

# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**MARINGÁ**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



# Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível  
**MARINGÁ**



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrôpoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Antonio Rafael Marchezan Ferreira e Celene Tonella

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

M289

Maringá [livro eletrônico] / Observatório das Metrôpoles ; [organização de Antonio Rafael Marchezan Ferreira, Celene Tonella]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2024.

4MB ; PDF. . (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrôpoles nas Eleições ; 9)

Formato: pdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-996-2

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Maringá (PR) I. Observatório das Metrôpoles II. Ferreira, Antonio Rafael Marchezan

CDD 307.76

24-3989

CDU 316.334.56

---

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

**Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ**

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

[observatoriodasmetrosoles.net.br/](http://observatoriodasmetrosoles.net.br/)

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

## **FICHA TÉCNICA**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

### **Organização:**

Antonio Rafael Marchezan Ferreira

Celene Tonella

### **Apoio técnico:**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Daniela Soares da Silva

Geniane Diamante Ferreira Ferreira

Geovana Luchetti de Camargo

Claudia Truite Seleme

---

**10** **PREFÁCIO**  
**POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**  
*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

---

**14** **INTRODUÇÃO**  
*Daniela Soares da Silva*  
*Celene Tonella*  
*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

---

**17** **EIXO GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL, PLANOS DIRETORES E O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ..... 18**

*Celene Tonella*

*Angela Maria Endlich*

**O RETORNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA MARINGÁ .....26**

*Éder Rodrigo Gimenes*

*Milena Cristina Belançon*

*Celene Tonella*

---

**35** **EIXO GOVERNANÇA METROPOLITANA**

**GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO**

**METROPOLITANO: a questão na Região Metropolitana de Maringá ..... 36**

*William Antonio Borges*

*Priscilla Borgonhoni Chagas*

*Francielli Martins Borges Ladeira*

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ: sua importância**

**e a necessária retomada ..... 44**

*William Antonio Borges*

*Priscilla Borgonhoni Chagas*

*Francielli Martins Borges Ladeira*

---

## 53 EIXO ILEGALISMOS E SERVIÇOS URBANOS

**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA:** uma realidade que não pode ser negada .....54

*Marina Silva da Cunha*

*Luiz Donadon Leal*

*Ana Lucia Rodrigues*

**IMPORTANTES MAS LIMITADOS:** guardas municipais têm poderes legítimos a exercer .....62

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

*Marco Alexandre Souza Serra*

**O DIREITO À CIDADE E OS FEUDOS URBANOS:** quando o Ballet das Ruas Colide com o Urbanismo Militar .....68

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

---

## 75 EIXO MOBILIDADE URBANA E POLÍTICA DE TRANSPORTES

**TARIFA ZERO EM MARINGÁ, UMA REALIDADE POSSÍVEL?** .....76

*Leonardo C. Barbosa*

*Fabíola C. S. Cordovil*

---

## 83 EIXO MORADIA E POLÍTICA HABITACIONAL

**A CIDADE DE MARINGÁ NO CONTEXTO DA HABITAÇÃO**

**POPULAR NACIONAL:** do BNH ao ProZEIS .....84

*Naiara Sandi de Almeida Alcantara*

*Tânia Nunes Galvão Verri*

**PLANO DE MORADIA POPULAR E LEI DE ATHIS:**

avanços necessários para fazer a fila da habitação andar .....92

*Geovana Luchetti de Camargo*

*Érica Bernabé Takanashi*

*Tânia Nunes Galvão Verri*

*Jeanne Christine Versari Ferreira*

---

**101 EIXO SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE**  
**OS DESAFIOS PARA A OFERTA ADEQUADA DE SANEAMENTO**  
**BÁSICO.....102**

*Thallita Puzi Ferrassa*  
*Marina Silva da Cunha*

---

**109 EIXO SEGREGAÇÃO URBANA E DESIGUALDADES**  
**A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO É UMA “FACA DE DOIS**  
**GUMES” .....110**

*Samanta Martinelli*

**SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA REGIÃO METROPOLITANA**  
**DE MARINGÁ (RMM): o que é, o que mudou e o que precisa mudar? ....118**

*Ricardo Luiz Töws*

---

**125 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E O**  
**PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO**  
**TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E O PLANEJAMENTO DO**  
**TERRITÓRIO.....126**

*Erivelto Alves Prudencio*

---

**134 CONCLUSÃO**

*Daniela Soares da Silva*  
*Celene Tonella*  
*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

---

**137 SOBRE OS AUTORES**



---

# PREFÁCIO

## POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles*

*Pesquisador 1A do CNPq*

*Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF*

*Professor Titular IPPUR/UFRJ*

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

---

# INTRODUÇÃO

*Daniela Soares da Silva*

*Celene Tonella*

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

**E**m um vasto país onde 85% da população reside em áreas urbanas de diversos tamanhos, caracterizadas por desigualdades territoriais, econômicas e injustiças sociais, é crucial pensar as metrópoles e as cidades à luz dos princípios da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade - Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. A legislação detalha o capítulo sobre “Política urbana” da nossa Constituição Cidadã e está calcada nos princípios de planejamento participativo e na função social da propriedade, como disposto no artigo 5º da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais.

Ao pensar as questões urbanas, devemos nos opor ao modelo de urbanismo que privatiza e segrega nossas cidades, que se torna incapaz de implementar políticas eficazes de mobilidade e enfrentar a falta de infraestrutura, a degradação dos espaços públicos, a frágil relação entre cidade e meio ambiente, a expansão desordenada das periferias e o crescente déficit habitacional.

As eleições de 2024 representam uma oportunidade para avaliar o compromisso e a vontade política dos candidatos em construir uma agenda que inclua uma política pública de Planejamento Urbano Solidário e Inclusivo. Essa política deve ser um pilar da Democracia no Brasil e contribuir para tornar nossas cidades mais humanas, justas e sustentáveis.

Estamos diante de uma demanda por uma prática verdadeiramente democrática, que assegure que os benefícios e malefícios gerados pelas cidades sejam equitativamente compartilhados. Para isso, a sociedade brasileira precisa ter um papel mais ativo no planejamento do território nacional.

É preciso lembrar que este Caderno do Núcleo Maringá faz parte de um conjunto maior de publicações. O Observatório das Metrópoles reúne diversos pesquisadores de universidades de todo o país, a rede atua de forma coordenada se debruçando sobre os desafios enfrentados pelas metrópoles brasileiras e seus impactos no desenvolvimento nacional.

Tendo em vista as eleições de 2024, os núcleos regionais dos Observatórios das Metrópoles se mobilizaram para abordar os desafios enfrentados pelas metrópoles em todo o país. Com esse objetivo, o Observatório das Metrópoles de Maringá apresenta suas análises e propostas aos candidatos do pleito municipal de 2024. O projeto “Observatório das Metrópoles na Eleições Municipais: um outro futuro é possível”, em parceria com veículos de comunicação locais desde março de 2024, tem trazido publicações sobre a cidade e suas problemáticas. Em Maringá, junto ao Maringá Post, têm sido feitas publicações sobre os seguintes eixos: Segregação Urbana e Desigualdades; Governança Metropolitana; Gestão Democrática e Participação Cidadã; Ilegalismos e Serviços Urbanos; Moradia e Política Habitacional; Mobilidade Urbana e Política de Transportes; Saneamento Básico e Meio Ambiente; e Transição Ecológica.

As publicações referidas acima deram origem aos 14 textos agrupados neste caderno. Os textos versam sobre as problemáticas presentes na região metropolitana de Maringá, bem como trazem soluções para tais questões. Em cada eixo, os pesquisadores do Observatório das Metrópoles de Maringá abordaram questões específicas da região.

## **16** Observatório das Metrôpoles nas Eleições: **Maringá**

Em suma, o núcleo de Maringá tratou de forma abrangente diversos aspectos essenciais para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo para a Região Metropolitana de Maringá. As discussões ressaltaram a importância de políticas que combatam a segregação espacial e as desigualdades, ao focar na necessidade de participação cidadã na elaboração de políticas públicas para as metrôpoles. Questões cruciais como segurança pública, segregação, habitação popular, mobilidade urbana, saneamento básico e transição ecológica foram cuidadosamente analisadas, demonstrando um compromisso com a construção de uma cidade mais justa, segura e ambientalmente responsável. Os textos apresentam conclusões que evidenciam a importância de um planejamento urbano participativo, que valorize a inclusão social e o bem-estar coletivo, enfrentando os desafios que se colocam para a região metropolitana de Maringá.

**EIXO**  
**GESTÃO DEMOCRÁTICA**  
**E PARTICIPAÇÃO**  
**CIDADÃ**

---

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL,  
PLANOS DIRETORES  
E O DIREITO À CIDADE NA  
REGIÃO METROPOLITANA  
DE MARINGÁ**

*Celene Tonella*

*Angela Maria Endlich*

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, foi precedida de intensa mobilização social para garantir a incorporação de demandas de inúmeros setores. Entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, se articularam em nível nacional e construíram propostas para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na Emenda Popular da Reforma Urbana. Os movimentos populares se organizaram a partir de suas questões específicas, mas contribuíram para o fortalecimento do todo: mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes etc. O movimento de tornar as cidades espaços de igualdade, justiça e participação democrática, conforme Harvey (2014), constitui-se em pensar a cidade para além da liberdade individual de acesso a recursos urbanos e ações coletivas, ancoradas no direito coletivo.

A luta pela redemocratização do Brasil se somou à reivindicação dos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões requerendo para isso, a criação de instituições participativas e de debates públicos. Particularmente nas duas últimas décadas do século XX, o Brasil passou da condição de país com baixo registro de participação associativa a destaque por conta de mecanismos de participação institucional, que representam espaços para a tomada de decisões coletivas acerca de políticas públicas de diferentes áreas, e representam uma importante alteração democrática (Avritzer, 2015).

A constituição de 1988 trouxe mecanismos que garantiram a participação popular e o controle social nos processos de formulação, monitoramento e avaliação das diferentes políticas públicas. Por meio

de leis específicas das principais políticas sociais como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Lei de diretrizes e bases da educação (1996), a estruturação do Sistema Único de Saúde, entre outras, foram se estabelecendo canais importantes de interlocução entre a sociedade civil e o poder público. Os conselhos gestores de políticas públicas, órgãos híbridos de representação compartilhada entre sociedade civil e gestores, emergiram como grande potência nos anos de 1990. A institucionalização desses mecanismos permitiu seu espraiamento por todo o país e se tornou presente nos 5.570 municípios, com destaque àqueles obrigatórios por lei nas áreas de saúde, assistência social, direito de idosos e crianças e adolescentes. Lavalle, Voigt e Serafim (2016) apontaram a existência de aproximadamente 30 mil conselhos. Os canais institucionalizados garantem a participação popular nos processos de formulação, monitoramento, implementação e avaliação das diferentes políticas públicas nos três níveis: municipal, estadual e federal.

A nova agenda de pesquisa sobre participação não se limita aos conselhos gestores, mas engloba, entre as Instituições Participativas (IPs) incluindo as Conferências nos diferentes setores de políticas públicas, audiências e experiências de Orçamento Participativo (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016).

Entretanto, mais de duas décadas depois da implementação das instâncias de participação, principalmente dos conselhos gestores, percebem-se elementos de baixa adesão, notadamente em municípios de menor porte. Em geral, a pouca mobilização social faz com que a responsabilidade de implementação e chamamento das instâncias participativas acabem por recair aos gestores, como fomen-

tadores dessa dinâmica conselhistas, até porque vários deles são obrigatórios pela legislação e sua criação está vinculada ao repasse de verbas públicas. Em centros maiores, com a sociedade civil mais atenta, ocorrem pressões de fora do poder público para a instalação de conselhos.

Maringá é polo da Região Metropolitana de Maringá (RMM), institucionalizada pela Lei Complementar nº 83/1998, totalizando 26 municípios. É a terceira mais populosa cidade do estado do Paraná e a terceira Região Metropolitana com mais habitantes. Entretanto, com base no Censo de 2022, a RMM cresceu acima da média das demais regiões metropolitanas do estado, sendo superior a 18,8%. A Região Metropolitana de Londrina, por exemplo, no mesmo período, teve crescimento de 8,8%.

A população dos 26 municípios passou de 713.650 para 848.450. Destacam-se, na região, os crescimentos de Floresta (76,33%), Mandaguaçu (69,03%), Sarandi (43%), Paiçandu (32%) e Marialva (31%), todos municípios no entorno de Maringá. O motivo principal desse crescimento está na força centrípeta que o município polo exerce em termos de investimentos, ofertas de serviços e oportunidades de estudo e trabalho. Acrescente-se a isso o fato de haver pouco estoque de moradias e preços elevados em nosso polo. A tendência é a procura por imóveis no entorno. Maringá, em doze anos, teve aumento populacional menor, de 14,7%, saltando de 357.077 para 409.657 pessoas (Tonella, Marchezan e Belançon, 2023).

No que diz respeito à legislação urbana, no Paraná, todos os municípios, independentemente do porte, devem elaborar planos diretores, que deveriam ser revisados dez anos após sua criação. Em alguns municípios, essa revisão vem ocorrendo, mas é preciso um levantamento

para conhecer detalhadamente quanti/qualitativamente como se situam os municípios quanto ao processo de planejamento após transcorridos os vinte anos de aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13089/2015). Nessa proposta de análise estão incluídos municípios polarizados por pequenas cidades, tendo em vista sua invisibilidade frente a processos políticos de modo geral, ainda que persistam como espaços de vida para parte significativa da população brasileira (Endlich, 2009)

### **A Região Metropolitana de Maringá e o andamento da revisão dos planos diretores**

Nosso foco central são as dinâmicas participativas nas políticas urbanas nos municípios da Região Metropolitana de Maringá.

Em pesquisa em andamento<sup>1</sup>, a partir de contatos com gestores da área de planejamento urbano, obtivemos a informação de que os conselhos vinculados às políticas urbanas foram criados de forma provisória, ou seja, exclusivamente para a revisão dos planos diretores municipais, entendendo-se, dessa forma, que, ao término da revisão, os conselhos deixam de funcionar de forma ininterrupta, para dar sequência a discussões de políticas públicas e cumprimento da função social da cidade.

Quanto às possibilidades e obstáculos à constituição efetiva de um sentido de cidadania metropolitana, é importante salientar as consequências da falta de funcionamento dos conselhos da cidade: não há construção da cidadania e não há

<sup>1</sup> Projeto: O Estatuto da Cidade duas décadas depois: alcances e limites da política urbana nos municípios da Região Imediata de Maringá. Financiado pela Fundação Araucária - PR

diálogo com a população, o que dificulta a estruturação do direito à cidade.

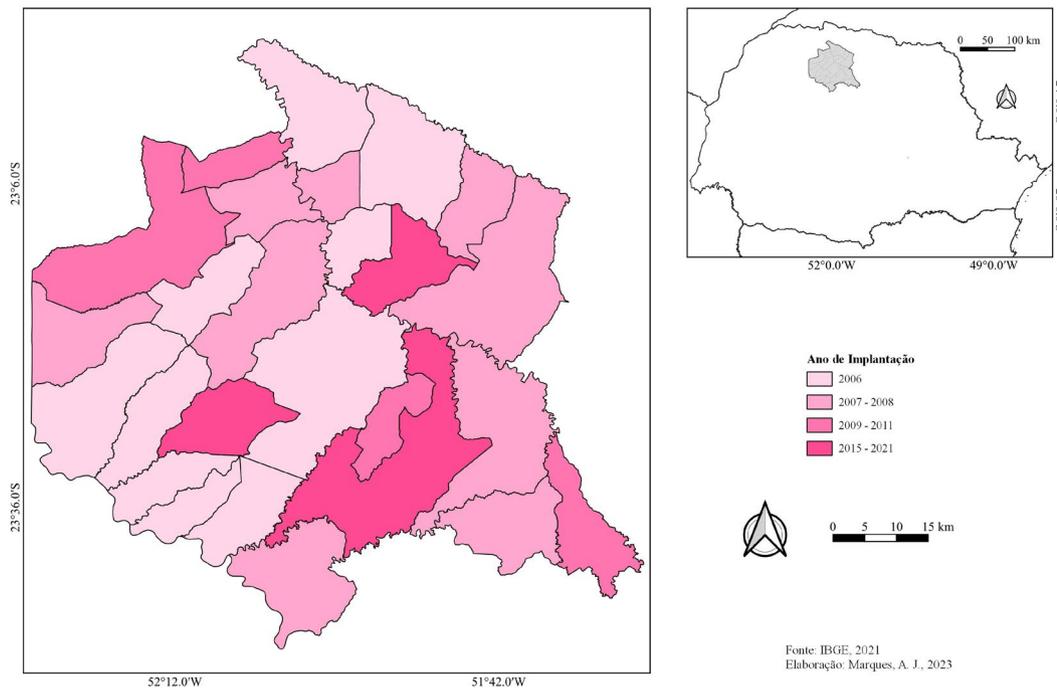
Para a efetivação da função social da cidade, sua gestão democrática se faz presente, e consiste em uma diretriz geral que ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, inciso II, Lei nº 10.257/01). A gestão democrática engloba instrumentos de participação popular, para garantir o interesse público em todas as etapas do processo de revisão do plano diretor.

