	21,57	13,49	17,96	17,54	16,03	16,72	21,88	21,79	22,04	20,80	21,44		
Serviços	31,15	37,15	46,93	58,13	47,01	29,81	29,37	30,50	35,85	33,26	31,14	37,02	46,49	57,32	46,66		
Serviços Domésticos	22,80	11,70	2,86	0,25	6,13	8,36	2,02	-	-	0,57	22,71	11,54	2,79	0,25	5,98		
Mal especificado	2,16	1,66	1,81	1,62	1,70	-	1,27	1,08	1,88	1,56	2,15	1,66	1,79	1,63	1,70		
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, 2000 (microdados da amostra)

O terceiro setor mais importante é o da Indústria, com 16,28 dos ocupados particularmente nas atividades relacionadas à Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (11,03%), Fabricação de outros produtos alimentícios (8,60%), Edição, impressão e reprodução de gravações (7,29%), Fabricação de artigos do mobiliário (6,76%), Confecção sob medida de artigos do vestuário e acessórios (5,26%), Fabricação e montagem de veículos automotores (5,07%) e Fabricação de máquinas e equipamentos, exceto eletrodomésticos (5,03%). Os demais setores/sub-setores tiveram participação inexpressiva, abaixo dos 7,5% dos ocupados.

Essa estrutura permanece a mesma para quem fica em Curitiba, dado que a grande maioria dos ocupados não se desloca para fora do município. Já, para quem se desloca, a maior proporção encontra-se empregada na Indústria (43,26%) sendo as atividades mais procuradas a Fabricação e montagem de veículos automotores (22,82%), Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (10,19%), Fabricação de cabines, carrocerias, reboques e peças para veículos automotores (5,98%), Fabricação de produtos químicos diversos (5,38%) e Fabricação de artigos do mobiliário (5,32%). O segundo setor mais procurado é o de Serviços, com 33,26%, seguido do Comércio, com 16,72%.

Para esse segmento de pessoas, é nítido o deslocamento positivo das faixas de rendimento. As pessoas que saem de Curitiba para trabalhar em outro município metropolitano, em qualquer um dos setores, concentram-se na última faixa de rendimento (acima de 5 SM).

CONCLUSÃO

Conclusões mais apuradas acerca de uma análise dessa natureza necessitam de um estudo mais completo envolvendo diversos cruzamentos – como, por exemplo, os salários recebidos numa mesma atividade para os diversos segmentos da população em análise. No entanto, algumas impressões podem ser destacadas desse breve estudo, procurando responder as questões que o instigaram.

Para as pessoas que buscam trabalho na capital, vindas de outros municípios metropolitanos, há, no geral, um deslocamento positivo em relação às faixas salariais, ou seja, há proporções maiores de pessoas, nos diversos setores de atividades, nas faixas salariais maiores. Com relação às atividades desenvolvidas, verifica-se que no sub-setor Serviços domésticos há uma proporção maior trabalhando em Curitiba do que em seus próprios municípios, explicada pela existência de forte demanda por esse tipo de atividade na capital, maior que nos demais municípios metropolitanos. Já no setor Serviços, onde há a maior proporção de trabalhadores, destacam-se duas atividades desenvolvidas por

quem se desloca, as quais não possuem relevância entre quem trabalha no próprio município: Vigilância e segurança, e Condomínios prediais.

Já, para aquele segmento residente em Curitiba e que se desloca para outros municípios da RMC, tem-se também uma visível alteração na concentração de pessoas para mais na última faixa salarial, acima de 5 SM, em todos os setores. Entre as atividades, chama a atenção aquelas relacionadas à Indústria, na qual os que se deslocam teriam uma atividade mais especializada, envolvendo particularmente as montadoras de automóveis, em São José dos Pinhais, para onde se destina o maior fluxo que sai de Curitiba.

Finalmente, pode-se verificar que, independentemente da origem, as pessoas que se deslocam para trabalhar fora de seus municípios de residência, o fazem por uma remuneração maior do que aquela que receberiam em seus municípios. Também, em termos relativos, há uma proporção maior de mulheres que buscam trabalho na capital do que aquelas ocupadas nos demais municípios metropolitanos. Ao contrário, a proporção daquelas que saem da capital para buscar trabalho em outro município metropolitano é menor do que a proporção das que trabalham em Curitiba.

REFERÊNCIAS

DESCHAMPS, M; DELGADO, P; CINTRA, A; MOURA, R. **Quantificação e mapeamento dos movimentos pendulares dos municípios do estado do Paraná – 2000**. Curitiba, IPARDES, 2008. (Primeira Versão, 8) Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/primeira_versao_pendulares.pdf>.

DESCHAMPS, M.; CINTRA, A. Análise dos movimentos pendulares nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 5., 2007, Campinas. **Anais...** . Campinas: ABEP, 2007. 1 CD-ROM.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Movimentos pendulares e organização do território metropolitano**: área metropolitana de Lisboa e área metropolitana do Porto, 1991/2001. Lisboa, I.N.E., 2003.

MOURA, R.; CASTELO BRANCO, M. L. G.; FIRKOWSKI, O. Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v. 19, n. 4, p. 121-133, out./dez. 2005.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília, 2005. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Disponível em <http://www.ippur.ufrrj.br/observatorio/download/metrôpoles/>



INTRODUÇÃO

Os dados censitários do IBGE (2000) revelaram que 7,4 milhões de pessoas no Brasil dirigiram-se para outro município que não o de sua de residência, para trabalhar e/ou estudar. Análise recente (DESCHAMPS; CINTRA, 2007) demarca a posição do Estado do Paraná no contexto dos fluxos pendulares: cerca de 435.309 pessoas estavam diretamente envolvidas no deslocamento pendular. Desse total, 86% do fluxo circulava dentro do próprio Estado, 10% em outra unidade da Federação e 4% deslocava-se para outros países.¹ O que desperta atenção, e é objeto deste ensaio, é que dos 10 principais municípios paranaenses que enviavam, diariamente, população para fora de sua unidade administrativa, Colombo, integrante da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), ocupa o 1.º lugar, com o significativo número de 40 mil pessoas que se deslocavam para Curitiba, com o objetivo de trabalhar ou estudar.

Não é nenhuma novidade que os deslocamentos pendulares constituem um dos elementos das dinâmicas territoriais que revelam e caracterizam a extensão da urbanização. Entretanto, no Brasil, há poucos estudos teóricos e parca divulgação dos dados estatísticos oficiais (IBGE) sobre esse tipo de deslocamento. Uma análise mais precisa dessa dinâmica, em escalas espaciais particulares, possibilita entender uma das questões fundamentais do Brasil contemporâneo: a mobilidade laboral entre as cidades.

¹ É preciso esclarecer que se trata de deslocamento pendular internacional e não da migração internacional. São tipologias distintas, e, para esta segunda, o quesito considerado, segundo o recenseamento do IBGE, é a mudança de residência. Para reforçar, o que caracteriza o deslocamento pendular é a saída diária do município de residência e o posterior retorno a ele. Vale registrar que o Paraná é o Estado brasileiro que concentra o maior número de pendulares internacionais: dos 51.955 brasileiros que se deslocaram para fora do país, 16.666 são provenientes do Paraná; seguido pelo Estado de São Paulo, com 7.959; Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, 5.657 e 4.149 pessoas, respectivamente.

Para entender essa dinâmica na RMC, utilizo um conjunto de dados estatístico-demográficos (Censo 2000, IBGE) sobre a intensidade e a direção do fluxo pendular originado no município de Colombo.² Para complementá-los, auxilio-me de entrevistas realizadas em Curitiba com trabalhadores pendulares de Colombo.³ Busco assim mediação metodológica entre um viés quantitativo e outro qualitativo. Para consenso entre as duas fontes de informação, entrevistei pessoas que se deslocam, regularmente, cinco dias por semana de Colombo em direção a Curitiba para trabalhar. Esse recorte temporal (fluxo diário) segue o conceito de deslocamento pendular dado pelo IBGE, como “deslocamento **diário** da casa para o trabalho ou local de estudo”. (IBGE, 2004, p. 42 - grifo meu).

Convém salientar, já de início, que se trata de um universo de pessoas que saem diariamente do seu município de residência para o trabalho – desconsideramos aqui aqueles que somente estudam. O critério de seleção dos entrevistados restringiu-se à categoria dos trabalhadores por reconhecermos, como ensinam Polanyi (2000) e Foucault (2008), que é o trabalho que cria a condição social, econômica e política da mobilidade da população.

Na primeira seção, o foco é dirigido para o processo de incorporação de Colombo a uma dinâmica populacional intrinsecamente conectada à urbanização de Curitiba. Escalas explicativas, como a migração interna no Brasil nos anos de 1960, o processo de modernização agrícola paranaense e a migração rural-urbana, são algumas das variáveis invocadas para explicar a dinâmica do adensamento populacional em Colombo e sua singular participação no deslocamento pendular. Em seguida, na segunda seção, são descritas as características do deslocamento: direção, intensidade e ocupação dos pendulares, em Curitiba, por grupos de atividades.

Através desse duplo exercício, pretende-se refletir sobre o território na escala urbana, embora não se trate de exaustivo estudo de caso, nem de um inventário de elementos locais. Focalizando essa particularidade, busco compreender o lugar do trabalho na economia metropolitana paranaense e as tensões impressas no território, evidenciadas por esse tipo de deslocamento.

² Arquivo de Microdados (IBGE, Censo Demográfico 2000), organizado pelo Observatório das Metrópoles/Curitiba. Por disponibilizá-lo, agradeço a Marley Deschamps e Anael Cintra, integrantes do grupo.

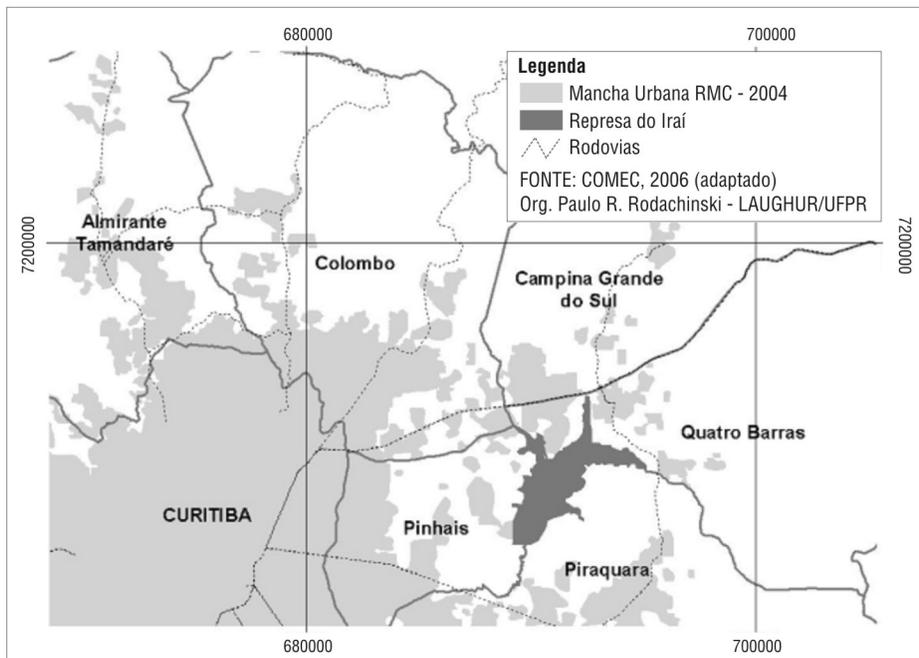
³ No primeiro semestre de 2008, entrevistei 15 pessoas provenientes da RMC que trabalhavam em Curitiba e 1 estudante universitário, também em Curitiba. Foram entrevistas semiestruturadas, para as quais há um roteiro de questões elaboradas pelo pesquisador, e as demais informações são fruto da própria conversa. Nessas entrevistas, buscou-se enfatizar o espaço do trabalho desenvolvido na RMC. O número das entrevistas pode parecer pouco significativo; entretanto, trata-se de uma mobilidade em que a família se desloca diariamente. Todos os entrevistados conheciam diretamente, no mínimo, 10 pessoas em semelhante movimento pendular.

A DINÂMICA DA PERIFERIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Quem andou pelas ruas centrais de Colombo, durante o último período natalino, deparou-se com os seguintes *slogans*, expostos em alguns estabelecimentos comerciais: “Quem ama Colombo compra em Colombo” e “Gaste aqui o seu 13.º salário”, entre outros.

Colombo é um dos 26 municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba. Localizado na porção norte da capital metropolitana, parte do seu território está conurbada aos municípios de Curitiba, Pinhais, Campina Grande do Sul, Quatro Barras e Almirante Tamandaré.

FIGURA 1 - LIMITE POLÍTICO DE COLOMBO: MANCHA URBANA E CONURBAÇÃO



Na figura 1, percebe-se a extensão da mancha urbana do município, na primeira metade de 2000. Aferição em plantas, guias de ruas e um percurso entre os municípios da porção norte da RMC revelam atualmente que essas manchas estão conectadas principalmente entre os eixos da BR 476, Estrada da Ribeira e da Graciosa, no limite entre Curitiba, Colombo e Pinhais. Na continuidade, o contorno viário ao norte de Curitiba liga Campo Largo, Quatro Barras, Piraquara, Campina Grande do Sul e Colombo. Nessa ordem, das rodovias estaduais entre as décadas de 1980 e 1990, passando pela progressiva implantação dos contornos Norte e

Sul, até as políticas de transporte público integrado e programas de acessibilidade, os municípios ao norte de Curitiba se inserem numa extensa rede de circulação viária que os conectam à metrópole. Esses “sistemas de engenharia”, para usar uma expressão do geógrafo Milton Santos (1996), provocaram uma configuração territorial que facilitou a constituição de novas paisagens urbanas e econômicas a partir dos anos 80. Desse conjunto de ações coordenadas, o intenso deslocamento pendular de Colombo a Curitiba, ora analisado, não se inscreve, portanto, num território virgem, vazio de ações. Ao contrário, nele foi implantada uma gama de objetos para permitir a circulação de bens, pessoas e mercadorias.

Assim, a distância entre os municípios adjacentes ao norte de Curitiba se encurta. Em Colombo, dos bairros Jardim Osasco, Maracanã e Jardim Rio Verde, chega-se à área central de Curitiba em aproximadamente 20 minutos. A distância desses mesmos bairros à área central de Colombo é próxima à de Curitiba (10 km); entretanto, a oferta de serviços, especialmente do setor doméstico, e instituições de ensino superior encontra-se em Curitiba, o que leva 22% de sua população total a deslocar-se diariamente para esta última, para trabalhar e/ou estudar. Cerca de 65 mil pessoas utilizam diariamente os serviços de transporte intraurbano no Terminal Alto Maracanã⁴ – de madrugada, por volta das 5 horas da manhã, inicia-se o tumultuado movimento de passageiros que tomam o ônibus em direção a Curitiba.

No interior da RMC, segundo Deschamps e Cintra (2008), 194 mil pessoas, em 2000, movimentavam-se para trabalhar e/ou estudar, e 80% desse total se dirigia a Curitiba. O maior fluxo de pessoas era representado por Colombo (39.950), Pinhais (23.804), São José dos Pinhais (22.989) e Almirante Tamandaré (22.568). O fluxo de Colombo espalhava-se por 14 municípios da RMC, mas estava centralizado em Curitiba (tabela 1).

Nesse contexto, faz sentido a propaganda do setor comercial que traduz a preocupação em atrair sua população para o comércio local. Entrevistas realizadas com trabalhadores provenientes de Colombo revelam certa regularidade nas suas informações sobre a preferência de comprar aparelhos eletrodomésticos e alimentos em lojas e supermercados de Curitiba, visto que passam ali grande parte do seu tempo diário.

Minha vida é toda aqui praticamente, eu só moro (durmo) em Colombo. (...) Em Curitiba compro eletrodomésticos, e a compra do supermercado é feita no bairro Santa Cândida.

⁴ Disponível em: <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidaecidadania>>. Acesso em: 12/09/2008. O Terminal do Alto Maracanã foi inaugurado em 1986 e é o principal nó da rede do transporte urbano coletivo em Colombo. Atualmente, partem dele: a Linha Direta - Ligeirinho Colombo-CIC; e os Alimentadores, ônibus que transportam usuários até aos terminais do Cabral, Santa Cândida e Capão da Imbuia, bairros localizados em Curitiba.

TABELA 1 - PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DE DESTINO PARA TRABALHO E/OU ESTUDO DE PESSOAS PROVENIENTES DE COLOMBO - 2000

MUNICÍPIOS DE DESTINO	PESSOAS
Almirante Tamandaré	152
Araucária	175
Bocaiúva do Sul	47
Campina Grande do Sul	292
Campo Largo	58
Curitiba	37.056
Fazenda Rio Grande	31
Lapa	10
Pinhais	1.128
Piraquara	116
Quatro Barras	373
Rio Branco do Sul	9
São José dos Pinhais	488
Tunas do Paraná	15
TOTAL	39.950

FONTE: DESCHAMPS; CINTRA (2008)

Em levantamento de campo, Katzinsky (2004) constata que as relações de consumo e lazer dos moradores do bairro Maracanã com a sede de Colombo são diminutas. As maiores trocas comerciais e o uso do tempo do lazer se realizam no próprio bairro ou, então, em Curitiba.

Colombo, como já assinalado, apresenta uma contribuição ímpar no fluxo pendular paranaense. No ano de 2000, o número de pessoas envolvidas mais do que triplicou em relação aos anos 80.

TABELA 2 - FLUXOS PENDULARES NO PARANÁ: PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DE ORIGEM - 1980 E 2000

MUNICÍPIO DE ORIGEM (1980)	PESSOAS ENVOLVIDAS	MUNICÍPIO DE ORIGEM (2000)	PESSOAS ENVOLVIDAS
Piraquara	13.991	Colombo	40.182
Colombo	12.926	Pinhais ⁽¹⁾	23.934
Curitiba	7.065	São José dos Pinhais	23.262
Cambé	6.396	Almirante Tamandaré	22.715
Almirante Tamandaré	6.200	Curitiba	21.399
São José dos Pinhais	5.480	Piraquara	16.864
Marialva	4.608	Sarandi	14.640
Londrina	2.772	Cambé	14.042
Ibiporã	2.032	Fazenda Rio Grande	12.099
Campo Largo	1.806	Araucária	9.070
Total	63.276	Total	198.207

FONTE: DESCHAMPS; CINTRA (2007)

(1) Pinhais desmembrou-se de Piraquara em 1992. Se os dois municípios ainda fossem unificados, o fluxo pendular em 2000 chegaria a 40.798 pessoas, pouco acima do de Colombo.

No Paraná, o que chama a atenção é que no ano de 2000, os municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba foram os que mais se destacaram em relação ao maior número de saídas.⁵ Pela Tabela acima, nos anos 80, Londrina ainda se destacava entre os 10 municípios com maiores fluxos de partida no Paraná. Em 2000, esse município já não aparece, mas destaca-se como um dos que mais recebem pendulares, com 24.824 pessoas. À sua frente estão Curitiba e Maringá, que em 2000 acolhem 167.496 e 28.871 pessoas, respectivamente (DESCHAMPS; CINTRA, 2007).

Ainda quanto às saídas (2000), ao norte do Paraná aparece Sarandi (Região Metropolitana de Maringá) e mantém-se Cambé, na Região Metropolitana de Londrina. Como registram os autores acima, no Paraná, em 2000, os fluxos com mais de 1.000 pessoas tiveram aumento significativo em relação aos anos 80. Enquanto nesse último ano 15 municípios estavam representados, em 2000 cerca de 40 tinham mais de 1.000 pessoas deslocando-se diariamente.

Desde 1970, no contexto dos municípios da RMC, Colombo tem apresentado uma das mais elevadas taxas de crescimento populacional. Dos 8.719 habitantes nos anos 70, passou a 183.329 em 2000, com cerca de 96% de urbanização. Essa elevada taxa de urbanização se concentra em alguns pontos do município, especificamente nos bairros localizados na divisa com Curitiba; em 1988, por exemplo, mais de 90% da população urbana do município de Colombo residia fora de sua sede administrativa (ULTRAMARI; MOURA, 1994). De certa forma, esse crescimento populacional pode ser expresso pelo número de lotes legais e ocupações irregulares. Segundo levantamento da COMEC (2006), entre os municípios do Núcleo Urbano de Curitiba, de 1940 a 2000, Colombo representou 15,15% do total dos lotes aprovados, sendo superado somente por São José dos Pinhais, com 21%.⁶ Nas ocupações irregulares, em 1997 Colombo sediava 11,34% da RMC, antecedido por Curitiba, que sozinha recebeu 34,40% das ocupações (COMEC, 1997).⁷ Em 2007, a contagem da população do IBGE revelou cerca de 233.916 habitantes residindo em Colombo, com uma das mais altas densidades demográficas da RMC (1.182,65 hab/km²), perdendo apenas para Curitiba (4.127,28 hab/km²) (IPARDES, 2008). No período 1991-2000, destacou-se como um dos municípios da RMC com maiores taxas de crescimento anual, 5,09%

⁵ Vinte e seis municípios integram a Região Metropolitana de Curitiba; entretanto, somente onze estão diretamente conectados a Curitiba, são eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

⁶ Impossível comparar tais dados com os de Curitiba, pois, segundo a COMEC (2006, p. 61), o município não possui um levantamento com o número de lotes aprovados.

⁷ Em Curitiba, localizam-se 32.346 unidades de ocupação irregular; em Colombo, 6.274. (COMEC, 1997)

(IBGE, 2004).⁸ Entre 1995 e 2000, 95,7% dos migrantes em Colombo provinham do próprio Paraná, seguido de São Paulo (3,5%) e Mato Grosso do Sul (0,85%). Do total considerado para o Paraná, 56% do fluxo provinha de Curitiba (11.073 pessoas), seguido por Pinhais (1.121), Cerro Azul (673), São José dos Pinhais (602) e Almirante Tamandaré (511) (IBGE, 2000). Ou seja, dos migrantes que se dirigiram para Colombo, o maior volume vinha da própria capital e RMC, conformando uma migração intrametropolitana.

VARIÁVEIS ESCALARES EXPLICATIVAS DO FLUXO PENDULAR DE SAÍDA

Para entender essa mobilidade originada da RMC para Colombo, seu expressivo crescimento demográfico e o destaque no deslocamento pendular paranaense, é preciso abrir um longo parêntese sobre a cidade de Curitiba. Esses dois lugares estão espacialmente conectados pela dinâmica de um fluxo populacional entre seus municípios, mas não se deve esquecer que o significativo fluxo migratório ocorrido em Colombo desde o final dos anos 1970 se insere numa longa história de mobilidade espacial da população brasileira. Ou seja: o crescimento da ocupação urbana de Colombo e seu atual deslocamento pendular em direção a Curitiba se inscrevem numa história da própria mobilidade territorial brasileira, e da particularidade do planejamento urbano em Curitiba. Essa intercalação de escalas espaciais explicativas é fundamental para se entender o fluxo pendular. Mas, antes de entrar nesse viés analítico, atentemos para o relato de Carlos, 24 anos, morador de Colombo, do bairro Jardim Osasco.

O meu pai é mineiro, do norte de Minas Gerais. Aqui em Curitiba chegou ao final de 1970. Mas ele primeiro veio para o norte do Paraná, Barbosa Ferraz. Meu avô saiu pressionado de Minas (onde ele morava). Tinha um grande fazendeiro comprando todas as terras por lá e forçou o meu avô a vender suas terras: ou ele vendia ou ele vendia. Aí eles acabaram vindo pra cá. A família toda, os 13 filhos dele para o norte do Paraná. Depois de Barbosa, meu pai veio morar em Curitiba. Curitiba não, Pinhais. Veio morar com o tio dele em Pinhais e de Pinhais ele foi morar em Colombo, no final de 1980. E assim minha mãe também. Minha mãe, ela também não é curitibana, é alagoana. Meus pais se conheceram aqui. Meu pai conheceu minha mãe em Pinhais e de lá foram pra Colombo.

Essa transcrição abre pistas para conceber a mobilidade pendular como desdobramento de um múltiplo processo migratório intercalado por tempos bem distintos uns dos outros; o que coloca vários desafios teórico-metodológicos. O desafio essencial volta-se para uma reflexão escalar: as duas escalas “Origem” e “Destino” (tradicionais nos estudos migratórios de qualquer natureza)

⁸ Fazenda Rio Grande, 10,9%; Piraquara, 9,92%; e Almirante Tamandaré, 5,66%.

são insuficientes analiticamente. O recorte de análise, neste artigo, trata do deslocamento pendular de Colombo para Curitiba (2000) e, pelo relato, fica claro que a trajetória desse deslocamento se insere numa longa história, cujos efeitos despontam hoje em tal pendularidade, mas atravessados por dinâmicas temporais distintas, que se estenderam e se estendem no território brasileiro. Primeiro, nos anos de 1950, o norte e nordeste de Minas Gerais, região onde cada vez mais se expandiam as fazendas de gado, expulsando vaqueiros e agricultores para outras porções do país, mormente Paraná e São Paulo.⁹

Assim, o relato trata de um avô com 13 filhos, e dos membros da família contratados no noroeste paranaense para a colheita do café. Exaurida a produção cafeeira, no processo de modernização agrícola que deu lugar às extensas plantações de soja, migram para a periferia das metrópoles brasileiras. No Paraná, o fluxo converge para Curitiba que, nos anos 70, entrava num projeto de modernização urbana e econômica, com demanda de trabalhadores na construção civil e em obras públicas de esgoto e saneamento.¹⁰

Em paralelo a essa alteração paisagística, ocorre a implantação do sistema viário urbano ao longo das vias estruturais nos setores norte e sul de Curitiba. Segundo Tremarin (2001), as vias estruturais valorizaram os bairros ao norte de Curitiba, como Santa Cândida, Juvevê e Boa Vista, ocupados por uma classe de maior renda e poder aquisitivo elevado.¹¹ No oposto, na porção sul, políticas habitacionais para conjuntos populares direcionam uma ocupação urbana para uma população com menor poder aquisitivo e prestígio social. O uso da cartografia populacional mais uma vez é significativo para demonstrar essa desigualdade na repartição do espaço urbano: os bairros ao sul de Curitiba tiveram um crescimento demográfico vertiginoso, como é o caso de Sítio Cercado, que entre 1970 e 2000 cresceu cerca de 10,213%, enquanto no mesmo período Boa Vista (porção norte) cresceu 89%. Nesse contexto espacial, nos anos 70 Curitiba tornou-se uma cidade cara demais para se habitar.

⁹ A migração de mineiros para o Estado do Paraná tem início nos anos de 1930. São migrantes provindos, sobretudo, dos vales do Mucuri e do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

¹⁰ Uma das obras significativas no processo de modernização urbana de Curitiba foi a transposição do rio Belém, que até então tinha seu curso natural ao longo da rua Mariano Torres, para o traçado da Tibagi. Na gestão de Ivo Arzua (1962-66), o curso do rio Belém, que atravessava o Passeio Público, já havia sido canalizado, mas corria a céu aberto na Rua Mariano Torres. Na gestão seguinte, Jaime Lerner (1971-74) dá continuidade a essas reformas urbanas e conclui a transposição do rio Belém. Do relato acima, membros da família, recém-chegados, são contratados na execução dessas obras.

¹¹ Cabe aqui uma explicação: esses bairros, ao norte, localizam-se no limite geográfico com a área municipal de Colombo; ao longo desse limite, no lado de Colombo, há uma extensa faixa de ocupação urbana, com vários loteamentos legais e ocupações irregulares. É exatamente nesse pedaço do solo urbano que se verifica o maior adensamento populacional de Colombo.

Da análise de diversos autores até aqui apresentados, infere-se que o processo de periferização de Curitiba abrange, além do conjunto de bairros distantes do centro, como o sul e o sudoeste, principalmente municípios limítrofes à capital, que têm assumido a função de absorver população de baixa renda, que mesmo ali trabalhando, não consegue morar na capital. Essa expansão da periferia pelo entorno foi induzida, entre outros fatores, pela falta de políticas habitacionais no interior da metrópole que atendessem às necessidades de moradia de uma população migrante de mais baixa renda, com investimentos dirigidos a atender não à demanda de uma população urbana em crescimento, mas a uma lógica especulativa imobiliária. Na ausência de políticas públicas de habitação aliadas ao eficaz planejamento urbano seletivo para moradia popular e implantação de um ordenamento viário, a periferia se expande para os municípios contíguos à metrópole. Sobre Colombo, Ultramar e Moura, em 1994, escreviam:

A sede de Colombo parece representar um crescimento quase nulo, enquanto o processo de ocupação periférica avança em sua direção. Isso ocorre mais por tal processo acompanhar um sistema viário e suas diretrizes, e uma infra-estrutura já implantada, do que por buscar o incipiente comércio e serviço disponível na sede (p. 59).¹²

Sete anos depois, em 2001, Tremarim anotaria sobre Colombo: “um município que apresenta pequena diversificação econômica, **incapaz de empregar os trabalhadores**, ou mesmo de fornecer-lhes opções de comércio e de serviços” (p. 1376 - grifo meu).

Em síntese, na análise dos fluxos pendulares, o que está em jogo não é só a distância percorrida entre duas localidades (origem e destino), mas as múltiplas causas que levam ao deslocamento de parcela de uma população local para atender às demandas de trabalho em outro município. Isso carece de análise. Nesta seção, dediquei-me a apontar uma das causalidades desse fenômeno que merecem ser contempladas: i) na própria história da mobilidade territorial brasileira, a partir dos anos de 1950; ii) pela desigual repartição do espaço na metrópole paranaense. Tais reflexões nos encaminham a entender uma das questões fundamentais que motivaram este artigo: qual o lugar reservado ao trabalhador-migrante pendular na economia urbana de Curitiba? Em que setores da economia urbana suas atividades laborais são requisitadas?

¹² É interessante observar que na cidade de Colombo, entre sua sede e a porção sul (localizada na divisa com Curitiba), há uma ocupação ainda rarefeita. Mas, em direção aos bairros do extremo leste de Almirante Tamandaré, a sede de Colombo já está conurbada.

TABELA 3 - PRINCIPAIS GRUPOS DE ATIVIDADES OCUPADAS PELA POPULAÇÃO PENDULAR DE COLOMBO NA RMC

GRUPOS DE ATIVIDADES	POPULAÇÃO OCUPADA NA RMC	POPULAÇÃO OCUPADA EM CURITIBA
Serviços domésticos	4951	4913
Comércio	4966	4636
Construção Civil	4553	4167
Indústria de Transformação	3370	2678
Atividades Imobiliárias	2982	2843
TOTAL	20822	19237

FONTE: IBGE, Censo Demográfico 2000. Arquivo microdados

Em conjunto, a figura 2 e a tabela 3 revelam uma organização do trabalho metropolitano que tem Curitiba como principal polo atrativo. Na divisão territorial do trabalho, Colombo tem cumprido o papel funcional de fornecer à RMC trabalhadores para serviços de baixa especialização e qualificação: a maior parte do fluxo pendular tem ocupação na RMC, particularmente o setor de Serviços Domésticos.

Para esta seção, entrevistamos 15 pessoas que moram na RMC e trabalham em Curitiba, no bairro Jardim Botânico. Nossas questões direcionaram-se mormente para o universo do trabalho, o tempo de deslocamento e os espaços de circulação quando se encontram em Curitiba. No bairro, são empregados no grupo de atividades designado Serviços Domésticos (diarista, empregada doméstica), nos setores de alimentação (cozinheiros e auxiliares de restaurante) e em Outros serviços (cabeleireira, manicura, porteiro de edifícios residenciais, atendente de balcão em pequenos mercados). Os (3) provenientes de Colombo gastam cerca de 90 minutos no trajeto de casa ao local de trabalho. No deslocamento completo (ida e volta) tomam 3 a 4 ônibus. Em Curitiba, permanecem longa parte do tempo diário, em média 11 horas. Pouco frequentam, como apontado na seção 1, a área central da sede de Colombo. Suas necessidades de consumo são supridas em Curitiba ou atendidas no comércio do bairro onde moram, e pouco circulam por Colombo. Também pouco usam os serviços de lazer da capital onde trabalham e não citam frequentar algum local comum de sociabilidade. O que mais surpreende é que nenhum dos 15 entrevistados conhecia o cartão postal turístico da cidade de Curitiba, o Jardim Botânico, embora este se localize no mesmo bairro onde trabalham.

Bairro residencial por excelência, com aproximadamente 6.500 habitantes, o Jardim Botânico tem estabelecimentos comerciais pequenos, para atender à população local. O importante, nesse pequeno levantamento, é que nenhum dos 8 empregados em 10 estabelecimentos comerciais consultados, nem as 3 diaristas entrevistadas, nem os 4 porteiros de prédios residenciais, residiam no bairro. Dos 10 empregadores, somente 2 residem no bairro.¹³ Quanto aos 15 empregados, o grupo mais expressivo

¹³ Consultamos 10 estabelecimentos comerciais, como: salão de beleza, academia de ginástica, mercado, padaria, clínica odontológica, drogaria, restaurante, loja de cosméticos, pizzaria e videolocadora. O capital é local, e a mão-de-obra é um misto de familiares e contratados da RMC.

provém de Pinhais, seguido por Campo Largo e Colombo. Somente uma mulher provinha de Bocaiúva do Sul (para o serviço de empregada doméstica). Um grupo menor provinha de Curitiba, dos bairros Alto Boqueirão e Xaxim.

O FLUXO PENDULAR DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA COM DESTINO A COLOMBO

Em relação ao fluxo pendular, não se pode deixar de registrar que, enquanto Colombo enviava esse contingente de pessoas distribuídas pela RMC, recebia, ao mesmo tempo, cerca de 4.238 pessoas; 4.217 da própria Região Metropolitana e 21 do interior do Paraná.

TABELA 4 - FLUXO PENDULAR DA RMC PARA COLOMBO: MUNICÍPIOS E NÚMERO DE PESSOAS ENVOLVIDAS - 2000

ORIGEM	NÚMERO DE PESSOAS
Almirante Tamandaré	390
Araucária	72
Bocaiúva do Sul	249
Campina Grande do Sul	478
Campo Largo	19
Campo Magro	18
Cerro Azul	13
Curitiba	1756
Fazenda Rio Grande	11
Itaperuçu	11
Pinhais	602
Piraquara	140
Quatro Barras	241
Rio Branco do Sul	32
São José dos Pinhais	185
Total	4217

FONTE: DESCHAMPS; CINTRA (2008)

O fluxo de Curitiba para Colombo tem suas particularidades: diferentemente do fluxo de Colombo, que abastece o polo da metrópole de servidores domésticos, do fluxo de Curitiba, 10% estão ocupados na educação, 6,5% na fabricação de produtos metálicos e 4% no comércio de alimentos.¹⁴ No bairro Alto Maracanã, em Colombo, como analisou Katzinsky (2004), existe um circuito produtivo preenchido por uma população provinda de Curitiba, como dentistas, técnicos e vendedores que atuam no setor da informática. Destinaram seus serviços para Colombo, em vista do alto custo para manter suas atividades em Curitiba.

¹⁴ IBGE, Censo Demográfico, 2000. Arquivo Microdados.

O segundo maior fluxo para Colombo provém de Pinhais, onde 5,5% da população pendular dedica-se às atividades no comércio de combustível, 5% na fabricação de produtos plásticos e 5% no transporte rodoviário. Em seguida, o fluxo originado de Campina Grande do Sul, do qual 24% das pessoas estão concentrados na fabricação de produtos metálicos e 9% na Construção Civil. É instigante que cada um desses municípios ocupe uma função específica no mercado de trabalho de Colombo. O fluxo de Itaperuçu e o de Fazenda Rio Grande apresentam também sua particularidade: todos os 11 pendulares de Itaperuçu estão ocupados na mesma atividade – fabricação de produtos metálicos; e os de Fazenda Rio Grande, todos os 11 ocupados no comércio de madeira ou material de construção,¹⁵ o que pode indicar, mesmo considerando a baixa magnitude desse fluxo, uma rede de contratação no mercado de trabalho de Colombo. Essa mesma acepção de uma rede de trabalho é válida para os pendulares em Curitiba, pois segundo os entrevistados no Jardim Botânico, sua apresentação e a posterior contratação pelo empregador decorreram de indicação (“um conhecido chama o outro”). Em todas as entrevistas o pertencimento a uma rede social estava presente entre os pendulares: no auxílio em mudanças de habitação entre a RMC, na acolhida de amigos e parentes provindos do interior do Paraná ou de outra unidade da Federação, ou seja, no trajeto da migração interna, na inserção no mercado de trabalho urbano de Curitiba; enfim, são pistas metodológicas que se abrem para o prosseguimento desta pesquisa.

Antes de terminar deixo uma questão em suspenso:

Em trabalho recente, Dias (2005) enfatiza como as corporações financeiras no Brasil constroem novas escalas geográficas para manter o controle e o poder sobre o território. Como contraponto, podemos aqui usar o mesmo raciocínio para evidenciar que o migrante-pendular, com seus poucos recursos, taticamente constrói escalas de ação no território urbano. Para acompanhar o capital, habita as franjas da metrópole e no vai-e-vem diário, transportado nos apertados “ligeirinhos”, símbolo do moderno transporte coletivo curitibano, insere-se formal ou informalmente nas brechas urbanas do mercado de trabalho metropolitano. Faxineira, zelador de prédio, vendedor ou atendente de caixa de supermercados ou dos mercadinhos; cozinheiro, ajudante de garçom, manicura, operador de *telemarketing* (para citar alguns dos ofícios dos pendulares) tecem uma identidade político-urbana ainda silenciosa e invisível. Essa nova cartografia populacional reconfigura o território urbano e, como sugere Massey (2008), nos instiga e convida a repensar o conceito de “lugar” e a refletir sobre uma metrópole onde um dos principais atores está à

¹⁵ Idem.

sua margem. Trata do deslocamento de trabalhadores para uma cidade que há muito já extrapolou seus limites de ocupação, o que obriga a colocar dentro de nossas reflexões teórico-metodológicas esse “outro”, nada exótico e nem habitante de terras distantes. Esse “outro” está aqui: servidor doméstico, limpando as casas, servindo a mesa, dando o troco nas estações-tubo de passageiros e abrindo os portões dos edifícios, entre tantos outros ofícios.

Trata-se de uma cidade que, em 2000, contava com 1.587.315 habitantes, aos quais se somavam 156.636 pessoas em fluxos pendulares, provindos dos diferentes municípios da RMC. Assim, até **onde** vai a Cidade de Curitiba? Até **onde** se estende Colombo? Pedacos urbanos aparentemente dispersos complementam-se numa lógica de ordenamento econômico que configura desigualdades espaciais e recria diferenças sociais. Nessa direção, o espaço metropolitano, sua configuração, análise e ação política tornam-se mais complexos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso esclarecer que, embora os dados temporais sobre o movimento pendular na Região Metropolitana de Curitiba limitem-se aos Censos Demográficos dos anos de 1980 e 2000 (o que inviabiliza uma análise em série histórica), procurei, para este artigo, desenvolver um instrumental metodológico que incorporasse ao ato do deslocamento pendular a idéia central de que esse tipo de fluxo se insere em um longo processo histórico. Para tal, na primeira seção, através de um relato, evidenciei que os fluxos se compõem de homens e mulheres que se deslocam, ao longo de gerações, em um movimento ininterrupto e inconcluso, decorrente de um processo marcado por modernizações produtivas regionais. De agricultores a trabalhadores urbanos, vão compondo essa trajetória coletiva da migração brasileira – ou seja, a pendularidade aqui tratada é fruto e efeito da modernização territorial, cujas raízes foram lançadas no Brasil há muitos anos.

Ressalto também que, nas abordagens da economia urbana neoclássica, a intensidade e direção do fluxo pendular servem como indicadores do grau, extensão e influência de uma cidade sobre outra, configurada numa dimensão bipolar: polos atrativos e polos repulsores de população; às vezes, em outras palavras, esses últimos são denominados “cidades-dormitório”. Essa perspectiva funcional e dualista pode nos trazer a falsa idéia de que há sempre cidades disponíveis economicamente, abertas ao pioneirismo dos migrantes (internos, estrangeiros, sazonais, pendulares e outras tipologias). A pergunta deve ser redirecionada: mas atrativas para que serviços? Na segunda seção, através de um estudo de caso verifiquei que parcela significativa daqueles que compõem o fluxo pendular

de Colombo para Curitiba estão empregados no setor de serviços domésticos urbanos, atividades estas que, na sociedade brasileira, não são as mais valoradas social e economicamente.

No Brasil, a partir dos anos 1970, as relações de trabalho passaram por profundas e radicais alterações. Ao mesmo tempo em que são geradas novas habilidades dependentes de um saber técnico, criam-se ou perpetuam-se antigas desigualdades sociais e econômicas. O mercado de trabalho torna-se mais segmentado, ainda que complementar: de um lado, o trabalho qualificado; de outro, o não-especializado. Assim, reiterando o que foi dito, provém de Colombo o grande número de servidores domésticos para RMC. Na lógica de um planejamento urbano seletivo, a desigualdade espacial é continente e conteúdo de uma desigual divisão social do trabalho.