Conforme Carvalho (2003, 14 - 15), os resultados de um processo de participação só podem ser consolidados a longo prazo. Especificamente acerca das pequenas cidades, o autor afirma ser necessário: “[...] dar tempo para que a prática da participação nos pequenos municípios vá se consolidando, e os conselhos podem ser um caminho”. Para tanto, eles precisam funcionar de modo autônomo em relação à prefeitura e não apenas cumprir rituais burocráticos de atendimento da legislação federal.

Os avanços não dependem apenas do transcurso do tempo, mas da insistência, do estímulo e do investimento na formação política da população. Além disso, é preciso que surjam resultados concretos do processo participativo, o que é, concretamente, o principal motivador para que o processo possa ser aprimorado quantitativa e qualitativamente.

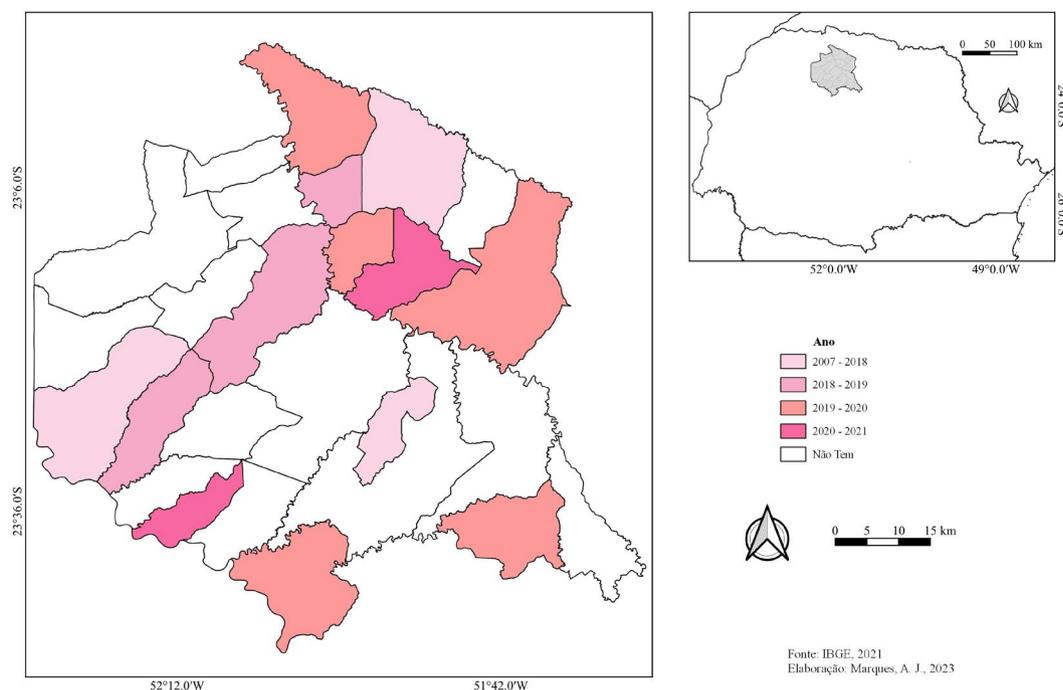
Em pesquisa realizada por Lavalle, Voigt e Serafim (2016), a conclusão foi a de que o processo de amadurecimento dos conselhos é de aproximadamente oito anos. Instalar conselhos das cidades (e suas derivações) apenas na fase de revisão dos planos diretores se mostra totalmente distante dos objetivos da participação social.

Em levantamento baseado na Munic de 2021 é possível ter um panorama dos anos de aprovação do plano vigente dos municípios da Região Metropolitana de Maringá (Figura 1).



**Figura 1 - Região Metropolitana de Maringá. Plano Diretor (última aprovação), 2021.**

Fonte: IBGE/ Munic, 2021. Organizado pelos autores.



**Figura 2 - Região Metropolitana de Maringá. Revisão do Plano Diretor, 2021**

Fonte: IBGE/MUNIC, 2021. Organizado pelos autores

Observa-se, na Figura 1, que onze municípios aprovaram os planos diretores em 2006, nove entre 2007 e 2008, três entre 2009 e 2011 e outros três entre 2015 e 2021, correspondendo já à revisão prevista em lei. A Figura 2 aponta que onze municípios nem sequer iniciaram as revisões.

Adota-se como referência concreta e empírica de análise para este trabalho o que foi possível apreender da experiência de planejamento dos municípios no recorte territorial da Região Metropolitana de Maringá. É com base nele que os demais pontos de análise foram elaborados.

### Maringá, fases de elaboração da revisão do Plano Diretor

Maringá tem um vigor participativo maior e mais complexo que os demais municípios da RMM: possui em torno de 35 conselhos gestores de políticas públicas. No que diz respeito à política urbana,

o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) foi criado pela Lei do Plano Diretor do Município de Maringá, (n. 632/2006). O CMPGT é paritário e composto por 50% de representação da sociedade civil e 50% de representantes da gestão pública<sup>2</sup>. É um conselho deliberativo e consultivo em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais e foi parte integrante da revisão do Plano Diretor.

A revisão do Plano Diretor deveria ter ocorrido em 2016, em observância aos dez

<sup>2</sup> A sociedade civil é muito mais plural que a representação do gestor, muitos conselhos de políticas públicas mudaram sua composição para 60% de membros da sociedade civil e 40% de representantes governamentais. O CMPGT continua paritário e com perfil bastante elitista, com baixa participação popular. Entre as 16 cadeiras, sete são de órgãos do executivo, uma do legislativo, duas de conselhos (de Turismo e Meio Ambiente) uma para ensino superior público, uma para ensino superior privado, duas cadeiras para as Assembleias de Participação e Gestão Territorial - APGTs e a sociedade com civil duas entidades ligadas ao empresariado: ACIM (Associação Comercial e Industrial de Maringá) e SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil).

anos previstos na legislação<sup>3</sup>. Em 2018 foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – Ipplam (Lei Complementar n. 117) e uma de suas atribuições foi realizar a revisão do Plano Diretor, juntamente com o CMPGT. As primeiras audiências presenciais ocorreram em 2019. Além disso, como suporte, foram criados o grupo de acompanhamento e o de cooperação técnica, com representantes da gestão, da sociedade civil, do Conselho e delegados eleitos nas duas primeiras audiências públicas.

O início da pandemia de Covid-19 em 2020, levou o órgão a propor audiências virtuais. A avaliação é que a longa fase de reuniões virtuais e a retomada dos trabalhos presenciais, em 2023, levou a um esgotamento dos participantes, notadamente da sociedade civil. O trabalho não se constituiu exatamente em uma revisão do Plano de 2006, muitas vezes as discussões ocorriam como iniciadas do zero, sem o acúmulo registrado quando da elaboração do Plano de 2006, que contou com intensa mobilização popular<sup>4</sup>.

Ao findar o processo, com o encaminhamento para a Câmara de Vereadores da proposta de lei, a avaliação é que ocorreu uma conquista importante na perspectiva dos movimentos sociais. A Outorga Onerosa pelo direito de construir será destinada integralmente ao Fundo de Habitação de Interesse Social. Em contrapartida, o setor imobiliário conseguiu aprovar o aumento do coeficiente construtivo em diversas áreas mais centrais, inclusive em bairros tradicionalmente vol-

tados para moradia horizontal, como a Vila Operária. Outro ponto aprovado, apesar do veto do prefeito, foi a ampliação do perímetro urbano em 1.224 hectares, 8,7% da área urbana. O argumento contrário a essa expansão está na reprodução do modelo segregacionista, de relegar aos conjuntos habitacionais e o estoque de terras acessível à população trabalhadora à periferia distante e carente de infraestrutura. A resistência em ocupar os vazios urbanos atuais ficou evidente nas discussões.

O conjunto da proposta final se assemelha mais a uma carta de intenções, sem estabelecer metas e instrumentos adequados para o cumprimento do proposto. Um exemplo é o artigo 8º, com o seguinte texto:

A função social da cidade de Maringá será garantida pela (o):

- I – promoção da qualidade de vida e do meio ambiente;
- II – controle, monitoramento, conservação e recuperação dos bens socioambientais;
- III – utilização de instrumentos de redistribuição da renda da terra; [...].

Usamos como referência a revisão do Plano diretor de Belo Horizonte. No atendimento à função social da cidade, o referido plano propõe e detalha no artigo 4º, Inciso III:

promover estratégias de ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas planejadas, conforme o caso, para desencadear economias de escala e de aglomeração, aumentar a eficiência dos recursos, a resiliência urbana e a sustentabilidade ambiental por meio de:

- a) implementação dos instrumentos do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios;

3 O Estado do Paraná alterou a Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2000, para prorrogar, até 2025, a exigência que todos os Planos Diretores e as principais leis complementares urbanísticas estivessem revisadas

4 O projeto de revisão ainda se encontra em tramitação na Câmara de Vereadores no momento em que elaboramos este texto.

b) implementação do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - progressivo no tempo; [...].

A forma como se apresenta o texto demonstra o necessário detalhamento de como atingir os objetivos tratados, bem como em detalhar metas para que o processo possa ser acompanhado. A redação evasiva dificulta o controle social quanto ao cumprimento ou não do que se encontra documentado.

### Considerações Finais

A partir da análise realizada, vemos que apesar do avanço na legislação urbana, dos instrumentos para tornar as cidades mais democráticas no que diz respeito ao acesso, apesar de farta legislação e planos, alguns questionamentos persistem como a permanência

de produção de cidades tão ruins e deformadas.

Ganha evidência a pressão de empresários do ramo imobiliário, em alinhamento com os políticos: há constantes mudanças nas leis, ao sabor dos interesses e das imposições. Por outro lado, pouca é a influência vinda da sociedade e de segmentos populares. O resultado que se materializa sobre o espaço é espelho da prática e dessas relações.

Com a aproximação das eleições municipais e tendo em vista a defesa do direito à cidade, que deve ser assegurado pelo princípio de sua função social e, ainda, visto que esse princípio se encontra estampado em diversos planos diretores, incluindo-se do município de Maringá e RMM, questiona-se aos candidatos aos cargos públicos: a função social da cidade e o acesso democrático a ela está sendo contemplado nos planos de governo?

### Referências

AVRITZER, L. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, L.; CINTRA, .A. O. (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, 2015. p. 189-206.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019.** Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belo-horizonte-mg>. Acesso em 25/06/2024.

CARVALHO, A. W. B. de. A participação popular no processo de descentralização governamental: uma avaliação do papel dos conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte demográfico. In: **Encontro Nacional da Anpur**, 10, 2003, Belo Horizonte. Anais: Encruzilhadas do Planejamento. Belo Horizonte: UFMG/ANPUR, 2003.1 CD

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades.** Editora Unesp, 2009, 360 p.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Munic** - Pesquisa

de Informações Básicas Municipais, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em 10/01/2024.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J. SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das Instituições Participativas. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, 2016, p. 609-650.

MARINGÁ. **Lei Complementar** Nº 1.424. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 632, de 06 de outubro de 2006, nos termos da Constituição Federal e do rt. 40, § 3.º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr>. Acesso em 24/06/2024.

TONELLA, C. MARCHEZAN, A. R. F. e BELANÇON, M. Censo 2022 revela aumento de quase 20% na população da Região Metropolitana de Maringá. *In: Observatório das Metrôpoles. Boletim semanal* no. 806, 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/boletins/censo-2022-revela-aumento-de-quase-20-na-populacao-da-regiao-metropolitana-de-maringa/>. Acesso em 22/06/2024.

---

# O RETORNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA MARINGÁ

*Éder Rodrigo Gimenes*

*Milena Cristina Belançon*

*Celene Tonella*

## Introdução

O presente texto discorre em sua primeira parte sobre o contexto geral do surgimento do orçamento participativo (OP) no Brasil e o insere no conjunto das Instituições Participativas (IPs). Em seguida, aborda o caso específico de Maringá, tanto a experiência de OP nos anos 2000 quanto problematiza sobre a possibilidade de seu retorno no momento atual.

## Caracterização do orçamento participativo

Durante a ditadura militar (1964 – 1985) no Brasil, houve uma separação marcante entre o Estado e a sociedade. Com a abertura política que seguiu esse período, o país entrou em uma nova fase de reconstrução da democracia, que envolveu diversas medidas e ações que começaram a desfazer as fronteiras rígidas entre Estado e sociedade. Esse período também foi caracterizado por profundas mudanças na estrutura socioeconômica e demográfica do Brasil, contexto em que surgiram novos atores sociais e práticas político-culturais, ampliando a relação entre sociedade civil e a esfera pública.

A combinação desses fenômenos levou à criação de espaços e ações destinadas a incluir diferentes atores e diversificar a democracia. Entre essas iniciativas, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências, Audiências Públicas e o Orçamento Participativo (OP). Essas construções são conhecidas como Instituições Participativas (IPs) e possuem uma variedade extensa e diversa em todo o território nacional, abrangendo as três esferas de governo.

A participação institucional no Brasil é ampla e multifacetada, como observado

por Almeida (2013), que destaca a diversidade dos experimentos nos diferentes níveis de governo, áreas de políticas públicas e contextos políticos e regionais.

De modo geral, as IPs referem-se aos mecanismos legais por meio dos quais o Estado promove a interação com a sociedade para formular políticas públicas e redistribuir bens e serviços, atendendo aos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Segundo Avritzer e Santos (2003) e Avritzer (2009), tais instituições operam com princípios de participação e representação simultaneamente, destacando dois aspectos importantes.

Primeiramente, há uma crise de representatividade em curso, em que a capacidade dos partidos políticos de representar os interesses dos indivíduos é amplamente questionada em democracias ao redor do mundo, incluindo o Brasil, devido à pluralidade de demandas. Em segundo lugar, e como consequência do primeiro ponto, há a necessidade de mecanismos de participação que equilibrem as complexidades e a pluralidade social. Isso ressalta a importância da participação ativa dos cidadãos na vida política, criando mediações entre Estado e sociedade além do momento tradicional do voto. Dessa forma, a democratização envolve a complementaridade entre representação e participação (Avritzer; Santos, 2003).

São muitos os estudos que apontam o distanciamento dos eleitores com relação aos partidos políticos no mundo todo, mas também no Brasil de modo específico. Essa desafeição tem relação com a ausência de sentimento de capacidade de atuação efetiva na política por parte dos indivíduos, que entendem os partidos e a política como desconexos da cidadania (Gimenes, 2015). As IPs podem contribuir com a mudança dessa perspectiva

culturalmente estabelecida, com destaque ao OP.

De modo geral, as IPs brasileiras constituem um *case* internacionalmente reconhecido de sucesso da implementação ampla da participação em espaços institucionalizados (Castiglione; Warren, 2006; Delespote; Gimenes, 2015) expressamente porque, para além do controle do Estado, as IPs são espaços em que ocorrem decisões coletivas sobre políticas públicas em várias áreas, o que representa uma importante característica democrática. Essas instituições são vistas com grande expectativa por partes da sociedade que enxergam nelas oportunidades para ampliar a democracia, recentemente reconquistada (Avritzer, 2015).

Especificamente tratando do OP, é uma IP relevante na política municipal, pois lida diretamente com o principal instrumento de gestão do Estado moderno: o orçamento público. Nesse sentido, destacamos que o OP foi criado com o objetivo de democratizar o orçamento público, permitindo que a sociedade participe das decisões sobre como os recursos serão distribuídos. A experiência pioneira de Porto Alegre, em 1989, gerou grande expectativa e entusiasmo, tanto entre a população envolvida quanto na literatura que pesquisava inovações democráticas. Esse otimismo foi impulsionado pelo contexto do país, em que outras instituições participativas também surgiam, contribuindo para o fortalecimento do tecido democrático em construção.

Nos anos seguintes, as experiências de OP foram se estruturando e disseminando. Segundo Gimenes (2015), o Orçamento Participativo (OP) teve uma expressiva expansão no Brasil durante a década de 1990, mas sofreu retração nos anos 2000, principalmente devido a mudanças entre

prefeitos de diferentes partidos, coligações e ideologias, tendo sido desenvolvidas em diferentes governos municipais de cidades com portes e características multifacetadas, totalizando mais de 350 experiências simultâneas no Brasil, inclusive em Maringá no período entre 2001 e 2004.

Os OPs assumem diferentes formatos institucionais nos municípios onde são implementados (Romão, 2010), dentre as quais está a forma como as reuniões são conduzidas, podendo variar entre discussões abertas a toda a população ou etapas diferenciadas, em que a participação é ampla no início e, posteriormente, se dá por meio de representantes (delegados ou conselheiros).

Tal IP possui ainda outras características próprias e, apesar de se configurar de diferentes formas dependendo do local onde é implementado, mantém critérios mínimos de execução e acompanhamento, conforme sistematizado por Belançon e Gimenes (2023):

- Em mais de três décadas, trata-se de experiência recorrentemente realizada no âmbito municipal, tendo em vista a prerrogativa de possibilitar à população a participação em debates públicos para diálogos e deliberação sobre prioridades e destinações de recursos à comunidade;
- A participação nessa IP deve ser ampliada, com realização de encontros em espaços múltiplos e instâncias também diversas para conformação de um conjunto de propostas mais adequadas às demandas sociais, ao que é cara a participação ampla da população;
- Explícita atribuição de recursos orçamentários e financeiros à deliberação pública, com definição prévia de percentual ou valor específico do

orçamento do ano posterior para tomada de decisão pública e coletiva sobre a destinação de tal dotação;

- São essenciais a comunicação ampla e a circulação de informações sobre realização de reuniões e seus resultados, bem como a prestação de contas à população sobre as deliberações finais, seu encaminhamento à proposta orçamentária do ano seguinte e, posteriormente, sobre a efetivação da aplicação dos recursos ao desenvolvimento daquilo que foi definido como prioritário nos debates do OP.

Dentre os estudiosos que se dedicaram a entender o que são os OPs e sua importância ao desenvolvimento da democracia, pesquisas como as de Borba e Lüchmann (2007), Romão (2010), Fedozzi e Lima (2013) e Peres (2020) destacam basicamente quatro pontos positivos, quais sejam:

- O desenho do OP pode favorecer a participação em comunidades e em horários nos quais a classe trabalhadora possa participar, caso as reuniões sejam organizadas de modo a contemplar esse público;
- A população tem condições de dialogar com o poder público municipal sobre suas necessidades e interesses, oportunidade não recorrente em localidades onde não há OP;

- Como o foco é a distribuição de recursos financeiros e orçamentários a ações e projetos demandados pela população, o município pode mapear o quanto cada política pública está deficitária em cada bairro ou região;
- A participação ampliada possível de ser atingida com o OP implica a possibilidade de aprendizado contínuo da prática democrática nesse espaço dialógico e deliberativo.

Mas e por que as experiências do OP não são contínuas ou não se fortalecem em todos os municípios? Há também aspectos negativos em sua realização. Conforme Belançon e Gimenes (2023), o OP é suscetível à alternância entre governos, o que resultou na descontinuidade em muitos municípios brasileiros. Além disso, há outros desafios, como o baixo percentual de recursos disponibilizados para discussão pública, em grande parte devido à determinação legal de destinação da receita municipal para educação, saúde e folha de pagamento. Ademais, a linguagem técnica utilizada nas assembleias também é uma barreira, assim como a dificuldade da população em visualizar resultados efetivos, já que as deliberações passam por processos burocráticos que não permitem a realização imediata das prioridades definidas nas assembleias.



**Figura 1 - foto histórica da assembleia do Orçamento Participativo de Maringá**  
Foto: Devalcir Leonardo (Brandão, 2003)

## OP em Maringá

Qual cidade que se quer? Tornar a cidade acessível a toda a gente passa por adoção de mecanismos que permitam a decisão coletiva sobre o planejamento urbano e sobre as políticas que atendem a coletividade. Os mecanismos conhecidos são os planos diretores participativos, as audiências públicas, os conselhos de políticas públicas, as conferências temáticas e também o orçamento participativo.

Abordaremos nesta sessão as possibilidades para seu retorno em Maringá. A origem do orçamento participativo no Brasil remonta à década de 1980, no rastro da redemocratização, pós ditadura militar. A reforma partidária trouxe à cena eleitoral o Partido dos Trabalhadores que assume em seu programa a adoção do modelo participativo para a definição de investimentos públicos municipais. Entre 1989 e 2012 o OP foi adotado por 256 prefeituras por pelo menos uma gestão e o PT teve o principal protagonismo, chegando a índices de 93% das prefeituras no ano 2000 (Bezerra, 2017). Além do exemplo de Porto Alegre, cujo OP persistiu em funcionamento ao longo dos anos, outro exemplo de continuidade é o de Belo Horizonte.

Além da experiência de Maringá, no período de 2001 a 2004, na Região Metropolitana de Maringá (RMM) ocorreram experiências isoladas em alguns municípios como Sarandi, Paiçandu e Mandaguari, todas datadas do início dos anos 2000 (Brandão, 2003).

Conforme nos informa Ferreira (2003), o desenho do OP maringaense seguiu na vertente de reversão de prioridades e a população foi chamada a participar por meio da Lei Orgânica do Município de Maringá, n. 30/99, artigo 105, parágrafo

único: "Será garantida a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual". O desenho seguiu as seguintes etapas: Assembleias Gerais, Assembleias Intermediárias Autônomas locais e microrregionais, Fórum de Delegados e Conselho do Orçamento Participativo.

Ainda segundo a autora, nas etapas citadas, ocorreram a Capacitação e construção da matriz orçamentária (incluindo-se no conselho a votação da matriz orçamentária) e o Plano de Investimento que foi encaminhado para Câmara de Vereadores, para apreciação, votação e aprovação.

Em fases seguintes ocorreu o detalhamento do Plano de Investimento e serviços, a Avaliação do OP no Fórum dos delegados e no Conselho; a Discussão sobre o Regimento Interno e a Mobilização popular para votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores (Ferreira, 2003, p.186)

Entretanto, como na maioria de situações pelo Brasil, a mudança do mandato político descontinuou o modelo de OP de Maringá após uma curta experiência, sendo substituído por formatos distorcidos em que a participação permanece no nível de "sugestões" ao Poder Executivo, sem seguir os critérios considerados por estudiosos do tema para configuração como um OP.

A proposta de retorno do OP passa pela avaliação de dois condicionantes. O primeiro deles diz respeito à conjuntura política nacional. A vitória de forças democráticas e progressistas em 2022 trouxe de volta ao debate político a participação social nas políticas públicas. O Plano de Trabalho elaborado pelo Conselho de

Participação Popular contempla, dentre outras iniciativas, a implantação de um Orçamento Participativo nacional. O cenário nos estimula a traçar elementos que possam elucidar, a partir da análise do processo orçamentário dos municípios da RMM, possíveis dificuldades para a implementação de experiências de OP na região.

O segundo aspecto diz respeito às condições financeiras e orçamentárias do município. Dentre os municípios da Região Metropolitana de Maringá, o município polo é o que tem maiores condições para implementar o Orçamento Participativo. Vamos aos dados.

Maringá é impulsionada pelos setores de serviços, indústria, administração pública e agropecuária. Sua economia foi a que mais cresceu entre as três maiores cidades do Paraná. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o Produto Interno Bruto (PIB) do município aumentou de R\$ 19,3 bilhões em 2019, para mais de R\$ 20 bilhões em 2020, mesmo em um cenário de pandemia. O crescimento foi de 4%, superior ao de Londrina, que registrou crescimento de 1% no PIB, e a capital Curitiba, que teve queda de 8%. Maringá ocupa o 52º lugar no ranking nacional. (Maringá, 2022).

Em 2021, o PIB per capita, na atualização do IBGE, era de R\$ 51.908,79. (cinquenta um mil novecentos e setenta e nove). Comparando aos outros municípios do estado, Maringá estava na posição entre 100 de 399 e na posição 876 de 5570 entre todos os municípios.

Outros indicadores a se levar em conta são decorrentes do índice sistematizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), existente desde 2012, com série histórica até 2022.

O índice tem abrangência nacional e com perspectiva de comparação anual com vistas à identificação do equilíbrio fiscal nos municípios brasileiros. A expectativa da Firjan é de que seu indicador possa subsidiar a gestão de contas públicas e colabore para o controle social sobre os recursos públicos. De modo sucinto, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é composto por quatro indicadores, com mesmo peso para o cômputo do status de cada municipalidade, porém avaliados conforme métricas específicas. Tais indicadores remetem aos seguintes aspectos: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos.

Sem pretender detalhar cada um deles, ao focar Maringá, as demandas relacionadas à gestão fiscal municipal no que tange à autonomia para manutenção do poder público, aos gastos públicos com pessoal e com investimentos e à liquidez na organização orçamentária anual, Maringá aparece com bons indicadores (FIRJAN, 2023) ainda que se vislumbrem dificuldades por conta dos limites de ordem financeira.

Conforme já mencionado, se os recursos públicos são escassos ou limitados por direcionamentos legais (percentuais destinados a pastas ou áreas de políticas públicas) e despesas correntes (especialmente com pagamento de pessoal), há que se pactuar com a população o melhor modelo de investimento público que contemple o melhor interesse do conjunto da população. A lógica de novas captações de recursos públicos deve compor a discussão e aponta-se especialmente para a captação de novos recursos por meio da Outorga Onerosa (já incorporada na revisão do Plano Diretor) e do IPTU progressivo no tempo, ambos previstos na Estatuto das Cidades.

## Referências

- ALMEIDA, D. R. Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da política. In: SILVA, E. M. da; SOARES, L. B. (Orgs.). Experiências de participação institucionalizada. Belo Horizonte: Universidade Federal de Belo Horizonte, 2013. p. 11-39.
- AVRITZER, L. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, L.; CINTRA, .A. O. (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, 2015. p. 189-206.
- AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.
- BELANÇON, M. C.; GIMENES, É. R. Orçamentos Participativos no Brasil: caracterização e perfil do engajamento popular. In: Encontro Internacional de Produção Científica da Unicesumar, XIII. Anais... Maringá, PR: Unicesumar, 2023.
- BEZERRA, C. P. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. Anais.. São Paulo – SP: USP, 2017.
- BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (Orgs.). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.
- BRANDÃO, E. C. O orçamento Participativo em Maringá. In BRANDÃO, E. C. (org.) Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios. Maringá: Ed. Massoni, 2003, p.89-100.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues (conferência). In: Rethinking Democratic Representation Workshop, Columbia, 2006. Anais... Columbia: University of British Columbia, 2006. Disponível em [www.politics.ubc.ca/fileadmin/user\\_upload/poli\\_sci/Faculty/warren/Rethinking\\_Democratic\\_Representation\\_May\\_2006.pdf](http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Rethinking_Democratic_Representation_May_2006.pdf). Acesso em 23 jul. 2022.
- CENTRO de Estudos e Opinião Pública. Estudo Eleitoral Brasileiro. Disponível em <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11>. Acesso em 11 jun. 2024.
- DELESPOSTE, Aline Guizardi; GIMENES, Éder Rodrigo. Trinta anos de pesquisa: balanço da produção acadêmica do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn. Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Universidade Estadual de Santa Catarina, 2015. p. 77-100.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. P. OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL. Em: DIAS, Nelson (org). Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo. Lisboa: In loco, 2013.

FERREIRA, M. R. (2003). O Orçamento Participativo como instrumento de geração de capital social: um estudo do Conselho do Orçamento Participativo - ano 2001/2002 - do município de Maringá-PR (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal. Rio de Janeiro: FIRJAN, Disponível em: [www.firjan.com.br](http://www.firjan.com.br). Acesso em: 13 setembro 2023.

GIMENES, E. R. A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina. 2015. 240 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MARINGÁ. Com PIB de mais de R\$ 20 bilhões, economia de Maringá é a que mais cresce entre as três maiores cidades do Paraná. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2022/12/27/com-pib-de-mais-de-r-usd-20-bilhoes-economia-de-maringa-e-a-que-mais-cresce-entre-as-tres-maiores-cidades-do-parana/40903>. Acesso em 30/05/2024.

PERES, U. D. DIFICULDADES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICAS PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Caderno CRH, v. 33, p. e020007, 20 jul. 2020.

PROJETO Democracia Participativa. Participação e Conferências. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG)/Instituto de Pesquisa Vox Populi, 2011.

ROMÃO, W. de M. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. 235 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.



**EIXO**  
**GOVERNANÇA**  
**METROPOLITANA**

---

# **GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO:**

a questão na Região Metropolitana de  
Maringá

*William Antonio Borges*

*Priscilla Borgonhoni Chagas*

*Francielli Martins Borges Ladeira*

**A Governança Metropolitana** figura como um tema prioritário na agenda governamental, demandando uma discussão mais ampla e profunda na sociedade. A tomada de decisões em políticas urbanas e sociais a partir do território, de forma democrática, requer a participação efetiva da sociedade civil e a institucionalização de relações intergovernamentais, formalmente consolidadas como governança interfederativa. Essa abordagem se mostra essencial para uma gestão mais eficiente das ações do Estado em um território que se configura como **Concentração Urbana e Região Metropolitana (RM)**. A Governança Metropolitana e Interfederativa envolve diferentes atores da esfera pública, dos três entes federativos (União, estado e municípios), bem como atores da sociedade civil em espaços decisórios que se constituem em função de lidar com problemas públicos (delimitar tais problemas e pensar em alternativas), para tratar de Funções Públicas de interesse Comum, com a finalidade de formular políticas públicas metropolitanas (Estatuto da MetrÓpole, 2015).

Nesse sentido, a gestão metropolitana acontece a partir de uma **relação de interdependência entre as ações de governo e de governança**. Para Spink (2009), o governo se constitui como um arranjo jurisdicional com representantes eleitos, dotado de autoridade para conduzir as ações em um território, seja ele municipal, estadual ou federal. Já a governança envolve mecanismos criados para lidar com uma variedade de problemas públicos/comuns, questões e assuntos nos quais diferentes grupos e interesses (da sociedade civil) regularmente decidem por meio de negociações e deliberação entre eles e o poder público, e cooperam por

meio da implementação destas decisões (Spink, 2009). Desse modo, em uma realidade democrática, a ação de governança se constitui em diálogo com o governo e a gestão acontece enquanto um processo que envolve decisão, execução e controle de ações desenhadas a partir de práticas de governança interfederativa, com o intuito de construir políticas públicas, dentre elas as metropolitanas. Pela esfera metropolitana ser destituída de governo, a governança interfederativa se faz ainda mais fundamental para conduzir o processo de produção de políticas públicas em um contexto democrático. Para Lefèvre (2009), o “problema metropolitano” se localiza no âmbito do seu governo, o qual se estabelece de modo inadequado entre a sua organização institucional e o território funcional.

A Constituição de 1988, ao instituir um novo ente (o município) e não considerar diretrizes e competências para a viabilização e condução de política públicas em regiões metropolitanas, exime-se das questões intermunicipais e interfederativas, deixando vazios institucionais no campo da coordenação intergovernamental. Pelo valor estratégico que as RMs possuem no âmbito econômico e por concentrarem graves problemas sociais, urbanos e ambientais, elas têm sido objeto de debates e pesquisas nas últimas três décadas. Algumas iniciativas como a criação, em 2003, do Ministério das Cidades (extinto em 2019 e retomado pelo governo Lula em 2023), da Lei nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, da Conferência das Cidades, da Lei nº 11.107/2005 que dispõe sobre normas gerais da contratação de consórcios públicos, da Lei nº 13.089/2015 do Estatuto da MetrÓpole e do Fórum de Entidades Metropolitanas, a questão metropolitana

foi colocada em pauta de forma sistêmica (da sociedade) e governamental, além de instigar debates entre a tecnocracia pública e a academia.

Nesse sentido, pesquisadores e gestores públicos que se ocupam do pensar a questão metropolitana no Brasil (Gouvêa, 2005; Garson, 2009; Borges, 2013; Klink, 2010), acreditam que é necessário superar o municipalismo “exacerbado”, legado da Constituição de 1988. Isso contribuiria na construir arranjos metropolitanos em territórios urbanos que se constituem como o lócus de problemas que se sobrepõem aos limites municipais a partir da construção de práticas de Governança Interfederativa para elaborar e implementar Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) para cada Região Metropolitana brasileira.

Estudos sobre o federalismo brasileiro e a questão metropolitana (Garson, 2009; Ribeiro, 2004, 2007; Azevedo; Mares Guia, 2004, 2004a, 2007; Gouvêa, 2005) privilegiaram, nas décadas de 1990 e 2000, compreender a descentralização do Estado e os pesos político e econômico que envolvem a gestão metropolitana. Porém, o debate mais recente tem destacado as experiências de cooperação e coordenação entre os níveis de governo, bem como um debate sobre a necessidade de se constituir práticas de governança interfederativa para a condução de políticas públicas a partir do território, superando a lógica setorial, o que fortalece a dimensão da intersectorialidade e dá ênfase à participação da sociedade civil nesse processo (Klink, 2010a; Abrucio; Sano; Sydow, 2010).

Mesmo com a aprovação do Estatuto da Metrópole, que instrui a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado para as Regiões Metropolitanas Brasilei-

ras, existe um relativo consenso de que o que mais dificulta a cooperação e a coordenação intergovernamental, no Brasil, é a prática compartimentalizada, conduzida pelos três níveis de entes federativos, ainda mais quando não se tem financiamento para as políticas metropolitanas. Sob essa lógica, têm prevalecido políticas públicas produzidas pela tecnocracia, pensadas setorialmente e implementadas de modo restrito aos municípios enquanto práticas *top-down* (de cima para baixo), não envolvendo a participação do território na sua construção, ainda mais em escala metropolitana.

Nesse sentido, as decisões que partem do poder público municipal, enquanto resoluções político-administrativas, apresentam-se como diretrizes e condicionam a constituição da cidade reduzida ao seu limite municipal, mesmo quando o espaço urbano criado, em alguns casos, não se estabelece restrito às demarcações político-administrativas de um único município. Como se verifica, um município pode se “desenvolver” como o lugar da periferia urbana de outro, principalmente quando aquele se encontra desprovido de ordenamentos urbanísticos próprios, o que demanda a existência de práticas de governança interfederativa para lidar com um problema público comum que, nesse caso, ocorre por meio de um processo de periferização urbana, a qual tem, no Brasil, se configurado fortemente como espaços precarizados de serviços públicos em virtude da ausência de equipamentos urbanos fundamentais para o estabelecimento das condições de cidadania.

É comum existirem diferentes sedes de municípios integradas econômica, social e demograficamente. Isso ocorre quando estas cidades se revelam conurbadas ou quando se constituem como uma

concentração urbana. Em decorrência disso, muitas cidades compartilham, na condição de Arranjos Populacionais (AP), o problema da dicotomia entre território e política. Essa se estabelece devido ao fato de a produção do espaço urbano se sobrepôr aos limites político-administrativos, como expressão da integração sociocultural, demográfica e econômica entre duas ou mais cidades. A maioria dos núcleos urbanos assim constituídos não é, porém, reconhecida pelos poderes públicos envolvidos, como unidade urbano-territorial, além de não se constituírem como ente federativo.