As evidências aqui apresentadas reforçam a necessidade de um compromisso teórico-metodológico que considere o fluxo pendular como um movimento complexo, atravessado e motivado por múltiplas causalidades e recortes espaciais. Um olhar atento sobre a dinâmica e intensidade do fluxo pendular originado de Colombo em direção a Curitiba reforça também o compromisso de experimentarmos projetos políticos mais audaciosos, como o da gestão metropolitana. A experiência cotidiana de homens e mulheres que transitam entre várias unidades administrativas nos obriga a pensar em ações políticas solidárias entre os lugares e os habitantes citadinos.

REFERÊNCIAS

COMEC. **Levantamento de ocupações irregulares na Região Metropolitana de Curitiba (1997)**. Curitiba, 1997.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006. 1 CD-ROM.

DESCHAMPS, M.; CINTRA, A. Análise dos movimentos pendulares nos municípios da região metropolitana de Curitiba. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 5., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: ABEP, 2007.

DESCHAMPS, M.; CINTRA, A. Movimento pendular para trabalho na região metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e quem fica. In: ENCONBRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2008. 1 CD-ROM.

DIAS, L.C. Por que os bancos são o melhor negócio no país? In: ALBUQUERQUE, E. (Org.). **Que país é esse?** São Paulo: Globo, 2005, p. 27-62.

- FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: ago. 2007.
- IBGE. **Tendências demográficas: uma análise dos resultados da amostra do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2004.
- IPARDES. **Caderno estatístico Município de Colombo**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/Montapdf.php?Municipio=83400&btOk=ok>>. Acesso em: 12 set. 2008.
- KATZINSKY, L. **A análise da relação Colombo e Curitiba à luz da teoria dos dois circuitos da economia urbana**. 2004. 96 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.
- MASSEY, D. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- TREMARIN, A.R. Contradições de uma cidade planejada: análise do processo de ocupação e verticalização dos Setores Estruturais Norte e Sul de Curitiba. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 3, p. 1370-1381.
- ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). **Metrópole**. Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

OCUPAÇÃO URBANA EM ÁREA DE
MANANCIAS: ANÁLISE DE DENSIDADE
E ÍNDICE DE OCUPAÇÃO COMO
EVIDÊNCIAS DE UM PADRÃO EM
CONSOLIDAÇÃO NOS MUNICÍPIOS
DE PINHAIS E PIRAQUARA - REGIÃO
METROPOLITANA DE CURITIBA

*Cristina de Araújo Lima
Milton Luiz Brero de Campos
Maria Inês Terbeck*

INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é analisar a densidade de ocupação de loteamentos legais e ilegais que configura um adensamento urbano resultante em aparente contradição com a conservação dos mananciais que abastecem o polo metropolitano, o qual concentra 90% da população regional. O adensamento urbano na área leste da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) também contraria diretrizes de ordenamento das estruturas físicas, fluxos e equipamentos de suporte ao desenvolvimento regional ditadas desde os anos 70 (COMEC, 1978; LIMA, 2000), e que foram recentemente atualizadas (COMEC, 2001b, 2006). Existem pressões para a ocupação dessas áreas e outras próximas devido às facilidades que apresentam no cotidiano de pessoas de várias classes de renda, como o deslocamento com uso da Rede Integrada de Transporte Coletivo (RIT), e toda uma otimização da relação tempo-espaço para a realização do acesso a locais de trabalho, de atendimento de saúde, educação, comércio e lazer.

O trabalho está organizado inicialmente a partir de considerações de ordem teórica para, na sequência, apresentar os procedimentos metodológicos adotados, seguidos da análise de dados e de uma breve discussão dos resultados. O texto é finalizado com considerações que salientam as perspectivas de conduzir a sustentabilidade urbana com os sujeitos desse espaço, considerando seu cotidiano.

OCUPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

Em paralelo à emergência de novas e poderosas forças do modelo neoliberal, como adverte Ribeiro (2003, p. 23), houve um certo “esverdeamento” de discussões e de propostas de intervenção no urbano tornando comuns termos já não tão novos como sustentabilidade urbana e ambiente urbano, além da elaboração de legislação específica, ambiental-urbana, e instrumentos técnico-legais, como o licenciamento ambiental, as avaliações de impacto ambiental e outros. No entanto, parece existir ainda um vácuo entre preceitos urbano-ambientais e sua implementação no espaço urbano concreto, real.

Por muito tempo, segundo Harvey (1996) *apud* Costa (2000), houve um ponto cego de grandes proporções gerado pela hostilidade do movimento ambientalista em considerar até mesmo a existência de cidades. No entanto, aos poucos observa-se que vem sendo tramada uma conexão entre o ambiental e o urbano, na medida da ampliação do entendimento das bases conceituais do campo dos estudos ambientais, e no posicionamento ambiental contrário aos modos de produção capitalista. Para os países não-centrais, nos quais ainda não foram solucionadas as demandas básicas urbanas, como habitação, saneamento, transporte coletivo, atendimento de saúde e educação básica, os problemas ambientais se encontram interligados à realidade cotidiana dessas demandas, não sendo portanto um modismo ou opção de abordagem técnico-política. E é nesse contexto de demandas urgentes que, desde a década de 1980, se efetivou o entendimento do espaço como materialização das relações sociais, e os estudos passaram a focar os sujeitos dos movimentos sociais como produtores do espaço coletivo. Entretanto, antes de adotar como base análises urbanas sobre fragmentação e diferenças locais – estudo de caso na tradição pós-estruturalista –, o planejamento urbano tendeu a apresentar uma espécie de reforço a um projeto de modernidade no qual as diferenças e os impactos contrários ao proposto não se enquadravam no “modelo”. E isso persiste ainda em muitas realidades (COSTA, 2000, p. 58).

Na linha ambientalista, segundo a concepção de cidade como um sistema integrado urbano-social-ambiental, cada elemento formador do espaço, ao mesmo tempo em que interage com o todo também depende de estratégias comuns para que todos compartilhem de uma gestão equilibrada. Assim, um impacto ambiental tende a ser visto como fator de desequilíbrio do conjunto urbano-social-ambiental e não, como na visão fragmentada de cidade, um problema externo ao modelo, segundo apontam Menegat e Almeida (2004, p. 183). Aqui, entende-se que o modelo predominante para a cidade contemporânea engloba o conceito de cidade sustentável, o qual se entende como socialmente construído, e segundo Sanchez

(2001) economicamente realizável conforme a agenda neoliberal. Nessa direção, há a necessidade então de entender e reformular o conceito de sustentabilidade urbana pela proposta que traz consigo,

pela contribuição pós-estruturalista como um discurso de reprodução e manutenção do capitalismo em nível global. Essa mesma idéia é defendida por Harvey (1996; p.148), ao argumentar que 'todo este debate em torno da ecoescassez, limites naturais, superpopulação e sustentabilidade é um debate sobre a preservação de uma ordem específica e não um debate acerca da preservação da natureza em si. (COSTA, 2000, p. 63)

No Brasil das últimas décadas, desde o surgimento do movimento pela Reforma Urbana dos anos 60 e subseqüentes, vem sendo resgatada uma relação de maior coerência entre o escopo legal referente ao urbano e as questões reais. No caso enfocado neste texto, a ocupação em área de mananciais, prioritários para a sustentabilidade da metrópole, se apresenta como uma arena de confronto entre dois direitos fundamentais para a população: por um lado, de moradia, no caso, para as parcelas da população de menor renda e, por outro lado, do equilíbrio do meio ambiente, pela conservação dos rios que abastecem a maioria da população da região. Essa situação se repete em vários lugares do mundo mas, no Brasil, está vinculada ao modelo de ocupação urbana excludente, no qual a solução para a moradia de baixa renda não tem sido atendida adequadamente pelas instituições ou pelo mercado. Nas palavras de Martins (2006, p. 7), "o mercado residencial privado ignora não apenas a parcela de baixa renda da população, que constitui a maioria, como a própria classe média, parte da qual pode ser encontrada nas favelas e loteamentos ilegais das grandes cidades brasileiras".

Nesse contexto, destaca-se o avanço que representou a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, 2001), e o atual processo de implementação das ferramentas previstas nessa Lei Federal junto aos municípios (RIBEIRO, 1994; ROLNIK, 1994; RIBEIRO; CARDOSO, 2003; ROLNIK, 2007). O Estatuto apresenta com clareza a preocupação ambiental em paralelo à preocupação com a política urbana. Entre suas diretrizes, encontra-se a garantia do "direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer", sendo a primeira vez que a noção de sustentabilidade figura em um texto legal de abrangência federal. O Estatuto disponibiliza o uso de vários instrumentos para regulação urbanística, entre os quais a regularização fundiária que atualmente tem sido aplicada com frequência. Mas também o Estatuto insere no bojo desse conteúdo temático outras diretrizes, como a "compatibilização necessária do crescimento das cidades com os recursos ambientais de forma e

evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” e a “adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica não só do município e do território sob sua área de influência”, como salienta Rezende (2003, p.149). Esse instrumento favorece o acesso à cidade, serviços e equipamentos urbanos para grupos sociais excluídos do modelo de cidade defendido pelo Estado e pelo planejamento urbano tradicional.

Acselrad (1999) lembra que “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano” (p. 81). Como todos que compõem a população e o próprio Estado são agentes na produção do espaço urbano, suas ações devem ser objeto de análise, como as ocupações efetivadas nas áreas de mananciais leste da RMC, nos municípios de Pinhais e Piraquara. Considera-se fundamental evoluir no entendimento do processo de ocupação dessas áreas como parte de uma dinâmica mais abrangente, que envolve todo o Aglomerado Urbano de Curitiba, cujos 12 municípios, desde as décadas de 1970/80, mantêm intenso ritmo de crescimento.

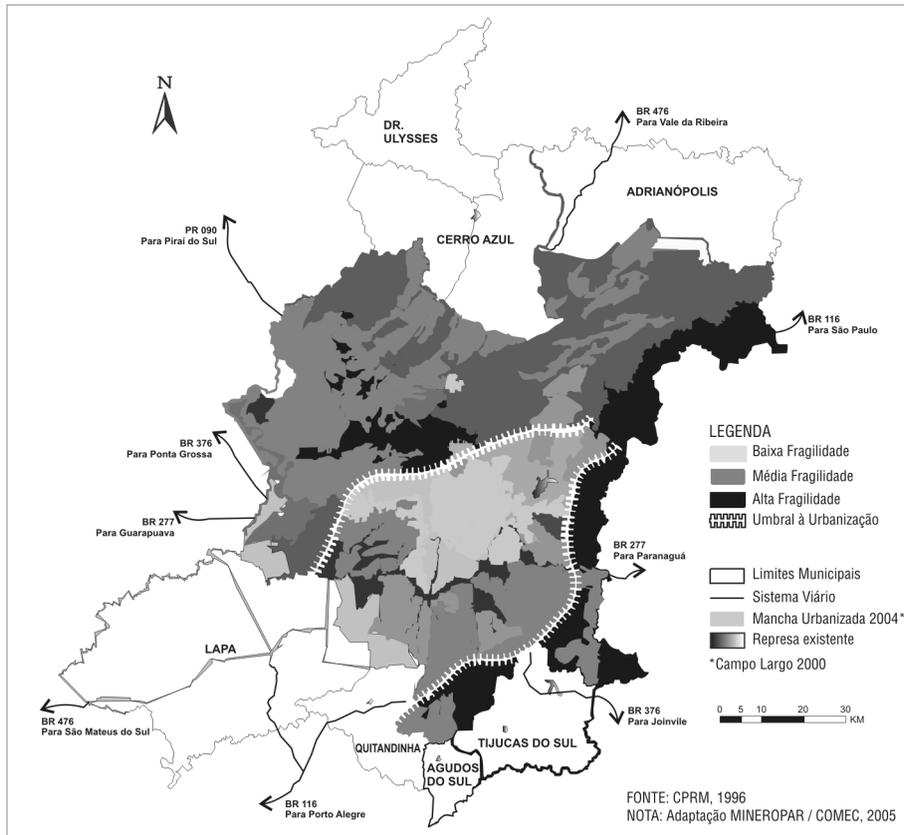
ASPECTOS DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO NA RMC: VETOR LESTE - ÁREA DE MANANCIAIS

A área leste da RMC congrega tanto áreas urbanas antigas quanto áreas ocupadas mais recentemente, desde os anos 80. Estas se encontram em consolidação e invariavelmente possuem grupos de lotes ocupando as margens dos corpos d'água, os quais conformam mananciais que garantem $\frac{3}{4}$ da água consumida pelo polo regional, onde o Censo de 2000 contabilizou 2.560.161 habitantes (IBGE, 2000; COMEC, 78; COMEC, 2001b).

Com previsão de população de 3.629.613 habitantes para 2010 (IBGE, 2004), o chamado Núcleo Urbano Central (NUC), constituído atualmente por 12 municípios, é atendido pela água dos mananciais situados a leste em 70% do total consumido. A ocupação urbana da área é proveniente do processo de aprovação de grande número de lotes deflagrado há décadas, antes de 1950 e anteriormente à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI), aprovado em 1978. Desses loteamentos, os que foram implantados permaneceram disponíveis apesar da inexistência de infraestrutura aliada às restrições ao uso, impostas pelas leis de ordenamento urbano.

A figura 1 apresenta a Região Metropolitana e a demarcação quanto à fragilidade ambiental, sendo que a área de estudo abrange os municípios de Pinhais e Piraquara.

FIGURA 1 - RMC - FRAGILIDADE À OCUPAÇÃO URBANA⁽¹⁾



FONTE: Banco dados - COMEC, 2005

NOTA: Elaborado por Ivan Felipe Colaço, 2008

(1) Segundo COMEC (2006), a fragilidade ao uso urbano foi definida de acordo com as características do relevo, do substrato rochoso (unidades geológicas e seu conteúdo litológico), do sistema de drenagem (densidade e forma) e dos solos (grupos afins/subdomínios). Essas características classificam o território de abrangência em três campos: baixa, média e alta fragilidade ao uso urbano.

Até meados dos anos 90, cerca de 50% dos loteamentos aprovados na Região Metropolitana se localizavam na área de mananciais do leste, e as ocupações irregulares começavam a surgir inclusive na área do Guarituba, em Piraquara, segundo Lima (2000; 2004). Uma das conseqüências dessa ocupação não prevista é a poluição dos rios pelo esgoto doméstico, sendo causa de degradação dos mananciais, conforme confirmam Jacobs e Rizzi (2003).

Ao final dos anos 90, foi aprovada a Lei Estadual n.º 12.248/98, primeiro instrumento legal específico para a conservação dos mananciais, que instituiu o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC (SIGPROM).

Nesse sistema, tem destaque o vetor leste e o município de Piraquara, de alta integração com rural, que no Curitiba, por concentrar as microbacias com o maior número de corpos d'água de contribuição, sendo alvo do maior fluxo de imigrantes na RMC, o que afeta sua taxa de crescimento na área período 1991-2000 esteve situada em 10,4% a.a. (IBGE, 2000). Também nesse município se localiza a maior ocupação irregular da Região Metropolitana – conhecida como o Guarituba – que atualmente é local de moradia de 44 mil pessoas. Essa área, até o ano de 2000, foi classificada pelo IBGE como rural, e está sendo objeto de programa de reurbanização (COHAPAR, 2006). Segundo estudos (DALARMI, 1995; ANDREOLI *et al.*, 1999), se não houver o controle da urbanização nas áreas desses mananciais, o cenário previsto é de esgotamento em cerca de 30 a 35 anos.

CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA

O município de Piraquara está localizado sobre bacias formadoras da área de proteção aos mananciais de abastecimento público.¹ Desmembrado do município de Curitiba em 1890, teve seu distrito, Pinhais, desmembrado em 1992, o que significou uma perda de 21% de seu território e 71% de sua população. Possui atualmente área de 228 km² sendo subdividido nos distritos sede e Guarituba. Apresentava em 2000 uma população total de 72.886 habitantes (IBGE, 2000), com taxa de 8,53% de crescimento no período de 1996-2000 e na contagem de população de 2007 (IBGE, 2007) a população era de 81.313 habitantes.

O meio natural se caracteriza por 92,16% do território municipal estar enquadrado em áreas de mananciais, sendo responsável por aproximadamente 70% da água distribuída à população da RMC (COMEC, 2001a). Em seu território localizam-se os reservatórios de Piraquara I (Caigava); parte do reservatório do Iraí, e em implantação o reservatório Piraquara II. O município compreende as Áreas de Preservação Ambiental (APAs) do Iraí e Piraquara; a Área Especial de Interesse Turístico (AEIT) do Marumbi; a Área de Preservação da Serra do Mar; e a Floresta Metropolitana.

Quanto ao meio urbano, o município de Piraquara se caracteriza por uma ocupação mais acelerada a partir da década de 1950 pela expansão urbana a oeste, em direção a Curitiba, intensificada nas décadas de 1970 e 1980. Em 1992, mesmo com a emancipação do distrito de Pinhais e uma redução da população, o município apresentou entre 1991 e 1996 a maior taxa de crescimento anual da Região Metropolitana, registrada em 10,9% a.a. (COMEC, 2001a). A partir de 1980, iniciam-

¹ Bacia do Alto Iguaçu e em parte da Bacia Litorânea. Limita-se ao norte com o município de Quatro Barras, a leste com Morretes e ao sul com São José dos Pinhais.

se as ocupações irregulares criando uma situação que será agravada com os movimentos sociais em ação nos anos 90.

Visando garantir a proteção das áreas de mananciais da RMC, na década de 1990 foi proposta a implantação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), com o objetivo de conservar a diversidade dos ambientes, espécies e processos naturais, e das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) do Guarituba e do Itaqui, com o objetivo de assegurar as condições ambientais adequadas à preservação dos mananciais, por meio do ordenamento territorial em áreas com pressão por ocupação. Devido à configuração do uso e ocupação do solo de Piraquara estar intimamente ligada à estrutura viária e ferroviária, destaca-se a formação urbana ao longo da PR 415: a Unidade Territorial do Guarituba, o centro tradicional e a área próxima à estação do trem, apresentando uma baixa densidade populacional na sede e grandes densidades populacionais na UTP do Guarituba.

Atualmente, os eixos viários municipais e regionais de maior volume de trânsito concentram as principais atividades comerciais e industriais de médio porte, sendo que nas proximidades do Contorno Leste (trecho de anel viário metropolitano) está ocorrendo um significativo processo de urbanização, enquanto a sudeste a contenção à expansão é determinada pela geologia e vegetação. Na área central observam-se usos institucionais, comerciais e de serviços ao longo da Av. Getúlio Vargas; usos especiais caracterizados por áreas de interesse histórico, como a Estação Ferroviária de Roça Nova, o centro histórico e a Aldeia Meirelles Souza. A área verde mais significativa é a Floresta Metropolitana da RMC inserida nessa área central de Piraquara. A Unidade Territorial de Planejamento do Guarituba constitui uma significativa área de ocupação urbana do município, superando a sede urbana em expansão. Esse crescimento, entre outros parâmetros, foi influenciado pelos eixos viários municipais, configurados pela Estrada do Encanamento e pela linha férrea, além de estar vinculada ao crescimento do município de Pinhais.

Em 2006, como contrapartida ambiental à construção do reservatório de Piraquara II, foi elaborada uma nova proposta de Plano Diretor Municipal (CONSILIU, PMP, 2006), realizada em quatro etapas: (i) Análise Temática Integrada; (ii) Diretrizes e Proposições; (iii) Legislação Urbana Básica; e (iv) Plano de Ações e Investimentos. Alguns tópicos do Plano Diretor se destacam pela urgência do município em amenizar os impactos ambientais e sociais que ocorreram nos últimos anos em seu território, como a proposta de controle dos usos e atividades nas Áreas de Proteção Ambiental – APAs do rio Piraquara e rio Iraí; a criação de um fundo para

financiamento da conservação e manutenção de mananciais;² e a nova proposta de zoneamento para a UTP do Guarituba. Esse último item pela sua importância no estudo merece uma descrição mais detalhada, como segue.

A UNIDADE TERRITORIAL DO GUARITUBA

A UTP do Guarituba foi criada pelo Decreto Estadual n.º 809/99 e se situa a oeste do território de Piraquara, entre a sede urbana de Piraquara, o município de São José de Pinhais e o município de Pinhais, em uma região de mananciais composta por parte das bacias do Itaqui, Piraquara e Iraí, em que predominam áreas ocupadas irregularmente, com padrões de urbanização e infraestrutura precários, constituindo-se na área com maiores demandas sociais urbanas e ambientais do município de Piraquara e da RMC.

A nova proposta de Zoneamento do Plano Diretor Municipal de Piraquara incorporou a UTP do Guarituba ao perímetro urbano, levando em conta suas características urbanas e as transformações ocorridas nas últimas décadas. Prevê uma diminuição do adensamento da área; a ocupação racional dos vazios urbanos compatível com as restrições físicas e ambientais impostas à região; a criação de áreas especiais de interesse social de ocupação, que terão prioridade de regularização.

² Entre outras propostas do Plano Diretor de Piraquara (CONSILIU, 2006), destacam-se: a) Controle dos usos e atividades nas áreas de proteção ambiental (APAs) de Piraquara e Iraí – a readequação dos usos e atividades para essas áreas deveu-se à existência de loteamentos regulares não implantados com as áreas mínimas permitidas pelo zoneamento anterior, tornando esses usos incompatíveis com o entorno da represa de abastecimento de água e do reservatório do Iraí. b) Novo zoneamento de uso e ocupação da sede urbana – incentivar a ocupação dos lotes vazios urbanos; promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e a utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; c) Implementação do programa de regularização fundiária em todo o município – criação da Companhia de Habitação Municipal, urbanização e regularização fundiária das ocupações irregulares, incorporando-as ao tecido urbano regular; d) Oferta de equipamentos urbanos comunitários, transporte e outros serviços públicos adequados a toda a população; e) Regularização de loteamentos – essa diretriz levou em conta o macrozoneamento definido anteriormente visando à conservação da porção leste, a partir do Contorno Leste e de sustentabilidade para a porção oeste, propondo-se a regularização dos loteamentos situados em áreas de restrição ambiental (APAs e UTPs), e as áreas de proteção ambiental foram classificadas no novo zoneamento como: zona de preservação de fundo de vale, zona de conservação da vida silvestre, zona da represa, zona de proteção da represa, setor de preservação paisagística, setor de preservação ambiental e zona de restrição à ocupação. As medidas a serem implementadas foram: adoção dos parâmetros de construção, definidos na legislação urbanística, considerando as densidades populacionais e a permeabilidade do solo; incentivo à ocupação somente na porção oeste do território, de modo sustentável e compatível com a condição ambiental do solo, e para a porção leste, ocupação de baixa e média densidade; adequação dos loteamentos aprovados em décadas anteriores com a demarcação das zonas; determinação de procedimentos para a aprovação de projetos na sede do município, assim como dos instrumentos urbanísticos previstos na lei do PDM; f) Controle do parcelamento, uso e ocupação do solo em áreas urbanas e rurais; g) Adequação do Contorno Leste; h) Incentivo à participação comunitária.

De forma complementar ao Plano Diretor Municipal, a COMEC concluiu o Plano de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental, para a área da UTP Guarituba. Nesse plano, foi destacada uma área de intervenção de 15,43 km² de um total de 31,59 km² (48,8%), na qual estavam situadas 5 mil ocupações irregulares e uma população aproximada de 20 mil habitantes (COMEC, 2006). O plano propôs alguns ajustes no zoneamento da UTP e definiu propostas nas áreas de desenvolvimento voltadas à regularização e atendimento de infraestrutura básica, tais como: adequação legal; reassentamento da população residente em áreas impróprias à ocupação; infraestrutura da região com obras de macrodrenagem e sistema viário; reordenamento territorial e implantação de infraestrutura nas áreas ocupadas irregularmente, beneficiando 4.180 famílias; implantação de áreas de proteção, lazer e uso institucional (Parque Guarituba); cancelamento de oito loteamentos aprovados mas não implantados e sem infraestrutura. Ainda no ano de 2006, a Companhia de Habitação COHAPAR lançou as bases para a implementação da intervenção sob a denominação de Programa Direito de Morar, com levantamento de cerca de 44 mil habitantes (COHAPAR, 2006).

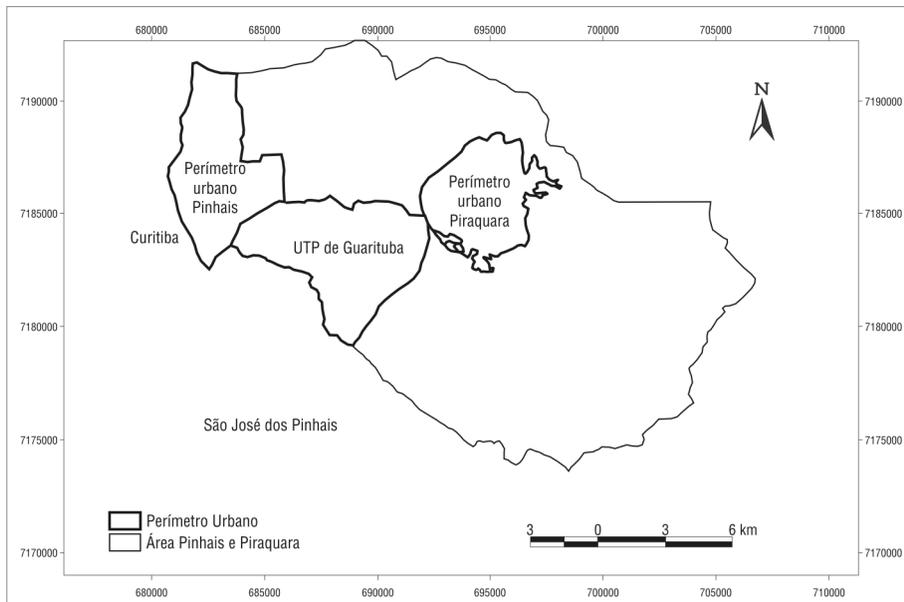
PROCEDIMENTOS DE METODOLOGIA APLICADA AO ESTUDO

Os procedimentos metodológicos se iniciaram com uma discussão teórica como subsídio aos questionamentos empíricos cujos materiais e métodos estão descritos a seguir. Inicialmente, como materiais foram utilizados:

- Arquivodigital de Loteamentos (COMEC, 2005a), em formato Shapefile (do programa ArcView 3.2/ESRI), contendo o polígono de cada loteamento e informações sobre suas características (considerados “atributos” para o geoprocessamento), dos municípios de Piraquara e Pinhais;
- Arquivo digital de Setores Censitários, IBGE, 2000, em formato Shapefile, e as tabelas de atributos correspondentes às informações censitárias;
- Arquivo digital do Zoneamento Urbano de Piraquara (sede), em formato Shapefile (COMEC, 2005d), contendo os polígonos das zonas de uso do solo e os respectivos parâmetros construtivos e de uso;
- Arquivo digital de Zoneamento Urbano de Pinhais (sede), em formato Shapefile (COMEC, 2005c), contendo os polígonos das zonas de uso do solo e os respectivos parâmetros construtivos e de uso;
- Arquivo digital de Zoneamento da Unidade Territorial de Planejamento (UTP) do Guarituba, em formato Shapefile (COMEC, 2005b), contendo os polígonos das zonas de uso do solo e os respectivos parâmetros construtivos e de uso;
- Arquivo digital dos Consumidores de Energia Elétrica, anos 2000 e 2005 (COPEL).

De posse desses materiais foi elaborada a análise do processo fundiário dos dois municípios, divididos em três regiões com ocupação de característica urbana, a saber: a) perímetro urbano do município de Pinhais; b) perímetro urbano do município de Piraquara; c) perímetro da Unidade Territorial do Guarituba (UTP Guarituba), situado também em Piraquara (mapa 1). O trabalho foi desenvolvido a partir da busca pela determinação do tamanho do lote médio adotado nessas três áreas, para a verificação das características da estrutura fundiária.

MAPA 1 - ÁREA DE ESTUDO - MUNICÍPIOS DE PINHAIS E PIRAQUARA - RMC



FONTE: Acervo de dados COMEC - 2000, 2005

Foram utilizadas as informações disponibilizadas em formato georreferenciado (Shapefile), onde cada loteamento encontra-se definido como um polígono. Cada polígono possui informações e entre estas estavam disponíveis: o ano do loteamento, a área total do loteamento, a área total de lotes, o número de lotes, a área do lote que mais se repete (lote modal) e a área do lote modal. O cálculo do lote médio foi obtido pela razão entre a área total de lotes e o número de lotes. A determinação das classes das áreas dos lotes foi obtida a partir das aproximações aos parâmetros de tamanho mínimo de lotes estabelecidos nas leis de zoneamentos municipais atuais. As classes ficaram assim definidas: lotes de 200 a 300 m²; de 301 a 400 m²; de 401 a 500 m²; de 501 a 600 m²; de 601 a 1.000 m² e de 2.000 a 40.000 m².

Aplicando as leis de zoneamento, foram definidos os loteamentos que fazem parte das áreas urbanas (consideradas aquelas inseridas no perímetro urbano, determinado por lei municipal). Com as áreas dos lotes médios e modais dos loteamentos das áreas urbanas, foram atribuídas classes, e para cada classe totalizou-se o número de lotes. Com a distribuição dos lotes por região, na área urbana, elaboraram-se os gráficos que apresentam a estrutura dessa distribuição fundiária.

UMA ANÁLISE DE TRÊS SITUAÇÕES DE OCUPAÇÃO

Considerando o espaço como uma categoria fundamental para a análise do ambiente urbano, como enfatiza Rodrigues (1998), buscou-se entender o processo de ocupação por meio da leitura de alguns de seus elementos, como as características do loteamento, densidade, índice de lotes ocupados. O conceito de ocupação adotado é o do uso sistemático do solo, de forma continuada no tempo, diuturna, em atividades predominantes de moradia, havendo ou não cumprimento dos procedimentos legais para tal. A efetivação de ocupações acontece mesmo em condições de inexistência ou existência parcial da infra-estrutura urbana básica, como sistema viário, rede de energia elétrica, rede de distribuição de água e saneamento, ou transporte coletivo. A estrutura fundiária considerada no trabalho representa a situação em que se encontravam os loteamentos quando foram aprovados e implantados, sem levar em conta subdivisões, unificações e outras modificações posteriores.³

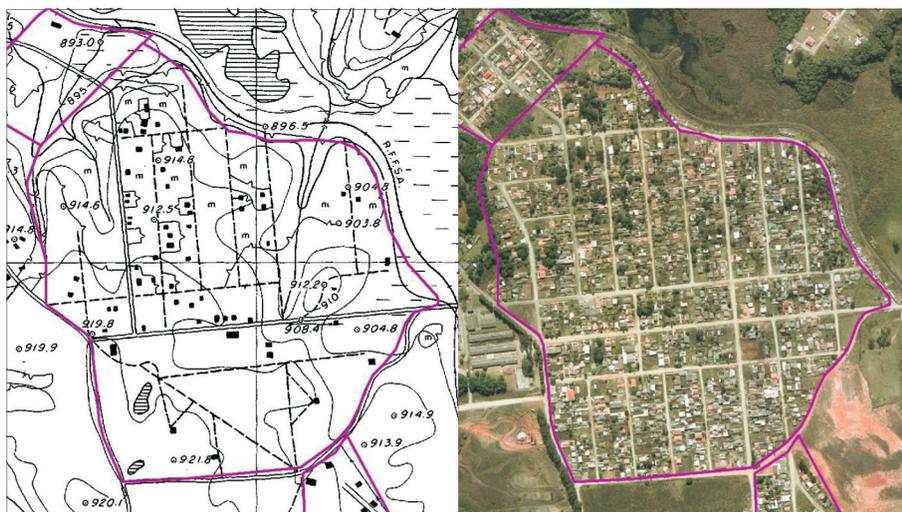
Em uma análise de dois períodos (1976 e 1999) de um loteamento situado no município de Piraquara, denominado Vila São Cristóvão, observou-se que em cerca de vinte anos desde a implantação, o local passou de um espaço de muito baixa densidade, de características rurais, para o loteamento consolidado, com quadras e ruas abertas e parcialmente ocupadas. Nele, coexistem ocupação regular e irregular sobre uma malha fundiária inicialmente implantada segundo a base legal em vigor na época. Trata-se de um loteamento registrado no ano de 1955 que, a partir dos anos 80 até a época atual tem absorvido ocupações que se realizam segundo a necessidade dos sujeitos sociais, a despeito das regulações urbanísticas e legais, ou do sistema de atendimento da população em infraestrutura adequada, demonstrando, mesmo de maneira apenas ilustrativa, limitações de gestão metropolitana. A Figura 2 apresenta à direita, parte de levantamento da Vila São Cristóvão realizado pela COMEC em 1976, quando se tratava de área rural, e à esquerda, na foto aérea de 1999, a mesma área já ocupada em padrão urbano.

³ Devido ao fato de o município de Pinhais haver sido distrito do município de Piraquara, com a transferência de porcentagem significativa de população para o município mais novo, no cadastro de informações da COMEC muitos loteamentos ou subdivisões não contêm informação sobre a data de aprovação e então foram agregados em uma classe denominada "Outros".

A densidade é um fator a ser salientado, sendo de importância a projetos de urbanização em geral, especialmente em áreas de fragilidade ambiental, como áreas de mananciais, prioritários no caso em foco. O perímetro urbano dessas áreas não deveria ter uma densidade alta em seu todo, mas conter áreas livres, onde os córregos e riachos tenham margens desocupadas, haja cobertura vegetal ciliar e também de médio e grande porte.

O caso do Loteamento 'Vila São Cristóvão' aponta a velocidade do processo de ocupação em área de mananciais que vem se acelerando desde o final do século XX.

FIGURA 2 - MUNICÍPIO DE PIRAQUARA - LOTEAMENTO SÃO CRISTÓVÃO



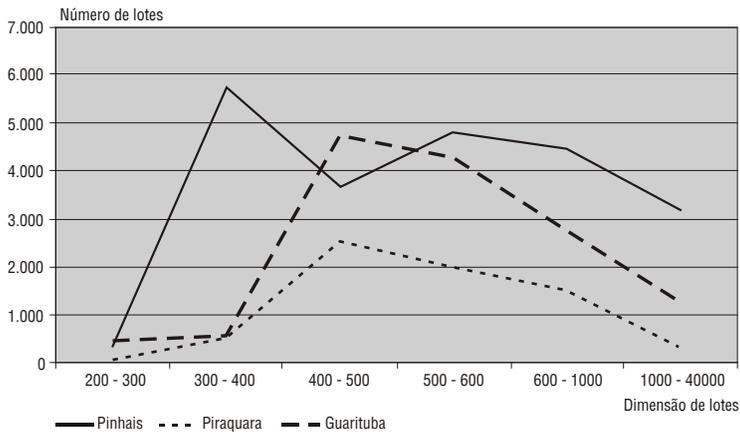
FONTES: COMEC - Levantamento de 1976; SUDHERSA, 1999 (foto aérea)

Outro exemplo é a área da UTP do Guarituba, inicialmente concebida como loteamentos de grandes glebas os quais foram posteriormente desmembrados em lotes menores. As análises de distribuição dos lotes por classes de tamanho, considerando forma e distribuição, são semelhantes no Guarituba e no perímetro urbano de Piraquara, mas muito diferenciadas no perímetro urbano de Pinhais. A maior ocorrência relativa a tamanho de lotes, tanto na área urbana de Piraquara como na UTP do Guarituba, está na classe de área ente 400 m² e 500 m², enquanto que na área urbana de Pinhais há maior adensamento com lotes na classe entre 300 m² e 400 m² de área.

Constata-se que o número de lotes das áreas urbanas de Pinhais e da UTP do Guarituba (áreas de ocupação mais recente) ultrapassa a quantidade de lotes existentes no perímetro urbano de Piraquara (área de ocupação mais antiga) e indica a tendência de conurbação nas áreas mais periféricas ao município-polo da RMC,

caso das áreas de ocupação mais recente, confirmando que a proximidade ao polo é fator de pressão pelo parcelamento e ocupação, como apresentado no gráfico 1, cujo conteúdo foi elaborado a partir dos dados apresentados na tabela 1.

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES APROVADOS, POR CLASSE DE TAMANHO DOS LOTES, NOS PERÍMETROS URBANOS DE PINHAIS, PIRAQUARA E GUARITUBA ATÉ 2005



FORNTE: COMEC - Acervo de dados. 2000, 2005

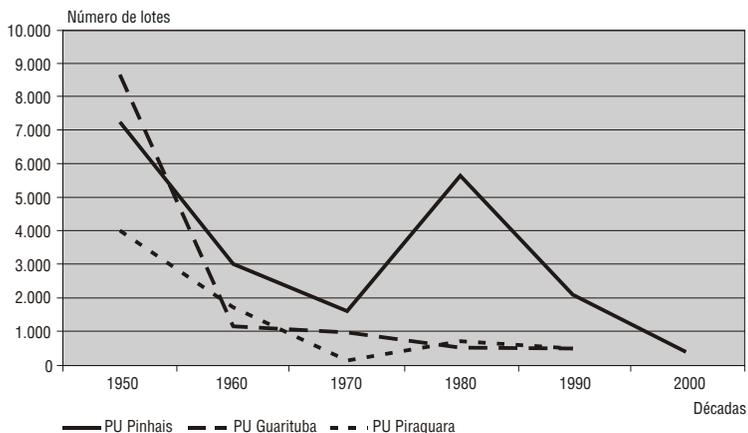
TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES APROVADOS, POR CLASSE DE TAMANHO DOS LOTES NOS PERÍMETROS URBANOS DE PINHAIS, PIRAQUARA E UTP GUARITUBA - 1949-2005

TAMANHO (m2)	PINHAIS	PIRAQUARA	GUARITUBA
200 - 300	328	25	424
300 - 400	5735	536	527
400 - 500	3662	2544	4717
500 - 600	4792	2017	4282
600 - 1000	4454	1482	2704
1000 - 40000	3179	255	1199
TOTAL	22150	6859	13853

FORNTE: COMEC Banco de dados 2000, 2005. (COMEC 2000; COMEC 2005e)

Buscando meios para entender a gênese da ocupação urbana produzida pela sociedade, adotou-se uma sequência cronológica para os estudos. Confirmou-se que a apropriação do espaço urbano gerando um “estoque” de lotes é anterior à sua ocupação, e que na década de 1950 já havia um número grande de lotes disponíveis nas áreas urbanas de Piraquara, Pinhais e UTP Guarituba, como LIMA (2000; 2004) havia demonstrado também com dados da COMEC. O gráfico 2, a tabela 2 e o mapa 2 mostram que o espaço de estudo já se encontrava parcelado desde a fase anterior à vigência de alguns instrumentos legais, como a Lei Federal n.º 6766/79.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DO NÚMERO DE LOTES APROVADOS NO PERÍMETRO URBANO DE PINHAIS, PIRAQUARA E UTP GUARITUBA ATÉ 2005



FONTE: COMEC - Acervo de dados. 2000, 2005

A tabela 2 apresenta os números de lotes aprovados nas três subáreas de estudo desde a década de 1950 até o ano 2000, e se pode verificar a disparidade dos números elevados de lotes aprovados na década de 1950.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DO NÚMERO DE LOTES APROVADOS NO PERÍMETRO URBANO DE PINHAIS, PIRAQUARA E UTP DO GUARITUBA

DÉCADAS	PU PINHAIS	PU GUARITUBA	PU PIRAQUARA
1950	7.273	8.728	3.919
1960	3.034	953	1.402
1970	1.561	782	87
1980	5.545	469	595
1990	2.013		382
2000	333		
outros	2.391	2.921	474
TOTAL	22.150	13.853	6.859

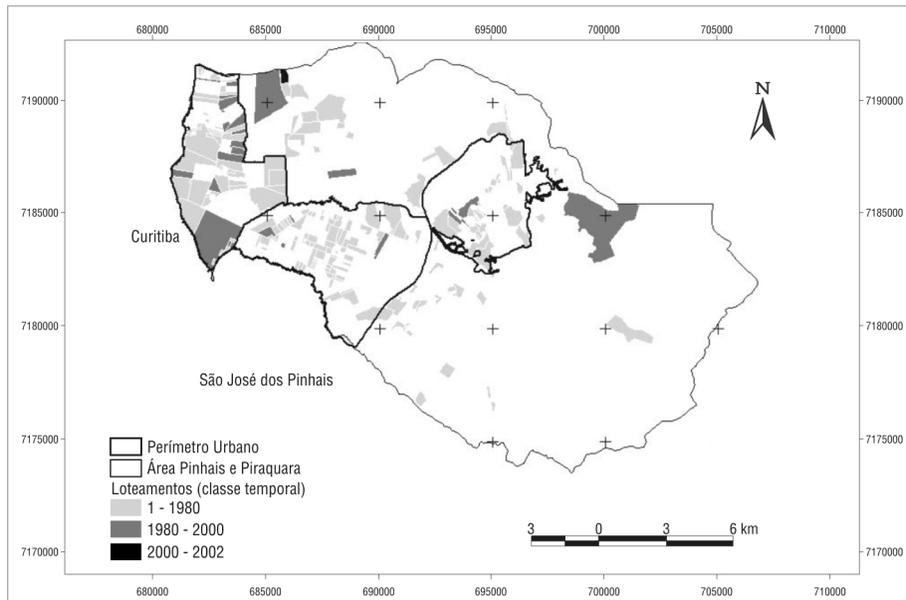
FONTE: COMEC Banco de dados 2000, 2005. (COMEC, 2000; COMEC 2005e)

No mapa 2, observa-se uma sequência cronológica dos loteamentos em três períodos: até 1980 (início da vigência da Lei Federal 6.777/79); entre 1980 e 2000; e entre 2000 e 2002.