É por esse motivo que Ribeiro (2004, p. 23) argumenta que as regiões metropolitanas “são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs do interesse político”. Nesse sentido, segundo Garson (2009), elas não têm se constituído como áreas de desenvolvimento de gestão de políticas públicas metropolitanas. A Lei do Estatuto da Metrôpole foi criada, em 2015, com o objetivo de superar esse vazio institucional. No entanto, estudiosos apontam que algumas inovações revelam avanços no âmbito da cooperação intergovernamental em escala metropolitana, dentre elas, ações anteriores ao advento do Estatuto da Metrôpole (Abrucio; Sano; Sydow, 2010; Klink, 2010, 2010a; Losada, 2010, Oliveira; Borges, 2021). Tais avanços se estabelecem como novos associativismos territoriais, que se estruturam tanto no plano vertical (integrando os três níveis federativos) como no horizontal (intermunicipal). Nessa modalidade, o território se torna referência, a partir do qual se estabelece o processo de política pública intermunicipal, em alguns casos por meio da governança interfederativa de múltiplos níveis.

Em tal contexto de mudança, identificou-se como maior inovação o envolvimento da sociedade civil (associações civis de vários matizes e as organizações não governamentais) e da iniciativa privada nos arranjos de governança metropolitanos. A participação da sociedade civil no processo decisório tem acontecido por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de Consórcios Públicos e de Associações de Municípios, das Câmaras Técnicas Setoriais ou por meio de Conselhos de Políticas Públicas metropolitanos, como integrantes da governança metropolitana, ao se ocuparem das Funções Públicas de Interesse Comum (FPI-Cs), conforme orientação do Estatuto da Metrôpole (Observatório das Metrôpoles, 2009; Estatuto da Metrôpole, 2015).

As Funções Públicas de Interesse Comum compreendem problemas públicos compartilhados por diferentes entes federativos, principalmente por um conjunto de municípios limítrofes e que integram/constituem um Arranjo Populacional fruto de uma concentração urbana (Silva e Nascimento, 2020). Com base no Estatuto da Metrôpole (2015), as FPICs se constituem como eixos comuns que estruturam o desenvolvimento dos PDUIs das regiões metropolitanas no Brasil, a partir de uma prática de Governança Interfederativa como condutora do processo de construção de políticas públicas metropolitanas. Além disso, orienta a formulação e execução de políticas públicas para todas as concentrações urbanas, mesmo aquelas que ainda não tenham se constituído como uma RM.

Produzir a cidade a partir das políticas públicas é lidar com políticas urbanas que envolvem saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente e uso

e ocupação do solo, bem como com políticas sociais que abarquem assuntos públicos como saúde, educação, assistência social, geração de trabalho e renda etc. A realização dessas políticas, quando conduzidas por meio da cooperação intermunicipal/intergovernamental, envolvendo Governança Interfederativa, observando o aspecto da intersetorialidade, proporciona acesso mais eficiente e eficaz ao direito à cidade, seja em uma cidade que se limita à sede de um município ou que esteja inserida em um arranjo populacional (AP) como concentração urbana, Cidade com “C” maiúsculo. Essa abordagem não apenas otimiza o processo, mas também se torna um pré-requisito essencial para a plena efetivação desse direito.

Além de ser polo de uma Região Metropolitana (RM), Maringá é uma “Cidade” constituída como concentração urbana, ou seja, uma Cidade que tem seu espaço urbano estendido aos territórios de outros municípios, conforme já destacado. A região metropolitana de Maringá abarca 26 municípios, mas seu núcleo urbano dinâmico (concentração urbana) é constituído, segundo o IBGE (2016), por apenas 10 desses municípios. Na Tabela 1, verifica-se que os municípios que integram a concentração urbana de Maringá (a cidade com “C maiúsculo”) são aqueles que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional no Censo 2022 (IBGE, 2023).

A cidade com C maiúsculo (concentração urbana de Maringá), conceito adotado pelo IBGE na realização do Censo 2022, resulta da conurbação ou forte integração entre as áreas urbanas de diversos municípios, incluindo alguns distritos. Essa integração é decorrente da mobilidade pendular da população, predominantemente relacionada ao trabalho e ao estudo, o que evidencia a contiguidade urbana entre esses municípios, que passam a formar uma única Cidade. Trata-se de um Arranjo Populacional (AP) consolidado pela interdependência de dois ou mais municípios, configurando o que chamamos de Cidade Intermunicipal, conforme ilustra a Figura 1, a seguir.

A publicação do Censo 2022 revelou que a concentração urbana de Maringá é a 32ª maior Cidade do Brasil, em população, com 676.812 habitantes, sendo a 11ª que apresentou o maior crescimento (1,72 a.a.) considerando as 100 maiores Cidades brasileiras. É também a que deteve o maior crescimento no Paraná, à frente de Cascavel (1,66 a.a.), Ponta Grossa (1,2 a.a.), Curitiba (0,85 a.a.) e Londrina (0,76

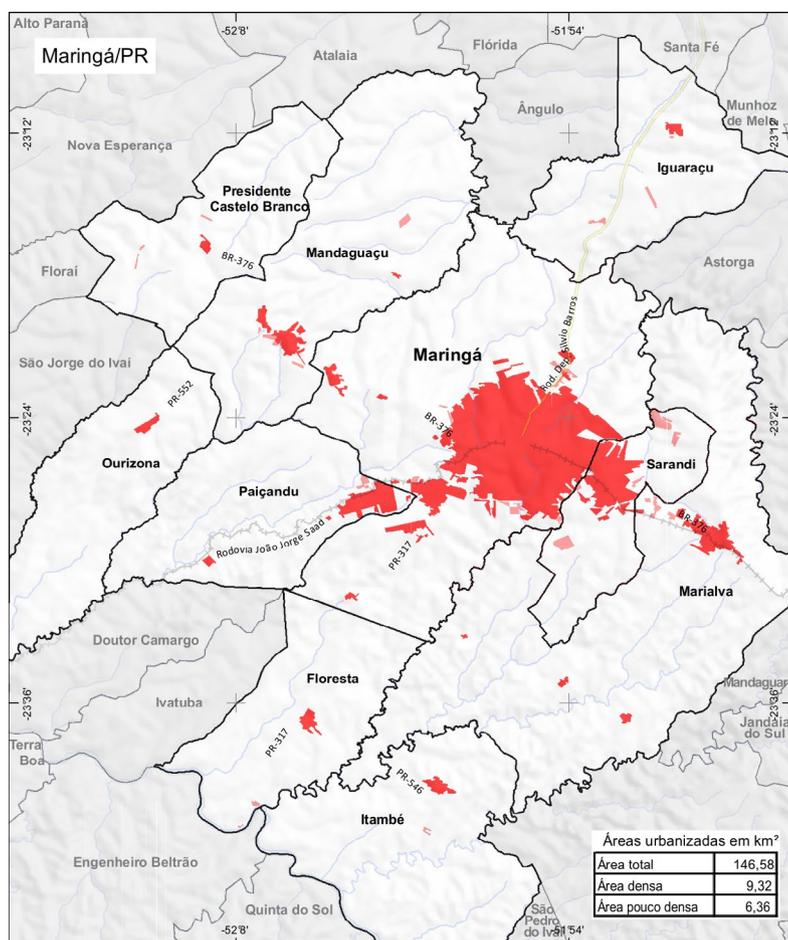


Figura 1 - Concentração Urbana de Maringá

Fonte: IBGE, 2016

a.a.). A concentração urbana de Maringá está inserida e compreende parte (destaque em negrito) dos 26 municípios da sua RM, conforme demonstra a Tabela 1, a seguir.

E por que é importante reconhecermos a cidade com C maiúsculo e passarmos a concebê-la no imaginário e repertório identitário, ampliando a percepção da cidade? A importância está em observar que o território em que vivemos apresenta problemas públicos que não estão circunscritos a apenas um município. São assuntos que precisam ser tratados por diferentes gestores municipais, e também pelo governo estadual, por meio de uma governança interfederativa, para que a Cidade consiga viabilizar melhores ações para o seu desenvolvimento e para assegurar melhores condições de vida aos seus habitantes metropolitanos.

Quando observamos a Região Metropolitana de Maringá, sobretudo sua concentração urbana, fica evidente que a mobilidade urbana, a gestão dos resíduos sólidos, a violência urbana e o déficit habitacional, além de investimentos e gestão compartilhada na saúde, educação e assistência social em um território com intenso crescimento populacional, são alguns dos principais problemas públicos que necessitam ser tratados por uma Governança Interfederativa, envolvendo fortemente a participação da sociedade civil em um processo também permeado pelas relações intergovernamentais. A Governança Metropolitana (interfederativa) se faz necessária e é

Municípios	Censo 2010	Censo 2022	% de crescimento
Ângulo	2.859	3.235	13,15%
Astorga	24.698	25.475	3,15%
Atalaia	3.913	3.980	1,71%
Bom Sucesso	6.561	6.581	0,30%
Cambira	7.236	9.460	30,74%
Doutor Camargo	5.828	6.327	8,56%
Florai	5.050	4.792	-5,11%
<b>Floresta</b>	5.931	10.458	<b>76,33%</b>
Florida	2.543	2.652	4,29%
<b>Iguaraçu</b>	3.982	5.338	<b>34,05%</b>
<b>Itambé</b>	5.979	6.111	<b>2,21%</b>
Ivatuba	3.010	2.708	-10,03%
Jandaia do Sul	20.269	21.408	5,62%
Lobato	4.401	4.601	4,54%
<b>Mandaguaçu</b>	19.781	31.457	<b>59,03%</b>
Mandaguari	32.658	36.716	12,43%
<b>Marialva</b>	31.959	41.851	<b>30,95%</b>
<b>Maringá</b>	357.077	409.657	<b>14,73%</b>
Munhoz de Melo	3.672	3.951	7,60%
Nova Esperança	26.615	26.585	-0,11%
<b>Ourizona</b>	3.380	3.187	<b>-5,71%</b>
<b>Paçandu</b>	35.936	45.962	<b>27,90%</b>
<b>Pres. Castelo Branco</b>	4.784	4.336	<b>-9,36%</b>
Santa Fé	10.432	11.378	9,07%
São Jorge do Ivaí	5.517	5.168	-6,33%
<b>Sarandi</b>	82.847	118.455	<b>42,98%</b>
<b>RMM</b>	<b>716.918</b>	<b>851.829</b>	<b>18,82%</b>

**Tabela 1 - Crescimento populacional dos Municípios da Região Metropolitana de Maringá (2010-2022).**

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2023). Elaboração: Núcleo Maringá do Observatório das Metrôpoles, 2023.

fundamental para que haja avanço no planejamento urbano de nossas cidades e também na formulação e implementação das políticas públicas alinhadas ao Direito à Cidade e ao Desenvolvimento Metropolitano, com o propósito de instituir uma espécie de "ente" federativo, viabilizando a condução de ações públicas de interesse comum na ausência de um governo metropolitano.



[2C+S%C3%A9rgio+de%3B+GUIA%2C+Virg%C3%ADnia+Renn%C3%B3+dos+M.+Relat%C3%B3rio+de+pesquisa+efic%C3%A1cia+da+gest%C3%A3o+metropolitana%3A+Ges%C3%A3o+Metropolitana+e+Consortiamentos+Intermunicipais%3A+Arranjos+institucionais+tradicionais+e+recentes.+2004.&aq=chrome..69i57.404j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#ip=1](https://www.google.com.br/search?q=2C+S%C3%A9rgio+de%3B+GUIA%2C+Virg%C3%ADnia+Renn%C3%B3+dos+M.+Relat%C3%B3rio+de+pesquisa+efic%C3%A1cia+da+gest%C3%A3o+metropolitana%3A+Ges%C3%A3o+Metropolitana+e+Consortiamentos+Intermunicipais%3A+Arranjos+institucionais+tradicionais+e+recentes.+2004.&aq=chrome..69i57.404j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#ip=1). Acesso em: 10/06/2024.

OLIVEIRA, R. A.; BORGES, W. A. Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v.23, n. 51, pp.605-627, maio/ago 2021.

RIBEIRO, L. C. de Q.. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). **MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004. p. 17-40.

SILVA, F. R. M; NASCIMENTO, D. C. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, pp. 1096-1122, 2020.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. e CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009.

---

**PLANO DE  
DESENVOLVIMENTO  
URBANO INTEGRADO  
(PDUI) DA REGIÃO  
METROPOLITANA DE  
MARINGÁ:**

sua importância e a necessária retomada

*William Antonio Borges*

*Priscilla Borgonhoni Chagas*

*Francielli Martins Borges Ladeira*

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), mais de 85% da população brasileira vive em áreas urbanas. É na cidade que a maioria dos brasileiros afirma seu cotidiano de luta pela subsistência e por melhores condições de vida, além de compartilhar culturas, integrar funções e capacidades, e promover, em cooperação, o desenvolvimento de toda a região metropolitana. Em um contexto democrático e urbano, é urgente que o poder público assuma o protagonismo para assegurar o acesso ao direito à Cidade, e a toda estrutura funcional e integrativa da qual ela faz parte. Além disso, ao fazer prevalecer o combate às desigualdades e à afirmação de diferenças, viabilizam-se melhores condições de vida a todas e todos, sobretudo às minorias.

Para tanto, o ato de planejar o desenvolvimento das cidades brasileiras, seja em escala municipal ou metropolitana, precisa se estabelecer como instrumento base para os processos de formulação e implementação das políticas públicas. É com esse intuito que o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015, alterada pela Lei Federal nº 13.683/2018 e Lei Federal nº 14.026/2020), determina, em seu artigo dez, a obrigatoriedade de elaboração de **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** para todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras (Brasil, 2015). Segundo o Estatuto da Metrópole, o PDUI deve ser aprovado mediante lei estadual e a elaboração desse plano não exime os municípios integrantes da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, ao contrário, os municípios devem compatibilizá-lo com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial

urbana. Daí a importância do PDUI ser elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e ser aprovado por instância colegiada, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa (Brasil, 2015).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é um instrumento de planejamento urbano que busca articular diversas políticas e ações relacionadas ao desenvolvimento de áreas urbanas (Brasil, 2015). Em vez de abordar aspectos como infraestrutura, mobilidade urbana, uso do solo, preservação ambiental, habitação, entre outros, de forma isolada, o PDUI procura considerar esses elementos de modo integrado, uma vez que são interdependentes. Assim, contemplam-se análises e diagnósticos das condições urbanas existentes, identificação de problemas e potencialidades, definição de diretrizes, metas e estratégias para orientar o desenvolvimento futuro da área abrangida.

O PDUI se encontra alinhado à Nova Agenda Urbana (NAU), documento resultante da Conferência das Nações Unidas, em 2016, que se ocupa do assunto público "Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável" (Habitat III), também conhecida como Agenda 2030 (Organização das Nações Unidas, 2016). Devido à importância desse instrumento de planejamento urbano e regional compulsório aos municípios que integram regiões metropolitanas no Brasil, as cidades são convocadas a pensar no futuro por meio de Governanças Interfederativas, constituídas por atores governamentais (de diferentes municípios e do estado) e atores da sociedade civil. Dessa forma, a participação popular nos processos decisórios

que envolvem a elaboração de um PDUI é fortalecida, com o intuito de reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população metropolitana (Ministério das Cidades, 2024).

O PDUI é composto por etapas em sua elaboração e algumas práticas de planejamento urbano que podem ser incorporadas incluem:

**Diagnóstico Urbano:** Análise detalhada das condições atuais da cidade, incluindo aspectos como uso do solo, infraestrutura, transporte, habitação, meio ambiente, economia, entre outros.

**Identificação de Problemas e Oportunidades:** Identificação dos principais desafios e oportunidades de desenvolvimento urbano, como congestionamento de tráfego, falta de áreas verdes, déficit habitacional, entre outros.

**Participação Social:** Promoção da participação ativa da comunidade no processo de planejamento, através de consultas públicas, audiências, *workshops* e outros mecanismos de engajamento cidadão.

**Definição de Diretrizes e Objetivos:** Estabelecimento de diretrizes e objetivos para orientar o desenvolvimento futuro da cidade, com base nas necessidades e aspirações da comunidade.

**Estratégias e Ações:** Elaboração de estratégias e ações específicas para alcançar os objetivos definidos, incluindo medidas de ordenamento territorial, investimentos em infraestrutura, incentivos ao desenvolvimento econômico, entre outros.

**Integração Setorial:** Integração de diferentes políticas e setores, como

transporte, habitação, meio ambiente, saúde, educação, cultura, para garantir uma abordagem holística e integrada do desenvolvimento urbano.

**Monitoramento e Avaliação:** Estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar a implementação do plano, avaliar seus impactos e fazer ajustes conforme necessário.

Sendo assim, a importância do PDUI reside no fato de promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e equilibrado, garantindo que as diferentes necessidades da cidade e de seus habitantes sejam consideradas de forma integrada e coordenada. Isso ajuda a evitar problemas como a expansão desordenada, a segregação socioespacial e a degradação ambiental, contribuindo para a construção de cidades mais inclusivas, resilientes e com melhor qualidade de vida para seus habitantes. É importante destacar que o planejamento do território de forma integrada deve considerar uma execução orçamentária que garanta investimentos nas políticas públicas previstas em lei, bem como nos planos, programas e projetos a serem implantados nos diversos setores abrangidos por essas políticas públicas. A agenda é contínua, de forma que o PDUI é um instrumento-meio para avaliação de possibilidades e necessidades que são avaliadas e revisadas ao longo do tempo. Por isso é necessário que seja, sobretudo, planejado além de um plano de governo mas como uma política de Estado na busca de um desenvolvimento sustentável e perene.