Para compreender como os lotes estavam ocupados no ano de 2000, foram utilizadas as informações censitárias e o cadastro da Copel, que agrega os usuários de energia elétrica em quadriculas de um hectare cada. Os limites dos setores censitários não são coincidentes com os limites dos loteamentos. Para ser possível utilizar as informações das duas fontes, fez-se uso do processo de interseção espacial. Para a estimativa do número de domicílios por loteamentos, foi necessário considerar as variáveis distribuídas equitativamente para cada setor. Calculou-se a densidade de cada variável (ex. densidade habitacional = domicílios/

ha), sendo que a área considerada para o loteamento necessitou de ajuste para considerar os lotes, excluindo as áreas de ruas, áreas verdes e áreas atingidas.⁴ Esse processo gera um grande número de fragmentos a sobrepor unidades espaciais diferentes, que posteriormente sofrem um processo de agregação. As informações dos setores censitários foram agregadas por loteamento, utilizando recursos próprios do Sistema de Informações Geográficas (SIG).

MAPA 2 - EVOLUÇÃO DO PARCELAMENTO DE SOLO NOS MUNICÍPIOS DE PINHAIS, PIRAQUARA E UTP GUARITUBA - 1950-2002



FONTE: Acervo de dados COMEC - 2000, 2005

Na realização do estudo, estabeleceu-se um índice de ocupação do loteamento, que é a razão entre o número de domicílios e o número de lotes, e permite estimar qual o percentual de ocupação dos loteamentos. O índice de ocupação de cada loteamento é um parâmetro de densidade e também indica se há maior número de subdivisões dos lotes. O número de lotes utilizado foi o obtido da planta original dos loteamentos aprovados ou em processo de aprovação. Processos de subdivisão foram considerados nas análises porque faziam parte do arquivo fornecido pela COMEC. O índice não incorpora o parâmetro de coeficiente de aproveitamento, que é a relação entre a permissão da área de construção com a área do terreno, e

⁴ O coeficiente da área de lotes estimou o número de área de lotes para cada recorte espacial gerado na interseção, e é a relação entre a área total de lotes do loteamento e a área total do loteamento.

que em suma significa a capacidade de verticalização, ou de adensamento com a possibilidade de condomínios residenciais. Assim, tem-se:

- I.O. = (Número de Domicílios / Número de lotes) * 100
- I.O. = Índice de Ocupação (Valor percentual)
- Número de Domicílios = Número de Domicílios Censo IBGE/2000 (variável 001) estimados por loteamento
- Número de lotes = Número de lotes integrantes do loteamento

O número provável de domicílios e de habitantes, por fragmento do processo de interseção realizado por geoprocessamento, foi obtido realizando-se o produto entre a densidade das variáveis e a área do fragmento. Para totalizar o número de domicílios e o número de pessoas, em cada parcelamento, agregaram-se as áreas obtidas pelo processo de interseção espacial, somando os vários fragmentos, por código de loteamento. As informações de consumidores de energia, com o total de consumidores nas classes residencial, comercial e industrial, foram agregadas por hectare (representando o transformador que conecta os consumidores⁵) e foram georreferenciadas pelo processo de Sistema de Informações, posteriormente intersectadas com as informações dos loteamentos. Os valores do número de consumidores para os anos de 2000 e 2005 foram agregados por loteamento, e essas duas variáveis puderam ser comparadas com o número de lotes e com o número de domicílios. Para as análises, foram criadas seis classes de índice de ocupação (tabelas 3 a 5).

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA EM 2000 E 2005, POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DO PERÍMETRO URBANO DE PINHAIS

ÍNDICE DE OCUPAÇÃO (%)	LOTES	DOMICÍLIOS	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2000	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2005	CRESC. CONSUMIDORES (%)
00-10	0	0	0	0	
10-30	1179	293	508	753	48,29
30-50	3839	1429	1887	2534	34,28
50-70	3888	2423	2826	3585	26,87
70-90	1846	1524	2102	2267	7,87
>90	11398	15255	15765	17655	11,99
Total	22150	20925	23087	26794	

FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

⁵ Os consumidores de energia elétrica são referenciados geograficamente pelo transformador que está no poste. Isso significa que pode haver um pequeno deslocamento da posição de cada consumidor, pois estão vinculados ao transformador, que atende os consumidores num raio de mais ou menos 100 metros.

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA EM 2000 E 2005, POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DO PERÍMETRO URBANO DE PIRAQUARA

ÍNDICE DE OCUPAÇÃO	LOTES	DOMICÍLIOS	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2000	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2005	CRESC. CONSUMIDORES (%)
00-10%	1160	99	364	490	34,59
10-30%	582	82	210	264	25,79
30-50%	1305	534	644	846	31,39
50-70%	1099	637	842	1012	20,24
70-90%	1817	1405	1374	1602	16,60
>90%	896	917	855	1004	17,3921
Total	6859	3675	4289	5218	

FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

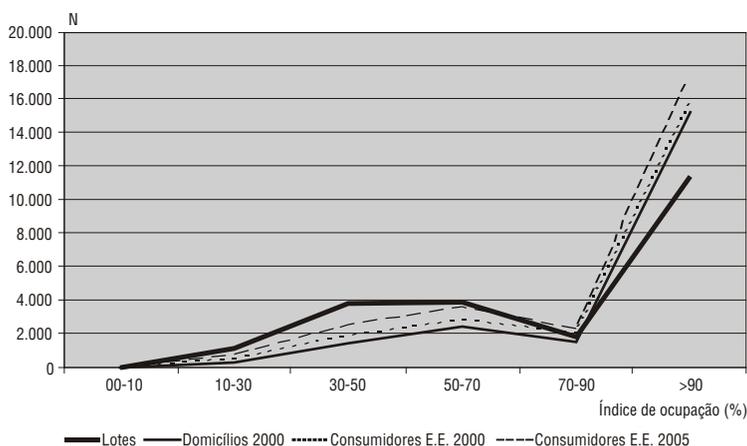
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA EM 2000 E 2005, POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DO UTP DO GUARITUBA

ÍNDICE DE OCUPAÇÃO	LOTES	DOMICÍLIOS	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2000	CONSUMIDORES ENERGIA ELÉTRICA 2005	CRESC. CONSUMIDORES (%)
00-10%	5126	242	813	744	-8,42
10-30%	2973	683	1030	1119	8,70
30-50%	2014	837	586	521	-11,02
50-70%	871	473	112	65	-41,73
70-90%	423	346	130	120	0,00
>90%	2446	3480	2014	2250	11,76
Total	13853	6061	4684	4821	

FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

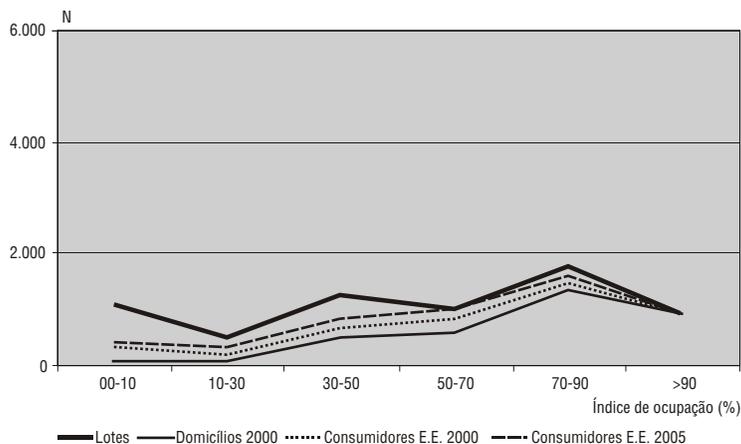
Os dados das tabelas foram organizados nos gráficos 3 a 5, com sua respectiva análise apresentada na sequência.

GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DE LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS - PERÍMETRO URBANO DE PINHAIS



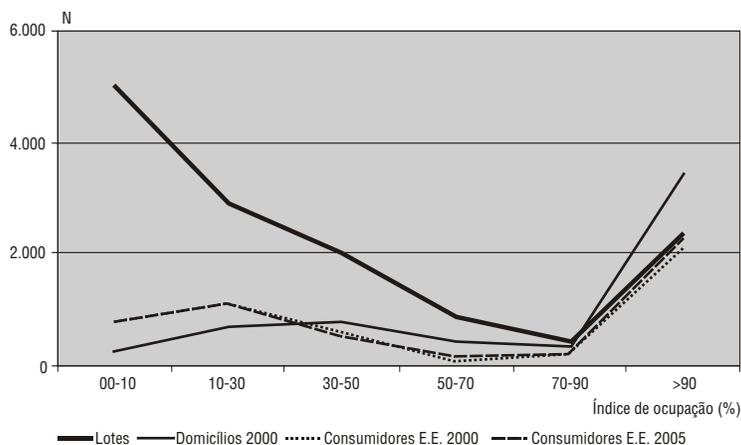
FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

GRÁFICO 4 - DISTRIBUIÇÃO DE LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DO PERÍMETRO URBANO DE PIRAQUARA



FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DE LOTES, DOMICÍLIOS E CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA POR ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DO PERÍMETRO DA UTP GUARITUBA



FONTE: COPEL, 2005; IBGE, 2000

Com o cruzamento de dados referentes à distribuição do número de lotes relacionados ao número de domicílios, e número de consumidores de energia elétrica, em 2000 e 2005, por índice de ocupação dos loteamentos urbanos nas três áreas de estudo, verificou-se uma ocupação diferenciada nas áreas em análise. A área do perímetro urbano de Pinhais indica um número grande de lotes, com loteamentos muito adensados e número de domicílios e consumidores muito acima do número de lotes originalmente aprovados, como se pode confirmar

na classe que indica uma ocupação acima de 90%. Pode-se deduzir que houve significativa subdivisão de lotes, além da eventual verticalização e adensamento. Verifica-se que não existe loteamento com índice de ocupação menor que 10%, sendo que as menores ocorrências estão entre 10% e 30%. A classe de I.O. entre 30% e 50% mostra um grande número de “estoque” de lotes.

A área do perímetro urbano de Piraquara indica pequenas variações em relação ao número de lotes distribuído nas classes de I.O., se comparada às outras duas áreas. Não se identifica nenhum “pico” de estoque de lotes e há a ocorrência de loteamentos integralmente ocupados em I.O. maior que 90%. Uma análise da área da UTP do Guarituba permite identificar um grande número de lotes sem ocupação (estoque), apresentando um gráfico inverso ao de Pinhais. Constatou-se também não haver loteamentos com I.O. entre 70% e 90%, mas um significativo número de lotes acima de 90%. Da mesma forma, é possível identificar condomínios e adensamento por ocupações de mais de um imóvel em um lote. A distribuição do número de consumidores de energia elétrica em dois períodos comparada ao número de domicílios mostra que o aumento de ligações é significativo.

A tabela 6, que reúne dados de Pinhais e Piraquara, apresenta o aumento de número de consumidores entre 10% e 49%, em um grande número de ligações. Os números negativos do crescimento de ligações na UTP do Guarituba demonstram a alta taxa de ligações elétricas irregulares, também denominada “gatos”, bem como o controle da área na sua ocupação e na relocação de famílias. A variação do crescimento do número de ligações de energia elétrica, nas áreas urbanas de Pinhais e Piraquara, demonstra que os maiores índices de crescimento estão ocorrendo nos loteamentos com índices mais baixos de ocupação. Esse padrão era o esperado, uma vez que existe uma tendência maior de ocupação de lotes vagos. Em função das ligações irregulares de energia elétrica na UTP do Guarituba, os resultados não apresentam qualquer padrão para análise temporal.

O estudo da densidade nas três áreas, considerando uma densidade mínima de 1 domicílio por hectare, mostra que o uso de informações censitárias e da COPEL apresentam tanto similaridades quanto diferenças significativas. Enquanto o setor censitário é uma área de tamanho variável, com dimensões acima de 2,7 ha, na área estudada, as informações sobre consumidores se referem a uma área de 1 ha (100m x 100m). Esse recurso permite localizar melhor a ocorrência dos consumidores e mostra uma área menor para as mesmas densidades (tabela 6).

TABELA 6 - MUNICÍPIOS DE PINHAIS E PIRAQUARA - NÚMERO DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA INTERNOS E EXTERNOS AO PERÍMETRO URBANO, POR CLASSE DE DENSIDADE (DOMICÍLIOS/HA E CONSUMIDORES/HA)

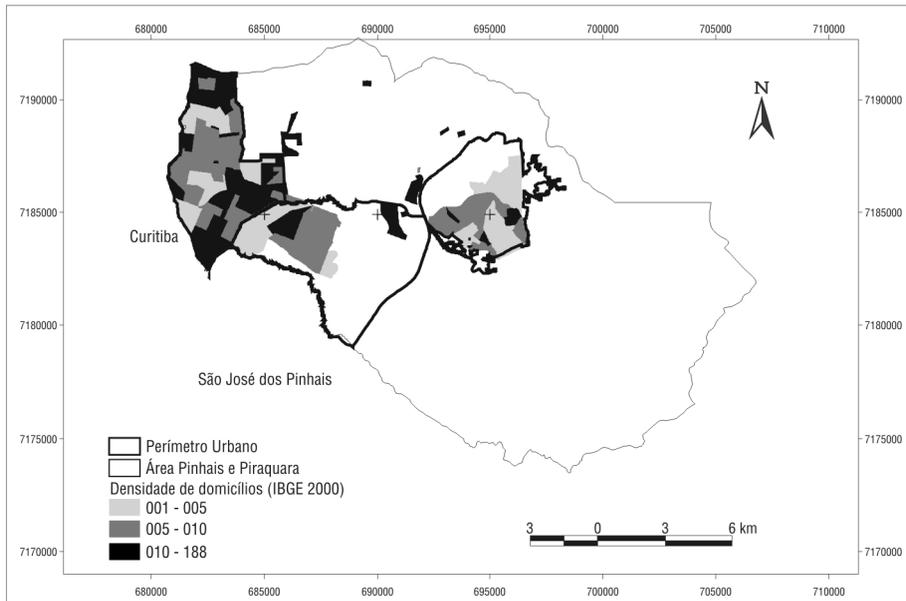
Região	Densidade (domicílios/ha) e (consumidores/ha)	IBGE		COPEL 2000		COPEL 2005		Variação COPEL (%)	
		Área (há)	Domicílios	Área (há)	Consumidores	Área (há)	Consumidores	Área	Consumidores
Perímetro urbano									
Pinhais	001 - 005	510	1820	468	4211	444	2968	-5,04	-29,53
	005 - 010	953	6392	406	4203	427	5137	5,04	22,22
	010 - 187	1065	18125	877	12333	987	23394	12,50	89,69
	Total	2529	26337	1751	20747	1858	31499	6,08	51,82
Piraquara	001 - 005	570	1289	276	1414	285	1506	2,99	6,48
	005 - 010	435	3621	151	1082	202	1974	33,43	82,43
	010 - 187	74	1186	189	1569	241	4083	27,78	160,29
	Total	1080	6096	616	4065	727	7563	18,05	86,06
Guarituba	001 - 005	375	1438	149	564	378	1541	153,03	173,13
	005 - 010	481	3078	58	374	130	1231	123,06	229,01
	010 - 187	249	4405	140	1646	149	2718	6,44	65,20
	Total	1105	8921	348	2584	657	5490	88,94	112,48
Área Rural									
Pinhais	001 - 005	0	1	62	75	167	473	168,52	532,63
	005 - 010	17	100	11	33	24	252	116,10	669,96
	010 - 187	104	1885	17	174	53	1118	208,83	540,98
	Total	121	1987	91	282	245	1843	169,67	553,75
Piraquara	001 - 005	13	16	276	73	404	860	46,55	1.084,29
	005 - 010	4	27	31	17	45	395	44,56	2.286,26
	010 - 187	76	3193	34	212	55	1037	58,73	389,42
	Total	92	3237	341	301	504	2292	47,59	661,29

FONTE: COPEL, 2005

Esse processo diferenciado de cálculo de densidade reflete também as totalizações da tabela 6, indicando que as áreas segundo o IBGE são maiores que as da COPEL. Como foi anteriormente explicado, a COPEL agrega os consumidores por circuito no transformador, que está posicionado no centro de uma área de 100m x 100 metros. O incremento verificado nos anos de 2000 até 2005, nos municípios como um todo corresponde ao incremento na ocupação de área e de número de consumidores, para as três áreas urbanas – de 51,82% para o perímetro urbano de Pinhais, de 86,06% para o perímetro urbano de Piraquara e de 112,48% para a UTP do Guarituba.

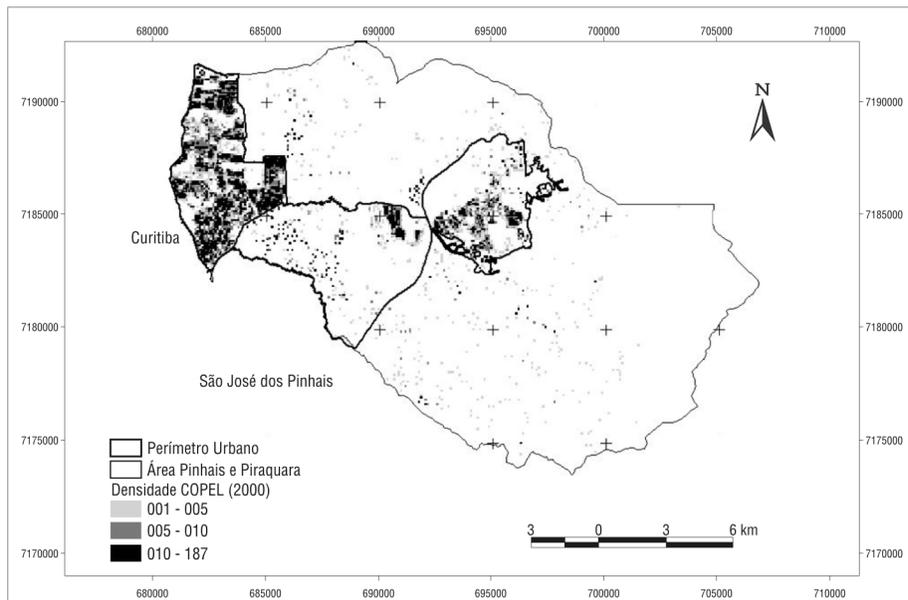
O mapa 3 contém a espacialização dos domicílios levantados pelo Censo Populacional de 2000, e as manchas de adensamento podem ser avaliadas em comparação com as dos dois mapas seguintes, os quais apresentam a localização dos consumidores de energia elétrica nos anos de 2000 e 2005.

MAPA 3 - DENSIDADE DE DOMICÍLIOS NOS MUNICÍPIOS DE PINHAIS E PIRAQUARA - 2000



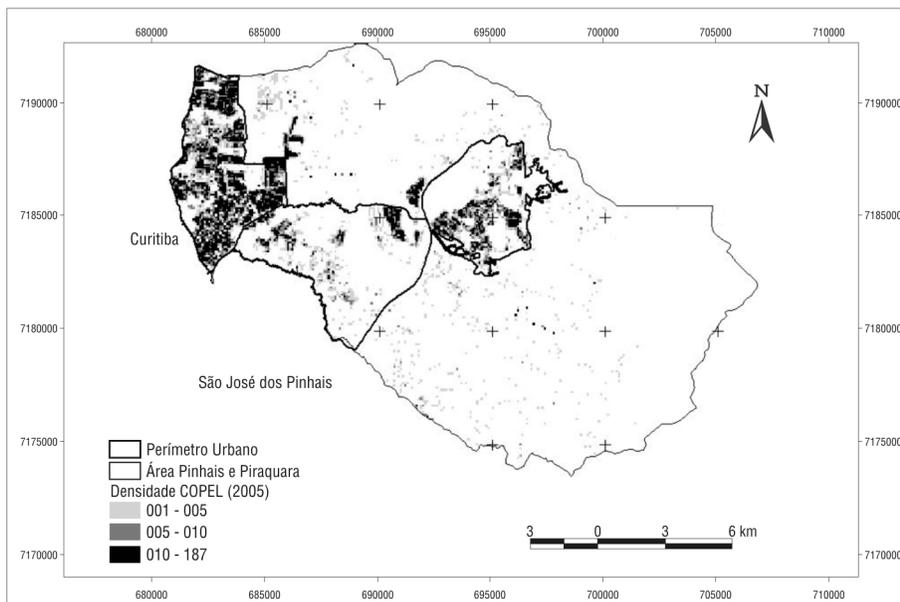
FONTE: IBGE - 2000

MAPA 4 - DENSIDADE DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NOS MUNICÍPIOS DE PINHAIS E PIRAQUARA - 2000



FONTE: COPEL, 2000, 2005

MAPA 5 - DENSIDADE DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA NOS MUNICÍPIOS DE PINHAIS E PIRAQUARA - 2005



FONTE: Arquivo de dados COPEL - 2005

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as três áreas analisadas, conclui-se que existe uma grande quantidade de lotes vagos, ao mesmo tempo em que se percebe um contínuo processo de ocupação dessas áreas. No Guarituba isso é preocupante devido às condições físico-ambientais confirmadas pela diretriz de não-adensamento. A metodologia utilizada se mostrou adequada também para a continuidade do estudo por utilizar informações do censo e de consumidores de energia elétrica, associadas a dados dos loteamentos, o que permitiu avaliar os diferentes padrões de ocupação que ocorreram nas três regiões. O processo de análise mostrou-se bastante eficiente para comprovar as diferenças ocorridas na gênese da apropriação do espaço, na forma de lotes urbanos, e reafirmar que uma grande área já se encontrava parcelada, anteriormente aos anos de instituição da Lei Federal de parcelamento n.º 6.766/79, nas três áreas. Também permitiu reconhecer a proporção de ocupação dos loteamentos. Verificou-se que em cada subárea dos municípios há elementos determinantes da estrutura fundiária, como o tamanho do lote que, somado a um conjunto de itens, identifica o local. Verificou-se também que somente cerca de 10% das áreas ocupadas nunca foram parceladas, ou seja, a ocupação se efetivou sobre

glebas não parceladas. Portanto, com loteamentos e lotes vagos e disponíveis na área, pode-se perceber um delineamento de processo de adensamento ainda mais intenso para os próximos anos, tendo-se em vista as projeções de crescimento populacional para a Região Metropolitana e as tendências de ocupação de maiores densidades ocorridas nessa área a leste da RMC.

Resta refletir a respeito de novas abordagens que possam dar conta da dinâmica em processo. Como bem apresentou Martins (2006, p.55), as categorias de uso e ocupação do espaço, somadas à lei, também não têm sido eficazes na contenção da ocupação dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. Essa primeira aproximação a dados oriundos do cruzamento de informações de bancos de dados públicos, mas de entidades diferentes, sinalizou outras pesquisas acerca do processo de ocupação na RMC.

A análise das áreas descritas neste trabalho, apesar de ter focalizado uma parcela de todo o processo de ocupação em curso nas áreas de mananciais da região metropolitana, propiciou nexos com explicações da base conceitual pela qual – como indicava Acselrad (1999), ao demonstrar que as representações contemporâneas de cidade podem ser várias – é possível a transição para a sustentabilidade urbana com foco nas bases técnicas da cidade, nos fluxos e estoques de recursos, como a água para abastecimento público. Esta é uma das matrizes da sustentabilidade, que pode ser entendida pela sua propriedade de utilizar modelos “ecoenergéticos” ou de metabolismo urbano. Outra matriz técnica das cidades, apontada pelo mesmo autor, é aquela fundamentada na qualidade de vida, ou seja, nos “mecanismos não mercantis da existência cotidiana e cidadã da população urbana”. Nesse âmbito, pode-se articular a eficiência ecoenergética e da qualidade de vida na consideração da forma urbana como fator determinante da sustentabilidade, o que é aceito por muitos – não por todos – sendo destaque o modelo policêntrico em rede, “com diversificação de funções dos subcentros bem servidos em transportes públicos”. Ao contrário, outros defenderão as cidades pouco densas e descentralizadas, mas “em ambos os casos (...) o argumento da forma urbana articula-se assim com a idéia de auto-suficiência urbana (...) trata-se de, em nome do combate ao efeito estufa e aos processos entrópicos, orientar-se para maior autonomia energética e econômica das localidades”, e mesmo para diretrizes como o incentivo a deslocamentos a pé (ACSELRAD, 1999, p.85). Essa diretriz, somada à do uso do transporte coletivo, do aumento de áreas verdes, de distribuição de equipamentos de uso público e estruturação do uso do solo em eixos dotados de transporte e serviços, coincide em parte com a proposta urbana de Curitiba dos anos 70 aos 90, uma inter-relação com o entorno do aglomerado NUC (Núcleo Urbano Central da RMC, segundo o PDI da COMEC), a ser estudada.

Por outro lado, cabe ressaltar a produção do espaço urbano como resultado da ação cotidiana do conjunto das forças sociais e políticas e, nesse sentido, “a insustentabilidade exprime, assim, a incapacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e qualidade das demandas sociais” (ACSELRAD, 1999, p.85). A expansão da malha urbana como um fato, seja decorrente de diversas situações político-administrativas, sociais ou de mercado, cria realidades que, ao se consolidarem demonstram, em sua materialidade, a segregação socioespacial – esta representada concretamente pelo Aglomerado Metropolitano, formado pelos 12 municípios centrais da RMC. Isso significa *que a base técnico-material da cidade é socialmente construída e enfatizadora “(d)os limites de elasticidade das técnicas e das vontades políticas”* (p.86). (grifo nosso)

Ao finalizar, cabe expressar a constatação de aspectos de erosão da legitimidade das políticas urbanas de organização territorial, pelo aumento da densidade em locais não previstos, a quantidade de ocupações fora dos perímetros urbanos, com destaque para o Guarituba, gerando uma interpretação de insuficiente adesão aos processos sociais de demanda e apropriação/uso do solo, e também a desconexão com uma racionalidade econômico-ecológica, que, além do atendimento aos anseios por moradia, deveria assegurar o meio ambiente equilibrado à população. ROLNIK (2007) chama a atenção para esse fato, pois após os anos de 1980 e 1990, em que se construiu um passivo socioambiental de carência de moradia e inserção no espaço urbano, cabe agora atentar para que a disponibilização do acesso à terra aconteça em condições adequadas, com incentivo à identidade local mas sem diferenças físicas e urbanísticas, administrativas e simbólicas, que mantenham aquela parcela do espaço separada da cidade formal, onde se busca exercer direitos e deveres próprios da cidadania. Por fim, a exemplo dos casos das áreas de ocupação analisadas neste trabalho, considera-se necessária a implementação no local de uma ação política urbano-ambiental, a qual deve estar integrada a programas correlatos advindos de políticas de geração de oportunidades de emprego e renda, saúde, educação, infraestrutura e transporte coletivo – uma sustentabilidade que pode ser viável a partir do cotidiano dos sujeitos do espaço.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas: ANPUR, n.1, p. 79-90, 1999.
- ANDREOLI, C. V.; DALARMI, O.; LARA, A.I.; ANDREOLI, F.N. Limites ao desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba impostos pela escassez da água. **Sanare**, Curitiba: SANEPAR, n. 12. p. 31-42, jul./dez. 1999.
- BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 08 out. 2006.
- COHAPAR. **Programa Direito de Morar**. Curitiba: Cohapar, 2006.
- COMEC. **Arquivo digital de Loteamentos**. Curitiba: COMEC, 2005a.
- COMEC. **Arquivo digital de zoneamento da Unidade Territorial de Planejamento: UTP do Guarituba**. Curitiba: COMEC, 2005b.
- COMEC. **Arquivo digital de zoneamento urbano de Pinhais (sede)**. Curitiba: COMEC, 2005c.
- COMEC. **Arquivo digital do zoneamento urbano de Piraquara (sede)**. Curitiba: COMEC, 2005d.
- COMEC. **Piraquara: Leitura do espaço urbano**. Curitiba: COMEC, 2001a.
- COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: PDI**. Curitiba: COMEC, 1978.
- COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba PDI: versão preliminar da revisão do plano**. Curitiba: COMEC, 2001b.
- COMEC. **Plano Sócio Ambiental Urbano: Guarituba**. Curitiba: COMEC, 2006.
- CONSILIU PROJETOS E CONSULTORIA; PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAQUARA. **Plano Diretor de Piraquara**, 2006.
- COPEL. **Arquivo digital dos consumidores de energia elétrica**, anos 2000 e 2005. Curitiba: COPEL, 2005.
- COSTA, H.S.de M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: ANPUR, n. 2, p. 55-71, 2000.
- DALARMI, O. Utilização futura dos recursos hídricos da Região Metropolitana de Curitiba. **Sanare**, Curitiba: SANEPAR, v. 4, n. 4, p. 31-43, abr./jul. 1995.
- IBGE. **Censo Populacional 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- IBGE. **Previsão populacional para 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- IPARDES. **Caderno estatístico – Município de Piraquara**. Curitiba: IPARDES, 2006.

JACOBS, G. A.; RIZZI, N.E. O uso dos mananciais da RM Curitiba – a ocupação do espaço físico da bacia do Altíssimo Iguaçu. In: ANDREOLI, C. V. (Ed.) **Mananciais de abastecimento: planejamento e gestão**. Estudo de caso do Altíssimo Iguaçu. Curitiba: SANEPAR, 2003. p. 87 – 132.

LIMA, C. de A. **A ocupação urbana em área de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana**. Curitiba, 2000. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). MADE. Universidade Federal do Paraná.

LIMA, C. de A. A ocupação urbana em área de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise da evolução do parcelamento do solo nos municípios de Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais. In: MENDONÇA, Francisco. (Org.) **Cidade, desenvolvimento e meio ambiente: a abordagem interdisciplinar de problemáticas socioambientais urbanas de Curitiba e Região Metropolitana**. 1 ed. Curitiba: Ed. da UFPR, 2004, p. 77-105

MARTINS, M.L.R. **Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MENEGAT, R.; ALMEIDA, G. (Org.) **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: Estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

REZENDE, V. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 139-152.

RIBEIRO, L. C. de Q. Reforma urbana na cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. (Org.) **Globalização fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 261-289.

RIBEIRO, L. C. de Q; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. (Org.) **Globalização fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RODRIGUES, A. M. **Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, L.M. de M; CYMBALISTA, R. (Org.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. (Org.) **Globalização fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351- 360.

SÁNCHEZ, F. A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 155-175.

DINÂMICA IMOBILIÁRIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: O MERCADO FORMAL E INFORMAL E A ESTRUTURAÇÃO DA METRÓPOLE

*Gislene Pereira
Madianita Nunes da Silva*

Este trabalho procura identificar a relação entre a lógica de organização do mercado imobiliário e a estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Justifica-se pela necessidade de compreensão dos elementos que compõem o fenômeno de metropolização no Brasil contemporâneo, marcado pela concentração, desigualdade e segregação socioespacial. A dinâmica do mercado imobiliário será abordada em dois níveis: o mercado formal, isto é, aquele que atende às exigências da legislação quanto à propriedade do solo e normas urbanísticas; e o mercado informal, aquele que ocorre de forma irregular, isto é, as invasões, favelas ou ocupações irregulares.

O texto se divide em três partes: Parte 1 - Produção do Espaço na RMC, que apresenta as características da ocupação do espaço na área de estudo; Parte 2 - Dinâmica do Mercado Imobiliário Formal, que enfoca: a) a tendência de expansão da ocupação do solo e b) a caracterização tipológica da oferta de terra (dimensionamento da oferta e preços, por tipo de terreno); Parte 3 - Dinâmica do Mercado Imobiliário Informal, que analisa dois aspectos: a) a distribuição espacial das ocupações irregulares e b) a lógica da formação dos preços dos imóveis nessas ocupações.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA RMC

A RMC institucionalizada é composta por 26 municípios, que juntos somavam, em 2000, um total de 2.768.394 habitantes. Considerando esse conjunto de municípios, a porção do território que mantém relações socioespaciais intensas com o polo da metrópole (Curitiba) está restrita a 11 deles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.¹

¹ Em função de tais características, a pesquisa adotou o Aglomerado Metropolitano como recorte espacial para análise, e não a totalidade da RMC.

Tendo como referência dados do Censo do IBGE de 2000, pode-se verificar que esses 12 municípios que conformam o Aglomerado Metropolitano (IPARDES, 2003, p.3) agregavam aproximadamente 92% do total da população metropolitana, sendo responsáveis por mais de 99% do incremento populacional da RMC no período intercensitário 1991-2000 (tabela 1).

TABELA 1 - POPULAÇÃO TOTAL E INCREMENTO POPULACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1970-2000

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL				INCREMENTO POPULACIONAL		
	1970	1980	1991	2000	1970-80	1980-91	1991- 2000
Curitiba	609.026	1.024.975	1.315.035	1.587.315	415.949	290.060	272.280
Almirante Tamandaré	15.299	34.168	66.159	88.277	18.869	31.991	22.118
Araucária	17.117	34.799	61.889	94.258	17.682	27.090	32.369
Campina Grande do Sul	7.891	9.798	19.343	34.566	1.907	9.545	15.223
Campo Largo	34.405	54.839	72.523	92.782	20.434	17.684	20.259
Campo Magro ⁽¹⁾	0	0	0	20.409	0	0	20.409
Colombo	19.258	62.881	117.767	183.329	43.623	54.886	65.562
Fazenda Rio Grande ⁽²⁾	0	0	0	62.877	0	0	62.877
Pinhais ⁽³⁾	0	0	0	102.985	0	0	102.985
Piraquara	21.253	70.640	106.882	72.886	49.387	36.242	-33.996
Quatro Barras	4.066	5.710	10.007	16.161	1.644	4.297	6.154
São José dos Pinhais	34.124	70.634	127.455	204.316	36.510	56.821	76.861
Aglomerado metropolitano	762.439	1.368.444	1.897.060	2.560.161	606.005	528.616	663.101
Demais municípios	144.952	163.885	204.621	208.233	18.933	40.736	3.612
Total RMC	907.391	1.532.329	2.101.681	2.768.394	624.938	569.352	666.713

FONTE: IBGE - Censos Demográficos

(1) Desmembrado do município de Almirante Tamandaré em 1995.

(2) Desmembrado do município de Mandirituba em 1990.

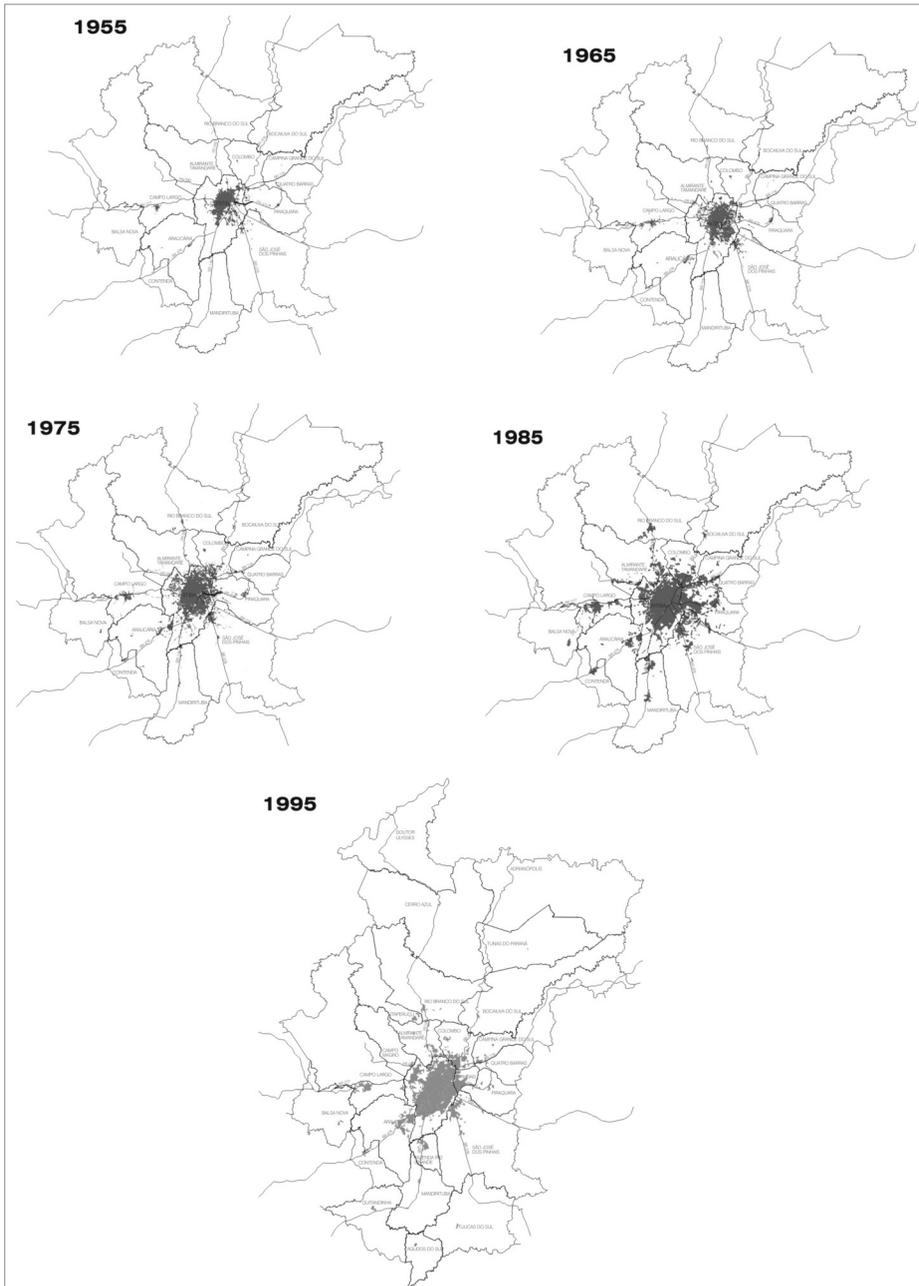
(3) Desmembrado do município de Piraquara em 1992.

À crescente concentração espacial da população em um número restrito de municípios da RMC agrega-se, ainda, a interpretação da forma e da direção da expansão da mancha urbana metropolitana entre 1965 e 1995. A figura 1 mostra que até meados da década de 1960, a mancha urbana existente podia ser traduzida por uma área mais extensa no entorno do centro² de Curitiba, ocupando um raio de aproximadamente 7,5 km. Desconectados espacialmente desse aglomerado maior, identificavam-se pequenos núcleos urbanos, correspondentes aos sítios originais das cidades de Araucária, São José dos Pinhais, Piraquara, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré e Campo Largo.

Entre 1970 e 1980, observa-se a expansão de áreas urbanas em proporções significativas a nordeste e sudeste da RMC, nos limites com o município de Curitiba, ocupando parte dos territórios de São José dos Pinhais, Piraquara, Colombo e Almirante Tamandaré. Essa nova frente de expansão localizava-se a uma distância aproximada de 12,5 km do centro da cidade-polo.

² Na análise da evolução da ocupação urbana/metropolitana, como referência de medida entre as distâncias das manchas urbanas em relação ao centro, o marco zero corresponde ao bairro Centro da cidade-polo. O Centro, portanto, coincide com a localização do sítio de ocupação que originou o assentamento urbano de Curitiba.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DA MANCHA URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 1955/1995



FONTE: COMEC

NOTA: Editoração Vitor Jun Takahashi.

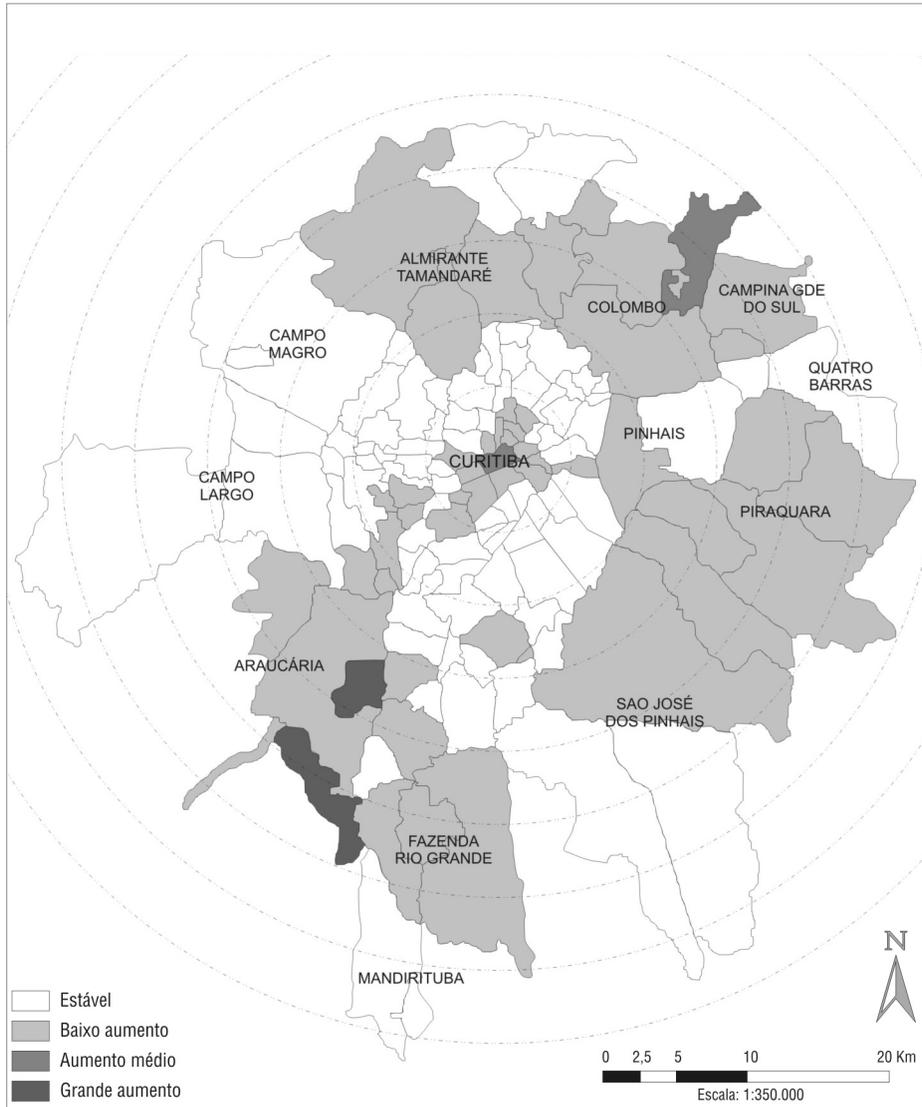
Entre 1980 e 1990 consolida-se a conurbação entre Curitiba e os municípios limítrofes localizados a nordeste e sudeste, e observa-se uma intensificação da expansão urbana a sudoeste da RMC. Essa frente de urbanização passa a ocupar áreas ao sul do município de Curitiba, em Araucária e Fazenda Rio Grande, e situa-se a distâncias que variam entre 15 e 20 km do centro da cidade-polo.

A periferização da metrópole, materializada pelo movimento de expansão da mancha urbana de Curitiba para além de seus limites territoriais, também é comprovada pela evolução histórica da localização dos domicílios no Aglomerado Metropolitano. Segundo dados dos Censos Demográficos, verifica-se, no período 1970-80, que 65,72% dos domicílios urbanos estavam situados em Curitiba e 31,3% nos demais municípios. Entre 1991 e 2000, a cidade-polo reduziu sua participação para 44,41%, e os demais municípios passaram a contabilizar 52,12% dos domicílios urbanos.³ Dados de estudo do Banco Mundial, IPEA e IPPUC, que mediu a variação no número de residências formais do Aglomerado Metropolitano entre os Censos do IBGE de 1991 e 2000, também demonstram a tendência de expansão da ocupação nas direções sul/sudoeste e norte/sudeste (figura 2).

A partir da espacialização dos dados referentes ao crescimento populacional, localização dos domicílios urbanos e expansão da mancha urbana metropolitana entre as décadas de 1970 e 2000, verifica-se que a consolidação da metropolização na RMC deu-se a partir da periferização urbana, fenômeno que para DELGADO, DESCHAMPS e MOURA (2004, p.1) pode ser sintetizado por uma elevada concentração urbana, em um ritmo acelerado e curto espaço de tempo, sendo Curitiba e municípios limítrofes o principal destino dos migrantes. Entre outras características, esse processo socioespacial foi marcado por uma forma particular de organização do mercado imobiliário.

³ Excluindo-se os 12 municípios do Aglomerado Metropolitano, os demais integrantes da RMC não apresentaram evolução significativa no mesmo período. Levando-se em conta o total dos domicílios urbanos da Região Metropolitana, eles passaram de 2,98% entre 1970/1980 para 3,48% entre 1991/2000.

FIGURA 2 - VARIAÇÃO DE RESIDÊNCIAS FORMAIS NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA - 1991/2000



FONTES: Banco Mundial; IPEA; IPPUC. Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda. Brasília, 2003.

NOTA: Editoração Vitor Jun Takahashi.

DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL

Os dados relativos à localização dos domicílios urbanos somados aos de produção de lotes formais no Aglomerado Metropolitano nas últimas três décadas são relevantes para a compreensão da relação entre a dinâmica de estruturação do espaço e a lógica de organização do mercado imobiliário na RMC.

Com base no estudo *Urbanização e Recursos Hídricos na Região Metropolitana de Curitiba da UFPR* (2004, p.59), o período 1970-89 coincide com a fase de maior dinamismo na produção de lotes legais na periferia do Aglomerado Metropolitano. Entre 1970 e 1979, foram aprovados na RMC 41.028 novos lotes, destacando-se os municípios de Almirante Tamandaré (11.847 lotes) e Colombo (10.409 lotes), os quais somados aos lotes de Pinhais, Piraquara, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais, localizados a norte e sudeste da RMC, chegam a 73,56% do total.

Na década seguinte (1980/1989), o maior número de lotes foi aprovado nos municípios de Araucária (9.534 lotes), Campo Largo (3.711 lotes) e Fazenda Rio Grande (3.683 lotes), localizados entre sul e oeste da RMC; e em São José dos Pinhais (7.038 lotes), Pinhais (6.032 lotes), Colombo (5.495 lotes) e Almirante Tamandaré (3.828 lotes), situados entre sudeste e norte. Nesse período, dos 45.117 aprovados, Araucária, Campo Largo e Fazenda Rio Grande somam 37,53% do total; e Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, 49,63%.

Em síntese, no período 1970-94 foram aprovados 89.089 novos lotes na RMC, a grande maioria localizados entre sudeste e norte do Aglomerado Metropolitano⁴ (UFPR, 2004, p.59).

Para caracterizar as especificidades das tendências atuais do mercado de lotes formais, a pesquisa realizada pelo Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (LAURB), da UFPR, procurou identificar as áreas de concentração de ofertas de terrenos e a distribuição espacial de seus preços. Teve como fonte principal um *site* especializado em vendas de imóveis, onde 85% das imobiliárias atuantes na RMC têm suas ofertas divulgadas.⁵

A pesquisa identificou em 2007 um total de 2.228 terrenos à venda em 11 municípios integrantes do Aglomerado Metropolitano⁶ (tabela 2). Excluindo-se

⁴ Esses dados explicitam a contradição existente entre os interesses do mercado imobiliário e as diretrizes de planejamento territorial contidas no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC de 1978. Sob a responsabilidade da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), o PDI definia a região leste como área a ser preservada da ocupação urbana mais intensa, em função da presença dos principais mananciais de água da região e uma relevante rede hídrica.

⁵ Imóveis Curitiba (www.imoveiscuritiba.com.br).

⁶ Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

a cidade-polo, responsável por 67,55% do total levantado, verificou-se que os municípios com as maiores porcentagens de oferta dos lotes à venda eram: São José dos Pinhais (8,93%), sendo 44% na faixa de tamanho “entre 360 e 600m²”, e Almirante Tamandaré (7,90%), sendo 50% dos lotes na faixa “maior que 250 a 360m²”. Além do maior número de terrenos à venda, o município de Curitiba concentra também o maior número das ofertas para as faixas de tamanho maiores que 600m², correspondendo a 771 lotes, ou 35% do total da amostra.

As ofertas para as menores faixas de tamanho, até 360m², somam 21,14% do total, e os números mais significativos foram encontrados em Curitiba (278 lotes), Almirante Tamandaré (92 lotes), São José dos Pinhais (43 lotes) e Colombo (22 lotes).

TABELA 2 - TOTAL DE TERRENOS À VENDA E DISTRIBUIÇÃO DAS OFERTAS POR FAIXA DE TAMANHO DOS LOTES, SEGUNDO MUNICÍPIOS - 2007

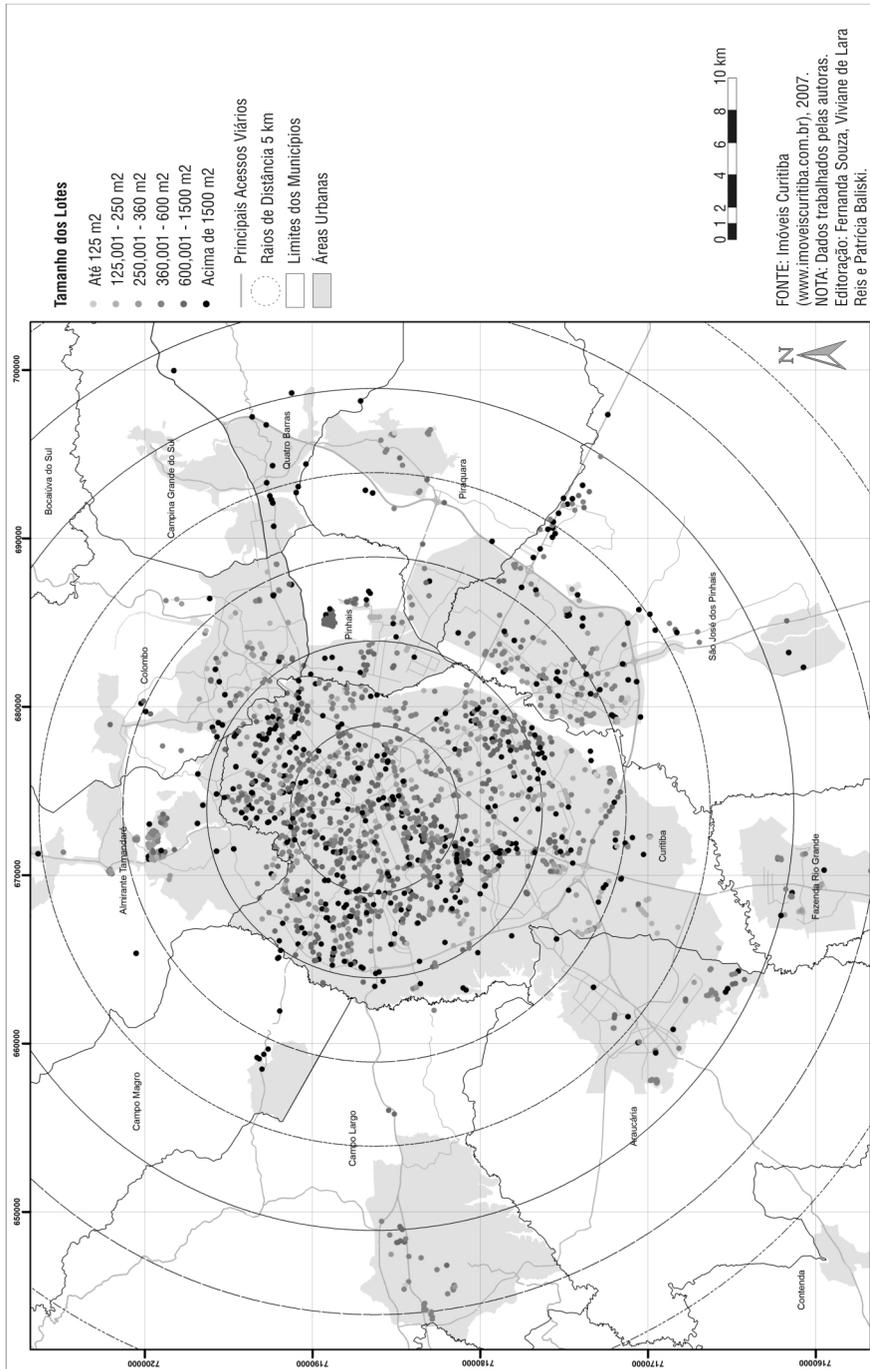
MUNICÍPIO	TERRENOS À VENDA		OFERTAS POR FAIXA DE TAMANHO (m ²)						
	Absoluto (número)	Relativo (%)	Até 125	>125 a 250	>250 a 360	>360 a 600	>600 a 1500	>1500 a 3000	> 3000
Almirante Tamandaré	176	7,90	0	4	88	52	19	5	8
Araucária	46	2,06	0	1	1	27	8	1	8
Campo Largo	63	2,83	1	1	2	25	10	6	18
Campo Magro	9	0,40	0	0	0	0	0	0	9
Colombo	82	3,68	0	7	15	25	21	7	7
Curitiba	1505	67,55	15	125	138	456	464	133	174
Fazenda Rio Grande	30	1,35	0	10	7	8	2	1	2
Pinhais	65	2,92	0	9	0	12	30	5	8
Piraquara	38	1,71	1	0	2	24	5	1	3
Quatro Barras	15	0,67	1	0	0	0	0	2	12
São José dos Pinhais	199	8,93	5	18	20	88	20	8	40
TOTAIS	2228	100	23	175	273	717	579	169	289

FONTE: www.imoveiscuritiba.com.br

NOTA: Dados trabalhados pelos autores.

A área onde predomina o maior número de ofertas de lotes à venda está concentrada a uma distância de até 10 km do centro da cidade de Curitiba (figura 3). Verifica-se, ainda, que a superfície definida por esse raio está quase que na sua totalidade inserida dentro do município-polo, incorporando pequena área da periferia de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais. De acordo com a análise do processo de expansão da mancha urbana do Aglomerado Metropolitano, aprofundada no tópico anterior, é possível observar que essa área já era considerada urbanizada na década de 1970, indicando, no interior da mesma, a existência de grandes porcentagens de lotes não edificados em 2007.

FIGURA 3 - TERRENOS À VENDA SEGUNDO FAIXAS DE TAMANHO (M²) NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA - 2007



Por outro lado, se apurada a quantidade de metros quadrados à venda, excluindo-se Curitiba, que concentra 35,93% do total da amostra, as maiores proporções encontram-se em Araucária (21,49%) e Colombo (13,27%). Nesse caso, os municípios localizados entre norte e sudeste da cidade-polo (Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais) somaram 26,77% do total da área à venda (tabela 3).

TABELA 3 - ÁREA TOTAL DE LOTES À VENDA SEGUNDO MUNICÍPIOS - 2007

MUNICÍPIO	ÁREA À VENDA (m ²)	%
Fazenda Rio Grande	25.498,73	0,15
Pinhais	137.260,94	0,82
Campo Magro	141.950,23	0,85
Piraquara	228.026,29	1,36
Almirante Tamandaré	422.675,68	2,52
Quatro Barras	1.053.580,00	6,28
Campo Largo	1.429.592,31	8,53
São José dos Pinhais	1.475.879,54	8,80
Colombo	2.225.354,19	13,27
Araucária	3.603.423,59	21,49
Curitiba	6.025.199,81	35,93
Total	16.768.441,31	100,00

FONTE: www.imoveiscuritiba.com.br

NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

Além de quantificar, localizar e reconhecer a tipologia-padrão dos lotes à venda, torna-se fundamental a identificação dos diferentes padrões fundiários e dos preços da terra praticados em cada município. Na primeira etapa, foram identificados os preços dos terrenos nas faixas de tamanho com as maiores ofertas (tabela 4). Nesse caso, Curitiba apresentou os preços mais elevados (139 U\$/m²), na faixa de “360 a 600m²”, e Campo Magro, os mais baratos (5 U\$/m²), na faixa “maior que 3.000m²”.

TABELA 4 - MÉDIA DE PREÇO DOS TERRENOS NA FAIXA DE TAMANHO COM MAIOR OFERTA, SEGUNDO MUNICÍPIOS - 2007

MUNICÍPIO	MEDIA PREÇO (U\$/m ²)	FAIXA DE TAMANHO COM MAIOR OFERTA (m ²)
Almirante Tamandaré	14	> 360 - 600
Araucária	29	> 360 - 600
Campo Largo	62	> 360 - 600
Campo Magro	5	> 3000
Colombo	31	> 360 - 600
Curitiba	139	> 360 - 600
Fazenda Rio Grande	38	> 125 - 250
Pinhais	106	> 600 - 1500
Piraquara	19	> 360 - 600
Quatro Barras	13	> 3000
São José dos Pinhais	73	> 360 - 600

FONTE: www.imoveiscuritiba.com.br

NOTA: Dados trabalhados pelas autoras.

Na maioria dos municípios predominou a oferta de terrenos com dimensões entre 360 e 600m², exceção feita a Fazenda Rio Grande, onde se destacam as menores áreas (entre 125 e 250m²), e Pinhais, onde predomina a faixa “maior que 600 até 1.500m²”. Em Campo Magro e Quatro Barras predominaram os terrenos com dimensões acima de 3.000m² e as menores médias de preço.

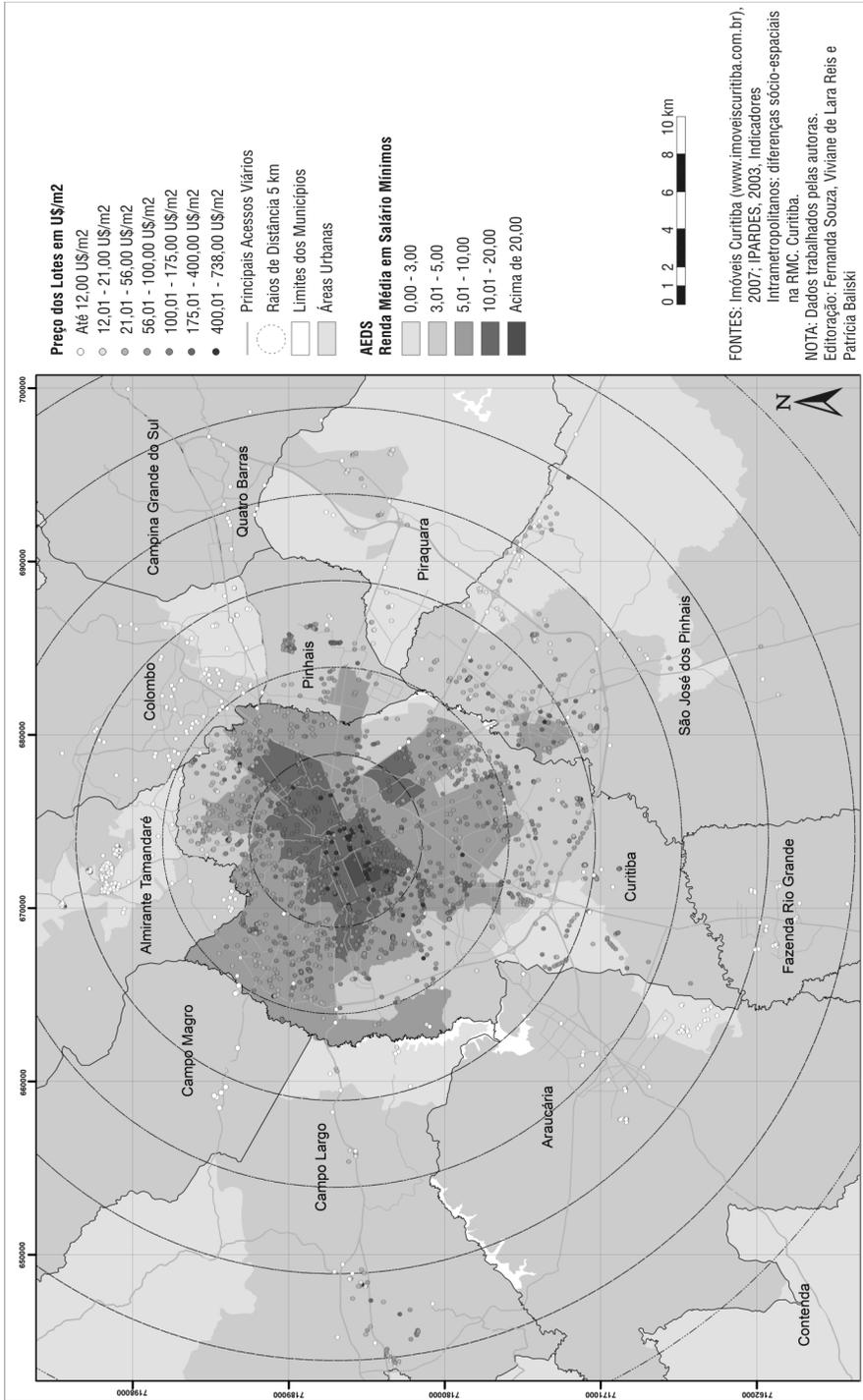
Apurando-se as diferenças entre o preço da terra por metro quadrado nos municípios pesquisados, percebe-se grande variação nos valores, com os mais baixos na faixa de até 12 U\$/m² e os mais altos na de 400,01 a 738 U\$/m² (figura 4). Em Curitiba, foram encontrados os preços mais elevados por metro quadrado, predominantemente localizados num raio de até 5 km de distância do centro. Tendo como referência esse mesmo ponto geográfico, entre 5 e 10 km de distância, localiza-se grande parte das ofertas na faixa de 56 a 100 U\$/m², situadas quase que na totalidade dentro do território do município-polo.

Observa-se ainda que os preços mais baixos situam-se nos demais municípios metropolitanos. A exceção nesse caso restringe-se a São José dos Pinhais e Pinhais, onde foram encontradas ofertas nas faixas de preço mais elevadas. Em Almirante Tamandaré, Colombo, Piraquara, Fazenda Rio Grande e Araucária as ofertas variam entre 12 a 20 U\$/m². A grande maioria das ofertas com preços mais baixos por metro quadrado (até 12 U\$/m²) situa-se entre 10 e 20 km de distância do centro de Curitiba. Vale destacar, no entanto, que as ofertas localizadas na periferia de Almirante Tamandaré e Colombo, em áreas limítrofes ao polo, apesar de enquadradas nessa faixa de preço, estão a menos de 10 km de distância do centro de Curitiba.

Considerando ainda a relação entre preço da terra por metro quadrado e perfil da renda dos compradores, verifica-se que os municípios que oferecem terrenos nas menores faixas de preço tendem a abrigar população de menor poder aquisitivo. A figura 4 confirma essa situação, ao indicar que em Almirante Tamandaré, São José dos Pinhais e Colombo há uma concentração da oferta dos terrenos com menor preço (12 a 56,00 U\$/m²) e também a predominância da população de menor renda.

Outro aspecto demonstrado é a tendência de concentração da população de menor renda na porção nordeste e sul do Aglomerado Metropolitano. A partir desse dado, pode-se concluir que o vetor de expansão da ocupação urbana, predominantemente verificado nessa direção, vem sendo comandado por população de baixa renda.

FIGURA 4 - PREÇOS DOS TERRENOS À VENDA (US/M²) E RENDA MÉDIA DOS CHEFES DE DOMÍLIO SEGUNDO AEDS NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA - 2000/2007



DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL

A década de 1990 configurou uma nova lógica de organização do mercado imobiliário na RMC. De um lado, verificou-se a redução significativa na produção de lotes formais e, de outro, o crescimento das ocupações irregulares. Os dados apresentados na tabela 5 mostram que, entre 1992 e 1998, houve um acréscimo significativo no número de domicílios em ocupações irregulares. Pode-se observar ainda que, em 1998, 65,89% da população residente em ocupações irregulares estava no polo Curitiba, e os demais municípios do Aglomerado Metropolitano recebiam apenas 34,11% desse contingente, destacando-se Colombo (13,68%), Almirante Tamandaré (5,93%), Piraquara (5,20%) e São José dos Pinhais (4,75%).

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS E DA POPULAÇÃO RESIDENTE EM OCUPAÇÕES IRREGULARES NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA -1992/1998

MUNICÍPIO	NÚMERO DE DOMICÍLIOS		POPULAÇÃO RESIDENTE	
	1992	1998	1992	1998
Almirante Tamandaré	1.536	4.785	6.451	17.705
Araucária	509	1.552	2.102	5.742
Campina Grande do Sul	188	584	788	2.161
Campo Largo	423	730	1.709	2.701
Campo Magro	0	1.723	0	6.375
Colombo	3.303	6.253	13.740	23.136
Curitiba	44.713	53.162	165.438	196.699
Fazenda Rio Grande	440	1.557	1.874	5.761
Pinhais	1.556	2.293	6.302	8.484
Piraquara	197	4.199	648	15.536
Quatro Barras	0	0	0	0
São José dos Pinhais	581	3.838	2.353	14.201
Total	53.446	80.676	201.405	298.501

FONTE: UFPR (2004)

Levando-se em conta os dados apresentados, pode-se constatar o peso de Curitiba na dinâmica de produção de lotes irregulares no contexto do Aglomerado Metropolitano. Tendo como referência a versão preliminar do diagnóstico do Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, elaborado em 2007 pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT, 2007), a tabela 6 explicita a relevância da década de 1990 nesse processo. Observa-se que entre 1987 e 1996 o número de ocupações irregulares em Curitiba passou de 87 para 167, e o de domicílios em ocupações irregulares de 11.929 para 33.778. Em 2005, quase uma década depois, as ocupações irregulares passaram a contabilizar 341, e o total de domicílios em ocupações irregulares, 62.267.⁷

⁷ A diferença entre o número de domicílios em ocupações irregulares em Curitiba para os anos de 1998 e 1996, apresentados nas tabelas 5 e 6, referem-se às distintas metodologias adotadas para contagem das áreas. O número apresentado na primeira refere-se ao levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), e na segunda à metodologia utilizada pelo IBGE. A do IPPUC considerou todas as ocupações irregulares, e a do IBGE apenas os assentamentos com no mínimo 51 unidades habitacionais.

TABELA 6 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES E DE DOMICÍLIOS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1979/2005

ANO	NÚMERO DE OCUPAÇÕES	NÚMERO DE DOMICÍLIOS
1979	46	6.067
1987	87	11.929
1996	167	33.778
2000	301	57.333
2005	341	62.267

FONTE: COHAB-CT (2007)

A partir dos dados apresentados nas tabelas 5 e 6, pode-se afirmar que a preferência locacional dos domicílios irregulares no Aglomerado Metropolitano, ainda hoje, é a cidade-polo Curitiba. Todavia, verifica-se também que, entre 1992 e 1998, esse município contribuiu com apenas 32,19% do acréscimo da população residente em ocupações irregulares, indicando que a maior parte do crescimento foi absorvida pelos demais municípios do Aglomerado Metropolitano, destacando-se os localizados a leste da RMC – São José dos Pinhais e Piraquara (figura 5).

Tendo como base a realidade apresentada, e com o objetivo de correlacionar a evolução no número de ocupações e domicílios irregulares com a dinâmica do mercado imobiliário no Aglomerado Metropolitano, entre 2003 e 2008, foi feito um levantamento dos preços de imóveis à venda em 21 ocupações. Do total levantado, 11 delas estavam localizadas a oeste do município de Curitiba, 1 em Almirante Tamandaré, 4 em Colombo, 3 em Pinhais e 2 em Piraquara, a leste da RMC. As informações das tabelas 7 e 8 foram obtidas a partir dos levantamentos feitos em campo e estão apresentadas de forma resumida.

Embora o levantamento não abarque toda a realidade metropolitana, a partir da tabulação dos dados coletados foi possível produzir algumas sínteses. A análise demonstrou, em primeiro lugar, que a prática de comercialização dos lotes é frequente, apesar de o morador não possuir o título de propriedade. Apurou-se, também, a existência de grandes diferenças nos preços dos imóveis no interior de uma mesma ocupação, como no caso do bairro Tanguá, sul do município de Almirante Tamandaré, onde os preços mínimo e máximo encontrados foram de 32,87 U\$/m² e 793,11 U\$/m², respectivamente. O preço elevado, no último caso, se deve às características da construção implantada no lote: edificação de dois pavimentos, com uso comercial no primeiro piso e residencial no superior.

FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E RENDA MÉDIA DOS CHEFES DE DOMÍLIO SEGUNDO AEDS NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA - 1999 / 2007

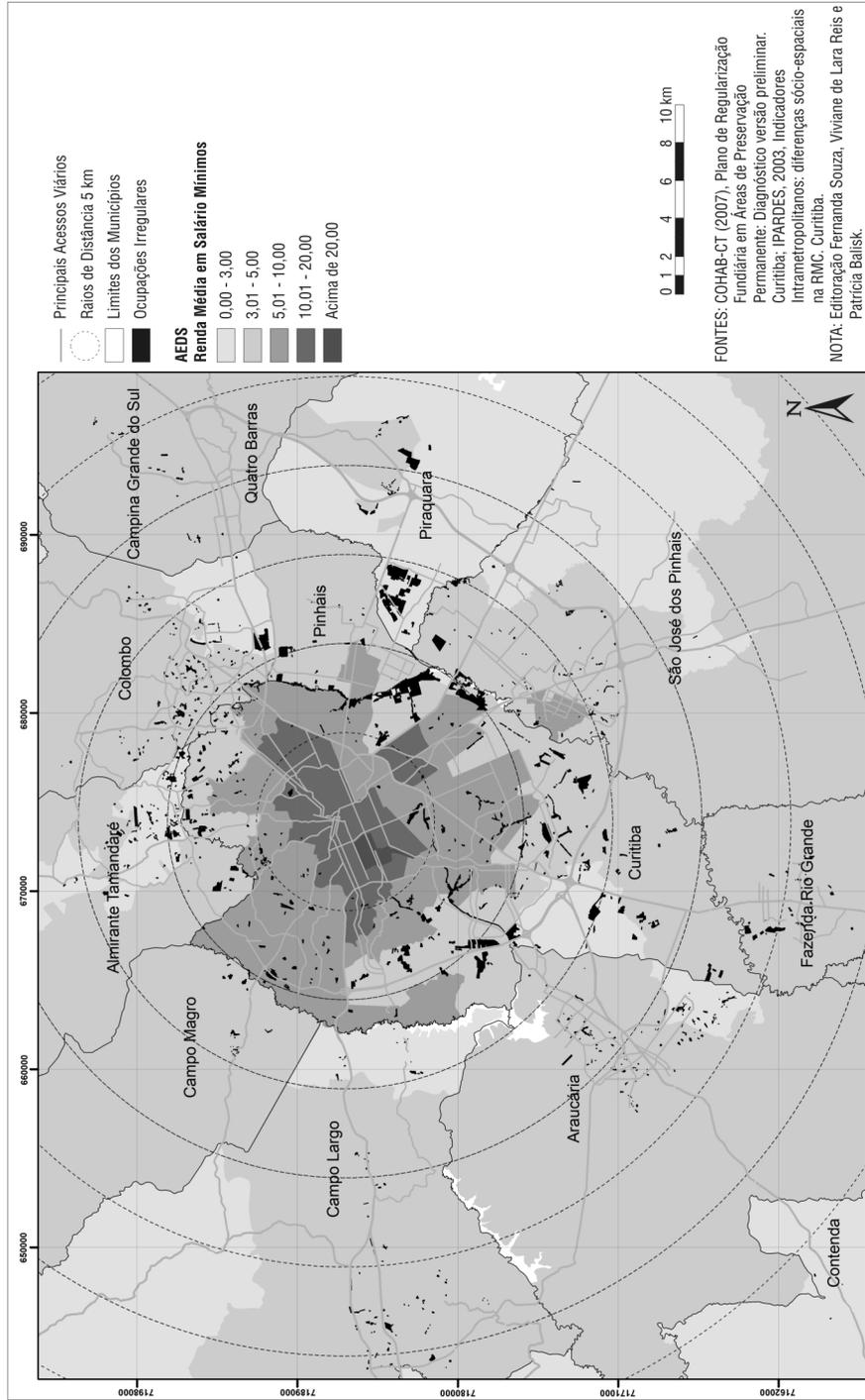


TABELA 7 - PREÇO DA MORADIA EM OCUPAÇÕES IRREGULARES - CURITIBA - 2001/2006

BAIRRO	OCUPAÇÃO IRREGULAR	ÁREA (m ²)	PREÇO (US\$/m ²)	ANO	PREÇO MÉDIO BAIRRO PRÓXIMO (US\$/m ²)
Augusta	Vila São José	150	36,94	2001	⁽¹⁾ 57 a 81
	Vila São José	150	61,57		
	Vila São José	35	105,54		
	Vila São José	150	123,13		
Tatuquara	Terra Santa	196	3,47	2003	⁽²⁾ 29 a 73,5
	Terra Santa	240	5,68		
	Terra Santa	120	11,35		
	Terra Santa	91	18,72		
	Moradias da Ordem	30	29,48		
	Pompéia	160	32,69		
	Terra Santa	12	51,09		
São Miguel	Bela Vista 2	128	8,24	2003	⁽²⁾ 29 a 73,5 ²
	Bela Vista 2	105	15,07		
	Bela Vista 2	105	20,09		
	Bela Vista 1	105	30,13		
	Bela Vista 2	30	46,87		
	Bela Vista 1	105	50,23		
	Bela Vista 1	90	58,60		
Caximba	Vila Juliana	360	2,81	2004	
	Vila Juliana	344,4	5,25		
	Vila Juliana	200	7,23		
	Vila Juliana	230	15,71		
	1.º de Setembro	250	21,54		
	Vila Juliana	200	27,10		
	1.º de Setembro	160	33,66		
	Vila Dantas	200	36,13		
Orleans	Real 2 A	200	80,56	2006	
	Real 2 A	220	94,16		
Butiatuvinha	3 Pinheiros	220	41,85	2006	
	3 Pinheiros	200	64,44		
	3 Pinheiros	252	82,20		
	3 Pinheiros	120	107,41		
	3 Pinheiros	80	115,08		

FONTES: Banco Mundial; IPEA, IPPUC (2007)

(1) Dados levantados em campo pela pesquisa.

(2) Banco Mundial, IPEA, IPPUC, 2003.

TABELA 8 - PREÇO DA MORADIA EM OCUPAÇÕES IRREGULARES - ALMIRANTE TAMANDARÉ - 2007

BAIRRO	OCUPAÇÃO IRREGULAR	ÁREA (m ²)	PREÇO (US\$/m ²)	ANO	PREÇO MÉDIO BAIRRO PRÓXIMO (US\$/m ²)
Tanguá	Vila Tanguá	252	32,87	2007	⁽¹⁾ 97,76
	Vila Tanguá	150	36,82		
	Vila Tanguá	429	77,39		
	Vila Tanguá	63	96,42		
	Vila Tanguá	90	153,40		
	Vila Tanguá	91	364,12		
	Vila Tanguá	94	793,11		

FONTES: Pesquisa de campo/LAURB e Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário Condominial (INPESPAR)

(1) INPESPAR, 2007.

Os dados coletados demonstraram ainda que, quando comparados os preços no interior de uma mesma ocupação, os mais elevados têm relação com a localização dos lotes na ocupação irregular, com as qualidades construtivas da edificação existente e com as condições do terreno (firme, fora de risco de inundações). Por outro lado, quando analisada a diferença de preços entre ocupações, verificou-se que o bairro do Tatuquara, com preços mais baixos, situa-se a aproximadamente 15 km do centro de Curitiba, e o bairro Tanguá, com preços mais elevados, a 7,5 km.

Levando-se em conta as áreas pesquisadas, os menores preços – encontrados no bairro Caximba, no extremo-sul do município de Curitiba – podem ser justificados pela distância em relação aos bairros consolidados e ao centro da cidade-polo, por ocuparem área sujeita a inundação e pelas condições precárias das moradias encontradas. Caximba situa-se entre 20 e 25 km do centro. Além desse componente, verificou-se, nesse caso, que as restrições ambientais do sítio funcionaram como elemento redutor de preços; isto é, os riscos a que os moradores estão sujeitos provocaram a desvalorização do imóvel.

Uma outra análise diz respeito aos resultados da comparação entre os preços praticados nas áreas irregulares e nos bairros populares vizinhos, com lotes produzidos pelo mercado formal. Fazendo-se essa comparação, nem sempre foi apurada grande disparidade entre os preços (tabela 7); ao contrário, os valores em geral estão bem próximos. Essa pequena diferença pode ser justificada, em parte, pelo fato de os preços nas ocupações irregulares corresponderem à soma do terreno e da casa existente. Nas tabelas 9 e 10 foram comparados os preços e dimensões de alguns imóveis à venda nos mercados formal e informal nos municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré. Em Curitiba, no bairro Tatuquara, no mercado formal, a variação de preços está entre 141,87 e 56,86 US\$/m², e no informal entre 5,68 e 3,47 US\$/m². Também em Curitiba, no bairro Augusta, situação inversa foi encontrada: um terreno do mercado informal com 150m² tem

um preço de 123,13 U\$/m², enquanto no formal um lote com 277m² tem o preço de 74,13 U\$/m². A razão para essa diferença de preços pode ser explicada pela qualidade da edificação do imóvel à venda na ocupação irregular.

Em Almirante Tamandaré, o mercado informal apresenta preços mais elevados que o formal, mesmo considerando-se o fato de o imóvel irregular à venda ser edificado e o formal não.

TABELA 9 - COMPARAÇÃO DOS PREÇOS DOS TERRENOS NO MERCADO FORMAL E INFORMAL NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2003/2007

MERCADO FORMAL			MERCADO INFORMAL		
Bairro	Área (m ²)	Preço (U\$/m ²)	Bairro	Área (m ²)	Preço (U\$/m ²)
Tatuquara	248,65	141,87	Tatuquara	240,00	5,68
	261,56	56,86		196,00	3,47
Fazendinha	360,00	123,17		160,00	32,69
Alto Boqueirão	360,00	85,78	Caximba	160,00	33,66
Sítio Cercado	300,00	68,62		200,00	36,13
Caximba	160,00	56,29	Butiatuvinha	252,00	82,20
Butiatuvinha	544,00	84,80	Orleans	220,00	94,16
Augusta	277,00	74,13	Augusta	150,00	123,13

FONTE: Pesquisa de campo/LAURB

TABELA 10 - COMPARAÇÃO DOS PREÇOS DOS TERRENOS NO MERCADO FORMAL E INFORMAL NO MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ - 2007/2008

MERCADO FORMAL			MERCADO INFORMAL		
Bairro	Área (m ²)	Preço (U\$/m ²)	Bairro	Área (m ²)	Preço (U\$/m ²)
Tanguá	219,69	22,72	Tanguá	252,00	32,87
	169,72	65,60		150,00	36,82
	228,00	18,40		90,00	153,40

FONTE: Pesquisa de campo/LAURB

Mesmo que, em valores absolutos, os preços do mercado formal sejam, em geral, maiores que os do informal, os preços dos imóveis nas ocupações irregulares podem ser considerados elevados, já que os moradores dessas áreas não têm as mesmas condições de acesso aos benefícios da urbanização, disponíveis em um bairro regular. Conforme esclarece ABRAMO (2001), na conformação de preços do mercado informal, a irregularidade é um dos principais motivos dos preços elevados, uma vez que permite ao morador a isenção das limitações impostas pela legislação urbanística, flexibilizando e ampliando a possibilidade de utilização do imóvel, situação especialmente valorizada pelas famílias com baixa renda, que têm nele o único patrimônio. Essa flexibilidade é incorporada ao preço, tornando o lote irregular comparativamente mais caro do que outros nos bairros vizinhos, sujeitos às normas urbanísticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do cruzamento dos dados relativos ao incremento populacional e à localização da expansão da mancha urbana metropolitana entre 1970 e 2000, explicitou-se a relação entre as dinâmicas de metropolização e a periferização urbana ocorrida na RMC. Verificou-se que esse processo socioespacial tem como localização privilegiada os municípios integrantes do Aglomerado Metropolitano e é mais intenso num raio que parte do centro da cidade-polo e atinge 15 km de distância.

Levando-se em conta tal raio, e excluindo-se Curitiba, responsável por 54,42% do incremento populacional no Aglomerado Metropolitano no período estudado, a periferização da população foi mais intensa em São José dos Pinhais (9,47%), Colombo (9,13%) e Pinhais (5,73%). Apesar da diferença entre os dois primeiros e o terceiro, destaca-se que até 1992 o território do atual município de Pinhais integrava o de Piraquara, responsável por 2,87% do incremento no período. Com base nesses dados, apurou-se que os setores de círculo localizados a nordeste e sudeste, com raios entre 5 e 15 km de distância do centro do polo, agregaram 27,20% do incremento populacional do Aglomerado Metropolitano entre 1970 e 2000.