Para tanto, é fundamental observar que o PDUI estabelece e assume como referência as Funções Públicas de Interesse Comum (as FPICs) para orientar o proces-

so de planejamento metropolitano. Segundo Silva e Nascimento (2020), as Funções Públicas de Interesse Comum estão relacionadas à existência de determinados problemas que escapam à alçada administrativa e orçamentária da esfera municipal e, para que possam ser sanados, necessitam da articulação entre os entes federados. De forma mais objetiva, as FPICs compreendem os problemas públicos que os diferentes municípios de uma mesma região metropolitana compartilham, ou seja, assuntos comuns que passam a integrar a agenda metropolitana, tais como: 1) Planejamento Territorial e Uso e Ocupação do Solo; 2) Mobilidade Metropolitana e; 3) Meio Ambiente. As 3 FPICs aqui destacadas são as que também se encontram como propostas de eixos comuns para consolidar o Plano de Desenvolvimento Urbano e Integrado da Região Metropolitana de Maringá (RMM), conforme pode ser visualizado no Quadro 1, a seguir.

Institucionalizada pela Lei Complementar nº 83/1998, a Região Metropolitana de Maringá totaliza atualmente 26 municípios, sendo eles: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguçu, Floresta, Doutor Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança, como pode ser visto na Figura 1, a seguir. Maringá é a cidade polo, destacada na rede urbana brasileira como Capital Regional B. É a terceira mais populosa cidade do Paraná e, do mesmo modo, a terceira Região Metropolitana do estado, com 851.829 habitantes, segundo o censo de 2022 (IBGE, 2022).

O PDUI da RMM está sendo conduzido pelo Governo do Estado do Para-

ná, mais precisamente pela Secretaria do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas, com coordenação do Serviço Social Autônomo PARANÁCIDADE. Sua elaboração acontece pela URBTEC™ Engenharia, Planejamento e Consultoria, empresa contratada em Concorrência Pública 001/2019 e Contrato de Prestação de Serviços Nº 008/2020 celebrado no dia 08 de outubro de 2020, entre a URBTEC™ e o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE.

A versão preliminar (baseada em estudos iniciais) do PDUI na RMM foi construída em seis etapas, sendo que a última ocorreu em novembro de 2022. Na última etapa foram apresentados os principais resultados obtidos, que foram sintetizados também em um relatório que apresenta o Modelo de Governança Interfederativa Metropolitana, o Anteprojeto de Lei do PDUI e suas propostas estruturantes. Esse relatório preliminar, que ainda precisa ser aprovado, recomenda prioridades que devem ser implementadas para possibilitar a efetivação de qualquer ação no território metropolitano. Como elemento

FPIC	Definição	Principais objetivos
Planejamento Territorial e Uso e Ocupação do Solo	Diz respeito à <b>ocupação humana sobre o território</b> da Região Metropolitana, analisando o que compete às suas legislações, atividades, tendências e conflitos.	Tem o objetivo de planejar o <b>ordenamento territorial</b> em compatibilidade com os bens naturais da Região, instrumentos legais vigentes e interesses de desenvolvimento regional.
Mobilidade Metropolitana	Se refere aos <b>deslocamentos de pessoas e bens</b> na escala metropolitana, analisando o que compete ao sistema de <b>transporte público</b> e às <b>interdependências viárias</b> entre os Municípios pertencentes à RM.	Tem o objetivo de planejar o <b>aprimoramento do sistema viário</b> e de transportes, propondo soluções conjuntas para melhor atender às <b>movimentações pendulares</b> — elemento característico das RMs.
Meio Ambiente	É relativa aos <b>recursos e bens naturais</b> metropolitanos e analisa o que compete aos serviços <b>ambientais</b> e <b>ecossistêmicos</b> , assim como conflitos entre áreas de interesse ambiental e de expansão urbana.	Tem como objetivo planejar o <b>aprimoramento desses serviços</b> no âmbito metropolitano. Além disso, visa ações de <b>compatibilização entre o desenvolvimento humano e econômico regional, junto à conservação e preservação dos bens naturais</b> .

Quadro 1 - Funções Públicas de Interesse Comum definidas para a Região Metropolitana de Maringá

Fonte: Elaborado pelos autores com base em PDUI Maringá (2022).

## REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ



Figura 1 - Municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá

Fonte: Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá (2020).

fundamental, o relatório ressalta a necessidade da consolidação da estrutura da governança interfederativa, para que, após isso, ocorra a aprovação do PDUI com seus princípios e diretrizes, como garantia do planejamento integrado da RMM. Observa-se que há ainda um longo caminho a ser percorrido para a implantação do referido Plano, uma vez que, como mencionado, é necessária sua aprovação para posterior implementação, monitoramento e avaliação e possíveis revisões necessárias.

A multiplicidade de contextos que abrangem uma região metropolitana, tanto em relação às suas demandas, mas também na gestão uníssona de recursos

e o compartilhamento de potencialidades exige, muitas vezes, um mecanismo de articulação e colaboração entre governos locais, assim como uma gestão atrelada à governabilidade estadual e federal. Entender a governança interfederativa como uma estrutura de suporte e impulsionadora do desenvolvimento urbano integrado torna-se um passo essencial para superar desafios em comum, sem perder as características singulares de cada município e construir um futuro promissor para todos os municípios que fazem parte dessa teia urbana.

O resumo técnico do PDUI da RMM de 2020 estabelece diretrizes estratégicas para as políticas públicas agru-

padas nas FPICs priorizadas. Tais diretrizes mostram a importância de um plano diretor integrado que garanta um crescimento planejado, organizado e sustentável, promovendo qualidade de vida para seus habitantes. O resumo técnico apresenta soluções que contemplem os 26 municípios da RMM, necessário para um desenvolvimento coordenado, conforme destacado pelo Quadro 2, a seguir.

Em suma, pensar as regiões metropolitanas de forma integrada é fundamental, uma vez que há demandas e problemas compartilhados pelos municípios que as integram. Na RMM, um exemplo pode ser destacado e se refere à questão da mobilidade urbana. Cordovil, Barbosa e Ferreira (2022) apontam a existência de uma falta de integração entre a escala de planejamento regional e urbano, uma vez que as revisões dos Planos Diretores de Maringá e Sarandi não se articulam às diretrizes do PDUI-RMM, pois esse se encontra em fase inicial de elaboração. Segundo os autores, isso tem resultado

um território altamente segregado, que baseia seus deslocamentos em modais individuais e motorizados, em desacordo com o disposto na Lei nº12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Como alternativas, destacam:

Sustentado especialmente pelas tarifas e custeado majoritariamente pelas famílias de baixa renda, o transporte coletivo na RMM é caro e leva os usuários a buscarem alternativas no transporte individual, principalmente de motos e motocicletas. A situação leva à necessidade de se repensar o financiamento tarifário do transporte coletivo, incorporando outras fontes de recursos como subsídio. [...] As medidas de subsídio tarifário podem ser incorporadas como alternativas de deslocamento nos municípios da RMM, principalmente em relação ao movimento pendular entre os municípios que compõem o território funcional da RMM, no qual o fluxo é mais intenso. A valorização do transporte coletivo como política pública também passa pela reestruturação do sistema, considerando a descentralização e a integração tarifária e

Planejamento territorial e uso do solo	Uso estratégico do solo	Proteção do meio ambiente
Integração e articulação interfederativa, planejamento territorial que contemple a conservação de áreas de interesse ambiental e a descentralização da infraestrutura e dos equipamentos metropolitanos.	Ordenamento do sistema viário metropolitano; melhoria no transporte público e integração entre os modais; otimização da rede logística; promoção da mobilidade ativa com soluções que promovam melhor qualidade de vida como ciclovias e pistas seguras para o trânsito de pedestres.	Criação de unidades estratégicas para formulação e implementação de políticas de preservação ambiental e da biodiversidade. Áreas de preservação e parques urbanos e lineares. Melhoria da gestão ambiental metropolitana, sistemas integrados para gestão de riscos ambientais e a regionalização da coleta e tratamento de resíduos.

**Quadro 2 - Diretrizes estratégicas para as políticas públicas agrupadas nas FPICs priorizadas**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em PDUI Maringá (2022).

entre modais (Cordovil, Barbosa e Ferreira, 2022, p. 37-8).

Assim, a retomada do PDUI, sua discussão, atualização e aprovação deve ser uma prioridade na agenda dos governos municipais da RMM, especialmente nesse momento em que vivemos, em que as campanhas eleitorais para os cargos municipais estão acontecendo. Nesse contexto, Maringá, cidade polo da RMM, é protagonista nesse processo. É necessário, de forma urgente, que os debates e ações de implementação ocorram conduzidas pelos governos locais e com ampla participação da sociedade civil. Para tanto, além de pensar em produzir ações pontuais no que se refere à habitação, saneamento básico, segurança pública, transporte público e equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social, por exemplo, faz-se urgente planejar esses serviços a partir do território, por meio de diferentes escalas, o que inclui a metropolitana.

Para finalizar, destaca-se a importância de as políticas públicas serem formuladas e implementadas nos territórios metropolitanos, tendo como base as Funções Públicas de Interesse Comum, conduzidas por seus respectivos arranjos de governança interfederativa. Com isso, o intuito é de potencializar a participação efetiva da sociedade civil de modo ampliado, com a presença de diferentes segmentos sociais, bem como fortalecer a dimensão intersetorial das ações públicas, enquanto uma construção de políticas metropolitanas a partir do território. A realização de uma conferência mostra-se necessária na construção de uma identidade metropolitana na RMM, com o objetivo de potencializar o engajamento dos agentes públicos e privados no processo de consolidação do PDUI. O município de Maringá precisa assumir esse protagonismo e liderar a construção dessa identidade.

## Referências

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 2012.

CORDOVIL, F. C. S.; BARBOSA, L. C.; FERREIRA, J. C. V. Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá: antigos padrões e novas roupagens. In: FERREIRA, A. R. M.; TONELLA, C. (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade**: Maringá. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, v. 01, p. 25-42.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 04 jun. 2024.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Desenvolvimento urbano e metropolitano**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano>. Acesso em: 05 jun. 2024.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Nova Agenda Urbana - Habitat III**. Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac). Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2016.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO. **O que é o PDUI da Região Metropolitana de Maringá?** Disponível em: <https://desen343.wixsite.com/pduimaringa/conhecaopdui>. Acesso em 04 jun. 2024.

SILVA, F. R. M; NASCIMENTO, D. C. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, pp. 1096-1122, 2020.



**EIXO**  
**ILEGALISMOS E**  
**SERVIÇOS URBANOS**

---

# PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA:

uma realidade que não pode ser negada

*Marina Silva da Cunha*

*Luiz Donadon Leal*

*Ana Lucia Rodrigues*

## Introdução

A marca Louis Vuitton é sinônimo de riqueza, luxo e sucesso. Porém, a história do seu fundador não foi apenas de fortuna e ostentação. Nascido no início do século XIX, filho de família pobre do interior da França, ele perdeu a mãe aos 10 anos e o pai aos 13. Quando ficou órfão saiu de casa sozinho e foi viver em Paris, em uma viagem a pé de dois anos até o destino. Nesse período e na chegada em Paris viveu em **situação de rua**.

No entanto, rapidamente o jovem Louis Vuitton teve uma oportunidade, um emprego em uma oficina de fabricação de malas, onde permaneceu por anos. Em seguida, foi contratado pela esposa do imperador Napoleão III para fabricar malas e baús. Por fim, abriu o seu próprio ateliê, *Maison Louis Vuitton Malettier*, iniciando um empreendimento de sucesso que perdura até os dias de hoje.

De fato, a população em situação de rua sempre fez parte da realidade das cidades por séculos, e traz diferentes histórias. Alguma tragédia, perda ou fatalidade são determinantes comuns para o início da vida em situação de rua. Porém, nem sempre a superação ou sucesso ocorrem rapidamente ou em algum momento para essa população em situação de extrema vulnerabilidade. Por isso, esse grupo se constitui de forma heterogênea, pois as razões para estar nessa situação são diversas, o que demanda também um tratamento diferenciado para auxiliar na superação de tal condição.

Além da heterogeneidade, o Decreto nº 7.053 de 2009 do Governo Federal, caracteriza essa parcela da sociedade por: 1) estar em pobreza extrema; 2) ter os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e 3) não ter moradia. Além disso, esses grupos utilizam os logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma



**Figura 1** - Moradores em situação de Rua  
Fonte: Foto dos autores, 2023

temporária ou permanente e as unidades de acolhimento são utilizadas, tanto de forma temporária, em pernoites, como de moradia provisória.

Para Peixoto (2005), essa parcela da população não pode ser chamada de “moradores” de rua, pois sua situação é, de fato, de desabrigo. A opção pelo uso de “situação” e não “morador de rua” parte do reconhecimento desse processo como algo transitório, na medida em que a palavra “morador” pressupõe um endereço, uma moradia, justamente o que essas pessoas não possuem. Desse modo, é importante problematizar os termos utilizados para que não ocorra a naturalização desse processo. É necessário entender o “problema como uma situação decorrente de um processo sociopolítico, e não como um estado definitivo: situação de rua” (Resende, 2008, p. 75).

Segundo reportagem da Revista Veja de setembro de 2023, das 200 mil pessoas em situação de rua da França, metade estava nas redondezas de Paris. No Brasil, a população em situação de rua também se encontra, em sua maioria, nos grandes centros. Segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Economia Aplicada), foi estimado um total de 281.472 pessoas em situação de rua em 2022, dos quais 104.296 nas grandes cidades (entre 100.001 e 900.000 pessoas) e 102.580 (acima de 900.000).

Essa realidade também está presente em Maringá, onde, no final de 2023, havia, segundo o 6º Censo da População em Situação de Rua de Maringá realizado pelo Observatório da Metrôpoles, cerca de 642 pessoas em situação de rua. Em 2015, quando a pesquisa teve início, havia 219 pessoas nessa situação no município, o que representa um aumento de cerca de 200%. Esse desempenho foi superior ao observado no Brasil, que aumentou 100%,

nesse mesmo período. No próximo tópico podem ser observados mais detalhes da pesquisa realizada em Maringá.

## **Evidências para Maringá sobre a População em Situação de Rua**

Considerando as seis edições da pesquisa “Pessoas em situação de rua em Maringá-PR: desconstruindo a invisibilidade”, realizada pelo Observatório das Metrôpoles/UEM de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2023, em média, a população em situação de rua na cidade de Maringá é predominantemente do sexo masculino (92%) e de pessoas não brancas (69%), com a maioria acima de 30 anos de idade (67%). Destaca-se o aumento da população na faixa de 21 até 30 anos de idade, de 25% para 41%, de 2019 para 2023. Os indivíduos brancos também aumentaram de 26% para 31% a sua participação nesse período.

A escolaridade é baixa, com 7% de analfabetos e a maioria (49%) com Ensino Fundamental incompleto. Mas há uma parcela de 12% com Ensino Médio completo, 2% com nível Superior incompleto e 2% com ensino superior completo. Destaca-se o aumento dos entrevistados com pelo menos o Ensino Médio completo, de 23% para 29%, entre 2019 e 2023.

São da cidade de Maringá, 23% dessa população e 40% das cidades da Região Metropolitana de Maringá. Os demais vieram de outros municípios do estado do Paraná como Londrina, Campo Mourão, Foz do Iguaçu e Curitiba, entre outros, e de outros estados, sendo que a maioria (30%) vem a Maringá em busca de trabalho.

As razões pelas quais estão em situação de rua são desemprego, desenten-

dimento com familiares e dependência química, entre outros. Um total de 61% relatou ter filhos, e 5% estão com eles; 91% têm parentes e o contato com eles é frequente para 65% e 35% não têm quaisquer vínculos familiares.

A casa de passagem (antigo albergue) é um local já frequentado para 13% dos que estão na rua, mas o local onde a maioria de 24% dorme é em calçadas. Para conseguir alguma renda, realizam pequenas atividades – não permanentes ou cotidianas – como recolher material reciclável, fazer alguns bicos, prestar serviços de carga e descarga, vender doces, pedir dinheiro. Assim, 54% declaram receber, por dia, em média R\$50,00 ou mais.

Em relação à alimentação, 7% utilizam o restaurante popular; 18% utilizam os serviços de albergue e 13% frequentam o Centro POP. O banho é um serviço que, em média, 52% buscam no Albergue/Casa de Passagem e Centro POP.

Um total 44% das pessoas em situação de rua em Maringá afirmam ter problemas de saúde, como depressão, diabetes, hipertensão, HIV, entre outros. Esses problemas são resolvidos procurando as Unidades Básicas de Saúde (69%) e o Centro Pop (10%). Uma outra informação relevante é que muitos usam medicamentos “contínuos” como ansiolíticos, antidepressivos, insulina, “coquetel”.

O consumo de substâncias psicoativas é alto, e as substâncias mais usadas são: bebida alcoólica, por 77%; crack, 52%; maconha, 52%; cocaína, 38%, inalantes, 20%. Ao longo dos anos, muitos afirmam que passaram a usar crack depois que chegaram a Maringá. Em outras cidades, mesmo em situação de rua, não consumiam esta droga.