Verificou-se, ainda, que, apesar da tendência de continuidade do processo de periferização nesses setores, no último decênio estudado intensificou-se o crescimento demográfico e a mancha urbana em direção ao sul da metrópole, com destaque para os municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande. O estudo também demonstrou que a expansão da periferia vem-se consolidando sobre áreas cada vez mais distantes do centro da cidade-polo, em setores de círculo localizados entre 20 e 25 km de distância.

O cruzamento dessas constatações com os dados referentes ao funcionamento do mercado imobiliário no Aglomerado Metropolitano permite concluir que a primeira frente de expansão da periferia metropolitana, vetores norte, nordeste e sudeste, teve como agente desencadeador da ocupação o mercado imobiliário formal. Tal afirmação é possível a partir da verificação de que a maioria dos lotes aprovados entre 1970 e 1994 foram implantados a sudeste e norte do Aglomerado Metropolitano.

Analisando-se, por sua vez, as ofertas de lotes à venda em 2007, concluiu-se que estas se concentravam a uma distância de até 10 km do centro da cidade-polo. A região que detém a maior concentração das ofertas está quase totalmente inserida no município de Curitiba, incorporando pequenas áreas da periferia de Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais. Essa região, onde está localizado o maior número de ofertas, é constituída por uma quantidade significativa de glebas não-parceladas e de lotes não-edificados, urbanizados desde a década de 1970.

Ao se analisar o padrão de tamanho dos lotes à venda nos municípios pesquisados, identificou-se um predomínio de terrenos com área entre 360 e 600m². Exceções a essa regra foram observadas em Fazenda Rio Grande e Pinhais; na primeira, destacaram-se os terrenos entre 125 e 250m² e, na segunda, a faixa lotes com dimensões entre 600 e 1.500m². Cruzando as tipologias de tamanho com o preço da terra e renda dos chefes de família, constatou-se que ao sul, em Fazenda Rio Grande, município localizado entre 20 e 25 km de distância do centro do polo, a expansão urbana vem-se consolidando a partir da ofertas de lotes menores e mais baratos, permitindo-se inferir que tais parcelas vêm sendo apropriadas por famílias com menor poder aquisitivo. Por outro lado, em Pinhais e São José dos Pinhais, situados a leste e sudeste, respectivamente, entre 5 e 10 km, e 10 e 15 km de distância do centro, a expansão urbana se faz a partir de ofertas de lotes maiores e com preços mais altos que no sul, identificando-se a presença de famílias com maiores rendimentos.

Em Curitiba, foram encontrados os preços mais elevados por metro quadrado e as maiores faixas de renda, ambos predominantemente localizados num raio de até 5 km de distância do centro. Apurou-se, ainda, que a maior parte das ofertas com os preços mais baixos por metro quadrado situa-se entre 10 e 20 km do centro de Curitiba. Somando-se a esses dados a renda dos chefes de família e a localização das áreas que vêm sofrendo intenso processo de urbanização (sul e nordeste), conclui-se que o vetor de expansão da ocupação urbana/metropolitana vem sendo comandado por população de baixa renda.

Do ponto de vista da dinâmica do mercado imobiliário, verificou-se na década de 1990 a emergência de uma nova lógica, tanto no que tange ao crescimento das ocupações irregulares como no número de lotes formais produzidos na metrópole. Foi possível constatar, de um lado, a redução significativa no número de lotes formais e, de outro, a presença de taxas mais elevadas de crescimento dos domicílios em ocupações irregulares nos municípios da periferia metropolitana, destacando-se Colombo, Almirante Tamandaré, Piraquara e São José dos Pinhais. Esses municípios situam-se em setores de círculo distantes entre 10 e 15 km do centro, a norte e sudeste do Aglomerado Metropolitano. No entanto, os dados provam que Curitiba ainda detém a preferência locacional dos domicílios irregulares.

Do ponto de vista da formação dos preços da terra no mercado informal, a pesquisa de campo identificou grandes diferenças nos preços dos imóveis no interior de uma mesma ocupação irregular. Verificou-se, nesse caso, que os mais elevados estão relacionados à melhor localização no interior da ocupação, às qualidades construtivas da edificação existente e às condições de risco e edificabilidade do terreno. De outro lado, comparando-se diferentes ocupações irregulares, os preços

mais elevados foram encontrados nas áreas mais próximas ao centro da cidade-polo, e os mais baixos nas mais distantes, sendo irrelevante o município em que estão localizadas.

A comparação dos preços praticados nas ocupações irregulares e nos bairros vizinhos próximos indicou que não ocorre grande disparidade entre eles. A diferença entre os preços no mercado formal e no informal é maior nos bairros mais distantes do centro de Curitiba, como Tatuquara e Caximba, localizados entre 20 e 25 km, e menor nos mais próximos. Exceção para o critério de distância ao centro foi observada em Almirante Tamandaré que, apesar de situar-se a menos de 10 km, apresenta diferenças consideráveis de preços entre o formal e o informal. Tal situação pode ser explicada pelas características naturais do sítio, com declividades mais elevadas e presença de fragilidades geológicas e geotécnicas. É importante lembrar, no entanto, que um dos componentes para a maior ou menor diferença entre os preços é a qualidade da edificação do imóvel existente no lote irregular, o que não pode ser desconsiderado na comparação.

A pesquisa demonstrou que a estruturação do espaço na metrópole de Curitiba teve, e continua tendo, uma forte participação do mercado imobiliário. Foi constatado, ainda, que a centralidade exercida pela cidade-polo e a segregação socioespacial, explicitadas pela relação entre distância do centro de Curitiba, preço da terra e renda da população residente, são fatores presentes tanto na dinâmica do mercado formal quanto na do informal.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.
- BANCO MUNDIAL / IPEA / IPPUC. **Estudos Estratégicos de Apoio às Políticas Urbanas para os Grupos de Baixa Renda**. Brasília, 2003.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. **Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**: diagnóstico versão preliminar. Curitiba: COHAB-CT, 2007.
- DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. V.; MOURA, R. Estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/ 1991. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- IPARDES. **Indicadores Intrametropolitanos: diferenças sócio-espaciais na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2003.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2004

GOVERNANÇA URBANA: ESTUDOS SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS DA RMC¹

*Eloise H. Hatschbach Machado
Josil R. Voidela Baptista
Tháís Kornin*

INTRODUÇÃO

O paradigma de gestão de cidades vem se transformando a partir da adoção de um novo pacto federativo, preconizado pela Constituição Federal de 1988, envolvendo novos padrões de distribuição de papéis e poderes aos atores institucionais, de caráter territorial ou não, no âmbito do Estado brasileiro. A ideia de descentralização administrativa orienta o processo de reorganização do Estado, resultando na transferência de competências, atribuições e recursos do governo federal para estados e, principalmente, para municípios, que, no novo pacto federativo, se constituem em entes federativos autônomos.

De modo geral, no entanto, o processo de descentralização tem revelado limites em termos de garantir maior eficiência na oferta de políticas públicas e até mesmo no fortalecimento dos processos de democratização no interior da organização política da sociedade. Na prática, constata-se que a descentralização vem se constituindo num arranjo administrativo em que a União repassa a prestação de serviços públicos aos municípios, que, por sua vez, apresentam uma significativa fragilidade institucional, sem que haja mudança qualitativa na sua capacidade de gestão.

Por outro lado, a Assembleia Constituinte no Brasil introduziu, no interior do texto constitucional, elementos para a prática da democracia participativa. Uma nova esfera pública constitui-se, no âmbito local, com a criação de conselhos de composição paritária (com a participação de segmentos governamentais e não-governamentais), cujo caráter pode ser deliberativo ou consultivo. Esses conselhos

¹ Este trabalho foi publicado em versão relatório pelo IPARDES, em 2004. Para sua realização o apoio técnico foi dado por: Eliane Maria Dolata Mandu - *normalização tabular*, Luiza Pilati M. Lourenço - *normalização bibliográfica*, Deborah Ribeiro Carvalho - *analista de sistemas*, Francisco Carlos Sipel - *analista de sistemas*, Maria Laura Zocolotti - *edição*, Cristiane Bachmann - *revisão de texto*, Stella Maris Gazziero - *gráficos e mapas*, Norma Consuelo Fornazari - *edição*.

são instâncias da sociedade civil que representam direitos e interesses específicos e se articulam com os poderes constituídos das diferentes esferas governamentais. Em tese, são espaços fundamentais de participação cidadã no tocante à elaboração e ao controle de políticas públicas setoriais ou então na gestão de programas governamentais focalizados, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Tanto no caso desses conselhos como nos setores de Saúde e Assistência Social, o conselho representa um ator institucional de relevante importância, e sua existência é um pré-requisito, definido por lei federal, para o aporte de recursos aos governos locais.²

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em pesquisa realizada em todo o território nacional, apresenta um quadro que

corroborar a expectativa de uma grande disseminação dos conselhos na gestão das políticas públicas municipais. O setor de governo em que os conselhos surgiram num maior percentual de municípios foi o de Saúde, presente em 97,6% dos municípios brasileiros. Seguem-se a este os conselhos de Assistência Social, que já existem em 93,10% dos municípios. A frequência com que surgiram os conselhos nos outros setores é a seguinte: Direitos da Criança e do Adolescente, 77,5%; Educação, 73,3%; Emprego/ Trabalho, 33,9%; Meio Ambiente, 29,10%; Turismo, 22,1%; Cultura, 13,2%; Habitação, 11,3%; Política Urbana, 6%; Transportes, 4,9%; e Orçamento, 4,9% (IBGE, 2003, p.58).

Esse quadro reflete o impacto dessa nova institucionalidade em termos territoriais, porém convém ressaltar a necessidade de aferição da qualidade de sua atuação, ou seja, determinar suas possibilidades e seus limites na construção da gestão democrática do Estado brasileiro. Portanto, no interior do debate acerca do novo desenho de gestão de políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988, adquire centralidade a seguinte questão: tendo em vista a maneira como se

² Do ponto de vista legal, as competências dos Conselhos de Assistência Social e Saúde determinam uma participação decisiva na gestão das políticas nacionais para o setor. Ao Conselho de Assistência Social, atribui-se: "a aprovação da política nacional de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, e convocar ordinariamente ou extraordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social, que tem como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema." (Lei n.º 8.742 de 1993). No que se refere ao Conselho de Saúde, destacam-se as funções: "Deliberar sobre estratégias e atuar no controle da execução da Política Nacional de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde do SUS (...); participar da elaboração da proposta orçamentária da União (...); assistir o ministro de Estado da Saúde no processo de planejamento e orçamentação do SUS e avaliar a execução das suas ações..." (Lei n.º 8.142 de 1990).

instituem no atual cenário político, vêm os conselhos se constituindo em efetivos canais de participação cidadã no controle social da aplicação de recursos públicos e na definição de políticas públicas? Ou sua institucionalidade, na prática, é mais um exemplo “da defasagem entre o país legal e o país real”, que, tradicionalmente, caracteriza o Brasil? (TEIXEIRA, 2000a)

No intuito de provocar o debate, cabe o questionamento acerca dos conceitos de democracia e governança. Na análise de Maria Helena de Castro Santos (2001), o conceito de democracia baseado no chamado “procedural mínimo”,³ amplamente utilizado na literatura, é inadequado para a análise dos regimes emergentes nos países em desenvolvimento. Em seu trabalho, sugere “a expansão da definição de procedural mínimo para incluir os atributos do processo decisório que se estruturam nos novos ambientes, como um instrumento analítico capaz de distinguir os regimes recentes e avaliar sua capacidade governativa” (SANTOS, M. H. C., 2001, p.73). Para a autora, o processo de tomada de decisão no Brasil pós-autoritário, principalmente no que se refere às políticas de ajuste, ocorre em duas arenas de poder paralelas: uma representativa e outra burocrática, o que caracteriza um padrão dual no processo decisório em que estas arenas coexistem em permanente tensão.

...caracterizada pela política pluralista, a arena representativa gravita em torno do Congresso, seu *locus* de decisão principal. No caso do Brasil, ela é fortemente permeada pela política clientelista. Seu padrão de decisão é bastante complexo e não se restringe de forma alguma às regras constitucionais e regimentais do Parlamento. Varia com o tipo de política em questão (cf. Lowi, 1964; e Castro Santos, 1997, para a adaptação de Lowi a este caso), podendo ser caracterizado através da análise das relações Executivo-Legislativo (...). Por fim, observa-se que, de modo geral, todo ator social com recursos organizacionais fortes o suficiente para engajar-se em ações coletivas consegue participar do processo de decisão dessa arena. Contudo, a baixa institucionalização formal dos mecanismos de decisão das políticas submetidas ao Congresso e a forte presença de modos clientelistas e informais de representação de interesses afastam essa arena da prática da política democrática (SANTOS, M. H. C., 2001, p.747-749).

Com relação à arena burocrática, “a decisão é tomada dentro do aparelho de Estado, isto é, no âmbito do Executivo de maneira geral e, em particular, das agências burocráticas a cargo da política em questão.” (SANTOS, M. H. C., 2001, p.749). Cabe salientar a falta de uma mudança significativa no interior dessa arena durante o período de democratização, persistindo o mesmo modelo existente no regime burocrático-autoritário anterior e apresentando, em consequência, *accountability* reduzida. A única exceção é a incorporação informal de atores estratégicos anteriormente excluídos pelo Regime Militar, destacando-se representações dos trabalhadores.

³ Refere-se à existência de eleições livres, honestas e competitivas, a direitos civis e direitos políticos.

A análise do padrão de tomada de decisões no cenário político atual apresenta, num primeiro momento, um quadro desfavorável para a efetivação de uma gestão mais democrática, com a participação de diferenciados atores sociais. No entanto, o advento dos conselhos municipais altera a dinâmica da tomada de decisões dos governos locais e institui novos padrões de governança urbana. O conceito de governança é polêmico e amplamente discutido na literatura acerca da gestão democrática (SANTOS, 1997). Neste estudo, entende-se por governança “novos padrões de interação entre o Governo e a sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o Governo e os atores sociais em um sistema político democrático” (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.13) e, no intuito de analisar a atuação dos conselhos, dois conceitos serão fundamentais: o conceito *governança democrática*, que se refere aos “padrões de interação entre as instituições governamentais e a sociedade, baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação” (idem, p.13), e o conceito de *participação ampliada*, isto é, a “capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas” (AZEVEDO; PRATES⁴ *apud* SANTOS, M. R. M., 2001, p. 7).

CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA RMC

A metropolização de Curitiba (MOURA, 2001) caracterizou-se por um processo intenso de êxodo rural e concentração urbana ocorrido num curto espaço de tempo. De 1970 para 2000, a população da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) cresceu de 869.837 para 2.767.282 habitantes, aglutinando, respectivamente, 12,55% e 28,96% da população do Estado.

No mesmo período, o território metropolitano sofre desmembramentos internos de algumas unidades administrativas e incorpora novos municípios⁵, constituindo uma territorialidade formal que transcende em muito a espacialidade metropolitana. Diferentemente de outras regiões metropolitanas, o arrefecimento no crescimento da metrópole durante os anos de 1980 não se confirmou como uma tendência para os anos de 1990. No início dos anos 2000, continua sendo uma das regiões metropolitanas com as maiores taxas de crescimento populacional no Brasil. Esse crescimento intenso incide exatamente sobre os municípios limítrofes ao polo, alguns com taxas superiores a 5% ao ano entre 1991/2000. Contudo, segue expressivo mesmo em Curitiba, que, nesse período, apresenta a taxa de 2,13% ao ano – uma das maiores entre as metrópoles brasileiras.

⁴ AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Vértice: ANPOCS, p.122-152, 1991. p.136

⁵ Criada com 14 municípios, em 1973, chega nos anos 2000 com 26.

A seletividade caracterizou a ocupação do espaço metropolitano: o valor da terra e da moradia e o custo das melhorias urbanas reservaram a Curitiba moradores com melhores níveis de renda, direcionando os grupos empobrecidos e os migrantes de menor poder aquisitivo para as áreas periféricas internas e de outros municípios. Para essa segregação socioespacial concorreram as intervenções urbanísticas em Curitiba e a construção do mito cidade-modelo. Surgiram, assim, cidades-dormitórios desprovidas de estrutura para atração de atividades econômicas e apresentando, muitas vezes, o agravante de sediarem mananciais de abastecimento hídrico, a princípio restritivos a essa atração. Sua arrecadação insignificante, resultante de atividades menos “nobres”, reduz as condições de atender à demanda crescente que se instala e mal permite responder às exigências mínimas de sobrevivência de seus moradores. Como a oferta de bens e serviços é cada vez mais uma competência local, o direito às benfeitorias da cidade fica condicionado à capacidade financeira dos municípios, o que fez com que fossem criados espaços socialmente diferenciados. Curitiba aprimora-se na oferta de serviços modernos e de qualidade, atividades complexas e altamente rentáveis, compatíveis com sua população seleta, enquanto aos municípios da periferia cumpre desempenhar funções secundárias.

Com a reestruturação da economia para inserção na dinâmica global, alguns municípios da área metropolitana, por suas condições favoráveis, foram incorporados ao restrito rol de municípios atrativos aos capitais externos. São José dos Pinhais é um exemplo, passando a distinguir-se do restante do conjunto da área metropolitana. Nessa dinâmica, a heterogeneidade presente no espaço metropolitano se acentua com o aparecimento de novas centralidades. Também se agudizam as desigualdades, pois a inserção no diálogo global não prevê políticas compensatórias aos excluídos. Assim, não só a distância física e a localização geográfica dos municípios criam um espaço metropolitano heterogêneo, no que tange à inserção ao fenômeno da metropolização, como também as desigualdades socioespaciais estão visivelmente entre as características da RM de Curitiba.

No que se refere à questão da participação popular na definição de políticas públicas, Curitiba apresenta um padrão extremamente centralizador na atuação do poder governamental, no qual a adesão da população se dá mediante ações assistencialistas: “Ali [em Curitiba] foram lançados programas de participação que visam promover não a revolta das opiniões e/ou reivindicações públicas, mas sim a contribuição de cidadãos e estudantes, principalmente nos bairros pobres, na gestão dos serviços – por exemplo, triagem de resíduos domésticos para fins de reciclagem em troca da distribuição de alimentos pela prefeitura –, o que suscita posições antagônicas” (SILVA; D’ARC, 1996, p.64).

A respeito da participação democrática na Região Metropolitana de Curitiba, há elementos que pressupõem que, no conjunto, ela mantém um padrão de participação popular diferente do restante do Estado, por conta da forte influência do modelo de gestão centralizador e autocrático implantado em Curitiba nas duas últimas décadas. Segundo Colin (2002),⁶ a RMC adotou a concepção política e o modelo de gestão da metrópole, o que resultou um reduzido exercício da cidadania. Esse modelo de gestão caracterizou-se principalmente pela dificuldade que o Poder Público impôs à atuação efetiva da sociedade na implementação das políticas públicas locais, conduzindo o processo de modo a limitar a participação popular ao simples ato de referendar sua política de governo, validar seu programa governamental, criando arenas de participação que se abrem mais a referendos do que a deliberações.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi desenvolvida com dez municípios selecionados da RMC, dentre os vinte e seis que a compõem. Essa seleção foi definida em função de critérios locacionais, considerando o grau de inserção dos municípios no fenômeno metropolitano. Foram selecionados seis municípios (Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras e Colombo) que compõem a mancha contínua de ocupação, apresentando, portanto, estreitos vínculos com a metrópole; dois municípios situados no Segundo Anel (Balsa Nova e Rio Branco do Sul), conseqüentemente com grau de relações menos intensas, sendo que todos já integram a região desde sua instituição por lei federal; e dois municípios (Cerro Azul e Quitandinha), inseridos na região por lei estadual, cujas principais características são o perfil predominantemente rural e a distante vinculação com o fenômeno metropolitano (mapa 1).

Já a definição dos conselhos setoriais a serem estudados em cada município obedeceu ao critério de incidência, ou seja, escolheram-se aqueles conselhos mais representados na Região Metropolitana, de acordo com dados do IBGE (2001). Foram selecionados 41 conselhos dentre as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Criança e Emprego.

O objetivo principal do estudo foi investigar a realidade dos conselhos municipais da RMC, apontando seus limites e possibilidades como canais de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas locais, na perspectiva da participação ampliada, ou seja, com a efetiva participação e incorporação da sociedade civil no processo decisório.

⁶ Informações levantadas mediante entrevista concedida às pesquisadoras em outubro de 2002, tendo como referência a Dissertação de Mestrado de Denise Colin (2002), cujo objeto de investigação foi o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná.

PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA⁹

A análise dos resultados levou em conta aspectos ligados à pluralidade social, cultura cívica, representatividade e capacidade decisória nos conselhos municipais como elementos indispensáveis para a efetivação da democracia participativa, na qual diferentes atores sociais interagem de modo a potencializar sua ação não só em termos de controle social, como também na própria gestão do que interessa à população.

A investigação foi balizada a partir do entendimento de que o conselho é um espaço de negociação e interlocução da sociedade civil com o governo, conformando-se num *locus* de disputa de projetos. Assim, torna-se relevante o conhecimento da realidade e do contexto em que se insere o conselheiro, caracterizando-o no que se refere ao acesso a recursos informacionais, à formação cultural e política e também à consciência do seu papel de representante de um segmento da sociedade.

A caracterização se fez de modo a comparar o perfil dos conselheiros municipais representantes do poder público com os conselheiros representantes da sociedade civil, a fim de se avaliarem as diferenças sociais, políticas, culturais e informacionais presentes nesses dois segmentos que podem pôr em risco o princípio da inclusão social, da paridade e da representatividade.

A análise partiu de quatro eixos temáticos:

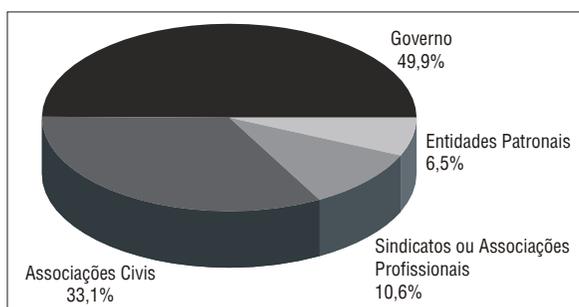
- a) Pluralidade Social, com a identificação do espaço social ocupado pelos conselheiros e os segmentos sociais a que esses atores pertencem;
- b) Cultura Cívica, para identificar o espaço político ocupado pelos conselheiros, ou seja, o perfil da participação sociopolítica dos integrantes dos conselhos;
- c) Representatividade, por meio do qual foi verificada a representatividade social dos conselheiros, nesse caso, focalizando a análise nos conselheiros representantes da sociedade civil;
- d) Capacidade Decisória, a fim de identificar a capacidade decisória dos conselhos sob o ponto de vista do conselheiro e sua opinião a respeito do papel dos conselhos.

⁹ Ressalte-se que os resultados preliminares deste estudo foram publicados em: MACHADO, BAPTISTA, KORNIN, 2004.

PLURALIDADE SOCIAL

O universo de pesquisa foi de 341 conselheiros, sendo 170 representantes do Poder Público e 171 da sociedade civil, preservando-se o critério da paridade numérica entre os dois segmentos para a validação da pesquisa. A composição do grupo de conselheiros pesquisados ficou assim distribuída: 49,9% de conselheiros representantes do poder público; 33,1% representando as Associações Cívicas; 10,6% de conselheiros dos Sindicatos ou Associações Profissionais; e 6,5% de representantes de Entidades Patronais (gráfico 1).

GRÁFICO 1 - INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS PELOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002

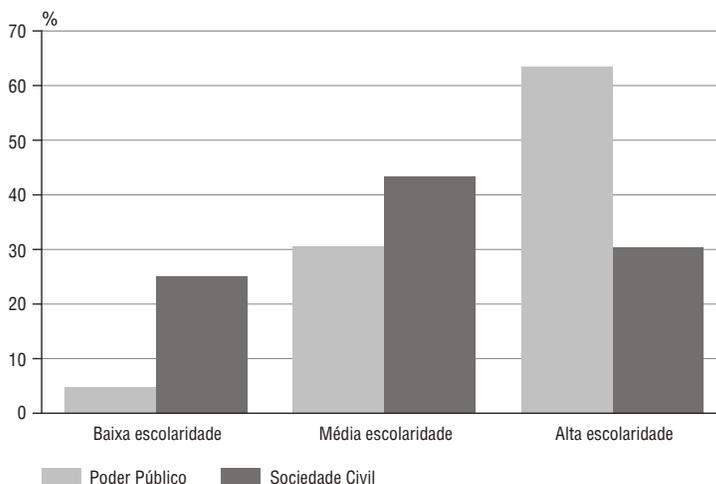


FONTE: IPARDES

Do ponto de vista do gênero, percebe-se uma pequena predominância de mulheres nos conselhos analisados. São 56% de mulheres e 44% de homens, sendo que há uma concentração maior de mulheres (63,5%) representando a ala governamental. Representando a sociedade civil, há um equilíbrio entre homens e mulheres (48,5% e 51,5%, respectivamente). No aspecto religião, há predominância absoluta de católicos (81,5%), e na questão étnica, a presença predominante de conselheiros que se declararam brancos (88,9%) e pardos (7,9%).

No que se refere à escolaridade (gráfico 2), é marcante a presença de conselheiros com alta escolaridade (46,9%), que compreende os níveis superior e de pós-graduação. Destes, 63,5% representam o Poder Público e 30,4% a sociedade civil. Outra diferenciação entre os dois segmentos evidencia-se na análise da baixa escolaridade, que equivale à escolaridade até o primeiro grau. Dos 51 conselheiros com baixa escolaridade, 43 estão presentes nos conselhos representando a sociedade civil, e apenas 8, o poder público.

GRÁFICO 2 - ESCOLARIDADE DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: Conceitos: Baixa escolaridade: até 1º Grau completo. Média escolaridade: 2º Grau completo e incompleto. Alta escolaridade: 3º Grau completo e incompleto e Pós-Graduação.

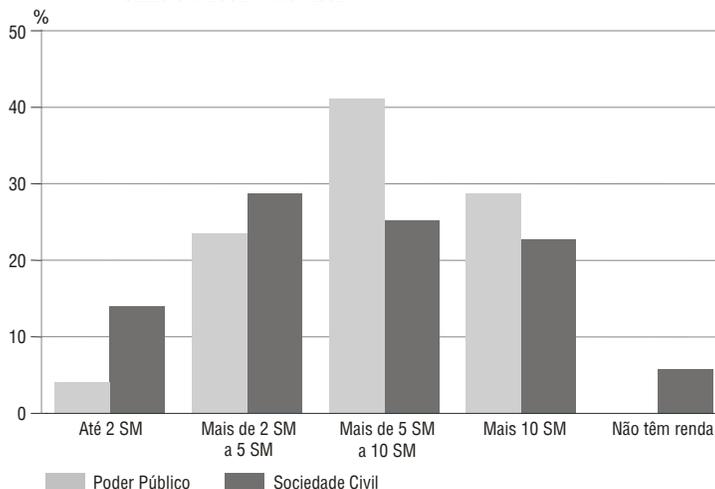
A relação das variáveis gênero e escolaridade¹⁰ revelou que 74,1% dos conselheiros que declararam possuir pós-graduação e 59,8% daqueles que possuem nível superior são mulheres.

Em relação aos rendimentos dos conselheiros municipais (gráfico 3), percebe-se uma concentração de renda maior entre membros governamentais, sobretudo nas faixas que compreendem rendimentos maiores do que 5 salários mínimos (41,2%), mais de 10 salários mínimos (28,8%), ou seja, 70% dos conselheiros municipais representantes do Poder Público têm rendimentos superiores a 5 salários mínimos. A sociedade civil apresenta-se com distribuições relativamente equilibradas entre as faixas, ressaltando-se principalmente a classe de 14% de conselheiros com rendimentos baixos (até 2 salários mínimos).

Da relação das variáveis rendimento e gênero, evidenciou-se nos conselhos a tendência de as mulheres terem rendimentos menores do que os homens. De acordo com os resultados obtidos, dos 89 conselheiros que declararam possuir renda superior a 2 e inferior a 5 salários mínimos, 63 são mulheres, e dos 88 daqueles que se enquadram na categoria de rendimento de mais de 10 salários mínimos, 59 são homens.

¹⁰ Foi adotada a técnica de *Data Mining* denominada Regras de Associação, que revelam quais são as relações relevantes dos objetos no conjunto de dado. Por exemplo, um conjunto de sintomas frequentemente ocorre juntamente com um outro conjunto de sintomas.

GRÁFICO 3 - RENDIMENTO, POR FAIXA SALARIAL DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 2,4% e 3,5% dos conselheiros do poder público e da sociedade civil, respectivamente, não declararam.

De acordo com esses resultados, pode-se inferir que os atores participantes dos Conselhos pertencem à camada da população que tem um padrão de renda elevado para média do país – em torno de 3 salários mínimos. No que concerne à motivação dos atores, Souza (2002) afirma que o envolvimento não se dá em função de carências materiais, mas sim de outros aspectos associados a recursos de informação.

As características ocupacionais dos conselheiros revelam o seguinte quadro: 90% dos conselheiros municipais encontram-se em condição ativa no mercado de trabalho; o número de desempregados é de apenas 2,1% (7 conselheiros); 5% de aposentados (sendo 15 representantes da sociedade civil e 2 da governamental); 2,9% deles declararam não trabalhar e não estarem à procura de emprego.

Desses trabalhadores, 71,4% são servidores públicos. Configura-se uma situação bastante interessante quando a análise é centrada nos representantes da sociedade civil. São 61 funcionários públicos que representam entidades não-governamentais nos conselhos em questão, sendo que 46 são funcionários públicos municipais.

Embora a análise do perfil dos conselheiros municipais revele integralmente aquilo que já era esperado, ou seja, que a escolaridade e a renda, basicamente, caracterizam um grupo representante de uma elite social (FUKS, 2001), por outro lado instiga quanto à necessidade de reavaliação do entendimento dos Conselhos como espaços de redefinição da relação entre sociedade civil e Estado, à medida que esse espaço é ocupado massivamente por membros vinculados ao Poder Público.

Esses conselheiros são, portanto, funcionários da rede pública e estão representando a comunidade, situação que sugere a difusão de interesses distintos que, em certas oportunidades, podem ser conflitantes, além de comprometer o sentido de paridade, aspecto preponderante para a instituição democrática dos conselhos gestores. Entenda-se paridade como o exercício de pluralidade de representações, interesses e igualdade, e não somente do ponto de vista numérico (GOHN, 2001). Sugere-se, ainda, que, em geral, essa localização dos membros dos conselhos no interior da máquina estatal favorece o acesso à informação, privilegiando a atuação da ala governamental do conselho.

A diferença fundamental, elencada em inúmeros trabalhos, entre a participação da representação governamental e da sociedade civil nos conselhos está no fato de que os conselheiros do governo dispõem da máquina estatal que lhes garante as estruturas física e informacional necessárias, agenda política mais afinada com os interesses dos grupos que lhes dão sustentação, além do fato de muitos deles serem liberados de suas funções para atuarem exclusivamente nos conselhos. Esses fatores intensificam a vulnerabilidade e a fragilidade da sociedade civil, que, em não agindo de modo organizado, serão apenas coadjuvantes no processo participativo. Nesse aspecto, parece imprescindível o papel do governo como fomentador da participação popular.

Nesse contexto, é fundamental que se repense a postura do governo com relação aos Conselhos, considerando uma nova conformação do espaço público. O Governo pode assumir uma falsa postura neutra ou reafirmar os conselhos como parte de seu modelo de gestão participativa, isto é, pode mantê-los como uma espécie de apêndice de sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia, enquanto, na prática, as decisões mais importantes continuam sendo tomadas em outras instâncias que não os conselhos. De outra forma, é possível ao Poder Público incorporar os espaços dos conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, legitimando os espaços de participação da sociedade civil e, portanto, promovendo o fortalecimento dos próprios conselhos.

O mais importante é garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao Governo. Garantir a autonomia dos Conselhos em relação ao Estado é mais difícil, porque os Conselhos são parte do Estado e o Estado não é sinônimo de governo. O fundamental é estabelecer relações no sentido contrário do clientelismo, que são as relações de subordinação da comunidade em relação a um governo de plantão que pretende, num determinado momento, representar o Estado. (DANIEL, 2000, p.129)

Outra situação reveladora da pesquisa e que sugere a forte influência do governo nos conselhos reflete-se no elevado número de cargos comissionados atuando

como conselheiros. São 98 cargos comissionados distribuídos entre os 341 conselheiros em questão. A grande parte (76 cargos) é ocupada pelos conselheiros governamentais, e a parte restante (22 cargos), entre os representantes da sociedade civil.

A relação entre as variáveis “posição que ocupa no trabalho” e “exercício de cargo comissionado” revelou que 79,6% dos conselheiros comissionados são funcionários públicos municipais. Essa situação evidencia a existência de um forte vínculo do conselheiro com a Prefeitura e, até certo ponto, uma centralização do poder, na medida em que os cargos em questão são caracterizados como de confiança do Prefeito. E mais: pode caracterizar uma estratégia de cooptação das lideranças, por meio da qual o Poder Público oferece cargos em comissão junto ao Poder Executivo para alguns conselheiros não-governamentais como forma de interferir nos processos de decisão política e controle do poder.

Nesse contexto, faz-se necessário elencar algumas considerações a respeito da participação dos Secretários Municipais nos conselhos, pelo fato de também se constituir em estratégia centralizadora de poder. Dos 26 secretários que responderam ao questionário, 24 são representantes do Poder Público, e 2 declararam representar entidades não-governamentais no conselho. Ressalte-se que muitos deles não participaram da pesquisa, isentando-se de responder ao questionário, por entenderem que esse instrumento deveria ser aplicado “somente aos conselheiros”, julgando-se, portanto, figura à parte no conselho.

Esse fato sugere que alguns Secretários Municipais, sobretudo aqueles que ocupam a função de presidência nos conselhos, têm dificuldade de distinguir suas funções, confundindo-as quando estão atuando politicamente junto à Secretaria e enquanto conselheiros municipais.

Essa situação foi verificada também entre as primeiras-damas, que participam de diversos conselhos municipais, ora representando o Poder Público, ora vinculadas ao conselho por intermédio de uma ONG ou entidade filantrópica, representando, nesses casos, a sociedade civil.

Em 39 dos 41 conselhos estudados, o cargo de Presidente do Conselho é ocupado por membros com vinculação empregatícia ao serviço público, sendo 19 deles Secretários Municipais. Vale ressaltar que, em sua grande maioria, essa prerrogativa está prevista no próprio Regimento Interno do Conselho. Colin, ao analisar o Conselho Estadual de Assistência Social, explicitou essa situação, na qual o colegiado interveio de modo a alterar a legislação do conselho (COLIN, 2002).

Segundo essa autora, houve um entendimento, por parte do colegiado, de que o acúmulo de funções, embora não se constitua em impedimento legal, pode gerar constrangimento ético, na medida em que deposita, na mesma pessoa, funções

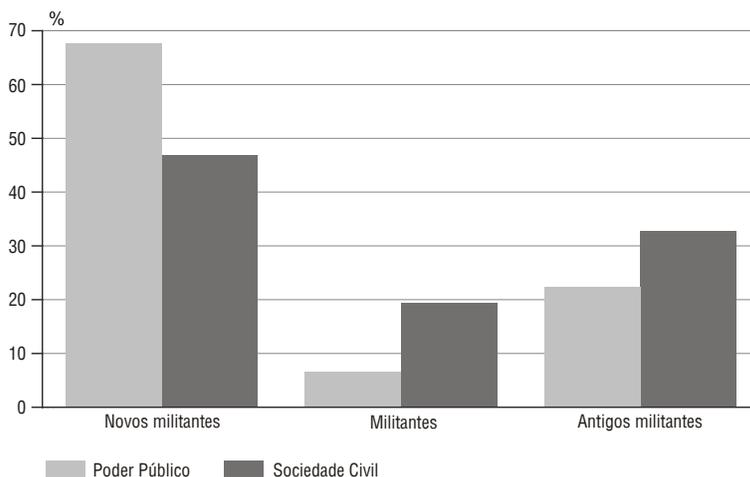
adversas de ordenador das despesas, executor da política e fiscalizador das ações e dos recursos financeiros. Além disso, há risco de acarretar certo acanhamento na definição das posições, tanto por parte dos representantes governamentais, que devem demonstrar fidelidade à burocracia estatal, quanto dos representantes não-governamentais, que, em sua maioria, acabam por identificar a figura de autoridade no Secretário ou na primeira-dama, ou seja, “...reconhecem o domínio patrimonialista, que mistura a esfera pública com a esfera privada, visto que personifica o Poder Executivo e, ao mesmo tempo, a sua chefia – o Sr. Governador do Estado” (COLIN, 2002).

Outra situação verificada nas entrevistas foi a declaração de alguns presidentes de conselho (representantes do governo com cargos de terceiro escalão) que se intitulam “testas-de-ferro”, intermediários nos embates entre o Poder Público e a sociedade civil, entretanto sem poder de decisão. Segundo eles, há imaturidade por parte da sociedade civil para assumir com mais responsabilidade determinadas funções junto ao conselho, e, por outro lado, uma comodidade e segurança para o poder público, que fica automaticamente menos exposto nesse processo.

CULTURA CÍVICA

O primeiro aspecto a ser analisado do ponto de vista da cultura cívica refere-se ao tempo de participação do conselheiro na organização que ele representa no conselho (gráfico 4).

GRÁFICO 4 - CATEGORIA POR MILITÂNCIA POLÍTICA, DE ACORDO COM O TEMPO DE PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 3,5% e 1,2% dos conselheiros do poder público e sociedade civil, respectivamente, não declararam.

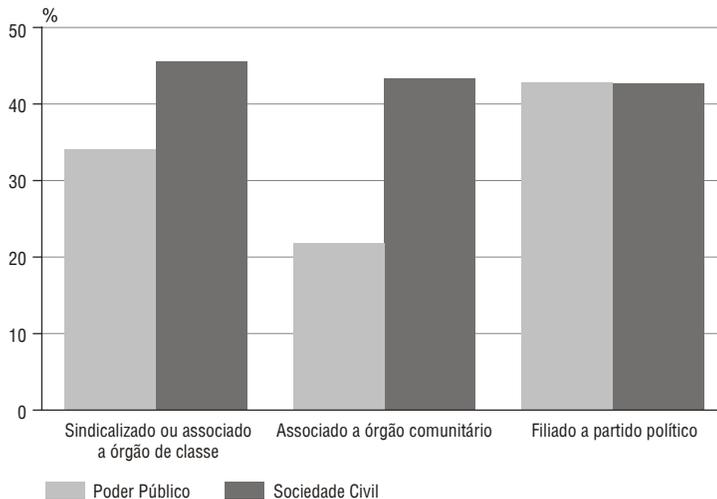
Conceitos: Novos militantes: até 3 anos. Militantes: de 3 a 5 anos. Antigos militantes: mais de 5 anos.

A maioria (57,2%) dos conselheiros é conceituada como “novos militantes”, aqueles que participam de sua organização há menos de três anos. Essa categoria está concentrada no Poder Público. Dos 170 conselheiros que representam o governo, 115 são novos militantes, sugerindo que o mandato do conselheiro pode estar coincidindo com o mandato do prefeito, o que pode gerar uma rotatividade grande de conselheiros pertencentes à ala governamental, promovendo a descontinuidade nas políticas públicas locais.

Quanto à questão representatividade e do tempo na organização, identificaram-se algumas relações. Dos 94 conselheiros considerados “antigos militantes” (há mais de 5 anos na instituição que representam), 38 são representantes do governo; 32, representantes das associações civis; 13, dos sindicatos; e 11, representantes de entidades patronais. Já, no caso dos “militantes” (entre 3 e 5 anos na instituição), dos 44 conselheiros pertencentes a essa categoria, 27 estão representando as Associações Civas nos conselhos.

Ilustrando a participação sociopolítica dos conselheiros, observa-se que 39,9% deles são sindicalizados, 32,6% são associados a algum tipo de órgão comunitário e 42,8% são filiados a partidos políticos. Os conselheiros que representam as entidades não-governamentais superam os governamentais na sindicalização e no associativismo comunitário (gráfico 5).

GRÁFICO 5 - CONSELHEIROS FILIADOS E/OU ASSOCIADOS A SINDICATO, ÓRGÃO COMUNITÁRIO E PARTIDO POLÍTICO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

No caso da filiação partidária, há um equilíbrio entre os dois segmentos. Dos conselheiros da sociedade civil, 42,7% são filiados, e entre os do governo, 42,9%. Constatou-se a predominância de filiação ao partido PSDB, aliado do governo estadual da época da pesquisa (21,4%), tanto no poder público quanto na sociedade civil, seguido do PMDB e PPS. Dos 82 conselheiros não-filiados e que declararam simpatia por algum partido político, 31 são simpatizantes do PT.