A passagem por diversas instituições é uma característica frequente para a maio-

ria das pessoas nessa situação e, muitas vezes para buscar tratamentos, por iniciativa de auto internação: 37% estiveram em instituição de recuperação de álcool e droga e, ainda, em hospital psiquiátrico (28%) e emergência psiquiátrica (11%). Passaram por detenção em cadeia 41%.

Cerca de 27% e 36% afirmam que não possuem RG e CPF, respectivamente, 46% não têm Carteira de Trabalho e 56% não possuem Título de Eleitor.

Um percentual significativo dos que estão na rua em Maringá afirma que já sofreu violência física (56%), praticada por policiais militares (33%), membros da guarda municipal (19%) e pelos próprios moradores de rua, em brigas corporais (26%). Numa proporção pequena, afirmam ainda que as pessoas moradoras da cidade também agridem (14%). Ademais, sobre o tema de violência sofrida nas ruas há relato ao longo dos anos sobre ofensas verbais e humilhações.

Sobre as causas para viver e permanecer na rua destacam-se problemas com alcoolismo, falta de moradia, desemprego e falta de apoio/renda. Quando questionados acerca do que necessitavam para sair da situação de rua, as opções mais citadas foram: emprego, tratamento, família e oportunidade, nessa ordem.

Além do aumento na quantidade de pessoas, a pesquisa para Maringá observou outras mudanças no seu perfil. A população em situação rua ficou mais jovem, com crescimento na faixa etária de entre 21 e 30 anos. Com relação à escolaridade, apesar de o nível fundamental incompleto ser a maior proporção entre os entrevistados, o nível médio foi o que apresentou o crescimento mais significativo. Os brancos também aumentaram sua participação, apesar de os pardos representarem a maior parcela. Os ho-

mens são maioria, superando os 90%. Verifica-se ainda que, ao longo dos anos da pesquisa, a proporção de pessoas em acolhimento vem aumentando: em 2015 era 28% e em 2023 atingiu 65%. Ainda merece destaque o tempo em situação de rua, que reduziu: ficou mais frequente entre os entrevistados o período menor do que um ano.

Portanto, em Maringá, o Censo realizado pelo Observatório das Metrôpoles, que ocorre desde 2015, possui dados consolidados que permitem a identificação e o monitoramento de alteração do perfil ao longo do tempo, da procedência e de suas principais necessidades, entre outras informações que contribuem e amparam a construção de políticas públicas voltadas a essas pessoas.

### **O Espaço Urbano e a População em Situação de Rua**

A população em situação de rua compõe cada vez mais o cenário das cidades médias e grandes do país. Mas, também, são cada vez mais recorrentes abordagens repressivas e propostas de intervenções públicas de “revitalização”, “requalificação”, “reabilitação”, “renovação” de praças e espaços públicos, levando a saída de pessoas em situação de rua de determinados locais, ou até mesmo da cidade. Nesse contexto, é imperiosa a necessidade de que a pessoa em situação de rua deixe de ser tratada como “estranho”, “trecheiro” ou “passageiro”.

Processos de circulação das pessoas em situação de rua no espaço urbano acontecem frequentemente, fixando-se ora em um local ora em outro, pois são “indesejadas” por todos. Valencio (2010) denomina esse processo como “desterritorialização de populações que estão

na rua”. Em uma perspectiva de classes, o Estado, em vez de realizar investimentos em ações que possuam como foco os direitos humanos voltados a essas pessoas, investe em Segurança Pública. Dessa forma, a pessoa em situação de rua é vista como uma ameaça à ordem pública e não como ameaçada por ela, diante da violação de direitos a que é submetida, levando-a a naturalizar a violência como estratégia de sobrevivência, que são apropriados de forma inconsciente, como componentes da cultura da rua (Bourdieu, 1989).

Portanto, evidencia-se que o problema central não é apenas econômico ou restrito à política de assistência social, pois muitas inclusive desempenham atividades nas quais auferem renda ou ainda, são beneficiárias do PBF ou de outros programas. O problema das pessoas que chegam a essa situação é multifacetado, à medida que reúne, concomitantemente num único indivíduo, um conjunto de vulnerabilidades sociais, psicológicas, emocionais e econômicas. O acesso à moradia, renda, inserção no mercado de trabalho, retomada de vínculos familiares e comunitários, são de grande importância para superação da condição de rua – que não se dá apenas pela falta de acesso à renda, mas pelas múltiplas faces da questão social e seus impactos.

A situação de rua é concebida como um conceito que reafirma ser esta uma condição transitória. Nesse sentido, para o enfrentamento do problema é fundamental o papel que o poder público municipal deve cumprir, sendo o único ator do processo que pode realizar ações sustentáveis, duradouras, por meio de políticas públicas, que vão se consolidando ao longo do tempo.

É importante lembrar que nos últimos anos a realidade da chamada “crise de rua” ficou estampada e está cada vez mais evidenciada não só nos grandes centros, mas também reconhecida nas cidades de porte médio. Essa emergência social de tamanha gravidade levou o Supremo Tribunal Federal (STF), em julho de 2023, a tomar uma Decisão Liminar determinando a formulação, pelo Poder Executivo, nos níveis Federal, Estadual e Municipal, de um Plano de Ação e Monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Vale ressaltar que a decisão do STF levou em consideração a estimativa do número de PSR no Brasil, a partir do cadastro dos beneficiários do PBF incluídos na categoria “pessoas em situação de rua”. Somente por essa fonte de informações, os números já são alarmantes, mas ainda não representa a totalidade dessa parcela da população. Em Maringá, além dessa fonte, os dados apresentados na Pesquisa do Observatório das Metrôpoles incluem o censo realizado a partir da busca ativa, mostrando, assim, um panorama mais aproximado do número de PSR na cidade.

Assim, considerando a complexidade dessa emergência social, múltiplas também devem ser as ações que darão respostas ao conjunto de necessidades dessas pessoas e, a maior responsabilidade nesse enfrentamento cabe, sem sombra de dúvidas, ao poder público. Em Maringá, é possível identificar algumas experiências nessa direção, entre elas po-

de-se destacar a atuação do Centro POP, referência no atendimento das demandas diárias e no cadastramento das PSR para viabilizar o acesso ao PBF; o Portal da Inclusão, o Consultório na Rua, atualmente com duas equipes e as ações do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da População em Situação de Rua (CIAMP) na formulação do plano municipal das políticas para a OSR.

Por fim, vale frisar que nesse momento em que se iniciam os debates sobre as eleições municipais, a questão das pessoas em situação de rua já aparece como um dos temas centrais. Embora pareça inevitável o aparecimento de propostas milagrosas por parte de alguns pré-candidatos, sugerimos aqui que o debate dessa temática seja pautado pela análise das políticas de enfrentamento já propostas e debatidas pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua de Maringá (CIAMP RUA), como: 1- Ampliação de vagas no Portal da Inclusão Masculino; 2 - Implantação do Portal da Inclusão Feminino; 3 - Melhorias no Centro POP e 4 - Ampliação do número de tickets alimentação para o restaurante popular para a PSR.

Por fim, é relevante sublinhar que a Prefeitura Municipal de Maringá possui um Serviço Especializado em Abordagem Social para Pessoas em Situação de Rua, com plantão 24 horas, que pode ser chamada, pelo telefone **(44) 99103-5661**, para atender emergências relacionadas a essa parcela da população.

### Referências:

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

PEIXOUTO, Aurélia Hubner. *Moro onde não mora ninguém*: Praça Raposo Tavares, s/n., Maringá, PR, BR. Revista Urutágua (Online), Maringá UEM, v. 6, 2005.

RESENDE, Viviane de Melo. *A naturalização da miséria contemporânea*: análise discursiva crítica de uma circular de condomínio. In Rev. bras. linguist. apl., Belo Horizonte, v.8, n.1, p.71-91, 2008.

VALENCIO, Norma et al. *Pessoas em situação de rua no Brasil*: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. In: VALENCIO, Norma (Org.). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: Rima, 2010. v.2.



---

# **IMPORTANTES MAS LIMITADOS:**

guardas municipais têm poderes legítimos a  
exercer

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

*Marco Alexandre Souza Serra*

A questão do que podem ou não fazer as guardas municipais encontra-se em disputa em nível nacional. De modo geral, o debate tem recaído com mais ênfase sobre a possibilidade de as guardas municipais desempenharem atividades de segurança pública equiparadas àquelas das polícias militar e civil. Ou seja, o que está em jogo é a possibilidade de as guardas municipais realizarem investigações, buscas pessoais e até prisão em flagrante em hipóteses de suspeita ou da visível prática de qualquer crime.

É importante deixar claro que as guardas municipais têm natureza civil, não militar. Mesmo assim, já estão expressamente autorizadas a usar armas de fogo pela Lei Federal n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais - artigo 16). Integram, operacionalmente, também por clara opção legislativa, um incipiente Sistema Único de Segurança Pública – formalmente instituído pela Lei Federal n. 13.675/2018 (artigo 9º, § 2º, VII). Essas ações refletem uma tendência crescente de depositar confiança no modelo militarizado ou de combate, especialmente através do uso de armas de fogo, como uma resposta ao desafio da segurança pública. Representam, justamente por isso, um sério problema para nossas instituições.

De maneira mais concreta, podemos observar país afora casos preocupantes de abusos e variados excessos cometidos pelas guardas municipais ou praticados em seu nome. Tais episódios vão da intensificação das práticas de “baculejo” ou “enquadro” – jargões usados para abordagens policiais um tanto brutas e que normalmente consistem em deixar a pessoa suspeita com os braços e pernas abertos para buscas pessoais

– a agressões ainda mais graves, correspondentes a verdadeiras torturas. Chega-se, com frequência, a extorsões, não sem antes passar, claro, pela corrupção. Não raro, por outro lado, tem-se também assistido à aquisição de cada vez mais e maiores armamentos, a exemplo da compra de fuzis por parte da Guarda Municipal Civil de Campina Grande do Sul, no Paraná – cidade de pouco mais de 40 mil habitantes.

Cuida-se, no rescaldo, de redobrada aposta na solução armamentista para o enfrentamento das mazelas do país que ostenta uma das maiores taxas de mortes violentas intencionais do mundo, com média superior a 50 mil por ano. De acordo com o último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, com dados de 2022, 76,5% dessas mortes envolvem o uso de armas de fogo.

Empoderadas em excesso, as guardas municipais têm feito as suas se somarem às ilegalidades mais tradicionais praticadas pelas forças policiais, com a diferença, no caso dessas últimas, como veremos, de haver expressa competência legal para a execução de atividades de policiamento ostensivo e repressivo. Para as guardas municipais tampouco se identifica um sistema de controle externo, como acontece com as polícias, que têm no igualmente poderoso Ministério Público o órgão responsável pela fiscalização de sua atividade.

O risco já em curso, além disso, aponta para a constituição de tantas guardas armadas quanto os quase 5.600 municípios brasileiros, confluindo para a constituição de uma ameaçadora legião de milícias locais (e legais) prontas para eventuais sublevações contra os poderes estaduais ou central julgadas admissíveis pelo chefe de ocasião. O que assistimos acontecer

quase todo o tempo no Rio de Janeiro nos impede de ignorar este perigo.

À realidade da cidade de Maringá acresce ainda um compreensível, mas injustificado pavor social ante as pessoas em situação de rua – realidade que o Observatório das Metrôpoles da Universidade Estadual de Maringá (UEM) tem acompanhado, como se pode verificar através da publicação do relatório da pesquisa censitária realizada no ano de 2023. A partir dessa realidade, a expectativa social que se tem é que a guarda municipal se ocupe de infernizar a vida dessas pessoas já dramaticamente vulnerabilizadas, inclusive alcançando seus parques pertences e suas reduzidas companhias de confiança, não raro animais de estimação.

### **Atual distribuição do poder político no espaço geográfico brasileiro**

Nossa tradição autoritária – que inclui o mandonismo regional hoje renovado como versão atualizada do coronelismo do passado – bem demonstra a quem historicamente serve o uso da força armada, seja ela privada ou pública: aos poderosos de sempre, em prejuízo da maioria, historicamente oprimida por séculos de escravização, trabalho informal, além de diversas formas outras de dependência e exploração da energia vital e da integridade corporal do povo.

Há aqui mais uma questão importante a considerar: atualmente, não por acaso, identificamos um importante e contraditório processo de deslocamento de poder, sobretudo político, dos grandes centros urbanos para cidades médias e até pequenas, especialmente do Centro-Norte do país. São espaços

geográficos em que as atividades econômicas desenvolvidas correspondem essencialmente ao setor agropecuário. As telenovelas mais recentes da Rede Globo estão aí para atestar tal constatação. Nessas áreas também se destacam cada vez mais as práticas extrativistas, especialmente mineradoras, com os ônus ambientais conhecidos. O processo é contraditório porque a ele não tem correspondido equivalente distribuição de poder político para os governantes locais. É possível observar, ao contrário, o aumento da dependência orçamentária das prefeituras ante o governo federal. É o que explica o novo equilíbrio político em que o orçamento da União é repartido em boa medida com senadores e deputados federais por meio das chamadas emendas parlamentares. Por meio de tais emendas os ocupantes de mandato político distribuem, segundo critérios muito particulares, quase sem fiscalização, os recursos financeiros disponíveis, visando a interesses mais imediatos, sobretudo eleitorais. A contradição, portanto, se explica ainda porque, no rescaldo, tem-se um aumento do poder local em face da União, mas que depende menos dos agentes políticos radicados nos diversos espaços territoriais do que daqueles que exercem mandato no Planalto Central.

Essa leitura sobre esse contexto remete a uma espécie de dualismo simbólico existente no pensamento político e social brasileiro que o período imperial nos legou. Oliveira Viana (1999) o percebeu em alusão à denominação que, no Império, se dava aos setores conservadores e liberais: *saquarema* e *luzia*, respectivamente. Como pensamento e grupo social que dava suporte ao próprio Império como organização política,

aos saquaremas pareciam que nossas elites, em geral constituídas por poucos e grandes proprietários, não nutriam (e seguem não nutrindo) qualquer compromisso com o conjunto do povo e da nação. Não tinham virtude pública. Por isso a inclinação da elite proprietária pela diluição do poder político entre as províncias e demais rincões onde seu comando é exercido mais diretamente. Essa elite, portanto, tem contado historicamente com o suporte do pensamento *luzia*.

Para melhor entendimento, acrescenta-se que, após o período predominantemente *saquarema* do Império, a história política brasileira revela a existência de um intervalo *luzia* durante a Velha República, que viria a ser sucedida pela claramente *saquarema* Revolução de 1930.

É possível assim dizer que a expansão e o fortalecimento das guardas municipais se alinha ao momento *luzia* que a sociedade brasileira hoje atravessa. Maior destinatário das emendas parlamentares da atualidade, o espaço *centrão* é sua expressão mais acabada.

## E o ordenamento jurídico, o que diz?

Apesar da inclinação apontada anteriormente, o conjunto da legislação, para ser válido, precisa subordinar-se ao figurino que nossa principal lei, a Constituição Federal, estabelece. Para a Constituição, as guardas municipais, embora também estejam encarregadas de zelar pela segurança pública (“dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, segundo seu artigo 144), têm sua atuação limitada à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (artigo 144, § 8º). Como recentemente afirmou o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Ha-

beas Corpus n. 830.530, as guardas municipais exercem *poder de polícia* - como aliás também o fazem agentes de trânsito e fiscais sanitários, por exemplo -, mas não o mesmo *poder das polícias*, compreendido, este último, como aquele “poder marcado pela possibilidade de uso direto da força física para fazer valer a autoridade estatal”. Ou seja, elas seguem podendo abordar e até prender pessoas em flagrante de crimes, desde que sua atuação esteja inicialmente autorizada pela proteção do patrimônio público do município a que pertencem.

Essa compreensão não necessariamente conflita com o que o Supremo Tribunal Federal decidiu no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 995. Nesse caso, o STF cravou serem inconstitucionais “todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.” Mesmo diante de decisões apontando caminhos diferentes, era possível identificar uma mesma direção: guardas municipais são agentes de segurança, integram o Sistema Único de Segurança Pública e, portanto, quando preenchidos os pressupostos legais, estão autorizadas a fazer abordagens e até prisões. Com a ressalva, contudo, de só atuarem quando em jogo estiverem bens, serviços e instalações municipais. Algo perfeitamente possível.

A confusão parece ter sido restaurada com a publicação de um esdrúxulo decreto (n. 11.841, de 21 de dezembro de 2023), pelo governo federal, propondo uma espécie de interpretação mais autêntica das leis n. 13.022/2014 e 13.675/2018, do que os próprios textos legais parecem permitir. Algo que, não bastasse a estranheza

que deriva de propor uma costura interpretativa das leis acima mencionadas pelo parlamento brasileiro, usurpa, nessa mesma direção, um papel que o sistema jurídico atual reserva ao poder judiciário. Pois é ao judiciário que cabe ser o intérprete último das leis aprovadas pelo poder legislativo, como expressão de um balanceamento entre os exercícios concretos dos poderes que a Constituição diz serem harmônicos, mas independentes entre si.