Em busca de informações mais explicativas para traçar o perfil da participação política dos conselheiros municipais, partiu-se para o estabelecimento de inúmeros cruzamentos entre variáveis, que resultaram nas constatações descritas a seguir.

Do total de 341 conselheiros (governamentais e não-governamentais), 111 são associados a órgão comunitário. Desse grupo de associados, 38 são, além de associados, também sindicalizados e filiados a partidos políticos, e apenas 32 deles possuem alta escolaridade.

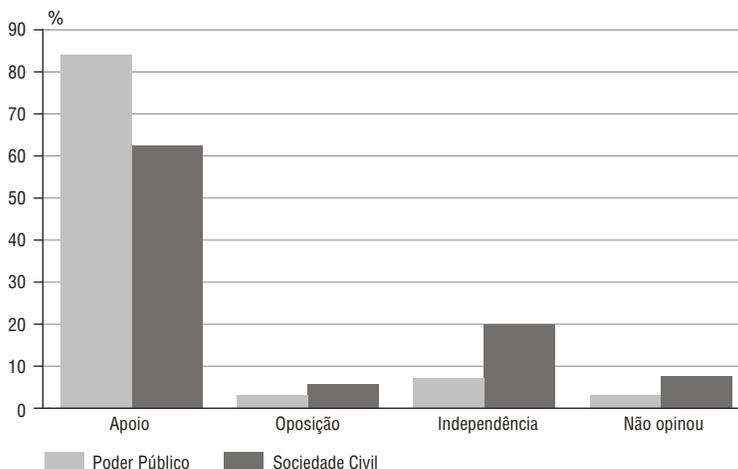
Nesse caso, pode-se dizer, segundo Souza, que os segmentos pobres e populares, excluídos da educação formal por diversos fatores, se alienam politicamente por estarem supostamente envolvidos pela necessidade imediata e inadiável de sua própria sobrevivência, participando apenas quando há em foco questões materiais que lhes possam beneficiar isoladamente (SOUZA, 2002).

Qualificando a participação dos conselheiros, tem-se o seguinte: no caso da participação em reuniões de assembleias dos Sindicatos, 48,1% dos conselheiros que representam a sociedade civil e 26% dos conselhos governamentais declararam ter participado cerca de quatro vezes ou mais das convocações, caracterizando uma participação “ativa”. Já na frequência em reuniões dos órgãos comunitários, há uma participação “ativa”, tanto do lado governamental quanto do não-governamental, de 79,6% dos conselheiros associados.

Entendendo o conselho como uma arena de negociação e conflitos na qual atuam a sociedade civil e o governo, torna-se relevante conhecer o quadro político e as alianças que porventura possam ser formadas a partir de negociações de grupos de interesse. Desse modo, em relação ao atual governo municipal, a posição de 73,3% da totalidade dos conselheiros é de apoio ao atual prefeito.

Dos 170 conselheiros da ala governamental, 143 (84,1%) declaram apoio, e dos 171 conselheiros não-governamentais, 107 (62,6%) apoiam a atual gestão municipal. Essa evidência de apoio incondicional pode estar relacionada a uma forte articulação do governo local, no sentido de atrair para o conselho as entidades ou lideranças da sociedade civil que o apoiam, que somam com ele, garantindo sua hegemonia à frente dos conselhos municipais (gráfico 6).

GRÁFICO 6 - POSICIONAMENTO DOS CONSELHEIROS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL, DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FORNTE: IPARDES

NOTA: 2,9% e 4,1% dos conselheiros do poder público e da sociedade civil, respectivamente, não declararam.

Como subsídio analítico para conhecer as principais fontes de informação utilizadas pelos conselheiros e sua opinião acerca de temas políticos em geral, foi perguntada, entre outras questões, sua opinião a respeito da importância, numa eleição, de o voto ser dado ao candidato, ao partido ou a ambos. Nessa questão, 53,7% dos conselheiros apontaram a alternativa “a ambos”; 39,9% “ao candidato”; 2,9% “ao partido”; 2,9% não declararam; e 0,6% não souberam responder.

A partir desses resultados, relacionou-se a variável *filiação a partido político*, de modo a sondar as possíveis correlações existentes entre as duas questões. A relação mais significativa foi a seguinte: dos 186 conselheiros que não são filiados a partido político, 120 responderam que o importante em uma eleição é votar no candidato, evidenciando-se, nesse caso, a personificação e a pouca credibilidade nos partidos políticos que predominam na cultura política contemporânea.

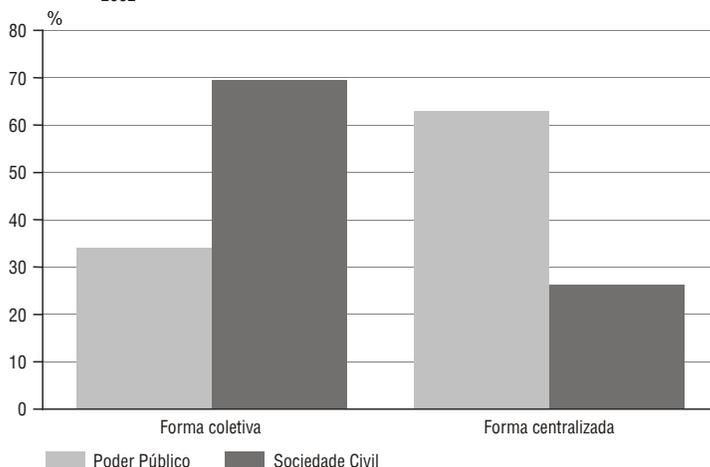
REPRESENTATIVIDADE

Para que os conselhos sejam de fato espaços efetivamente democráticos, a questão fundamental é a representatividade, e para que ela ocorra deve haver a responsabilidade na representação por parte do representante eleito e um compromisso mútuo, apoio e acompanhamento da base que o elegeu. Não havendo essa situação, a ação no conselho torna-se individualizada, gerando um problema de efetividade na representação (TEIXEIRA, 2000b).

Uma questão importante no contexto da representatividade é o pluralismo. Um conselho é representativo quando agrega uma diversidade de segmentos da sociedade civil e, portanto, uma série de distintas entidades a serem nele representadas.

A forma de escolha do representante da organização para a representação no conselho que prevaleceu foi a “forma centralizada” (63%) na representação do Poder Público, e a “forma coletiva” (69,6%) predominou no caso da sociedade civil (gráfico 7).

GRÁFICO 7 - FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DA RMC - 2002



FONTE: IPARDES

NOTA: 2,9% e 4,1% dos conselheiros do poder público e sociedade civil, respectivamente, não declararam.

Conceitos: Forma coletiva: em reuniões da direção, em assembléia da sua entidade ou em assembléia/ fórum do setor social do qual faz parte. Forma centralizada: pelo prefeito ou pelo secretário municipal.

Dos 170 conselheiros representantes do Poder Público, 71 foram indicados pelo prefeito e 39 por secretários municipais, escolhidos, portanto, de forma não democrática. O prefeito escolheu diretamente 11 conselheiros representantes de entidades não-governamentais, sendo 5 representantes de Sindicatos, 3 representantes de Associações Cívis e 3 conselheiros para representar Entidades Patronais.

Embora esses números sejam pequenos em relação ao total, há uma evidente atitude de ingerência do governo ao interferir na escolha dos próprios representantes da sociedade civil. Essa condução autoritária impede a efetivação do controle social, uma vez que o conselheiro tende a gravitar mais em torno do espaço do poder municipal, desvinculando-se de sua base.

Com respeito à capacitação, dos 171 conselheiros da sociedade civil, 100 deles declararam ter participado de algum tipo de capacitação nos últimos 12 meses. Os seminários e cursos de capacitação foram os eventos de capacitação mais citados, patrocinados principalmente pela prefeitura ou realizados pelo próprio conselho.

A visão política do conselheiro, a conscientização do seu papel, das suas funções enquanto conselheiro municipal, o conhecimento específico da área na qual ele atua e da realidade local são aspectos imprescindíveis, que devem ser abordados nas atividades de capacitação para o fortalecimento dos conselhos gestores e para o fortalecimento da atuação dos conselheiros.

CAPACIDADE DECISÓRIA

As entrevistas com os conselheiros possibilitaram a identificação dos principais problemas ou obstáculos ao funcionamento dos conselhos sob o aspecto de espaços presumidamente autônomos e democráticos, na perspectiva de sua capacidade decisória e da opinião dos conselheiros acerca do papel dos conselhos.

Inicialmente, constatou-se algo que já era esperado. De acordo com 49% dos conselheiros, a principal motivação para a instituição do conselho municipal foi a exigência legal do governo federal/estadual. Outro considerável impulso foi o interesse político do prefeito ou do secretário municipal, citado por 31% dos conselheiros.

Uma questão bastante interessante e passível de uma análise mais aprofundada diz respeito ao modo de tomada de decisão ou ao processo de aprovação das propostas e medidas adotadas pelo Conselho. De acordo com 70% dos conselheiros, nos últimos 12 meses todas as medidas e proposições foram aprovadas por consenso. Considerando-se que os entrevistados, ao responderem, afirmaram convicta e categoricamente tal situação, há que se considerar que a supremacia do consenso como forma predominante de tomada de decisões revela uma contradição, na medida em que demonstra a fragilidade dos conselheiros no reconhecimento da legitimidade dos conflitos na arena pública.

A respeito da opinião do conselheiro sobre o equilíbrio de forças no interior do conselho, 76% afirmaram que há equilíbrio entre os interesses da Prefeitura, da sociedade e dos agentes da iniciativa privada, e apenas 18% declararam não haver tal equilíbrio. Nessa mesma linha, 84% dos conselheiros avaliaram como alto/médio o grau de comprometimento do Governo municipal com as decisões tomadas pelo conselho e 81% julgaram ser alto/ médio o impacto do funcionamento do conselho na gestão da secretaria à qual ele está vinculado. O trabalho do poder público e, mais especificamente, da Secretaria Municipal como responsáveis pelo fornecimento de

informações para a tomada de decisões dos conselheiros foi muito bem avaliado pelos entrevistados, que declararam (mais de 80% deles) que a respectiva Secretaria fornece regularmente as informações necessárias e que estas são fundamentais e suficientes para subsidiá-los para o desempenho de sua função.

Entretanto, ao avaliarem a estrutura física, muitos conselheiros relataram a necessidade de haver um espaço exclusivo para os conselhos, uma vez que todos os 41, à exceção de um, funcionam em espaço disponibilizado no interior da Prefeitura ou da Secretaria Municipal. Segundo os conselheiros, especialmente os representantes da sociedade civil, isso inviabiliza o acesso às informações e documentações, restringindo a plena atuação destes, principalmente quando do exercício de sua função de fiscalização.

De acordo com os resultados expostos acima, foi possível a confirmação da hipótese (formulada com base na análise do perfil dos conselheiros) de que haveria uma avaliação significativamente positiva relacionada aos aspectos gerais dos conselhos, especialmente no tocante ao papel do Poder Público neste processo, dado o forte vínculo dos conselheiros com o governo.

Quando questionados sobre os principais bloqueios no funcionamento dos conselhos, surgiram com maior incidência de respostas os seguintes elementos: 32% dos conselheiros declararam como principal fator a falta de capacitação dos membros do Conselho, 26% apontaram a falta de representatividade e 16% assinalaram a falta de informação.

A problemática da representatividade foi algo bastante mencionado durante as entrevistas, tanto por parte dos conselheiros governamentais quanto dos representantes da sociedade civil. Segundo eles, levando-se em conta as entidades representativas da sociedade civil, para 85% deles as entidades são pouco ou razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade. Isso corrobora a tese de que há um grande contingente da população que não está representado nos canais de participação democrática, reivindicando suas necessidades e exercendo a cidadania de acordo com as prerrogativas do paradigma participacionista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe salientar que, para fins de análise dos padrões de governança, além das características da gestão municipal, a ideia de gestão metropolitana e, portanto, a necessidade de produção de um marco político-institucional para o governo das metrópoles se constituiu num fio condutor importante deste estudo.

De modo geral, a instituição das Regiões Metropolitanas tem se dado sem a devida criação de uma cultura de metrópole e sem o entendimento da importância da regional. Inúmeros fatores dificultam a consolidação da gestão metropolitana: características diferenciadas dos municípios (tamanho; estrutura produtiva; arrecadação; autonomia, ou não, financeira); diferentes graus de inserção no fenômeno metropolitano; diversificados interesses e peso político no conjunto; desigualdades no que se refere às demandas de políticas públicas e capacidade de atendimento e, concluindo, a existência ou não de políticas compensatórias.

Perante esse fenômeno tão heterogêneo, algumas práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum já vêm sendo desenvolvidas, mesmo que de forma incipiente. Destacam-se as associações de municípios, como os Consórcios Intermunicipais de Saúde e Comitês de Bacia, que se constituem basicamente em estratégias no interior de políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do “local”.

Finalmente, essa perspectiva de análise remete a questões relativas às escalas da ação política, cujo debate vem se estruturando na ideia de oposições entre local/regional, o nacional e o global (VAINER, 2001). E, necessariamente, conduz a uma rigorosa avaliação das possibilidades do poder local. De modo geral, o processo de descentralização, que vem orientando a reorganização do Estado brasileiro, tem revelado limites em termos de garantir maior eficiência na oferta de políticas públicas ou o fortalecimento dos processos de democratização no interior da organização política da sociedade.

O processo de descentralização se dá em um momento histórico de crise fiscal que limita a disponibilidade de verbas para a oferta de políticas sociais e de extrema fragmentação das ações das três esferas governamentais, portanto a própria institucionalização da participação cidadã num cenário desfavorável como esse carece de condições para sua efetividade.

A instituição de uma nova esfera pública no âmbito local, com a criação de conselhos gestores de políticas sociais de composição paritária (segmentos governamentais e não-governamentais), sem dúvida contribui para a criação de uma cultura democrática de participação cidadã nos espaços locais consagrados para a definição de políticas públicas, alterando, de maneira significativa, a dinâmica de tomada de decisões dos governos locais e construindo novos padrões de governança urbana.

Entretanto, Teixeira alerta para a possibilidade de a institucionalidade dos conselhos, na prática, se caracterizar como mais um exemplo “da defasagem entre o país legal e o país real” que, tradicionalmente, caracteriza o Brasil (TEIXEIRA, 2000a). Gohn ressalta o caráter duplo desses espaços políticos:

Implicam, de um lado, a ampliação do espaço público atuando como agentes de mediação dos conflitos, remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação de conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, no sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. (GOHN, 2001, p.108)

Nesse contexto, a gestão das políticas públicas no âmbito local pode ser analisada por meio de duas orientações fundamentais que geram os seguintes questionamentos: a) o conselho é um espaço plural e democrático ou arena de representação dos interesses do grupo político dominante? b) Que poder detém o poder local?

Respondendo à primeira questão, o poder público é hegemônico, dentre os conselhos pesquisados, ocupando inclusive espaço na representação de segmentos não-governamentais. Essa afirmação baseia-se não somente na superioridade numérica de conselheiros funcionários públicos, mas principalmente no quadro de apoio à atual gestão municipal. Considerando a legitimidade do direito do funcionário público¹¹ de participar efetivamente dos espaços públicos de democracia direta (afinal, sua função pública não compromete o exercício pleno de sua cidadania), cabe, no entanto, levantar questões acerca das relações que esse protagonismo governamental revela. Essa condição pressupõe o protagonismo do discurso técnico no interior dessa nova arena decisória. Em sua análise sobre a constituição da sociedade política moderna, Bobbio alerta: “Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum” (BOBBIO, 1986, p.33-34). A situação hegemônica do poder público em conselhos presumidamente paritários pode vir a contribuir para um maior atrelamento do conselho aos interesses da administração pública.

No que se refere à pluralidade social, os dados acerca da escolaridade e das condições de ocupação dos conselheiros demonstram que os conselhos são uma arena em que participam os segmentos sociais que ocupam uma posição privilegiada na sociedade, ou seja, possuem, na maioria, média e alta escolaridade e emprego.

Essas características alertam para a resistência dos quadros políticos e técnicos com relação à participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em

¹¹ Bourdieu denomina *mão esquerda* do Estado os “trabalhadores sociais”, agentes dos ditos ministérios gastadores, referindo-se a antagonismos presentes no interior do próprio Estado, oriundos de um embate entre esses e o Estado da *mão direita*, ou seja, a grande nobreza representada pelos burocratas do Ministério das Finanças, bancos públicos ou privados e gabinetes ministeriais. A *mão esquerda* do Estado se constitui em “vestígio, no setor do Estado, das lutas sociais do passado” (BOURDIEU, 1998, p.9).

processos de tomada de decisão, principalmente de segmentos historicamente excluídos – sem acesso a educação, saúde, emprego, entre outros.

A adoção da cultura da democracia participativa inclui, necessariamente, nas agendas políticas, “temas até então ignorados pelos sistemas políticos, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação” (SANTOS, 2002, p.59). Por conseguinte, gera conflitos e intensa disputa política, o que contraria a concepção da doutrina econômica liberal,

...com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual quanto coletiva, com o objetivo de não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade de acumulação sobre a redistribuição. (SANTOS, 2002, p.59)

Se a ideia de “sobrecarga democrática”¹² prevalecer no interior dos conselhos, estes podem se constituir em espaços de consolidação das políticas propostas unicamente pelas administrações municipais. Aliados à ideia de que o conflito e o antagonismo são extremamente perigosos para as instituições democráticas, os conselhos se tornarão uma arena política de “iguais”, com um projeto único de sociedade que rechaça as vozes que propõem outras alternativas.

À guisa de conclusão, e procurando responder à segundo questão, vale apontar questões acerca dos limites e possibilidades da esfera pública local. Em primeiro lugar, tendo em vista os novos arranjos territoriais e novos atores não-territoriais – como capital e conglomerados financeiros, que exercem grande influência na definição de políticas públicas na atual etapa transnacional de globalização – é necessário desmistificar o discurso que confere autonomia política ao nível local. É um discurso disseminado, principalmente, pelas agências multilaterais, por meio da visão limitada das “boas práticas”, e relativiza o atrelamento dessa esfera de decisão das esferas regional, nacional e global. Esse discurso nega o impacto da globalização neoliberal e das relações sociais oriundas desse processo, construídas mediante a constituição de uma pluralidade de novas configurações espaciais (MEDICI, 1999).

No entanto, o discurso que defende a impossibilidade de se estabelecerem novas práticas democráticas na esfera local que constituam uma nova gramática social

¹² Formulada em 1975 em um relatório da Comissão Trilateral preparado por Crozier, Huntington e Watanaki. Para esses autores, a sobrecarga era causada pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas “excessivas” que faziam à democracia. (SANTOS, 2002, p.60).

também deve ser relativizado. A cidade deve ser concebida como produtora e reprodutora de relações econômicas, políticas, culturais, entre outras, pois “a cidade, além de herdar desigualdades da estrutura social, as aprofunda. Há, pois, toda uma ampla luta contra a desigualdade, que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local” (VAINER, 2001, p.148).

Ao analisar o modelo liberal de democracia, Sousa Santos alerta que “o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (SANTOS, 2002, p.73). Para o autor, é imprescindível (e possível) construir complementaridades entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais, além de articulações transnacionais entre diversificadas experiências locais de democracia participativa, construindo o que denomina globalização contra-hegemônica. São estratégias transescalares que vêm a reforçar o papel da democracia participativa no sentido de criar focos de resistência à globalização neoliberal. Afinal,

uma estratégia demasiadamente centrada na luta contra uma forma de poder, mas negligenciando todas as outras, pode, por mais nobre que sejam as intenções dos ativistas, contribuir para aprofundar em vez de atenuar o fardo global da opressão que os grupos sociais subalternos carregam no seu cotidiano. (SANTOS, 2002, p.27)

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOURDIEU, P. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- COLIN, D. R. **Assistência social**: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática. Curitiba, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFPR.
- DANIEL, C. Conselhos, esfera pública e co-gestão. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.
- FUKS, M. **Democracia e políticas sociais**: considerações a respeito dos conselhos do Paraná. Porto Alegre: [s.n.], 2001. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Ciência Política, 2001, Porto Alegre.

- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais, 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais, 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- MACHADO, E. H. H.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan : FASE, 2004, p. 223-248.
- MEDICI, A. **Crisis del espacio estatal**: los espacios plurales de la globalización. La Plata: Universidad Nacional de La Plata/Instituto de Relaciones Internacionales, 1999. (Série estudios, 13).
- MOURA, R. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 40, n.3, p. 335-376, set./dez. 1997.
- SANTOS, M. H. C. Que democracia?: uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.44, n.4, p.729-771, out./dez. 2001
- SANTOS, M. R. M. **Conselhos Municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas**: o caso da metrópole fluminense. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001. Texto apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, 2001, Caxambu.
- SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia, desigualdades e governança local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. [S.l.: s.n.], 2001. Texto apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, 2001, Caxambu.
- SILVA, P. R. G.; D'ARC, H. R. Participação social: instrumento de gestão pública?: elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.30, n.2, p.44-70, mar./abr.1996.
- SOUZA, A. **Atores sociais e possibilidades de participação política de públicos de massa no Brasil**: um modelo teórico das causas e conseqüências. [S.l.: s.n.], 2002. Texto apresentado no XII Congresso Nacional dos Sociólogos, 2002, Curitiba.
- TEIXEIRA, E. C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000a.

TEIXEIRA, E. C. Sistematização, efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. A. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000b.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., Rio de Janeiro, 2001. **Ética, planejamento e construção democrática do espaço**: anais do IX Encontro... Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1, p.140-151.

INTERESSES EM DISPUTA EM PLANOS DIRETORES DA RMC

*Angela Seixas Pilotto
José Ricardo Vargas de Faria
Renato Rodrigues de Araújo*

Propõe-se, neste texto, uma análise dos Planos Diretores de três municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Quatro Barras, Quitandinha e Araucária – mapa 1), selecionados em razão de seu processo participativo e do registro das atividades de elaboração dos planos. A pesquisa baseia-se no processo de elaboração dos planos analisando os interesses em disputa em cada município com o intuito de: (i) identificar as questões reivindicadas durante a elaboração do plano e classificá-las em função dos interesses de classe; (ii) verificar qual o resultado obtido, ou seja, avaliar quem conseguiu realizar os seus interesses. Num âmbito mais geral, a pesquisa pode permitir reflexão sobre as relações de poder entre grupos e classes sociais no processo de elaboração dos Planos Diretores.

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estabeleceu o Plano Diretor como um instrumento obrigatório para a política urbana em municípios com mais de 20 mil habitantes ou que fazem parte de regiões metropolitanas. Essa obrigatoriedade, aliada a políticas e programas dos governos federal e estaduais para incentivar os municípios a elaborar seus planos, promoveu uma grande disseminação de experiências de planejamento por todo o país, cujos resultados, porém, ainda não podem ser completamente dimensionados. Nesse sentido, iniciar um processo consistente de avaliação e análise desse fenômeno recente, a partir das diversas dimensões e abordagens que o recortam, torna-se uma tarefa premente.

Neste texto, propõe-se contribuir com essa tarefa a partir de um recorte específico: a identificação e interpretação dos interesses (e dos “interessados”) que permearam os processos de elaboração e aprovação de três planos diretores na Região Metropolitana de Curitiba – RMC. Tal análise pode subsidiar a compreensão sobre as relações de poder entre grupos e classes sociais, e suas expressões no âmbito do planejamento urbano.

MAPA 1 - REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - MUNICÍPIOS PESQUISADOS EM DESTAQUE



NOTA: Elaboração dos autores

Para proceder à problematização dos planos diretores, além de considerar a obrigatoriedade legal de sua implantação pelo município, instituída pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, é necessário, ainda, compreender a emergência do planejamento urbano como atividade destacada no âmbito das ações do Estado e seus desdobramentos na produção do espaço. O planejamento é uma construção social, historicamente referenciada e, nesse sentido, expressa correlações de força e interesses específicos de classes ou grupos sociais. Sua análise, portanto, passa pelo necessário desvendamento das opções políticas, teóricas e metodológicas que o contextualizam historicamente.

Villaça (2004) empreende essa tarefa questionando o papel que o planejamento urbano cumpriria na produção das cidades, e conclui que, no Brasil, tem-se constituído fundamentalmente como “discurso, cumprindo a missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 2004, p. 222). Em um nível mais abstrato, a noção de que o planejamento opera funções na reprodução da dominação e, no caso do planejamento urbano, na reprodução das cidades submetidas aos interesses dominantes, é reafirmada frequentemente nas reflexões sobre o Estado capitalista e sobre os seus mecanismos de reprodução sistêmica. Assim, seria necessário avançar na compreensão das especificidades do caso brasileiro para complementar a tese de Villaça (2004), de que

(...) somente entendida enquanto ideologia é possível compreender a produção e principalmente a reprodução no Brasil, nos últimos 50 anos, do planejamento urbano, cristalizado na figura do plano diretor. Sustenta-se também que as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratagemas dos quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação. (VILLAÇA, 2004, p. 182)

Além disso, outro aspecto que demanda atenção é a re-emergência e re-significação da noção de planejamento participativo, bastante discutida desde o final da década de 1970. Atualmente, toma-se como senso comum – entre gestores públicos, planejadores e mesmo organizações e movimentos sociais – a ideia de que os atuais processos de planejamento, denominados participativos, introduziriam novas pautas e incorporariam diferentes sujeitos políticos na formulação das políticas públicas e estratégias de desenvolvimento urbano, promovendo uma democratização da administração pública e, em última instância, uma reformulação das relações de poder no âmbito do Estado. Romper com o senso comum e desnaturalizar a percepção sobre os processos participativos torna-se, então, mais uma tarefa essencial na compreensão desse fenômeno brasileiro recente. Não se trata de descobrir se os planos diretores foram efetivamente participativos ou simulacros de participação, mas de compreender esse processo em termos das relações estabelecidas entre atores sociais concretos.

No âmbito deste trabalho, contudo, essa questão se apresentou como primeira dificuldade (e a própria percepção dessa dificuldade já sugere algumas conclusões preliminares). A pesquisa orientou-se metodologicamente pela análise dos documentos e registros dos processos participativos em três municípios da Região Metropolitana de

Curitiba. A grande maioria desses registros não permite a identificação dos sujeitos das falas e das reivindicações. Em primeiro lugar, esse fator leva a caracterizar essa pesquisa como exploratória, na medida em que, mais do que apresentar teses ou conclusões, explora novas questões e indicações para futuras pesquisas. Em segundo lugar, essa obnubilação com relação aos sujeitos demandou uma reflexão especial, como será apresentada na sequência (*O Sujeito Indeterminado - A ausência da identificação dos agentes nos registros dos processos participativos*). E, finalmente, indicou a necessidade de se pensar em critérios de classificação das reivindicações e das falas registradas, assim como dos resultados da legislação urbana aprovada, tendo em vista que não seria possível classificá-las a partir dos interlocutores, o que teria permitido desenvolver, a partir daí, uma leitura dos sujeitos e suas relações.

Dessa forma, impõe-se um limite à opção metodológica, na medida em que a análise de discurso demandaria a leitura das falas inseridas em relações entre sujeitos “contextualizados”, ou seja, em relações de poder, fazendo emergir os sentidos – para além dos significados – das falas. Adotando a análise de conteúdo, por sua vez, procurou-se identificar categorias estruturadoras da fala e em seguida construir associações entre essas categorias e os interesses de classe.

Assim, relembando a temática do trabalho – as relações de poder nos processos participativos de elaboração de planos diretores –, a proposta de identificar as principais polêmicas manifestas e verificar de que forma poderiam estar associadas a antagonismos ou divergências entre interesses específicos de grupos ou classes sociais apoiou-se na categorização proposta por Harvey (1982), em relação à luta de classe nos processos de produção e consumo do ambiente construído. Ressalte-se, contudo, que esse recurso determina outros limites à pesquisa, pois as falas podem se constituir em reprodução da ideologia dominante – que nada mais é, segundo Marx (2008), do que a ideologia da classe dominante.

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material dominante numa dada sociedade é também a potência dominante espiritual. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles a quem são recusados os meios de produção intelectual está submetido igualmente à classe dominante. Os pensamentos dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas sob a forma de idéias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as idéias do seu domínio. (MARX, 2008, p. 29)

Assim, poder-se-ia questionar se as categorias utilizadas para operacionalizar a análise de conteúdo e, em seguida, construir as associações com interesses de classe, não se caracterizariam como expressões ideológicas. Esse questionamento

pode ser exemplificado no caso das demandas por regularização fundiária, em que a reivindicação da propriedade é incorporada nas falas da classe trabalhadora.¹ Por outro lado, considerando que a ideologia exerce, no campo das relações políticas, um papel de articulação das estruturas sociais e também de manipulação das intenções não-explícitas, argumentamos que esse fator não prejudica a análise proposta, pois, ainda que as falas de determinados grupos sociais possam expressar interesses de uma classe à qual não pertencem, não se deixou de compreender as relações entre interesses divergentes na produção das cidades e do espaço. Assim, a pesquisa se orienta para a verificação teórico-empírica dos interesses, segundo a definição de Harvey (1982), e da forma como foram mediados e encaminhados durante a elaboração dos planos diretores pesquisados.

OS SUJEITOS DAS REIVINDICAÇÕES: O CONFLITO DE CLASSE EM TORNO DO AMBIENTE CONSTRUÍDO

Na elaboração dos planos diretores aparecem interesses distintos em disputa. Na definição dos problemas da cidade e das prioridades de atuação do poder público municipal para a solução daqueles problemas, grupos de interesse articulam-se de forma a fazer valer a sua proposta. Os conflitos e disputas expressos (ou muitas vezes ocultos) na elaboração dos planos diretores são conflitos relativos ao uso e apropriação do espaço urbano e a um *projeto de cidade*.

O conteúdo das reivindicações – que levantavam os problemas da cidade ou os projetos para a cidade – feitas no processo de elaboração dos planos indica interesses que estão mediados pela classe social, definida pela posição ou situação na estrutura social e pelas relações simbólicas que se estabelecem entre as classes (BOURDIEU, 1974, p. 14). As falas também são mediadas por outras condições de quem fala, como o gênero, a etnia, o domínio da fala – que não foram identificadas nessa pesquisa. O conteúdo das reivindicações permitiu a identificação de interesses comuns, afinidades que ligam determinados sujeitos e que geraram antagonismos, diferenças e disputas na elaboração dos planos. Dessa forma, os conteúdos – enquanto expressões de interesses ligados às classes sociais – foram identificados e classificados.

A classificação dos interesses em disputa por cada *projeto de cidade* se apoia em Harvey (1982), que analisa uma das facetas da luta de classes, qual seja, a luta de classes travada no local de viver, que difere da luta de classes do local de trabalho.

¹ Sem analisar o mérito das contradições entre a segurança da posse e a agregação de valor de troca pela inclusão no mercado formal de terras, próprias do processo de regularização em um contexto de escassez de moradia digna para as classes populares.

A luta de classes do local de viver se dá sobre as condições de existência no local de residência e convivência, que se relacionam com a produção e o consumo do ambiente construído.² Harvey apresenta a tese de que a oposição entre as lutas no local de trabalho (conflito industrial, com base no trabalho) e as lutas do local de viver (conflito comunitário, da organização comunitária) nada mais é do que a luta entre o capital e o trabalho. Na aparência, esses dois tipos de luta (do viver e do trabalhar) se apresentam como dicotômicos e pautados por princípios e regras distintas, ocultados pelas lutas contra o proprietário da terra ou contra a renovação urbana (conflitos em torno do ambiente construído). Mas, na essência, o autor demonstra que os proprietários de terra apropriadores de renda e pela facção da construção civil funcionam como mediações na relação trabalho-capital, disfarçando a essência do conflito.

O autor parte do pressuposto de que há uma distinção entre diferentes tipos de capital que atuam na produção do ambiente construído. São eles:

- Aquele que busca a “apropriação da *renda*, quer seja diretamente (como os proprietários de terra, as empresas imobiliárias, etc.) ou indiretamente (como os intermediários financeiros ou outros que investem em propriedades simplesmente visando uma taxa de retorno)” (HARVEY, 1982, p. 7);
- Aquele que busca a obtenção de *juros e lucro* por meio “da construção de novos elementos no meio construído (os interesses da construção)” (HARVEY, 1982, p. 7);
- Aquele que vê na produção do ambiente construído um “dreno para o capital excedente e como um pacote de valores de uso e com vistas ao estímulo da produção e acumulação de capital” (HARVEY, 1982, p. 7), que chama de *capital em geral*.

Além disso, há ainda a *força de trabalho*, “que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como um meio de sua própria reprodução” (HARVEY, 1982, p. 7). Ou seja, a produção do espaço é mediada por tensões entre “(...) os apropriadores (procurando a renda), os construtores (procurando o lucro), os financistas (procurando juros) e o trabalho procurando se opor às formas secundárias de exploração que ocorrem no local de vida” (HARVEY, 1982, p. 34).

² Expressão que inclui “a totalidade das estruturas físicas – casas, ruas, fábricas, escritórios, sistemas de esgotos, parques, equipamentos culturais e educacionais etc.” (HARVEY, 1982, p. 6), que pode ser dividida em: a) elementos de capital fixo, e b) elementos de fundo de consumo (sendo que alguns elementos podem funcionar ora como capital fixo ora como fundo de consumo).

Essa classificação também poderia ser simplificada, tratando dos interesses pelo “valor de troca” *versus* interesses pelo “valor de uso” do/no espaço urbano. Ainda que não se possa perder de vista a relação dialética entre “valor de uso” e “valor de troca”, percebe-se tal diferenciação nos interesses pela produção e apropriação do espaço. É o que mostra Ferreira (2007), ao analisar a teoria da máquina do crescimento urbano de Logan e Molotch³ e fazer as considerações para uma teoria da máquina de crescimento paulistana:

(...) o poder público responde a uma dupla pressão: por um lado, os rentistas, i.e., o mercado imobiliário e seus diversos agentes, na busca de seus interesses e, por outro, a população, a exigir melhores condições de infra-estrutura e de serviços públicos. A principal disputa se dá, portanto, em torno dos que buscam rentabilidade com o crescimento urbano, os beneficiários do ‘valor de troca’ da cidade, o que, no caso americano, engloba um conjunto significativo de atores, dos políticos aos sindicatos, e os beneficiários do ‘valor de uso’ do espaço urbano, isto é, os moradores, inquilinos ou proprietários que não buscam ganhar com a venda de seus imóveis. De um lado, aqueles que não ganham com o crescimento físico da cidade, que querem no máximo a manutenção de sua qualidade de vida (...), e de outro os grupos para quem só interessa a busca de rentabilidade imobiliária, agentes do setor privado como empresas, comércio, universidade, etc., para quem o crescimento ininterrupto da cidade representa novas possibilidades de negócios. (FERREIRA, 2007, p. 177)

Vale ressaltar, como demonstrado por Harvey (1982), que não se trata de classificar quatro grupos sociais distintos, e sim de identificar quatro grupos de interesses distintos. Ou seja, um capitalista pode reivindicar interesses ora do capital rentista ora da força de trabalho; a própria força de trabalho pode reivindicar interesses do capital rentista.⁴ Por outro lado, uma classe pode ter interesse pelo *valor de troca* em um momento e pelo *valor de uso* em outro (como aqueles capitalistas que defendem as zonas estritamente residenciais em que vivem – *valor de uso* – mas que ao mesmo tempo podem estar interessados na apropriação da renda – *valor de troca* – em outra parte da cidade).

São esses os interesses – pela *rentabilidade* ou pelo *uso* do espaço – que poderiam estar representados nas disputas travadas na elaboração dos planos diretores. Por isso, ao analisar os planos diretores da Região Metropolitana de Curitiba, os interesses em jogo foram divididos entre aqueles relacionados à força de trabalho

³ Trata-se da teoria da *máquina de crescimento urbana*: LOGAN, John & MOLOTCH, Harvey. *Urban Fortunes: the political economy of place*. University of California Press, 1987.

⁴ Por exemplo: interesses distintos entre a classe trabalhadora que é proprietária de terra/casa e a classe trabalhadora não-proprietária; ou, interesse do capital pela diminuição do custo de reprodução da força de trabalho – e do salário – *versus* interesse do capital rentista que busca aumento da apropriação da renda fundiária, que implica em aumento do custo de reprodução da força de trabalho.

– *valor de uso* – e os relacionados ao capital – *valor de troca* (divididos em *capital em geral*, capital pela apropriação de renda, ou para obtenção de juros e lucros). Além disso, foram classificados aqueles interesses que podem corresponder a *mais de uma classe*, e aqueles *indeterminados*.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE ARAUCÁRIA, QUITANDINHA E QUATRO BARRAS

Para analisar os processos de elaboração de Planos Diretores na Região Metropolitana de Curitiba, foram selecionados municípios que: (i) tivessem realizado processo participativo de elaboração do plano; (ii) possuíssem registro do processo participativo; (iii) disponibilizassem o registro para a realização da pesquisa. Araucária, Quitandinha e Quatro Barras foram os municípios selecionados.⁵ Apresenta-se a seguir um breve relato do processo participativo de cada plano.

O município de Araucária tem forte interação com Curitiba e faz divisa com a região sul da cidade (ver figura 1). Com pouco mais de 100 mil habitantes, tem o maior PIB *per capita* dos municípios da RMC em virtude, principalmente, da localização da Refinaria da Petrobrás. Seu Plano Diretor foi elaborado em 2007 e configurado com o objetivo de conjugar a leitura técnica à comunitária, resultando em uma leitura mais completa do município. Foram realizadas 31 reuniões regionais com o intuito de mobilizar o máximo de participação e o maior número de proposições possível. Como resultado dessas reuniões regionais formulou-se o Volume II do PD da cidade – produto utilizado como base para a formulação da pesquisa.

Tal documento está organizado por região da cidade e dividido em cinco eixos: Uso e ocupação do solo e infra-estrutura; A problemática ambiental; A dinâmica socioespacial; A dinâmica econômica; e Aspectos institucionais e legais. Para cada eixo foram relatadas as deficiências, potencialidades, observações e reivindicações que a população trouxe. O resultado das reuniões serviu de base para a formulação das diretrizes traçadas no PD e a formulação do Plano de Ação.

Quitandinha, o segundo município pesquisado, tem pouco mais de 15 mil habitantes, sendo predominantemente rural. Também está localizado na porção sul da RMC,

⁵ Foi feito levantamento por telefone junto às prefeituras da RMC para identificar aquelas que tivessem registro dos processos participativos (existência de atas das reuniões públicas, filmagens, fotos). Somaram-se a isso sugestões de técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU-PR) sobre os casos em que tal processo tenha sido de especial relevância no que se refere à participação popular. Em seguida, o material para análise foi solicitado e somente nos casos em que a prefeitura disponibilizou o material – e o material foi suficiente para a análise – a pesquisa se desenvolveu.

porém mais distante de Curitiba, tendo pequena interação com o município-polo da região. Seu Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo foi feito em 2007. O documento analisado faz parte do segundo produto do processo de elaboração do Plano Diretor – a Avaliação Temática Integrada –, que contém as Proposições Técnicas e Comunitárias, Avaliação da Análise dos Dados e Diagnóstico de Avaliação.

O produto elaborado baseou-se nas consultas realizadas junto à população no período de junho a setembro de 2006, apresentando um *ranking* dos problemas levantados pela população durante a Leitura Comunitária realizada na 1.ª Audiência Pública, nas reuniões comunitárias dos diversos núcleos populacionais e nos cursos de capacitação técnica oferecidos para os técnicos municipais. No total, foram citadas 35 proposições. As contribuições da população foram classificadas de acordo com o seu aspecto: regionais, ambientais, socioeconômicas, socioespaciais, de infra-estrutura e de serviços públicos.

Por fim, Quatro Barras, que está localizada na porção leste da RMC e tem população aproximada de 18 mil habitantes. É um município que se caracteriza principalmente por aspectos ambientais – presença de mananciais, áreas de proteção e conservação ambiental. Seu Plano Diretor foi elaborado em 2006, e a participação pública foi organizada de forma similar à de Araucária.

O processo participativo de elaboração do Plano Diretor de Quatro Barras ocorreu em diferentes âmbitos: reuniões com a equipe técnica municipal e com a comissão de acompanhamento do plano (eleita na 1.ª Audiência Pública) em todas as etapas; oficinas, divididas por região da cidade e por segmentos sociais; audiências públicas. Nesses eventos foi elaborada a leitura participativa da realidade do município; feitas proposições e diretrizes para o plano, contrapondo a leitura da realidade existente e a prospecção da realidade desejada; e debatidos, alterados e aprovados o plano de ação e o projeto de lei. Baseada no material final dessas reuniões, a equipe consultora realizou uma síntese por eixo temático: Acesso universal às políticas públicas priorizando os grupos sociais mais vulneráveis; Geração de oportunidades de trabalho, priorizando grupos sociais com menor poder econômico, distribuindo renda e fortalecendo sua autonomia; Equacionar o desenvolvimento econômico com a preservação, conservação e recuperação do patrimônio socioambiental; Garantir a função social da propriedade e do território municipal; e Qualificação da gestão municipal. Essa síntese serviu de base para a formulação das diretrizes contidas na lei do Plano Diretor.

O SUJEITO INDETERMINADO: A AUSÊNCIA DA IDENTIFICAÇÃO DOS AGENTES NOS REGISTROS DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Uma das primeiras constatações da pesquisa foi a ausência de identificação ou de referência aos interlocutores do processo participativo de elaboração dos planos diretores. As falas são registradas e sistematizadas quase sempre como “demandas da população”; ou seja, apresentam-se como provenientes de um ente geral e abstrato, portanto, supostamente livres das especificidades que as tornariam interesses particulares. Assim, ao tomá-las como interesse de todos (interesse público), busca-se conferir um sentido objetivo às questões expressas durante o processo participativo. Para Rorty (1993), esse processo de objetivação está arraigado na tradição do pensamento e da cultura ocidental.

Enquanto uma pessoa (...) busca objetividade, ela se distancia das pessoas reais à sua volta não por recusar-se como um membro de algum outro grupo imaginário ou real, mas sim por ligar-se a algo que pode ser descrito como sem referência a quaisquer seres humanos particulares. A tradição na cultura ocidental que se centra na noção de busca da Verdade (...) é o exemplo mais claro da tentativa de encontrar um sentido na existência de alguém afastando-se da solidariedade em direção à objetividade. A idéia de verdade como algo a ser buscado por si mesmo, não porque será bom para o próprio indivíduo ou para a comunidade real ou imaginária de alguém, é o tema central desta tradição. (...) Nós somos os herdeiros desta tradição objetivista, que se centra em torno da suposição de que devemos nos afastar de nossa comunidade o suficiente para examiná-la à luz de algo que a transcende, a saber, aquilo que ela tem em comum com todas as outras comunidades humanas, reais e possíveis. (RORTY, 1993, p. 109-10)

Esse afastamento, que procura eliminar a referência a pessoas ou grupos particulares, específicos, é produzido não apenas pela lei do Plano Diretor – como poderia se esperar da tradição universalista do direito – mas também pelo próprio registro do processo participativo. Poder-se-ia aventar a hipótese de que o próprio “método” de participação – como técnica construída nessa mesma tradição – teria influência importante nesse distanciamento objetivista. É necessário lembrar que os critérios para seleção dos planos que seriam analisados nessa pesquisa foram: (i) a efetiva realização de um processo participativo e (ii) a disponibilidade de registros sobre esse processo. Pode-se perceber que os três planos analisados seguem, com pequenas variações, a “metodologia” largamente difundida pelo Ministério das Cidades – e referenciada em publicações⁶ –, que propõe a leitura da “Cidade que Temos” para propor a “Cidade que Queremos”. Na leitura da “Cidade

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

que Temos”, propala-se a conjugação entre o saber técnico e o saber popular, resultando em um diagnóstico participativo.

Nessa concepção, ou metodologia, os registros das audiências públicas, oficinas ou reuniões para debater o planejamento da cidade identificam demandas ou reivindicações que são sistematizadas segundo critérios técnicos (científicos) ou mesmo legais, como, por exemplo, os princípios da legislação (Constituição Federal, Estatuto da Cidade). Esses critérios, na medida em que estão além (transcendem) das relações daqueles “sujeitos participantes” em particular, exprimem um caráter objetivista.

Esse argumento não pode ser confundido com uma reposição do debate entre racionalismo e empirismo, ou seja, da precedência da razão ou da experiência. Propõe-se, pelo contrário, assim como Lefebvre (1975), que não é possível estabelecer uma dissociação entre concreto e abstrato, entre objetivo e subjetivo. Por isso, as falas só poderiam ser efetivamente compreendidas à luz das relações entre os sujeitos que as expressam. A generalização esvazia o significado das falas, pois a tentativa de universalização constitui, ao mesmo tempo, uma abstração com pretensão de objetividade, dissociada dos sujeitos e do concreto. Essa dissociação, que seria própria da lógica formal, segundo Lefebvre (1975), produz um conhecimento que se pretende independente dos sujeitos. As reivindicações dos processos participativos tornam-se, assim, discursos sem sujeitos.

É nesse sentido que se evidencia o caráter positivista dos planos participativos analisados, que traduzem uma razão sem sujeitos e têm seu ápice na formulação de uma legislação que busca um caráter universal. Para Santos (2006), essa concepção de conhecimento equipara, com pretensão de totalidade, todas as formas de conhecimento; assim, toda complexidade pode ser reduzida, quantificada matematicamente e classificada, de forma a facilitar a compreensão do todo, independentemente do objeto de estudo, seja ele “natural” ou “social”. Concepção que predomina no campo da ciência e da técnica, mas em especial do direito, com efeitos significativos na forma como se produzem os instrumentos legislativos, nesse caso, os Planos Diretores.

Assim, a indeterminação dos sujeitos, que autonomiza intencionalmente o discurso e lhe confere objetividade, constitui ao mesmo tempo seu esvaziamento. Esse fator pode ser percebido na medida em que demandas identificadas como próprias da classe trabalhadora, tais como a regularização fundiária, são incorporadas na legislação elaborada, mas sofrem uma transmutação do significado, servindo, na prática do planejamento urbano dos municípios, para garantir condições de reprodução do capital imobiliário.

REIVINDICAÇÕES E RESULTADOS NO PLANO: A EXPRESSÃO DE INTERESSES DE CLASSE

Conforme já apontado, objetiva-se verificar nas questões levantadas e reivindicadas nos planos quais interesses estavam representados e de que forma se articularam até o final da elaboração do plano, com a aprovação da lei. Apresenta-se a seguir o resultado do levantamento empírico, desenvolvido a partir dos documentos produzidos para elaboração de cada plano diretor. O levantamento consistiu na identificação das questões reivindicadas pela população nos planos e na classificação das reivindicações quanto à correspondência entre o interesse expresso e a classe social a que tal interesse se refere. Em seguida, verificou-se se tais reivindicações haviam sido atendidas no texto da lei do plano e se havia relação entre o atendimento de reivindicações e as classes de onde se originavam.

A análise se divide por município, destacando-se as questões levantadas/reivindicadas e a correlação com a lei do plano diretor. No anexo 1 encontram-se as tabelas com exemplos das questões e seus respectivos resultados nas leis.

ARAUCÁRIA

No Plano Diretor de Araucária, as questões reivindicadas com maior frequência tiveram uma ação correspondente na lei do Plano Diretor (Lei Complementar Municipal n.º 005/06). Apenas algumas reivindicações de caráter mais pontual não apareceram na lei. De maneira geral, as questões levantadas foram traduzidas na lei mantendo o objetivo e interesses iniciais, não havendo grandes diferenças.

Com base no documento analisado, foram separadas aproximadamente 130 questões que obtiveram maiores citações por parte da população. Em primeiro lugar, do ponto de vista quantitativo, estão as questões que correspondem a interesses da *força de trabalho*, representando 60% das reivindicações da população. Tais questões estão contidas em praticamente todas as áreas abordadas: habitação, saneamento básico, trabalho, infraestrutura, saúde e educação. Um exemplo de reivindicação da força de trabalho em Araucária foi a “Deficiência no saneamento básico, falta de coleta e de tratamento de esgoto e rede pluvial”, que na lei do Plano aparece como “Ampliar a rede coletora de esgotos sanitários, definindo como meta o atendimento a toda a população” (Art. 23, inciso I) e “Ampliar a rede coletora e o tratamento de esgoto sanitário” (Art. 23, inciso VII).

Em segundo lugar, 26% foram classificadas como classe *indeterminada*, em consequência da impossibilidade de classificar essas reivindicações como interesse de alguma classe específica, como no exemplo, “Crescimento dos

crimes e de usuários de drogas”, que na Lei foi contemplada nas propostas de “Implementar ações e campanhas de proteção e de valorização dos direitos da criança e do adolescente, com prioridade para temas relacionados à violência, abuso e assédio sexual, prostituição infanto-juvenil, erradicação do trabalho infantil, combate à violência doméstica e uso indevido de drogas” (Art. 41, inciso I). Devido à quantidade de frases classificadas como *indeterminadas*, existem reivindicações que correspondem a diferentes aspectos, como habitação, infraestrutura, lazer, meio ambiente, lixo, trabalho, segurança e controle social.

Das questões, 3% foram classificadas como sendo de interesse da *classe de capital em geral*, abrangendo assuntos sobre serviços sociais, infraestrutura e educação profissionalizante. Por exemplo, à reivindicação “Faltam cursos profissionalizantes para jovens e adultos”, correspondia na lei “Estabelecer parcerias entre Poder Público e entidades representativas dos setores comercial e industrial para criação de estrutura física e institucional voltada para capacitação da mão-de-obra em nível médio complementar e para oferta de estágios para alunos do ensino médio” (Art. 51, inciso IV) e “Cotas de emprego e cursos de capacitação profissional, entre outros” (Art. 128, inciso VI).

Outros 3% das questões foram relacionados à *classe de capital de apropriação de renda*, sendo incluídos em dois eixos: o Uso e Ocupação do Solo e a Problemática Ambiental. Como exemplo tem-se a reivindicação “Faltam compensações para áreas com restrições ambientais (ex. APA do Verde)”, e na lei “Estabelecer critérios de compensação pelas APA's no Município para as propriedades com uma porcentagem superior a 20% (vinte por cento) de Reserva Florestal Legal” (Art. 34, inciso IX) e “Incentivar a ampliação das áreas de matas nativas” (Art. 34, inciso VI).

Apenas 2% das questões são classificadas como sendo da *classe capital de juros e lucros*, sendo estas a respeito de infraestrutura. Exemplo: Reivindicação “Revitalização das avenidas” e na lei “Criar programa de urbanização de vias, com projetos que incluam pavimentação, calçadas, mobiliário urbano, iluminação pública e paisagismo” (Art. 17, inciso IX).

Na análise realizada, 6% das questões não puderam ser classificadas em virtude de não tratarem de temas relativos a planos diretores, como “Falta participação da comunidade nas associações de bairro” e “Vereadores e políticos só aparecem na comunidade em época de eleição”.

Nota-se que, em linhas gerais, as proposições feitas pela população que obtiveram maior frequência de repetição foram atendidas. Algumas das exceções podem ser explicadas pelo caráter pontual das questões, como a reparação de uma escola ou a melhoria de uma rua específica, e pela quantidade total de reivindicações (129),

o que torna difícil atender a todas as demandas. Apesar de essas proposições não terem correspondência direta na lei do Plano, podem ser atendidas mediante políticas públicas mais abrangentes, como o Plano de Pavimentação Municipal.

As reivindicações não atendidas (25%) seguiram aproximadamente a mesma proporção – quanto à sua classe – das reivindicações atendidas; ou seja, de todas as reivindicações não atendidas, 29% eram de classe *indeterminada*, 45% da *força de trabalho* e 3% de *apropriação de renda*, proporções similares às do total das reivindicações levantadas.

Outro ponto importante é que, ao se analisar o texto da lei do PD, nota-se que em 79% dos casos não houve mudança entre o sentido de classe da reivindicação (inicial) e aquele da lei (final); em 14% houve o processo de “indeterminação da fala”, ou seja, as proposições que foram classificadas inicialmente como sendo de uma classe, no texto da lei acabaram se tornando indeterminadas, sem possibilidade de classificação. A maioria das falas que sofreram esse processo era inicialmente de interesse da *classe força de trabalho*. Por fim, houve apenas uma ocorrência de “transmutação de classe”, em que a classificação inicial possuía um interesse de classe e o texto da lei teve característica de outra classe.

QUITANDINHA

Para avaliar a Lei do PD de Quitandinha foi analisado o Anteprojeto de Lei - Produto 4 do PD. Comparadas ao PD de Araucária e Quatro Barras, as reivindicações apontadas pela população em assuntos não relacionados ao Uso e Ocupação do Solo não obtiveram o mesmo sucesso, no sentido de realização das propostas na lei do Plano. Talvez isso possa ter ocorrido justamente pelo fato de o PD de Quitandinha possuir foco para uso e ocupação do solo.

No produto analisado, 44% das proposições da população foram classificadas como atendendo ao interesse da *força de trabalho*, como na questão “Foi identificada a necessidade de cursos que explicassem sobre os cultivos orgânicos nas comunidades”, que na lei do Plano aparece de duas formas: “Implementar programas e ações de educação ambiental formal e não formal em consonância com a Política Nacional de Educação Ambiental” (Art. 17, inciso III) e “Promover o uso sustentável de áreas verdes localizadas na área urbana e rural do Município” Art. 17, inciso IV). As áreas em que essa classificação foi feita abrangem: trabalho, educação, habitação, saneamento básico, lixo, transporte coletivo, infraestrutura, saúde e assistência social.

Em segundo lugar no número de questões levantadas (39% das proposições da população), não se conseguiu destacar a classe de origem, sendo, portanto,

questões *indeterminadas*. Os aspectos referentes a essa classificação foram abrangentes: infraestrutura, meio ambiente, serviços públicos, educação, saúde e segurança. Exemplo de questão classificada como *indeterminada* seria: “Foi indicada a falta de policiamento no município, capaz de atender a todas as comunidades, inclusive a sede”, que não foi contemplada na lei do Plano.

Outros 17% das reivindicações que aparecem no documento foram classificados como interesses da classe *capital em geral*, referentes aos assuntos: desenvolvimento econômico e educação profissionalizante. Como exemplo, tem-se: “Um dos maiores problemas dos produtores da área rural está relacionado aos atravessadores. Por esse fato foi sugerido que sejam tiradas notas fiscais das vendas dos produtos”, questão que na lei do Plano aparece como “Promover o desenvolvimento da agroindústria e da produção rural familiar certificada” (Art. 20, inciso VII).

Não foi encontrada nenhuma citação das participações que pudesse ser classificada como *capital de apropriação de renda*, nem da classe *capital de juros e lucros*.

Dos municípios pesquisados, foi em Quitandinha que houve a maior proporção de proposições não atendidas. Das 35 reivindicações contidas no documento analisado, 37% não foram atendidas. Uma justificativa possível seria a mesma de Araucária, a especificidade de algumas questões, o que não explica no entanto a não realização de outras reivindicações. Das questões não atendidas, 66% eram classificadas como da classe *indeterminada* e 33% como *força de trabalho*. Aqui nota-se que todas as proposições referentes à classe *capital em geral* tiveram alguma menção na lei do PD.

Ao analisar o texto da lei do Plano, vê-se que em 76% das reivindicações não houve mudança do sentido de classe expresso *a priori*; em 15% das ocasiões houve a “transmutação” de classe, a reivindicação que inicialmente caracterizava-se como sendo de uma classe, na Lei aparece como representando uma outra; e em 11% dos casos houve a “indeterminação”, quando proposições que no início representavam uma classe, na Lei passaram a não caracterizar nenhum interesse de classe.

QUATRO BARRAS

O Plano Diretor de Quatro Barras, de uma maneira geral, seguiu os padrões dos outros planos analisados, tanto na proporção de reivindicações por classe como na porcentagem de questões não atendidas na lei do PD. Assim como nos demais municípios, algumas reivindicações – muito gerais ou muito específicas – não foram atendidas. O documento analisado foi o Projeto de Lei do Plano Diretor de Quatro Barras.

Como verificado nos outros municípios, questões relacionadas à *força de trabalho* foram as que tiveram maior incidência, aqui com 50%. As áreas temáticas dessa classe foram principalmente: transporte coletivo, educação, desenvolvimento econômico, saúde, saneamento e trabalho. Exemplo: reivindicação por “Transporte coletivo”, na lei do Plano aparece como “Implementar uma política de transporte e circulação que proporcione acesso amplo e democrático ao espaço urbano de Quatro Barras e região metropolitana, visando à integração dos bairros, inclusão socioespacial e priorizando os pedestres e os meios de transporte não motorizados, permitindo ainda a concorrência para concessão do transporte coletivo e o controle social sobre as empresas concessionárias” (art. 17, inciso I).

As questões classificadas como *indeterminadas* apareceram em 36% das proposições. Os assuntos relativos às questões *indeterminadas* foram: infraestrutura viária, segurança, serviços públicos, transporte, habitação e infraestrutura. Exemplo: a reivindicação “Segurança pública”, na lei do Plano aparece como “Desenvolver e implantar política municipal de redução da violência em âmbito urbano e rural a qual contemple ações preventivas estabelecidas por medidas de natureza institucional e de cooperação entre os entes federal, estadual e municipal” (art. 18, inciso IV).

Foram classificadas como da classe *capital em geral* 8% das proposições. Estas foram principalmente relacionadas ao apelo ao desenvolvimento econômico. Exemplo: “Turismo pouco explorado” na Lei aparece como “Implementar plano de desenvolvimento do turismo sustentável e integrado regionalmente, como forma de melhor utilizar o potencial do município além de dinamizar a oferta de equipamentos e serviços ligados à atividade turística” (Art. 15, inciso II). Das questões, 5% foram classificadas como referentes à classe *capital de juros e lucro*, principalmente nas áreas de infraestrutura e educação profissionalizante.

Apenas 1% das reivindicações foram classificadas como sendo da classe *capital de apropriação de renda*, e abordam o uso e ocupação do solo.

Assim como nos outros municípios, aproximadamente 30% das reivindicações não foram atendidas. Algumas das justificativas possíveis para o fato são as mesmas observadas em Araucária: a especificidade de algumas reivindicações e o grande número de reivindicações observadas (165 no total).

Do total de não atendidas, 47% referem-se à classe *indeterminada*, 42% à *força de trabalho*, 8% à *capital em geral* e 4% à *capital de juros e lucro*.

Ao analisar o texto da lei do PD, observa-se que, das reivindicações que obtiveram alguma menção no Plano, em 69% dos casos houve a manutenção do sentido de classe (entre a reivindicação e o texto da lei); em 21% das proposições houve o processo de “indeterminação” das questões (que tinham uma classe e se tornaram indeterminadas); e em 9% dos casos houve a “transmutação” de classe.

RELAÇÕES DE PODER NOS PLANOS DIRETORES – PLANEJAMENTO PARA QUEM?

Ao empreender a tentativa de compreender aspectos sobre as relações de poder existentes na elaboração dos Planos Diretores, verifica-se, primeiramente, que a generalização, enquanto processo de abstração, pode levar à perda do significado da demanda real. Ou seja, um processo que parte da fala de cada morador – a *demanda real* – nas reuniões participativas dos planos, passa por um processo de abstração – de filtros, classificações, mudança de forma e de linguagem, interpretações – que faz com que o significado daquela demanda se perca no processo ou, ainda, ganhe outro sentido em relação à reivindicação concreta. É claro que há um processo inevitável de generalização para, do processo participativo, se elaborar a lei. Porém, isso traz um recorte, um filtro, que representa uma visão de mundo – condicionado por ideias e pensamentos – daqueles que elaboram o plano. O que pode resultar em mudança de sentido do que foi colocado, e implicar em alteração dos interesses.

Ainda que a pesquisa tenha tido diversos limites e, portanto, tenha pretendido apenas lançar novas questões para o entendimento dos processos participativos no planejamento urbano, algumas possibilidades podem ser formuladas com base nos resultados apresentados no item anterior (Reivindicações e resultados...). Primeiramente, pode-se apontar que o resultado da participação da população na elaboração dos Planos Diretores não pode ser desprezado na medida em que, em todos os casos analisados, a distribuição dos interesses de classe no resultado final da lei mantém uma proporção similar à distribuição desses interesses nas questões reivindicadas durante os processos de consulta. Por esse raciocínio, seria possível supor que o grupo ou classe que não participa, ou participa pouco, terá poucos interesses expressos no Plano Diretor. Alternativamente, seria possível considerar que o planejamento, enquanto processo de reprodução de discursos, assim como as reivindicações durante os processos participativos, são expressões específicas de relações sociais gerais inseridas em dinâmicas próprias de poder. Nesse sentido, a correlação de forças não se alteraria substancialmente ainda em função do processo de participação, mas, ao contrário, reproduziria essas relações. Seria necessário investigar, desse modo, outros processos políticos ocorridos nos locais pesquisados para permitir uma análise comparativa dos respectivos resultados. Essas duas possibilidades poderiam explicar o fato de que o Município de Quatro Barras tenha apresentado um resultado ligeiramente diferente dos outros municípios, no sentido de que as reivindicações classificadas como sendo da *força de trabalho* foram mais atendidas que as demais.

Finalmente, cabe ressaltar que o resultado deste trabalho, na medida em que se constitui como uma primeira aproximação desses autores em relação às questões da participação no planejamento urbano, deve suscitar questionamentos e críticas, de modo que se avance na problemática proposta. Um estudo teórico-empírico das relações de poder no planejamento urbano passa pela análise das relações estabelecidas entre pessoas, objetos e fatos, sob a ótica da compreensão dos mecanismos de articulação, contraditória e conflituosa ou não, entre interesses e posições dos agentes da produção das cidades. A questão para o pensamento crítico é a análise da “natureza” dessas relações e das ordens de justificativa e processos de legitimação de determinadas “verdades urbanas”.

REFERÊNCIAS

- ARAUCÁRIA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo de Araucária**. Araucária, 2006. v. 2. Propostas.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Ed. Unesp; Salvador: ANPUR, 2007.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, ano 2, n. 6, 1982, p. 6-35.
- LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal . Lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A Ideologia Alemã**. Disponível <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2233>. Acessado em: 15 dez. 2008.
- QUATRO BARRAS. Prefeitura Municipal. **Projeto de Lei Complementar nº 001/2006**. Disponível em: <http://www.quatrobarrasparana.com.br/Plano/PLANO_DIRETOR.pdf>.
- QUITANDINHA. Prefeitura Municipal. **Minutas de Anteprojeto de Leis**. 25 de Julho de 2007.
- QUITANDINHA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Municipal de Uso e Ocupação do Solo de Quitandinha**. Quitandinha, 2007. Produto 2, Avaliação Temática Integrada.
- RORTY, Richard. Solidariedade ou objetividade? **Novos Estudos**, n. 36, São Paulo: CEBRAP, jul. 1993, p. 109-121.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, C.; SHIFFER, S. (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. da USP, 2004.

ANEXO 1 - RESUMO DO LEVANTAMENTO EMPÍRICO

ARAUUCÁRIA		Força de Trabalho	
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor	Análise do Resultado na Lei	Referência
Sistema de iluminação pública deficiente.	Criar programa de urbanização de vias, com projetos que incluam pavimentação, calçadas, mobiliário urbano, iluminação pública e paisagismo.	Mantido o sentido	Art. 17 - IX
Baixa produção da Companhia de Habitação do município.	Atuar em conjunto com o Estado e a União para atender à demanda de moradias mediante programas de financiamento, de projetos e de produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda.	Mantido o sentido	Art. 38 - II
Falta de CEP para casas e ruas.	Implantar a denominação de estradas e numeração das casas solicitando o respectivo CEP.	Mantido o sentido	Art. 15 - XVII
Telefone "solidário" para baixa renda nos moldes da Copel e Saneapar.	Nada.	Não contemplado	
Deficiência no saneamento básico, falta de coleta e de tratamento de esgoto e rede pluvial.	Ampliar a rede coletora de esgotos sanitários, definindo como meta o atendimento a toda a população.	Mantido o sentido	Art. 23 - I
Falta de melhorias nos equipamentos de lazer já instalados.	Recuperar os equipamentos de esportes e lazer, adequando-os às necessidades da comunidade.	Mantido o sentido	Art. 55 - I
Falta de oportunidades de emprego.	Desenvolver ações voltadas para o apoio às iniciativas de cooperativismo/associativismo, visando atender famílias de baixa renda.	Mantido o sentido	Art. 40 - VII
Falta de posto de saúde 24 horas com equipe de atendimento.	Nada.	Não contemplado	
Não-contratação dos moradores do município pelas empresas e indústrias de Araucária.	Promover o desenvolvimento de micro e pequenas empresas.	Indeterminação	Art. 61 - X
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor	Análise do resultado na Lei	Referência
Falta e demora no processo de regularização de terras.	Definir procedimentos e normas para regulamentar as ocupações com caráter urbano, porém localizadas na área rural.	Mantido o sentido	Art. 15 - VII
Exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança para todos os empreendimentos com mais de 1.000 m ² .	Elaborar critérios para a aprovação de projetos de construções de atividades geradoras de impactos de vizinhança, tais como indústrias, comércio, serviços, empreendimentos logísticos, empreendimentos agrícolas (granjas avícolas, de suinocultura e assemelhados), locais de aglomeração de pessoas, e outros.	Mantido o sentido	Art. 15 - I
Ampliação da coleta seletiva e programa para reciclagem.	Ampliar e fortalecer o Programa de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos, com ações de coleta seletiva, compostagem, reciclagem e educação ambiental, incluindo áreas rurais.	Mantido o sentido	Art. 26 - XI
Falta de acesso à internet e telefones na área rural.	Nada.	Não contemplado	
Falta de segurança pública.	Nada.	Não contemplado	
Falta de orçamento participativo e transparência nos gastos públicos.	Melhorar o sistema de comunicação, promovendo aumento da divulgação de informações sobre ações, projetos, finanças, legislação, entre outros, utilizando os meios de comunicação apropriados para cada caso, tais como rádio, jornais, internet e outros.	Indeterminação	Art. 71 - IV
Capital em geral	Lei do Plano Diretor	Análise do Resultado na Lei	Referência
Questões Levantadas/Reivindicadas	Estabelecer parcerias entre Poder Público e entidades representativas dos setores comercial e industrial para a criação de estrutura física e institucional voltada à capacitação da mão-de-obra em nível médio complementar e a oferta de estágios para alunos do Ensino Médio.	Mantido o sentido	Art. 51 - IV
Faltam projetos de incentivo ao primeiro emprego.		Mantido o sentido	Art. 51 - IV
Falta de cursos profissionalizantes para jovens e adultos.		Mantido o sentido	Art. 51 - IV
Capital apropriação de renda	Lei do Plano Diretor	Análise do Resultado na Lei	Referência
Questões Levantadas/Reivindicadas	Investir no sistema de fiscalização integrado das áreas de preservação e proteção ambiental e áreas próprias do município, de forma a impedir o surgimento de novas ocupações irregulares.	Mantido o sentido	Art. 38 - VI
Inibir, controlar novas invasões na área rural.	Nada.	Não contemplado	
Reduzir impostos (PTU elevado).	Estabelecer critérios de compensação pelas APAs no município para as propriedades com uma percentagem superior a 20% (vinte por cento) de Reserva Florestal Legal.	Mantido o sentido	Art. 34 - IX
Falta de compensações para áreas com restrições ambientais (ex. APA do Verde).			
Capital juros e lucro	Lei do Plano Diretor	Análise do Resultado na Lei	Referência
Questões Levantadas/Reivindicadas	Criar programa de urbanização de vias, com projetos que incluam pavimentação, calçadas, mobiliário urbano, iluminação pública e paisagismo.	Mantido o sentido	Art. 17 - IX

QUATRO BARRAS

	Lei do Plano Diretor	Força de Trabalho	Análise do resultado na Lei	Referência
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor			
Transporte coletivo.	Implementar uma política de transporte e circulação que proporcione acesso amplo e democrático ao espaço urbano de Quatro Barras e Região Metropolitana, visando à integração dos bairros. Inclusão socioespacial e priorizando os pedestres e os meios de transporte não motorizados, permitindo ainda a concorrência para concessão do transporte coletivo e o controle social sobre as empresas concessionárias.		Mantido o sentido	Art. 17 - I
Educação e saúde de um modo geral.	Implantar e/ou adequar equipamentos públicos (lazer, cultura, saúde, educação, etc.) a partir da demanda real e estimada de cada unidade territorial com base no sistema de avaliação comunitária.		Mantido o sentido	Art. 14. - II
Falta de emprego.	Implementar um programa de qualificação profissional que possibilite a inclusão social dos trabalhadores locais nas diversas atividades econômicas existentes no município: setores primário, secundário e terciário.		Mantido o sentido	Art. 15 - I
Falta de emprego.	Desenvolver programa de diversificação e dinamização das atividades econômicas (artesanato, agricultura, turismo, comércio, indústria e agroindústria), objetivando assegurar a geração da renda e otimização na sua distribuição, qualificando e priorizando os pequenos produtores e pequenos empresários do município.		Transmutação de classe	Art. 15 - III
Falta de vagas nas creches.	Nada.		Não contemplado	
Questões ambientais e de saneamento.	Investir em saneamento ambiental monitorando indicadores e ampliando o acesso à infraestrutura.		Mantido o sentido	Art. 16 - IV
Telefone público.	Nada.		Não contemplado	
		Indeterminada		
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor		Análise do resultado na Lei	Referência
Praça sem arborização.	As áreas urbanas desprovidas de arborização deverão ser gradualmente arborizadas, de acordo com o Plano de Arborização Municipal.		Mantido o sentido	Art. 59
Segurança pública.	Desenvolver e implantar política municipal de redução da violência em âmbito urbano e rural, que contemple ações preventivas estabelecidas por medidas de natureza institucional e de cooperação entre os entes federal, estadual e municipal.		Mantido o sentido	Art. 18 - IV
Perturbação da ordem pública.	Nada.		Não contemplado	Art. 17 - III
Estabilização das leis vigentes.	Nada.		Não contemplado	
Pavimentação.	Realizar obras de urbanização, como abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água e esgoto e iluminação pública.		Mantido o sentido	Art. 125 - I
Capacitação dos gestores.	Promover a qualificação permanente do servidor público municipal. Capital em geral		Mantido o sentido	Art. 18 - V
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor		Análise do resultado na Lei	Referência
Turismo (falta de exploração da atividade).	Implementar plano de desenvolvimento do turismo sustentável e integrado regionalmente, como forma de melhor utilizar o potencial do município além de dinamizar a oferta de equipamentos e serviços ligados à atividade turística.		Indeterminação	Art. 15 - II
Engessamento ambiental.	Nada.		Não contemplado	
		Capital Juros e lucro		
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor		Análise do resultado na Lei	Referência
Falta de capacitação da mão-de-obra local.	Implementar um programa de qualificação profissional que possibilite a inclusão social dos trabalhadores locais nas diversas atividades econômicas existentes no município: setores primário, secundário e terciário.		Mantido o sentido	Art. 15 - I

QUATRO BARRAS		Força de trabalho	
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor	Análise do resultado na Lei	Referência
Transporte coletivo.	Implementar uma política de transporte e circulação que proporcione acesso amplo e democrático ao espaço urbano de Quatro Barras e Região Metropolitana, visando à integração dos bairros, inclusão socioespacial e priorizando os pedestres e os meios de transporte não motorizados, permitindo ainda a concorrência para concessão do transporte coletivo e o controle social sobre as empresas concessionárias. Implantar e/ou adequar equipamentos públicos (lazer, cultura, saúde, educação, etc.) a partir da demanda real e estimada de cada unidade territorial com base no sistema de avaliação comunitária.	Mantido o sentido	Art. 17 - I
Educação e saúde de um modo geral.	Implementar um programa de qualificação profissional que possibilite a inclusão social dos trabalhadores locais nas diversas atividades econômicas existentes no município: setores primário, secundário e terciário.	Mantido o sentido	Art. 14 - II
Falta de emprego.	Desenvolver programa de diversificação e dinamização das atividades econômicas (artesanato, agricultura, turismo, comércio, indústria e agroindústria), objetivando assegurar a geração da renda e otimização na sua distribuição, qualificando e priorizando os pequenos produtores e pequenos empresários do município.	Mantido o sentido	Art. 15 - I
Falta de vagas nas creches.	Nada.	Não contemplado	Art. 15 - III
Questões ambientais e de saneamento.	Investir em saneamento ambiental monitorando indicadores e ampliando o acesso à infraestrutura.	Mantido o sentido	Art. 16 - IV
Telefone público.	Nada.	Não contemplado	
Questões Levantadas/Reivindicadas	Indeterminada		
Praça sem arborização.	Lei do Plano Diretor As áreas urbanas desprovidas de arborização deverão ser gradualmente arborizadas, de acordo com o Plano de Arborização Municipal.	Análise do resultado na Lei Mantido o sentido	Referência Art. 59
Segurança pública.	Desenvolver e implantar política municipal de redução da violência em âmbito urbano e rural, que contemple ações preventivas estabelecidas por medidas de natureza institucional e de cooperação entre os entes federal, estadual e municipal.	Mantido o sentido	Art. 18 - IV
Perturbação da ordem pública.	Nada.	Não contemplado	Art. 17 - III
Estabilização das leis vigentes.	Nada.	Não contemplado	
Pavimentação.	Realizar obras de urbanização, como abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água e esgoto e iluminação pública.	Mantido o sentido	Art. 125 - I
Capacitação dos gestores.	Promover a qualificação permanente do servidor público municipal. Capital em geral	Mantido o sentido	Art. 18 - V
Questões Levantadas/Reivindicadas	Lei do Plano Diretor	Análise do resultado na Lei	Referência
Turismo (falta de exploração da atividade).	Implementar plano de desenvolvimento do turismo sustentável e integrado regionalmente, como forma de melhor utilizar o potencial do município além de dinamizar a oferta de equipamentos e serviços ligados à atividade turística.	Indeterminação	Art. 15 - II
Engessamento ambiental.	Nada.	Não contemplado	
Questões Levantadas/Reivindicadas	Capital Juros e lucro		
Falta de capacitação da mão-de-obra local.	Lei do Plano Diretor Implementar um programa de qualificação profissional que possibilite a inclusão social dos trabalhadores locais nas diversas atividades econômicas existentes no município: setores primário, secundário e terciário.	Análise do resultado na Lei Mantido o sentido	Referência Art. 15 - I



INTRODUÇÃO

A pesquisa acerca dos planos diretores da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) se deteve primordialmente na presença de elementos que introduzam a dimensão metropolitana no conteúdo dos planos, pois seu objetivo é verificar a apreensão por parte do Poder Público e da sociedade civil quanto a essa dimensão e sua consequente positivação nas leis do Plano Diretor.

Foram identificados os temas recorrentes, que absorveram a dimensão metropolitana no âmbito da lei, em especial aqueles relacionados às funções públicas de interesse comum. Ressaltam-se a habitação, o planejamento territorial, o saneamento ambiental e a gestão democrática das cidades.

A leitura da legislação dos planos diretores revelou as abordagens dos temas tratados nas leis e permitiu traçar um comparativo entre os municípios, apontando aproximações e distanciamentos das concepções sobre a dimensão metropolitana.

Para a realização da pesquisa foram analisados os planos diretores correspondentes aos municípios que compõem o primeiro anel da Região Metropolitana, que configuram uma mancha única de ocupação e que “formam com Curitiba um fato urbano único” (MOURA, 2003, p.3).

Foram objetos de pesquisa apenas aqueles municípios que tiveram seus planos diretores aprovados na Câmara Municipal. Dos 26 municípios que atualmente compõem a RMC, apenas 11 tiveram seus planos devidamente aprovados, todos componentes do primeiro anel metropolitano (quadro 1).

¹ O autor agradece a colaboração de Carolina Caraíba na realização da pesquisa que subsidiou este trabalho.

QUADRO 1 - LEIS DOS PLANOS DIRETORES E DATA DA APROVAÇÃO, SEGUNDO MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

MUNICÍPIO	NÚMERO DA LEI	DATA
Curitiba	Lei n° 11.266/04	16 de dezembro de 2006
Almirante Tamandaré	Lei Complementar n° 1/2006	03 de outubro de 2006
Araucária	Lei Complementar n°5/2006	18 de setembro de 2006
Campina Grande do Sul	Lei n° 49/2004	27 de dezembro de 2004
Campo Largo	Lei n° 1812/2005	08 de março de 2005
Colombo	Lei n° 875/2004	16 de fevereiro de 2004
Fazenda Rio Grande	Lei Complementar n° 4/2006	15 de setembro de 2006
Pinhais	Lei n° 505/2001	26 de dezembro de 2001
Piraquara	Lei n°854/2006	09 de outubro de 2006
Quatro Barras	Lei n° 01/2006	15 de agosto de 2006
São José dos Pinhais	Lei Complementar n° 09/2004	23 de dezembro de 2004

FONTE: Legislações Municipais

DA CIDADE À METRÓPOLE: UM POUCO SOBRE A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO DA RMC

No processo migratório campo-cidade, desencadeado pelo crescente processo de industrialização dos anos 60 e 70, algumas regiões do país, e nelas algumas poucas cidades, passaram a concentrar o crescimento populacional e o investimento produtivo e financeiro. A densificação da ocupação se deu conjuntamente com sua expansão horizontal, criando entre os municípios relações intensas quanto ao uso e ocupação do solo, transporte, entre outros aspectos (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Assim, cidades gradativamente deixam de possuir suas fronteiras materiais claramente definidas, ao se configurarem como

conjuntos complexos de teias organizacionais com diversidades e singularidades que geram forte multiplicação de projetos e jogos cooperativos. [...] Atualmente, a existência de uma cidade pode estar associada à sua possibilidade de articular-se a uma ou várias redes, como um “ninho de comutações”. (HARDT; HARDT; REZENDE, 2007, p.1)

As cidades conquistaram lugar sem precedente na história ao longo do século XX, transformando-se na expressão máxima da sociedade atual. Para além dos números, é das cidades que emanam os fluxos decisórios que comandam o capitalismo atual, e é para elas que convergem as riquezas geradas em diferentes lugares e de diferentes formas; mas é também nas cidades que se observam as maiores contradições, as manifestações mais fortes da violência, da pobreza e da exclusão (FIRKOWSKI, 2002). É nesse contexto que a Região Metropolitana

de Curitiba teve seu surgimento institucional no ano de 1973, com o advento da Lei Federal 14/73,² sofrendo posteriores alterações legais³ – nestas, outros municípios se incorporaram à institucionalidade da Região Metropolitana, alguns distantes mais de 40 km da cidade-polo. Esse momento de surgimento, pode-se dizer, estava atrelado à ideia de uma centralidade do Estado na regulação e implementação de políticas urbanas metropolitanas (AZEVEDO; GUIA, 2004). Como observam alguns pesquisadores, as estruturas criadas eram completamente prefixadas e hierárquicas.

A ocupação do espaço metropolitano da região de Curitiba se intensificou nos anos 90, comparativamente com as demais regiões metropolitanas do país. O processo de expansão da ocupação para além dos limites administrativos do município de Curitiba teve como causas as restrições impostas pelo planejamento urbano da cidade e a facilidade em aquisição da moradia nos demais municípios.

Em vez de preparar Curitiba, e conseqüentemente a Região Metropolitana, para a nova dimensão metropolitana resultante das transformações desses últimos anos, impulsionadas pelo processo de globalização econômica e inserção no “mercado” de cidades competitivas, o plano conservou as estruturas urbanas existentes e intensificou a implementação de equipamentos e medidas urbanísticas que valorizaram extraordinariamente o solo da cidade. Em decorrência disso, a ocupação e o uso desse espaço tornaram-se cada vez mais seletivos. Assim, o planejamento urbano intensificou as diferenças sociais intrametropolitanas trazendo conseqüências negativas para a população que vive na RMC, em detrimento de garantia de direitos, como moradia, transporte, saneamento ambiental, trabalho e meio ambiente (MOURA, 2003).

Um exemplo é o processo de crescimento de ocupações irregulares nos municípios limítrofes a Curitiba, como Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais – neste, localiza-se umas das maiores ocupações irregulares, com aproximadamente 23 mil habitantes. Isso confirma que, na Região Metropolitana de Curitiba, tem-se atualmente “espaços que expressam a pobreza e a riqueza, o moderno e o arcaico; coexistem loteamentos de luxo com ocupações irregulares; indústrias modernas e tradicionais, o subemprego e os serviços especializados.” (MOURA, 2003, p.28).

² Sua composição original era: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

³ Lei Estadual 11.027/94 (inserindo Cerro Azul, Doutor Ulysses, Quitandinha e Tijucas do Sul); Lei 11.096/95 (Adrianópolis); Lei 12.125/98 (Agudos do Sul) e Lei 13.512/02 (Lapa). Desses municípios, foram desmembrados Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Itaperuçu, Pinhais e Tunas do Paraná, que permaneceram integrados ao território da RMC.

DEFINIÇÃO DE MECANISMOS DE GESTÃO METROPOLITANA

A possibilidade de gestão no âmbito metropolitano foi reforçada com o Artigo 25, § 3.º, da Constituição Federal de 1988, passando a se constituir como possível unidade de planejamento no tocante às funções públicas de interesse comum.

Mesmo com esse reconhecimento, não houve um amadurecimento da política governamental metropolitana, que se manteve refém da complexidade inerente à necessária ação articulada interinstâncias administrativas. Concorde-se, assim, com Ultramari e Moura (1994, p.107), para quem esse espaço, “ao romper seus recortes internos e tornar-se uno e indelimitável, passa a conviver com a autonomia municipal, que representa poderes políticos nem sempre concordantes”.