O decreto n. 11.841/2023 tem ainda outra peculiaridade, mais curiosa do que sua publicação na antevéspera do Natal de 2023: contar com a assinatura, além daquela imprescindível do presidente da República como chefe do poder executivo federal, do então ministro da justiça e segurança pública, Flávio Dino. Essa particularidade assume contornos suspeitos na medida em que se observa a existência de uma decisão judicial (Reclamação n. 62.455) bastante recente, em que o STF anulou uma absolvição, definida pelo STJ, de um réu acusado de roubo contra um particular que foi preso em flagrante pela guarda municipal. O fundamento adotado pelo STJ era a ilegalidade da prisão e, conseqüentemente, de todas as provas que se seguiram a este evento inicial. A decisão do STF, em direção contrária, além de monocrática ou não-coletiva, teve como seu subscritor e responsável o ministro Flávio Dino, desta vez não mais da Justiça, mas da Suprema Corte brasileira, alçado que foi a essa condição pelo presidente Lula já neste ano de 2024. Sem avançar muito, observa-se um claro posicionamento do atual governo em favor da ampliação, sem reservas, dos poderes das guardas municipais, capaz, com consciência ou não, em lugar de

abrandar, de intensificar a controvérsia ainda vigente a respeito do tema.

## Direito fundamental à segurança

À lei maior brasileira, a Constituição, também parece que segurança traduz muito mais do que repressão armada a uma criminalidade dada sempre como crescente. Antes, consiste numa espécie de pressuposto direito a ter a generalidade dos direitos respeitados. Tanto assim o é que a Constituição, antes e principalmente, trata de um *universal direito à segurança* já em seu primeiro parágrafo, seu preâmbulo. O mesmo acontece com a parte inicial de seus artigos 5º e 6º. Ela garante, assim, a segurança como condição ao exercício do conjunto, respectivamente, dos direitos civis e sociais. Daí ser mais adequado falar de uma *segurança de direitos* do que de um *direito à segurança*.

A fusão desses diversos horizontes oferece soluções igualmente numerosas. Nem todas, porém, parecem reverenciar em mesmo grau nossa ordem jurídico-política, que tem como suas principais normas, além da já citada Constituição Federal, os Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos. Dentro desse cenário, em lugar de priorizar uma incerta segurança pública, os governos das cidades devem cuidar da *segurança de direitos*, necessária à obtenção de um genuíno *direito à cidade*, dentro do qual a segurança pública também tem lugar reservado. Para essa direção apontam experiências concretas relativamente antigas e bem-sucedidas, priorizando a dimensão local para uma política criminal executada com (e não contra) as comunidades, a exemplo de "Chicago Area Pro-

ject” e “Città Sicure” – respectivamente implantados, em Chicago, claro, e na região da Emilia Romagna, na Itália.

As eleições que se avizinham são a oportunidade para os governos das cidades e seus eleitores fazerem sua opção.

### **Referências**

VIANNA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Brasília: Senado Federal, 1999.

---

# **O DIREITO À CIDADE E OS FEUDOS URBANOS:**

quando o Ballet das Ruas Colide com o  
Urbanismo Militar

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

## Introdução

Sem ignorar as diversas nuances que colorem o conceito de Direito à Cidade, pode-se partir da seguinte perspectiva para a discussão que se pretende estabelecer neste capítulo: Henri Lefebvre apresenta o direito à cidade como algo que vai além do direito de simplesmente visitar ou retornar às cidades tradicionais. Ele defende que esse direito deve ser visto como o “direito à vida urbana, transformada e renovada”. Lefebvre argumenta que a classe trabalhadora tem o potencial de se tornar agente dessa transformação, atuando como portadora e suporte social dessa realização. Ele posiciona a reforma urbana como algo revolucionário, contrapondo-se à classe dominante (Lefebvre, 2016, p. 128).

Nesse contexto, o direito à cidade é concebido como “uma forma superior dos direitos”, abrangendo uma gama deles, incluindo o direito à liberdade, ao habitat e ao habitar, bem como o direito à obra, que é distinto do de propriedade. O direito à obra é visto como uma atividade participativa e criativa (Lefebvre, 2016, p. 147).

A visão de Lefebvre, de uma cidade voltada ao uso recreativo e coletivizado de seus habitantes, contrasta fortemente com a ideia da cidade murada e marcada pelo “urbanismo militarizado”, conceito introduzido por Stephen Graham. Neste capítulo, serão exploradas as contradições que revestem o tecido urbano, provocando seu esgarçamento. Essas tensões revelam a complexidade e os desafios de se garantir o direito à cidade em um cenário onde o urbanismo militarizado e os condomínios fechados se tornam cada vez mais prevalentes.

Finalmente, será trazida à discussão a visão urbanística de Jane Jacobs e a im-

portância do uso tradicional das ruas e calçadas para a dinâmica urbana e para a segurança, no que ela denomina como o “ballet das ruas”. A perspectiva de Jacobs destaca como a vida ativa nas ruas contribui para a vitalidade e segurança das cidades, contrapondo-se às tendências de segregação e privatização do espaço urbano. Dessa forma, este capítulo busca integrar essas diferentes visões para oferecer uma análise crítica e abrangente sobre o direito à cidade e os desafios contemporâneos do urbanismo.

## Os Pequenos Feudos Urbanos e o Novo Urbanismo Militarizado

Quando se observam os imponentes muros dos condomínios fechados, é difícil não traçar paralelos com as muralhas de uma prisão. As espirais de arame farpado, originalmente destinadas a conter avanços inimigos em tempos de guerra, agora serpenteiam sobre esses muros, criando verdadeiras fortalezas urbanas dentro das cidades. No entanto, por trás dessa aparente sensação de segurança reside uma contradição palpável: os habitantes se encontram aprisionados em busca de tranquilidade.

É inegável que o aumento da insegurança e dos índices de violência tenham gerado essa nova tendência de moradia, resultando em bairros murados que transformam ruas em corredores desolados para pedestres, onde o desconforto e a insegurança são palpáveis. O geógrafo britânico Stephen Graham descreve esse fenômeno como “cidades sitiadas”, onde o urbanismo assume contornos militarizados (2016). Os muros e barreiras se tornaram símbolos evidentes desses territórios delimitados dentro do tecido urbano.



Figura 1 - Rua entre muros de condomínios fechados em Maringá

Fonte: Foto do Autor, 2022

Para Graham, há uma mudança de paradigma no trato dos espaços públicos e privados, na infraestrutura e na população civil, agora vistos através das lentes de um novo urbanismo militarizado. Esse conceito utiliza a guerra como metáfora para descrever as sociedades urbanas e suas contradições, transformando a cidade em um campo de batalha contra drogas, violência, insegurança e a população em situação de rua. Assim, o debate sobre os problemas urbanos passa a ser pautado sob a ótica da militarização, com as táticas de guerra se tornando centrais na vida cotidiana das cidades (2016, pp. 26-27).

Esse novo urbanismo militar é marcado por algumas características, segundo Graham (aqui, serão destacadas quatro, as mais entrelaçadas com a temática). A primeira é a “urbanização da segurança”. Nesse ponto, o autor destaca o borrão provocado pela doutrina de segurança e

militarização, que obscurece as fronteiras jurídicas e operacionais entre policiamento, inteligência e militarismo. Além disso, há uma violação dos direitos humanos, com a categorização de indivíduos e grupos com base em seus supostos vínculos com a violência, desordem ou mesmo resistência política.

Uma segunda característica é o que o autor denomina de “bumerangue de Foucault”. As táticas de guerra urbana desenvolvidas para controlar as massas do sul global são reproduzidas nas cidades e metrôpoles do norte capitalista, como se nossas favelas e conflitos urbanos funcionassem como experimentos para o desenvolvimento de técnicas de controle de grupos e movimentos sociais considerados ameaças à hegemonia do capital. Exemplos disso incluem o uso de diversas tecnologias nos espaços urbanos, como satélites, câmeras de monitoramento, fiscalização biométrica e drones.

Esses conceitos reforçam a ideia de um Estado militarizado com o papel de manter a ordem (2016, pp. 30 e ss.).

Outra característica apresentada pelo autor é a influência da indústria da tecnologia e a expansão capitalista de um complexo de multinacionais voltadas à vigilância tecnológica, criando uma verdadeira “economia vigilante”. Esses serviços são apresentados como opções viáveis para as cidades, com “soluções de segurança sendo vendidas como balas de prata para resolver problemas sociais” (Graham, 2016, p. 37).

Uma última característica a ser destacada é o que Graham chama de “soldado-cidadão”, que demonstra um verdadeiro entrecruzamento civil-militar, no qual o cidadão assume o papel de garantir sua própria segurança. O autor exemplifica essa ideia com os videogames que simulam guerras, funcionando como mecanismos de treinamento para os soldados desde a infância (2016, pp. 41 e ss). Infelizmente, o governo de Jair Bolsonaro (2018-2024) oferece exemplos lamentáveis dessa tendência, com a desregulamentação e flexibilização do acesso às armas, a multiplicação dos CACs (Colecionadores, Atiradores Desportivos e Caçadores) e clubes de tiro, além da controversa implementação das escolas cívico-militares.

Não há como não associar os ideais do novo urbanismo militar de Graham com nossos pequenos feudos urbanos. Para acomodar essa nova realidade, que praticamente enclausura parte da população, foram moldados instrumentos legais, como os condomínios residenciais. Embora esses já existissem há muitos anos, foram oficialmente reconhecidos pela legislação civil com a Lei 13.465/2017. Essa legislação ampliou ainda mais a possibilidade de construção de fronteiras den-

tro da cidade, permitindo o surgimento dos chamados loteamentos de acesso controlado. Agora, não apenas condomínios verticais têm essa prerrogativa; mas bairros inteiros podem ser erguidos com acesso estritamente restrito e controlado, transformando partes da cidade em territórios inacessíveis para uma parcela de seus habitantes.

Essa transformação do espaço urbano em “pequenos feudos” fechados e fortificados contrasta diretamente com a visão de Henri Lefebvre sobre o direito à cidade. Lefebvre defendia uma cidade acessível e participativa, onde o espaço urbano fosse compartilhado e vivido de maneira coletiva e democrática. Os condomínios fechados, por outro lado, criam uma divisão clara entre os que estão dentro e os que estão fora, reforçando a segregação social e espacial.

Ao criar esses espaços isolados e fortificados, o novo urbanismo militarizado não só transforma a paisagem urbana, mas também altera profundamente as relações sociais e a forma como os cidadãos vivenciam e se apropriam da cidade. Em vez de promover uma sensação genuína de segurança e comunidade, essas barreiras físicas e simbólicas muitas vezes amplificam a sensação de medo e desconfiança, fragmentando ainda mais o tecido social urbano.

### **Dançando com Jane Jacobs: O Ballet das Ruas**

Jane Jacobs, em sua revolucionária obra “Morte e Vida de Grandes Cidades” (2011), expressa sua perplexidade com os bairros murados nas cidades. A autora afirma que esses muros não são apenas uma questão estética – embora sejam, de fato, feios – mas representam algo muito

mais profundo e simbólico. Eles estampam a fragmentação do espaço urbano e a ruptura das interações sociais que são essenciais para a vitalidade e segurança das cidades (Jacobs, 2011, pp. 29 e ss.).

Jacobs argumenta que a verdadeira segurança urbana não vem de muros e barreiras, mas da vibrante e constante presença de pessoas nas ruas. Ela cunhou a expressão “ballet das ruas” para descrever a coreografia natural das interações cotidianas que ocorrem nos espaços públicos. Segundo Jacobs, essas interações são fundamentais para a saúde e a segurança das cidades. As ruas vivas, onde os residentes e visitantes se movimentam, conversam e se observam, criam um ambiente de vigilância informal e cooperação comunitária.

Sob a aparente desordem da cidade tradicional, existe, nos lugares em que ela funciona a contento, uma ordem surpreendente que garante a manutenção da segurança e a liberdade. É uma ordem complexa. Sua essência é a complexidade do uso das calçadas, que traz consigo a sucessão permanente de olhos (Jacobs, 2011, p. 52).

No entanto, Jacobs adverte que as pessoas podem acabar se acostumando com uma vida em territórios murados, aceitando como algo como normal a falta de interação e a segregação. Essa aceitação, para Jacobs, é preocupante, pois mina a essência do que torna uma cidade verdadeiramente dinâmica e segura. Em vez de confiar na comunidade e na presença ativa de cidadãos, os bairros murados promovem um falso senso de segurança baseado na exclusão e na separação.

A visão de Jacobs é um chamado à ação para repensar como estruturamos nossos espaços urbanos. Em vez de erger muros, devemos buscar maneiras de

incentivar a vida nas cidades, promovendo a interação e a participação cidadã. O ballet das ruas, com sua dança incessante de pessoas e atividades, é a verdadeira essência de uma cidade viva e segura.

Assim, ao refletir sobre o impacto dos bairros murados e do novo urbanismo militarizado, é crucial lembrar da sabedoria de Jane Jacobs. A vitalidade urbana não pode ser alcançada através de isolamento e segregação, mas pela celebração da vida comunitária e pelo uso ativo e compartilhado dos espaços públicos.

## Conclusões e Proposições

Este capítulo explorou as profundas contradições e desafios que permeiam o tecido urbano contemporâneo, ao confrontar o direito à cidade, defendido por Henri Lefebvre, com o fenômeno dos pequenos feudos urbanos e o novo urbanismo militarizado. Analisou-se como os condomínios fechados, com seus imponentes muros e sistemas de segurança, simbolizam não apenas uma resposta à insegurança, mas também uma forma de segregação e fragmentação do espaço urbano. O conceito de “cidades sitiadas” de Stephen Graham ilustra como o urbanismo militarizado transforma ruas e bairros em territórios delimitados, onde a interação social é minimizada e a coesão comunitária é comprometida.

Contrastando com essa visão, a obra de Jane Jacobs lembra da importância do uso vibrante e dinâmico das ruas e calçadas, que ela denomina como o “ballet das ruas”. Jacobs destaca que a verdadeira segurança urbana e a vitalidade das cidades vêm da presença constante de pessoas nas ruas, da interação comunitária e da vigilância informal que emerge dessas atividades cotidianas. Em vez de confiar

em barreiras físicas, Jacobs defende que ambientes urbanos devem fomentar a participação ativa dos cidadãos e a inclusão social.

Diante desse cenário, torna-se crucial que os planos diretores e as legislações urbanísticas expressem claramente que tipo de cidade se deseja. Deve-se optar por uma cidade vibrante, onde residências e estabelecimentos comerciais se abram para as vias públicas, promovendo a interação entre os habitantes e o espaço urbano? Ou uma cidade fragmentada, marcada por ilhas isoladas por altos muros e cercas elétricas, onde os espaços não dialogam entre si e as ruas se tornam desoladas para os transeuntes?

Essa reflexão não apenas delinea o futuro das cidades, mas também questiona os valores e prioridades que orientam o desenvolvimento urbano. Em última análise, a decisão sobre o tipo de cidade a ser moldada define não apenas a paisagem física, mas também a qualidade de vida e o senso de pertencimento de seus habitantes.

### Proposições:

- 1. Revisão dos Planos Diretores:** Incorporar princípios que promovam a abertura e a acessibilidade dos espaços urbanos, incentivando o uso misto e a integração entre diferentes áreas da cidade.

- 2. Incentivo à Participação Comunitária:**

Criar políticas que incentivem a participação ativa dos cidadãos na construção e manutenção dos espaços públicos, fortalecendo o senso de comunidade e pertencimento.

- 3. Desenvolvimento de Espaços Públicos Vibrantes:**

Investir na criação e manutenção de espaços públicos que promovam a interação social e a atividade comunitária, como praças, parques e calçadas amplas e seguras.

- 4. Redução das Barreiras Físicas:**

Desencorajar a construção de muros e barreiras que segregam os espaços urbanos, promovendo alternativas que garantam a segurança sem comprometer a coesão social.

- 5. Educação e Conscientização:**

Promover campanhas de educação e conscientização sobre os benefícios de uma cidade aberta e inclusiva, destacando o valor da diversidade e da participação cidadã para a vitalidade urbana.

Ao adotar essas proposições, é possível trabalhar para construir cidades mais inclusivas, seguras e vibrantes, onde o direito à cidade, conforme concebido por Lefebvre, e o ballet das ruas, celebrado por Jacobs, sejam plenamente realizados.

### Referências Bibliográficas

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2016.

GRAHAM, Stephen. **Cities under siege: the new military urbanism**. London: Verso, 2004.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000



**EIXO**  
**MOBILIDADE URBANA**  
**E POLÍTICA DE**  
**TRANSPORTES**

---

# TARIFA ZERO EM MARINGÁ, UMA REALIDADE POSSÍVEL?

*Leonardo C. Barbosa*

*Fabíola C. S. Cordovil*

**A**ndar pelas ruas de Maringá está cada vez mais desgastante e enfrentar o trânsito tem solicitado mais paciência. Programar um trajeto nos horários de maior fluxo tem exigido mais antecedência e nada garante estar livre de atrasos. A opção pelo automóvel tem se apresentado cada vez mais ineficiente. Em contrapartida, será que há alternativas mais confortáveis?

A cidade planejada, a melhor para se viver, segundo alguns rankings, vem se aproximando da realidade caótica das cidades brasileiras mais dinâmicas onde o transtorno e a violência no trânsito são notícia há algumas décadas. Se essas cidades caminham para uma situação insustentável, sem dúvida alguma, Maringá vai na mesma rota. Os últimos censos do IBGE têm apontado para o aumento progressivo do tempo de deslocamento diário, o que impacta diretamente na saúde e na qualidade de vida das pessoas.