No Paraná, o processo de gestão regional tem como suporte a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), criada em 1974, por intermédio da Lei Estadual n.º 6.517, e de sua regulamentação, em 1975, pelo Decreto Estadual n.º 747. Apesar de haver propostas institucionais quanto à partilha do poder na gestão metropolitana, o que se pode notar é ainda a primazia da força decisória do município de Curitiba, permanecendo os demais ainda com “baixo poder de pressão, de pactuação e negociação política”. (MOURA, 2003, p.37).

Da análise desse período, pode-se inferir que as ações de caráter metropolitano ainda são fortemente dependentes da ação política e técnica do órgão metropolitano, cuja capacidade de ação se reflete diretamente sobre a efetividade das relações supramunicipais (HARDT; HARDT; REZENDE, 2007). O desafio para a Região Metropolitana passa pela necessidade de um planejamento que viabilize a integração de políticas públicas garantindo a inserção de parcelas excluídas da população e a democratização da terra no espaço metropolitano.

A história do planejamento metropolitano não se mostra satisfatória. Apesar do cumprimento da formalidade da exigência de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) para a unidade metropolitana instituída – o que foi feito no ano de 1978 –, esse plano tornou-se defasado antes mesmo de ser concluído, diante das céleres mudanças provocadas pela metropolização.

O PDI, ao tratar da análise intrarregional da RMC, admitia que a realidade urbana estava altamente concentrada no município-polo, com algumas áreas adjacentes fracamente estruturadas em termos urbanos, e o restante do conjunto da região imerso em características tipicamente rurais, donde se depreendia a necessidade de tratamento global da área, não meramente sob o enfoque do desenvolvimento urbano, mas sim da organização territorial (COMEC, 1978). A própria reavaliação dos resultados do PDI, mesmo que parcial, feita no início da década de 1980,

no âmbito do governo estadual, manteve-se aquém das necessidades, pois ainda permaneceu um hiato entre a dinâmica metropolitana e o processo de planejamento (FIRKOWISKI, 2002, p.7).

No início da década de 2000, as dificuldades de gestão se manifestam mais agudamente e o PDI é novamente retomado, passando por um processo de análise e reelaboração de estratégias de intervenção e controle de uso e ocupação do território, tendo sido concluído no final de 2002. Embora se possa considerar legítimo esse ajuste de proposições, nos termos da nova orientação política a ser dada à RMC, pelo novo governo que assumia o Estado em 2003, o plano não foi efetivamente aprovado pelas instâncias de decisão metropolitanas. O processo de participação na elaboração do plano, anunciado como um avanço pretendido, também não teve continuidade, restringindo-se, em sua análise e ajustes, à equipe técnica interna designada para tal função. Como consequência, foi adiada, senão definitivamente comprometida, a efetividade das proposições formuladas nesse plano (HARDT; HARDT; REZENDE, 2007).

No cenário objetivado pelo planejamento da Região Metropolitana de Curitiba, na revisão do PDI, foram demarcados como idéia-força os conceitos de metrópole competitiva, sustentável e solidária, cuja perspectiva de viabilização se fundamenta, entre outros itens, na participação da sociedade no processo decisório; ou seja, pressupõe uma formatação de gestão na qual a participação da população desempenha fator primordial para o desenvolvimento, sendo mesmo a sua razão e finalidade (LIMA, 2004).

Entretanto, conforme resultados preliminares da análise institucional do PDI, o processo de gestão metropolitana atualmente apresenta-se desgastado e ineficaz. Os maiores problemas encontram-se aliados às questões político-partidárias envolvidas, à descontinuidade de governos, à falta de integração e articulação intersetorial e interinstitucional dos entes responsáveis pela execução das políticas municipais e estaduais, às desigualdades entre os municípios para a participação nos processos de discussão e gestão, à hegemonia apresentada pelo município de Curitiba e à inexistência de instrumentos para a integração das organizações envolvidas com o planejamento metropolitano (POLLI, 2007).

PLANOS DIRETORES: COMO INCORPORAM O METROPOLITANO

Os planos diretores, concebidos como instrumento principal para o planejamento dos municípios, trazem consigo ainda uma perspectiva municipalista, na qual a questão metropolitana está longe de ser prioritária. Essa ótica municipalista reforça a política de “fragmentação da ação pública circunscrita ao espaço local” (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p.117).

Se o que está ou deveria estar expresso nos planos diretores dos municípios de determinada região metropolitana são demandas, desejos, sonhos da população que a conforma, pode-se verificar que alguns dos problemas metropolitanos talvez não existam de fato para a totalidade dos municípios que a compõem, já que passam despercebidos no processo de formulação dos planos diretores.

No caso da RMC, esses planos não encontram respaldo ou orientação em um processo de planejamento metropolitano, dado que o PDI da Região Metropolitana de Curitiba também passa por um contínuo desgaste, um sucessivo desajuste em relação à realidade metropolitana e aos desejos de seus cidadãos.

Buscando colocar em discussão o processo de formulação da política urbana, por meio da elaboração dos planos diretores dos municípios da RMC, pretende-se analisar em que nível houve alguma preocupação metropolitana no tocante a temas de interesse comum, e quanto transparecem os princípios da complementaridade no conteúdo desses planos.

A análise dos planos diretores incidirá naqueles correspondentes a Curitiba e aos municípios do primeiro anel de integração da Região Metropolitana de Curitiba, conforme Moura (2003). Nesses planos, alguns dos temas metropolitanos aparecem em razão de se tratarem de aspectos nos quais se apresenta a necessidade de uma gestão compartilhada pelos municípios. Para tanto, a ideia de consórcios intermunicipais é apontada como melhor solução para suprir as demandas específicas e tornar mais ágil o funcionamento da prestação de serviços, como o consórcio metropolitano de resíduos sólidos, do lixo, no caso da Região Metropolitana de Curitiba.

Na análise realizada, um dos focos foi tentar perceber-se a perspectiva metropolitana, que deveria constar das leis, foi tratada no âmbito dos “princípios”, “diretrizes” ou dos “objetivos” a serem alcançados. Esse tratamento é importante pois, dependendo da técnica legislativa adotada para a elaboração das leis dos planos diretores, garante-se maior aplicabilidade dos dispositivos e uma interpretação coerente das normas que constituem a lei. O modo de disposição das normas jurídicas atinentes à dimensão metropolitana representa uma opção política do poder público e da sociedade civil, ou pelo menos assim deveria ser.

Verifica-se que, na grande maioria dos planos diretores analisados, há um grave problema de autoaplicabilidade, pois os temas metropolitanos são tratado como “questões gerais”, não havendo o detalhamento necessário para a aplicabilidade imediata de certos instrumentos; além do que, não é explicitado o modo de implementação de determinados planos, programas e ações estratégicas dispostos para o município.

A importância de a dimensão metropolitana e, mais especificamente, a função social da propriedade, figurarem como princípios do Plano Diretor reside no fato de que os princípios e os objetivos de uma determinada lei podem ter função dupla: hermenêutica e normativa (CANOTILHO, 1998). Quanto à perspectiva hermenêutica, a função social da propriedade, estando no rol dos princípios, pode desempenhar um papel argumentativo ou mesmo revelar normas que não estão expressas por qualquer enunciado. Dessa forma, pode possibilitar o desenvolvimento, a integração e a complementação do direito urbanístico. Quanto à sua força normativa, esse dispositivo, se avaliado como princípio na lei do Plano Diretor, acaba por se constituir exigência de otimização no momento de aplicação, valoração e ponderação das regras da Lei do Plano Diretor.

Mesmo que nas leis de alguns planos diretores não conste a função social da propriedade, apesar de se tratar de conteúdo mínimo, essas leis se encontram inseridas no ordenamento jurídico, estando relacionadas ao Estatuto da Cidade e à Constituição Federal, que prescrevem a função social da propriedade na sua tábua principiológica. Por isso devem então assegurar efetivamente esse princípio.

Quando da análise das leis dos planos diretores da RMC, verificou-se que, no caso de Fazenda Rio Grande, as leis que compõem o Plano Diretor se assentam na finalidade de planejar e executar as funções públicas de interesse comum, e partem da concepção metropolitana para a ordem municipal, conforme pode-se notar em seu artigo 2.º:⁴

Art. 2.º O Plano Diretor, nos termos das leis que o compõem, integra a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesses comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba e aplica-se a toda a extensão territorial do Município de Fazenda Rio Grande.

Nessas leis, quando se estipulam as hipóteses que apresentam a necessidade de atualização, entre o período de dez anos, referem-se à diretriz metropolitana e à característica do município, por ser espaço de expansão metropolitana (art. 5.º).

Ainda quando se esboçam quais são os objetivos gerais do Plano Diretor, especificam-se a integração intergovernamental entre as demais instâncias federativas (União e Estado), em especial os municípios da Região Metropolitana, para se atingir maior eficácia na ação de planejamento e gestão das questões de interesse comum.

⁴ Será usada na análise, entre parênteses, a anotação do artigo, parágrafo, inciso e alíneas, nos quais constem os temas tratados, correspondentes à lei do Plano Diretor do município.

A novidade está em incluir, no tocante a essas parcerias, a iniciativa privada (art. 16), dessa forma sinalizando a utilização de instrumentos como concessões e parcerias público-privadas, podendo incorrer num possível processo de privatização dessas funções de interesse comum. Isso é justificável tendo em vista que nos últimos anos o município de Fazenda Rio Grande foi o que teve o maior crescimento populacional, em razão do desenvolvimento da Região Metropolitana.

No município de Campina Grande do Sul, o Plano Diretor relacionou a questão metropolitana ao cumprimento da função social da cidade, por meio do respeito ao princípio da articulação das ações de desenvolvimento municipal no contexto da Região Metropolitana. Isso implica conseqüentemente que, o poder municipal, ao não planejar as ações com a dimensão metropolitana, passa a não cumprir a função social da cidade.

A cidade-polo eleva o Plano Diretor de Curitiba como o “instrumento básico, global e estratégico” (art.3.º) para melhorar as condições da comunidade de Curitiba e da Região Metropolitana. Dispõe que deve ser relativa a autonomia do município, principalmente em razão das condicionantes trazidas por: “I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II - planejamento da Região Metropolitana de Curitiba.” (art.3.º,§ 2º)

Também como fez o município da Fazenda Rio Grande, Curitiba ao tratar do aspecto metropolitano o relacionou ao “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, estipulando o objetivo geral no artigo 6.º, inciso VII, de “articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade”. Reforça essa ideia ao trazer para o campo das diretrizes do Plano Diretor da Cidade a promoção da integração e cooperação com os municípios no processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum (art. 7.º).

São José dos Pinhais estipulou no capítulo inicial “Das disposições preliminares”, que o Plano Diretor deve estar voltado para a integração com os demais municípios da Região Metropolitana. Este posicionamento é reforçado no artigo 6.º, inciso XI quando trata dos objetivos Gerais do Plano Diretor. Ao fazer menção às diretrizes da política de estruturação urbana, realça a necessidade de uma articulação permanente com a COMEC (art. 35, inciso XI), de forma a permitir um planejamento integrado, com a ressalva da garantia da autonomia do município.

A referência em ambos nos planos diretores de São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande quanto à autonomia ressalta a resistência existente no processo de partilha do poder no processo de planejamento urbano em relação a funções de interesse comum com os demais municípios da Região Metropolitana. Deixam visível a sua oposição a esse tratamento quando falam em resguardar os interesses locais (art.

68), possivelmente se referindo a quando houver conflitos de interesses entre os municípios metropolitanos e entre o município e a entidade metropolitana, nesse caso a COMEC.

No Plano Diretor de Quatro Barras, há a confirmação do diagnóstico da desigualdade social na Região Metropolitana, como pode-se verificar a partir de indicadores intraurbanos, quando afirma que dentro dos princípios fundamentais o Plano Diretor deve-se garantir a justiça social e a redução das desigualdades metropolitanas (art. 6.º, inciso I).

Novamente pode-se concluir que, quando da composição do que vem a ser o cumprimento da função social da propriedade, diz a lei que tem-se que passar pela integração urbana (art. 8, inciso IV) e rural, mas também pela ordem regional, leia-se metropolitana.

Ainda se pode encontrar no Plano Diretor de Quatro Barras, no tocante aos objetivos, duas importantes ideias: a de fortalecer o poder decisório do município nos fóruns de discussão sobre questões metropolitanas, ou no mínimo tornar presente o município nesses espaços; e garantir ampliação do poder político e econômico na Região Metropolitana (art.39). Fica claro que, ao tratar de ampliar esse poder, está diretamente se referindo a ampliar o seu poder de influência nas determinações referentes a temas de interesse comum aos demais municípios.

No Plano Diretor de Araucária nota-se que existe preocupação em que as diretrizes estabelecidas em lei e seus respectivos instrumentos observem planos regionais de ordenação do território, citando explicitamente o planejamento da Região Metropolitana de Curitiba (art. 2.º, inciso II). Isto é, deve estar em consonância com os princípios e diretrizes do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba.

Ainda no seu artigo 12, quando elenca os objetivos específicos da política de desenvolvimento municipal, em três momentos, pode-se apontar aspectos que se reportam a diretrizes metropolitanas. No inciso XIX, a lei traz o sistema viário e a acessibilidade em âmbito regional; no inciso VIII fala no processo de cooperação entre os municípios da Região Metropolitana, o que revela a perspectiva adotada de Federalismo Cooperativo, e no inciso VII do mesmo artigo, dispõe ser necessária a diversificação industrial do município para a caracterização deste como espaço metropolitano de atividades terciárias avançadas. Isso demonstra como o município se insere na perspectiva competitiva entre cidades, com a intenção de se tornar um polo atrativo de investimento dentro da Região Metropolitana.

O Plano Diretor de Araucária passará por processo de revisão e atualização em diversos casos, entre os quais, quando instituída diretriz metropolitana pelos órgãos competentes, ou seja, pela COMEC, e quando o planejamento viário metropolitano venha a alterar o uso e a ocupação do solo e o seu zoneamento (art. 4.º, incisos I e III).

Nos objetivos do Plano Diretor de Campina Grande do Sul, no artigo 2.º, a lei dispõe sobre “a qualificação das condições de circulação da população e de mercadorias, facilitando o alcance aos fluxos metropolitanos e regionais e ampliando as ligações entre as diversas áreas do território municipal”, definindo a possibilidade da “constituição de um sistema para a mobilidade, que priorize o transporte coletivo, o pedestre e outras formas de deslocamento não motorizado, com base nos preceitos da acessibilidade e do desenho universal, incluindo os equipamentos de apoio ao sistema, para a equiparação das oportunidades de acesso entre os diferentes tipos de usuários, especialmente das pessoas com restrição na capacidade de locomoção” (art. 2.º, inciso III). Com isso, o município de Campina Grande do Sul pretende se inserir e permitir que o fluxo de capital, através das trocas de mercadorias, possibilite o desenvolvimento regional.

Sobre a revisão do Plano Diretor de Campina Grande do Sul, tem-se que “a implantação de novas rodovias estaduais ou federais, no território municipal de Campina Grande do Sul, não previstas nesse plano, com impacto sobre o sistema de transporte e integração da malha viária metropolitana” (art. 39), poderá indicar a necessidade de modificações na lei.

Em relação aos demais planos diretores da RMC, verifica-se uma completa ausência do tratamento da dimensão metropolitana no tocante aos princípios e diretrizes. Apesar de alguns municípios terem uma relação de integração forte com a cidade-polo e mesmo com outros municípios da Região, não fazem referência a essa dimensão como uma preocupação da cidade, isto é, na lei não perpassa o olhar metropolitano.

AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

O segundo foco de análise recaiu sobre as funções públicas de interesse comum, particularizando aquelas que foram tratadas nas leis dos planos diretores municipais. Da análise, percebe-se que algumas funções são mais recorrentes, particularmente as referentes ao planejamento territorial, habitação, saneamento ambiental e transporte, além de outros assuntos que, de modo geral, foram abordados pelas leis dos planos diretores, considerando a dimensão metropolitana.

TRANSPORTE

No tema de transporte, o município de Curitiba possui o Plano Diretor com maior detalhamento, mostrando-se coerente, tendo em vista que as formulações mais presentes no planejamento de Curitiba passam pela questão viária, vide o Plano Diretor realizado nos anos de 1960, que construiu a ideia do tripé no qual a questão viária era um dos vértices do desenvolvimento urbano.

Novamente, essa diretriz é retomada pelo atual Plano Diretor, ao afirmar no artigo 13 que o crescimento e adensamento da cidade levará em consideração o “eixo metropolitano – eixo viário de integração da região metropolitana constituído por um sistema com linha de transporte coletivo em pista exclusiva, vias locais de acesso às atividades e ciclovia.” (art.13, inciso II). No mesmo artigo, identifica que a malha viária de Curitiba possui um caráter regional e metropolitano (art. 13, § 2.º).

A lei do Plano Diretor em seguida estabelece os eixos de estruturação do transporte coletivo, indica o eixo metropolitano como corredor de transporte coletivo de caráter urbano e de integração metropolitana e os eixos-tronco integrados como principais eixos de transporte coletivo de integração urbana e metropolitana (art. 14).

Quando a lei detalha as ações a serem implementadas, verifica-se que existem questões específicas voltadas ao espaço metropolitano como: melhorar e ampliar a integração do transporte público coletivo em Curitiba e buscar a consolidação da integração metropolitana (política de mobilidade urbana e transporte); desenvolver um programa cicloviário, buscando a integração metropolitana e incentivando sua utilização com campanhas educativas (política municipal de sistema viário, de circulação e trânsito) e viabilizar a implantação de terminais intermodais e de centros de distribuição no âmbito urbano e metropolitano (política municipal de transporte de cargas) – art. 15, 17 e 18.

Quanto aos demais municípios da Região Metropolitana, identifica-se a presença dessa discussão nos planos diretores de Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Colombo, São José dos Pinhais e Araucária. Trata-se de uma preocupação em razão do intenso movimento pendular entre os municípios, e porque muitos desses municípios, em relação à cidade de Curitiba, têm a função de “servir” como cidade-dormitório.

Em Almirante Tamandaré, estabeleceu-se que uma das prioridades para o sistema viário municipal é a pavimentação das vias que suportam o tráfego das linhas urbanas e metropolitanas de transporte público (art. 58).

O município de Campina Grande Sul em seus artigos 25 e 22, quando estabelece as diretrizes gerais para o planejamento do sistema de transporte e os específicos para a promoção da mobilidade e acessibilidade universal, ostenta preocupação em garantir a integração do sistema de transporte municipal com o metropolitano, de modo a otimizar a circulação entre os municípios vizinhos.

O Plano Diretor de São José dos Pinhais, ao se referir à mobilidade urbana, reforça a ideia da interface municipal e metropolitana de transporte, fazendo menção à articulação permanente com a “COMEC, de modo a permitir uma ação de planejamento integrado, quanto ao transporte coletivo, estrutura viária, tráfego veicular”. (art. 38, inciso XVI). Ainda no seu artigo 47, quando expõe as diretrizes gerais de macrozonamentos no tocante a diretrizes de integração e gerenciamento do transporte coletivo, diz que se deve viabilizar a integração do transporte metropolitano através da integração física e tarifária, mantendo o sistema local controlado pelo próprio município.

Na lei do Plano Diretor de Araucária, encontra-se diretriz relacionada ao sistema viário, voltada a articular o sistema de mobilidade urbana municipal com o metropolitano e o estadual, existente e planejado (art. 16, inciso VIII).

HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O problema habitacional e de regularização fundiária é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento das cidades que compõem a Região Metropolitana para o combate à desigualdade social. Atualmente, há 82.447 unidades habitacionais em ocupações irregulares no total da Região Metropolitana (COMEC, 2001).

Há um déficit habitacional absoluto de 53.420 domicílios,⁵ que corresponde a um déficit relativo de 6,88% dos domicílios. Além do déficit, outro dado relevante que se apresenta para a análise do problema habitacional na Região Metropolitana é o número de domicílios vagos, que chega a 92.864. Isso faz pensar que uma política habitacional e de regularização fundiária não deve passar tão simplesmente pela construção de novas unidades habitacionais, mas inverter a lógica de ocupação do espaço metropolitano, munindo-se com instrumentos de combate à especulação imobiliária e retorno da mais-valia para os municípios.

Nesse contexto, apesar de haver, em quase todos os planos diretores analisados, instrumentos de regularização fundiária e, em alguns, diretrizes para a política habitacional, poucos se referem a essa demanda no contexto metropolitano e

⁵ O déficit habitacional corresponde à soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

menos ainda traçam estratégias de ação. Almirante Tamandaré, Curitiba e Quatro Barras são os únicos municípios que aderem a esse tipo de leitura.

Na lei do Plano Diretor de Almirante Tamandaré existe a indicação para o Poder Executivo municipal, ao elaborar o Plano Diretor de Habitação, que no mínimo o articule com planos e programas da Região Metropolitana (art. 43, inciso V).

No Plano Diretor de Quatro Barras, no artigo 163, inciso III, quando faz referência à elaboração do Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, também estipula que no tocante ao conteúdo mínimo desse plano deve observar a demanda pela produção de imóveis de interesse social existente e projetada, considerando o crescimento populacional, a realidade socioeconômica local e a migração regional.

O município de Curitiba, ao estipular as diretrizes da política municipal de Habitação (art. 26, inciso II), dispõe que sua atuação deve ser integrada com as demais políticas habitacionais dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, com prioridade para os limítrofes, visando à distribuição equilibrada da população no território metropolitano. Esse aspecto é relevante, pois a existência de ocupações irregulares e déficit habitacional é em grande parte devida ao processo de crescimento populacional, em razão da elevada migração para Curitiba e entorno. Esse processo, vinculado às causas gerais da metropolização no país, sofre forte estímulo de estratégias de marketing urbano utilizadas para atrair novos investimentos. Como resultado, provoca uma dissociação entre o município de residência e o de consumo; ou seja, há um elevado fluxo de pessoas que trabalham e consomem em Curitiba e moram nas cidades limítrofes.

SANEAMENTO AMBIENTAL

Em relação ao saneamento ambiental, os municípios da Região Metropolitana foram totalmente omissos em regular ou propor algum tipo de ação para abastecimento de água, esgotamento sanitário ou coleta e tratamento de resíduos sólidos. A ausência desse tema nas leis dos planos diretores, de certa forma, é incompreensível. Primeiro porque a possibilidade de uma atuação conjunta dos municípios, atualmente, está para ser concretizada através do proposto “consórcio municipal do lixo”. O aterro sanitário da Caximba, que hoje serve de depósito do lixo produzido na Região Metropolitana, está saturado, havendo uma discussão entre os municípios sobre um novo espaço para ser reservado para depósito e tratamento do lixo. Outro motivo é que também há uma discussão sobre o abastecimento de água na Região Metropolitana, que implica na proteção de mananciais para o abastecimento das gerações futuras. O cuidado desses mananciais exige a ação conjunta dos vários municípios onde se situam. Inclusive, dada a importância do

tema, existe legislação estadual que protege e regula a ocupação do solo em razão da proteção dos mananciais.

Apesar desse diagnóstico, apenas o Plano Diretor de Piraquara faz referência ao saneamento ambiental, quando trata da coleta e tratamento de resíduos sólidos (art. 54, inciso V), de viabilizar parcerias, por meio de consórcios com outros municípios da Região Metropolitana de Curitiba, como alternativa para a destinação correta dos resíduos sólidos.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL (USO E OCUPAÇÃO DO SOLO)

Por se tratar de uma aglomeração urbana em que uma das características é a continuidade do uso e ocupação espaço, um dos temas mais frequentes quando se pensa na dimensão metropolitana é o planejamento do território. A lei do Plano Diretor de Curitiba diz que a organização e o planejamento do território têm a finalidade de organizar a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana (art. 9, inciso IX).

O Plano Diretor de Almirante Tamandaré, ao estabelecer as diretrizes do desenvolvimento territorial por meio da ordenação do uso e ocupação do solo, e ampliação e recuperação da infraestrutura municipal (art. 61), pretende melhorar a qualidade de vida da população do município, assim como de toda a Região Metropolitana de Curitiba. Afirma ainda que as diretrizes serão espacializadas no macrozoneamento e configuradas em grandes linhas de intervenção territorial, considerando a inter-relação com o entorno do município. Por isso quando estabelece, a partir de seu artigo 63, as Macrozonas de seu ordenamento territorial, identifica zonas da cidade de influencia direta, como segue:

“I - Macrozona de Urbanização Prioritária 1 - MUP 1: Corresponde à área do município cuja urbanização encontra-se consolidada e com forte influência dos municípios de Curitiba e Colombo, apresentando vocação para um maior adensamento urbano. Está localizada ao sul da Rodovia do Contorno Norte, na porção leste do município, limitando-se pelas divisas com os municípios de Curitiba e Colombo, compreendendo as regiões do Jardim Apucarana, Jardim Graziela e Campina do Arruda.”

“V - Macrozona de Proteção Ambiental - MPA: Corresponde à Área de Proteção Ambiental (APA) do Passaúna, que possui o zoneamento ecológico econômico definido pelo Decreto Estadual 5063/2001, cujos objetivos são: a) compatibilizar o zoneamento da APA com os objetivos do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba; [...]”

Em ambas as situações é evidente a necessidade de integração entre o município e as demais cidades da Região Metropolitana de Curitiba, primeiro em relação à consolidação urbana e segundo em relação à questão ambiental de proteção.

O município de Piraquara, ao definir as suas macrozonas de desenvolvimento territorial, também faz referência à questão da proteção dos mananciais de abastecimento da cidade, como a APA de Piraquara e do Iraí, da biodiversidade e da conservação dos ecossistemas (art. 47, inciso I).

Isso demonstra que, ao tratar do desenvolvimento territorial, a legislação em análise incorpora o conceito de desenvolvimento sustentável, da coexistência da ocupação do solo urbano metropolitano, mas também da preservação dos recursos naturais.

A estruturação do espaço na cidade e a integração metropolitana são trazidas como objetivos gerais das diretrizes urbanísticas. Com base nisso, o Plano Diretor de São José dos Pinhais constituiu em seu zoneamento “Zonas e Setores Especiais” como aquelas áreas para as quais são estabelecidas ordenações especiais de uso e ocupação do solo, condicionadas às suas características locais, funcionais e/ou de ocupação urbanística, já existentes ou projetadas, e aos objetivos e diretrizes da ocupação da cidade (art. 26).

Sob o aspecto metropolitano, pode-se citar particularmente a zona especial de serviços intermodais (ZESI), que compreende as áreas que por suas características locais, em função da infraestrutura metropolitana, devem ter usos específicos para a utilização dessa infraestrutura.

A possibilidade de realizar um planejamento territorial está intrinsecamente relacionada à função social da terra urbana nos municípios, e conseqüentemente da Região Metropolitana de Curitiba. Por isso, o município de Quatro Barras, ao traçar as diretrizes da função social da propriedade e do território municipal, em três itens, relaciona o planejamento municipal ao espaço metropolitano, nos termos de:

“a) Implementar uma política de transporte e circulação que proporcione acesso amplo e democrático ao espaço urbano de Quatro Barras e região metropolitana, visando à integração dos bairros, inclusão sócio-espacial e priorizando os pedestres e os meios de transporte não motorizados, permitindo ainda a concorrência para concessão do transporte coletivo e o controle social sobre as empresas concessionárias; b) Estabelecer critérios objetivos para cumprimento da função social da propriedade e do território municipal e monitorá-los, baseados na produção do espaço metropolitano e nas tendências de crescimento populacional, tendo como meta o acesso à terra urbanizada e aos bens sócio-ambientais (Lago do Iraí, Anhangava e outros), a inclusão social e a redução das desigualdades sócio-espaciais no Município e na região metropolitana;

c) Implantar política municipal de moradia, nas áreas urbanas e rurais, com controle social, articulada com as políticas metropolitanas, estaduais e federais, integrando programas de novas moradias e ações de regularização fundiária com urbanização de qualidade, assessoria jurídica gratuita e assistência social.” (art. 17, incisos I, II e III)

O Plano Diretor reforça esse posicionamento, quando na sequência da lei determina macrozonas e, na Macrozona Urbana de Indústrias e Serviços, qualifica o município como estando inserido na logística metropolitana de desenvolvimento, em razão do acesso a rodovias e vias municipais de trânsito intenso (art. 71 e 73).

GESTÃO DAS CIDADES

A gestão metropolitana tem sido o maior desafio dos municípios para a garantia dos direitos decorrentes das funções públicas de interesse comum, de modo que a criação de novas instâncias decisórias e de novos instrumentos de gestão tem sido a forma pela qual as regiões metropolitanas no Brasil têm conseguido atuar conjuntamente em algumas áreas, sem afetar, a autonomia municipal.

É salutar a cooperação da gestão municipal com a metropolitana, mas sempre garantindo a democracia participativa nessas instâncias de decisão, pois, do contrário, haveria um retrocesso quanto às diretrizes do Estatuto da Cidade. Enquanto as cidades, cumprindo as disposições do Estatuto, teriam gestão municipal democrática, com audiências públicas, consultas, conselhos, conferências, no âmbito metropolitano permaneceria vigorando um aspecto ainda burocrático entre técnicos e representantes do poder político.

Em alguns municípios, há apenas uma diretriz orientadora da integração metropolitana no planejamento, enquanto outros indicam formas de gestão metropolitana, como os consórcios intermunicipais.

Almirante Tamandaré avança no que se refere ao planejamento metropolitano, ao garantir que o Poder Executivo entre em acordo com os municípios vizinhos, com possível articulação do governo do Estado, para formular diretrizes e ações comuns, que podem abranger a totalidade ou parte de seu território (art. 160, inciso VI), através de convênios e consórcios. Faz ainda a ressalva de que os planos integrantes do Plano Diretor devem estar em acordo com os “planos intermunicipais e da Região Metropolitana de Curitiba, de cuja elaboração a Prefeitura tenha participado”. (art.160, inciso VII)

O exposto neste artigo apenas corrobora o que consta do artigo 19, incisos I e II, da mesma lei, quando estipula diretrizes regionais de desenvolvimento para os

municípios, nas quais estão presentes o aperfeiçoamento de canais de participação da população no planejamento metropolitano e a viabilização de consórcios intermunicipais relativos a questões comuns aos municípios e ao Estado.

Com semelhante intenção, o Plano Diretor de Piraquara, ao tratar de instrumentos de democratização da gestão urbana, estipula a participação de todos os munícipes no processo de planejamento, com acesso à informação e seguindo determinadas diretrizes, entre as quais, em relação à dimensão metropolitana, a possibilidade de formação de consórcios e convênios entre os municípios e o Estado. Estipula também que os planos municipais devem estar em consonância com os planos intermunicipais (art. 140, incisos VI e VII). No artigo 154, discrimina quais órgãos compõem o Processo Municipal de Planejamento Urbano, citando explicitamente a COMEC.

Nessa mesma linha, a lei do Plano Diretor de Quatro Barras também estipula a COMEC como órgão de apoio ao planejamento municipal (art. 171) e propõe como diretriz para a qualificação da gestão municipal “participar dos espaços de articulação das políticas metropolitanas de forma a ampliar e valorizar a atuação conjunta com base nas decisões coletivas e planos participativos”. (art. 18, inciso III).

Além dos temas que representam as funções de interesse comum, em alguns planos diretores verifica-se a presença de outros assuntos que foram relacionados com a lógica metropolitana. O desenvolvimento econômico foi um dos aspectos relevantes que apareceram nas leis de alguns planos diretores municipais, buscando permitir que se torne mais evidente a relação entre o modo de produção e o desenvolvimento metropolitano, e a intervenção da economia na produção do espaço.

Nesse tópico, fica perceptível a construção da imagem de cidades competitivas para um mercado global, vide o artigo 28, inciso I do Plano Diretor de Piraquara, quando estabelece para o setor terciário do município a diretriz de estimular a criação de organismos e entidades com a finalidade de torná-lo competitivo na atração de investimentos orientados à Região Metropolitana de Curitiba, nos setores de tecnologia de ponta e processos e produtos limpos do ponto de vista ambiental.

Outro Plano Diretor que coloca as questões referentes ao setor terciário como importantes no processo metropolitano é o de Araucária, que no seu artigo 60 dispõe que o município deve estabelecer uma relação com os polos dinâmicos da Região Metropolitana de Curitiba (art. 60, inciso II).

Pensando na perspectiva de integração dos mercados locais, regional, nacional e global, a lei de Quatro Barras definiu que esse item deve estar contido no Plano Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico (art. 165, inciso V).

De modo geral, em diversas situações, quando há referência à questão metropolitana e econômica, o turismo se apresenta como o principal meio que pode vir a dinamizar a economia local e tornar a cidade uma referência na Região Metropolitana. Nesse quadro, podem ser citados os planos diretores de Quatro Barras (art. 15, inciso II), Campo Magro (art. 17, inciso XVIII), Almirante Tamandaré (art. 26, inciso II, alíneas “d” e “f”) e Campina Grande do Sul (art. 6, inciso II).

Em relação a outros assuntos, um que também é tratado em algumas referências é a questão ambiental, em razão da criação das Áreas de Proteção Ambiental da Lei 12.248/98, proposta pelo Estado para a proteção de áreas de preservação permanente e de mananciais. Nesse caso, podem ser citados os planos diretores de Pinhais (art. 33, inciso I), Araucária (art. 26 e seguinte) e Piraquara (art. 85).

Por último, identificam-se os temas de saúde, cultura e segurança pública, mas que foram encontrados, cada qual, apenas na lei de Plano Diretor de um município. No caso da política de saúde, apenas Araucária considerou a estratégia metropolitana de integrar a Central de Regulação Médica Metropolitana de Urgência e “alocar serviços de saúde de menor complexidade próximos ao local de moradia, priorizando áreas de maior risco e os serviços especializados ou de maior grau de complexidade em pontos de confluência regional”. (art. 45, incisos II e IX).

Em relação à cultura, encontra-se referência apenas no Plano Diretor de Campo Magro, no seu artigo 26, inciso I e II, quando coloca como objetivo básico estimular a manifestação cultural e identidade local e regional no município.

No tocante à segurança pública, no artigo 59, inciso II, do Plano Diretor de Araucária, propõe-se pensar em âmbito regional estratégias de redução de violência, mas garantindo a participação popular.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao terminar a análise dos planos diretores da Região Metropolitana de Curitiba, percebe-se que o tratamento metropolitano foi incorporado parcialmente, na medida em que nem todas as leis regularam as funções públicas de interesse comum nessa perspectiva, ainda mantendo o enfoque apenas na abordagem municipal.

Mesmo quando as leis municipais dos planos diretores tratam esses temas sob a dimensão metropolitana, o fazem de forma genérica, não apresentando ações específicas para garantir a sua execução, deixando a cargo da discricionariedade política do poder público a decisão sobre as formas que na prática concretizarão a dinâmica entre a escala local e a metropolitana.

Evidencia-se, assim, que a consciência da inserção do município numa aglomeração ainda está por ser tomada.

Em relação ao que foi estabelecido nas leis dos planos diretores quanto ao enfoque metropolitano, o desafio está em garantir a efetividade de sua implementação, de forma a evitar que a lei se transforme numa carta de intenções. Para isso, deve-se avançar na articulação da sociedade civil para que exija do poder público municipal políticas públicas, programas e a constituição de arranjos institucionais de caráter metropolitano, para que a população tenha garantido o acesso a seus direitos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Portugal: Almedina, 1998.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI**. Curitiba: COMEC, 1978.

COMEC. **Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: COMEC, 2001. (Versão para discussão)

HARDT, Carlos; HARDT, Letícia Peret Antunes; REZENDE, Denis Alcides. Análise da gênese institucional do processo de gestão da região metropolitana de Curitiba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais....**Belém: ANPUR. 2007.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Os desafios da gestão metropolitana em Curitiba. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRASA - Brazilian Studies Association, 6., 2002, Atlanta, Geórgia. **Anais...** Atlanta: BRASA. 2002. Disponível em: <<http://sitemason.vanderbilt.edu/files/grJN84/Firkowski%20Olga%20Lcia%20Castreghini%20de%20Freitas.pdf>>. Acesso em: maio 2008.

LIMA, Cristina de Araujo. Sustentabilidade e gestão urbana na Grande Curitiba: considerações sobre instrumentos de gestão, planos e propostas de planejamento e a dimensão social da sustentabilidade. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 2., 2004, Indaiatuba. **Anais...** Indaiatuba: ANPPAS. 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/cristina_araujo.pdf>. Acesso em: maio 2008.

ULTRAMARI, Clovis; MOURA, Rosa. **Metrópole**. Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

MOURA, Rosa. **A internacionalização da região metropolitana de Curitiba e os direitos humanos**. Curitiba, 2003. Disponível em: <www.observatorioparana.tk>. Acesso em: maio 2008. Workshop do Projeto Globalização e os Direitos Humanos nas Regiões Metropolitanas do Mercosul.

POLLI, Simone Aparecida. O Plano Diretor de Curitiba e a Reforma Urbana. [s.l.]: Notícias. Disponível em: <<http://www.coopere.net/noticias/EEFZVEIZluWoYxzDVQ.shtml>>. Acesso em: maio 2008.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SOBRE OS AUTORES

Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra, mestre e doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.

Angela Seixas Pilotto, arquiteta e urbanista, mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, cooperada da Ambiens Sociedade Cooperativa e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Cid Cordeiro Silva, economista, supervisor técnico do Escritório Regional do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) no Paraná.

Cristina de Araújo Lima, arquiteta, doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR, professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPR, pesquisadora do Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (LAURB/UFPR) e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Daniel Nojima, doutor em Economia pela UFPR, pesquisador do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Denise Ratmann Arruda Colin, mestre e doutora em Sociologia pela UFPR, pesquisadora do Centro de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas, assistente social do Ministério Público do Paraná, coordenadora do Núcleo da Política Estadual de Assistência Social da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social.

Eloise Hatschbach Machado, economista, Mestre em Sociologia pela UFPR, pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Gilmar Mendes Lourenço, economista do IPARDES e coordenador do Curso de Economia da FAE - Centro Universitário.

Gislene Pereira, arquiteta e urbanista, doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR, professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPR, pesquisadora do LAURB/UFPR e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Gislene Santos, docente do Departamento de Geografia da UFPR, pesquisadora do Laboratório de Geografia Humana e Regional da UFPR (LAGHUR/UFPR) e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Hilma de Lourdes Santos, profissional em serviços gerais, coordenadora nacional do Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

José Ricardo Vargas de Faria, doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), cooperado da Ambiens Sociedade Cooperativa, e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.

Josil Voidela Baptista, economista, mestre em Desenvolvimento Econômico pela UFPR, pesquisadora do IPARDES.

Leandro Franklin Gorsdorf, mestre em Direito pela UFPR, coordenador-executivo da Terra de Direitos, organização não-governamental de direitos humanos, professor da Universidade Positivo e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.

Luiz Carlos da Silva Herlain, escritor e militante da base da Central de Movimentos Populares.

Madianita Nunes da Silva, arquiteta e urbanista, mestre em Geografia, doutoranda em Geografia pela UFPR, professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPR, pesquisadora do LAURB/UFPR e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Marcos Bittencourt Fowler, Doutor em Direito do Estado pela UFPR, Promotor de Justiça do Ministério Público do Paraná.

Maria Inês Terbeck, arquiteta, especialista em Cidade, Meio Ambiente e Políticas Públicas pela UFPR, técnica da Secretaria de Estado do Planejamento do Paraná, atuando no PARANACIDADE.

Marley Vanice Deschamps, economista, doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR, pesquisadora do IPARDES, pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles, professora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UNC) - SC.

Milton Luiz Brero de Campos, mestre em Engenharia Florestal pela UFPR, especialista em Geoprocessamento pela UFPR, arquiteto e urbanista da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), e pesquisador do LAURB/UFPR.

Olga Lucia C. de F. Firkowski, geógrafa, professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (M/D) da UFPR, pesquisadora do LAGHUR/UFPR, pesquisadora do CNPq e da Rede Observatório das Metrôpoles

Paulo Delgado, sociólogo, doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR, pesquisador do IPARDES.

Renato Rodrigues de Araújo, administrador, cursando especialização em Sociologia Política pela UFPR, pré-cooperado da Ambiens Sociedade Cooperativa.

Rosa Moura, geógrafa, doutoranda em Geografia pela UFPR, pesquisadora do IPARDES, coordenadora do Núcleo da Região Metropolitana de Curitiba e pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles.

Sandra Mancino, Assistente Social, com especialização em História e Cidade pela UFPR.

Sandra Teresinha da Silva, doutora em Desenvolvimento Econômico pela UFPR, pesquisadora do IPARDES, chefe da Coordenadoria dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná.

Sandro Silva, economista pela UFPR, técnico do Escritório Regional do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) no Paraná.

Thaís Kornin, psicóloga, doutoranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha - Espanha, pesquisadora do IPARDES.