É sabido que a forma mais eficiente de se deslocar no espaço urbano metropolitano é por meio do transporte coletivo. A lógica é simples, uma vez que esse modal é capaz de transportar um maior número de usuários por área ocupada no sistema viário. Uma faixa de 3 metros de largura no sistema viário, utilizada por automóveis, por exemplo, possui capacidade de transportar até 1.110 pessoas em uma hora, ao passo que a mesma faixa, ocupada exclusivamente por ônibus, pode transportar até 6.000 pessoas no mesmo espaço de tempo (Global Designing Cities Initiative, 2018).

Como demonstrado por Rodrigues (2016), o transporte coletivo no Brasil tem apresentado, nas últimas décadas, uma perda de usuários e um consequente encarecimento das tarifas, apresentando índices de reajustes acima dos da inflação.

Isso se deve à lógica de sustentação tarifária que predomina nesse modal, na qual o custo do sistema é financiado pelas tarifas pagas pelos usuários. Assim, ao perder usuários, as tarifas se elevam, ao passo que as tarifas mais elevadas repelem usuários, principalmente a população de menor renda, a que mais utiliza os transportes coletivos. Este círculo vicioso tem levado cada vez mais usuários a optarem pelo transporte individual, agravando os problemas de congestionamento - ao aderirem ao automóvel - e de violência - ao aderirem às motos.

A queda do número de usuários do transporte coletivo é uma realidade nacional, com diminuição de 18,9%, entre 2008 e 2017. A situação foi agravada no pós-pandemia da COVID-19, devido à vulnerabilidade promovida pela aglomeração de pessoas, o que contribuiu para ampliar a perda de passageiros no transporte coletivo, com menos 24,4% usuários, entre 2019 e 2022 (NTU, 2023). A cidade de Maringá não esteve alheia a essa queda, com o sistema perdendo 25% dos passageiros entre 2012 e 2019 (CIDADE VIVA, 2021).

A opção crescente pelo transporte individual é o principal fator de aumento do tempo de deslocamento casa-trabalho nas últimas décadas. Essa variável, que tem relação direta com a qualidade de vida da população, possui significativa variação ao ser analisada por estratos de renda, gênero, cor e nível de escolaridade, revelando assim processos de segregação socioespacial. Ao analisarem a evolução do tempo de deslocamento nas principais regiões metropolitanas (RM) brasileiras, Pereira *et. al.* (2021) verificaram um aumento médio nos deslocamentos diários casa-trabalho, de 36 minutos, em 2001, para 41 minutos, em 2015. Em áreas

urbanas não metropolitanas, o aumento do tempo de deslocamento no período foi muito menor, passando de 22 para 23 minutos. Em 2015, as piores RMs em termos de tempo de deslocamento foram Rio de Janeiro, com 48 minutos de média, e São Paulo, com 44 minutos de média.

A renda foi a variável de maior impacto neste cenário. Em geral, todos os decis de renda apresentaram piora no tempo de deslocamento, entre 2001 e 2015 (Pereira, *et. al.*, 2021). Contudo, ao comparar o tempo médio de deslocamento entre os 10% mais ricos e o agregado de 40% mais pobres nas principais RMs brasileiras (figura 01), é notória a tendência dos estratos de menor renda apresentarem os maiores tempos médios de deslocamento, sendo que, no caso das RMs de Curitiba e Brasília, a diferença entre esses dois grupos analisados revela-se bastante discrepante. Esta variação pode ser explicada em

razão de o poder econômico ser um fator determinante para a localização da moradia, grau de mobilidade no espaço urbano e, em muitos casos, flexibilidade nos horários de trabalho. A construção social de desigualdade de gênero e divisão racial também repercute nos tempos de deslocamentos, com mulheres apresentando tempo de deslocamento mais elevados, quando comparada aos homens, e a população declarada preta com tempos de deslocamento maiores do que a população declarada branca (Pereira, *et. al.*, 2021).

Na cidade de Maringá, o tempo médio de deslocamento apontado pela pesquisa origem-destino, em 2020, foi de 24 minutos, com algumas localidades da cidade apresentando tempos de até 34 minutos (Cidade Viva, 2021). Comparativamente, no censo de 2010, o tempo médio era de 20 minutos em Maringá e, ainda que não

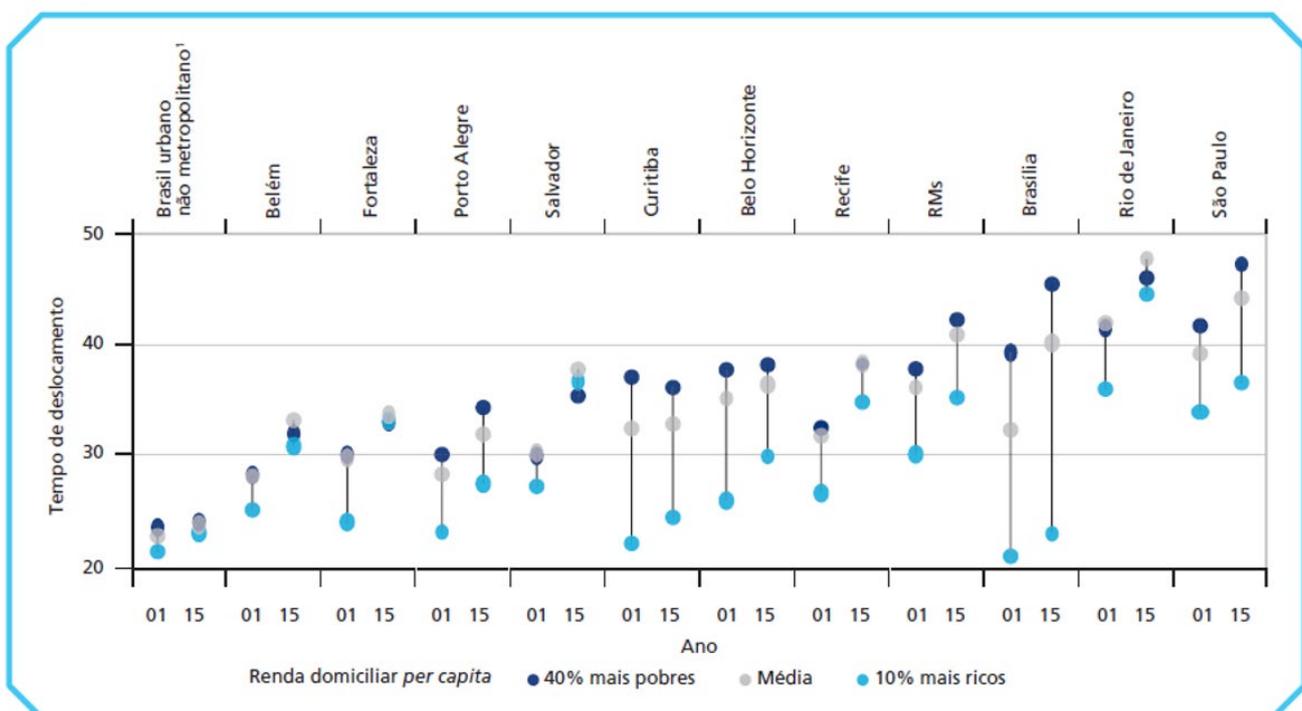


Figura 01 – Tempo médio de deslocamento casa-trabalho no Brasil e nas principais RMs, segundo a renda per capita (2001 e 2015)

Fonte: PNAD/IBGE, retirado de Pereira *et. al.*, 2021

pareça elevado ao se observar a região, em especial as cidades de Paiçandu e Sarandi, havia quase 1/3 da população que realizava deslocamento pendular com destino à Maringá, com tempos de deslocamentos médios entre 30 minutos e 1h (IBGE, 2010).

Os dados de tempo de deslocamento casa-trabalho do Censo de 2022 ainda não foram disponibilizados, contudo, com base no progressivo aumento da frota de transporte individual, tanto em Maringá, quanto em seu aglomerado urbano, pode-se inferir que a tendência de elevação desse tempo será mantida. Conforme a tabela 01, que comparam a frota de transporte individual entre 2010 e 2022, verifica-se um aumento significativo da taxa de motorização em todas as cidades do aglomerado, que tende a se aproximar, cada vez mais, da proporção de um veículo por pessoa. Marialva, Sarandi e Paiçandu, cidades que cresceram acima das previsões do IBGE em termos populacionais tiveram, no último censo, aumento ainda mais significativo na proporção de habitantes por veículos individuais motorizados, com Marialva passando de 2,26 (2010) para 1,60 (2022); Paiçandu de 2,88 (2010) para 1,74 (2022); e Sarandi de 2,65 (2010) para 1,84 (2022). Maringá, continua a apresentar a maior taxa de motorização individual, saltando de 1,75 (2010) para 1,36 (2022).

Essa tendência se relaciona com a precarização do transporte coletivo, no

qual se verifica a baixa oferta de linhas, a falta de integração tarifária entre o transporte interurbano e intraurbano, e o encarecimento das passagens. Esses fatores levam a população de menor renda a procurar meios alternativos de deslocamento. O aumento da frota de veículos individuais, além de representar um inegável aumento no tempo de deslocamento diários impacta negativamente a qualidade de vida urbana. Essa realidade também se evidencia na violência do trânsito, uma vez que parte da população que migra do transporte coletivo para o individual, por questão de renda, opta pelo deslocamento por motocicletas, modal bastante vulnerável no trânsito e responsável pelo maior número percentual de vítimas fatais.

Para ilustrar, no ano de 2022, em Maringá, das 42 mortes registradas no trânsito, 31 eram motociclistas, 6 eram pedestres, 2 eram ciclistas e 3 eram condutores de automóveis (Maringá, 2024). Em 2022, as motos representavam 24% da frota de transporte individual motorizado em Maringá, 25% em Marialva, 31% em Paiçandu e 36% em Sarandi (Senatran, 2022). Os números de mortes de motociclistas são ainda mais impressionantes ao se considerar que, em Maringá, o modal representa apenas 7% dos deslocamentos diários, número bem inferior aos deslocamentos realizados por automóveis (40%), a pé (22%) e por transporte coletivo

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO/VEÍCULO INDIVIDUAL (2010)	POPULAÇÃO/VEÍCULO INDIVIDUAL (2022)
MARINGÁ	1,75	1,36
MARIALVA	2,26	1,60
PAIÇANDU	2,88	1,74
SARANDI	2,65	1,84

Tabela 01 – Relação entre população e veículos motorizados individuais no aglomerado urbano de Maringá (2010 e 2022)

Fonte: IBGE, 2010; 2022 / SENATRAN, 2010; 2022 – organizado pelos autores

MODAL DE TRANSPORTE	% NOS DELOCAMENTOS DIÁRIOS
AUTOMÓVEL	40%
A PÉ	22%
TRANSPORTE COLETIVO	19%
MOTO	7%
BICICLETA	6%
OUTROS	6%

Tabela 02 – Percentual de deslocamentos diários por modal, segundo pesquisa Origem-Destino (OD)

Fonte: Cidade Viva, 2021

(19%), sendo quase equivalente ao deslocamento por bicicletas (6%) (Tabela 02).

As ações públicas na cidade de Maringá incidem em promover medidas paliativas para lidar com a dificuldade progressiva na fluidez do trânsito. Soluções como o sistema binário, que modificou as principais vias centrais que cortam a cidade de Norte a Sul em sentido único (avenidas Paraná, Duque de Caxias, Herval e São Paulo), e as vias acalmadas, que incluiu obstáculos nas esquinas de determinadas ruas obrigando a diminuição da velocidade, são propostas válidas, mas não resolvem o problema estruturalmente.

Para refletir sobre problemáticas da mobilidade da cidade, é necessário ampliar a análise incorporando os movimentos cotidianos de trabalhadores e estudantes mais distantes das áreas centrais e dos municípios vizinhos. O chamado “movimento pendular” entre os municípios da aglomeração urbana vem se ampliando em direção a determinadas áreas da cidade sede, que concentra postos de emprego, instituições de ensino e diversos serviços. O alto preço do solo faz com que as alternativas de habitação ocorram em locais mais distantes das centralidades do polo regional. Tal realidade é inerente à produção da cidade capitalista, todavia, fazer essas pessoas circularem com segurança e agilidade interessa a to-

dos e há soluções possíveis. Internamente à cidade, a ampliação das ciclovias vem se apresentando como alternativa sustentável e a perspectiva do seu aumento pode levar à conexão entre as áreas mais distantes da centralidade. Outras iniciativas podem ser implantadas, como vias exclusivas para ônibus, zonas de diminuição de velocidade para 30km/h e a reativação do transporte regional ferroviário, o chamado “trem pé vermelho”, cujos estudos já demonstraram sua viabilidade técnica e operacional.

Nos últimos anos, em especial no pós-pandemia da COVID 19, ampliou-se a discussão e adoção, no Brasil e no mundo, da gratuidade no transporte coletivo. A chamada “tarifa zero” é um programa a ser implantado pela municipalidade que garante a gratuidade de passagens para usuários do transporte coletivo. Isso já é uma realidade em mais de 80 municípios, inclusive nos de porte médio, como Caucaia-CE, Maricá-RJ e São Caetano do Sul-SP. As cidades que aderiram à gratuidade do transporte coletivo têm reportado números expressivos de aumento de usuários no sistema, variando entre 33% e 371%, segundo estudo da NTU (2024).

Quanto mais usuários de transportes coletivos, mais fluida, mais segura e mais sustentável será a cidade, além de proporcionar deslocamentos mais satisfató-

rios para todos os que transitam, inclusive para os usuários do transporte individual. Ou seja, os que optam por utilizar carros e motos se beneficiam enormemente com mais ônibus e menos carros e motos nas ruas. Além da diminuição da poluição do ar, são favorecidos com percursos mais rápidos, com qualidade de vida e com menos gastos em combustíveis.

Portanto, se toda a sociedade se beneficia do transporte coletivo, nada mais justo que as contribuições para o custeio do programa da tarifa zero venham também de recursos privados. Especialistas defendem que as contribuições podem ser provenientes do uso de estacionamento de carros e motos em vias públicas, impostos sobre o combustível, além da colaboração do setor produtivo com a transferência dos recursos já pagos, na forma de vale transporte, para a municipalidade.

É certo que deve haver um projeto bem pensado que garanta a participação dos diversos segmentos da sociedade. Alguns municípios, como Araucária, no Paraná, iniciaram o programa isentando de pagamento de passagem aos estudantes e às mães com filhos em creche, além de todos os usuários de ônibus aos domingos. Maringá, desde 2022, faz repasses à empresa de transporte coletivo

como forma de subsidiar gratuidades estudantis e de idosos e segurar os reajustes tarifários. Tal medida, até o momento, teve pouco efeito na elevação do número de passageiros.

Iniciativas em nível federal também se desenham fortemente, como o projeto do Sistema Único de Mobilidade, o SUM, elaborado pelo Instituto de Defesa do Consumidor. O projeto está em debate desde 2022 e visa enfrentar a crise do transporte público e contribuir com o Governo Federal para a criação de um novo marco jurídico sobre o transporte coletivo no Brasil. Vale lembrar que, desde 2015, o direito ao transporte faz parte dos direitos sociais listados no artigo 6º da Constituição Federal.

O debate é necessário e a sociedade deve reconhecer que a garantia de bom transporte público para todas as pessoas é um direito. É necessário que se façam valer as premissas da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei n.12857/2012, que define a prioridade dos modais não motorizados sobre os motorizados, bem como dos modais coletivos sobre os individuais. Em ano de eleições municipais, esse direito pode estar na pauta das candidatas e candidatos e Maringá pode continuar figurando nos rankings das cidades brasileiras com melhor planejamento urbano.

## Referências

CIDADE VIVA – Engenheiros e Arquitetos Associados. **Relatório 2.2. Diagnóstico e Prognóstico. Plano de Mobilidade Urbana de Maringá.** Julho de 2021.

GLOBAL DESIGNING CITIES INITIATIVE; NATIONAL ASSOCIATION OF CITY TRANSPORTATION OFFICIALS. **Guia Global de Desenho de Ruas.** Tradução de Daniela Tie-mi Nishimi de Oliveira. São Paulo: Senac, 2018.

MARINGÁ, Prefeitura Municipal. SEMOB – Secretaria de Mobilidade Urbana. **Portal da Mobilidade Urbana** (site on-line). 2024. Disponível em: <https://www3.maringa.pr.gov.br/semob/fiscalizacao/estatisticas>. Acesso em: 08 jul. 2024

NTU - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Marco regulatório do transporte público urbano é o primeiro passo para recuperação do setor, diz NTU.** (site on-line), 2023. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idNoticia=1650&idArea=10&idSegundoNivel=106#:~:text=Marco%20regulat%C3%B3rio%20do%20transporte%20p%C3%ABlico,recupera%C3%A7%C3%A3o%20do%20setor%2C%20diz%20NTU&text=O%20setor%20de%20transporte%20p%C3%ABlico,anos%20de%202019%20e%202022>. Acesso em: 05 jul. 2024

NTU - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Tarifa zero aumenta número de passageiros e necessidade de mais ônibus para viagens, diz estudo da NTU.** (site on-line), 2024. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idNoticia=1751>. Acesso em: 05 mai 2024

PEREIRA, R., H., M.; WARMAR, L.; PARGA, J.; BAZZO, J.; BRAGA, C. K.; HERSZENHUT, D.; SARAIVA, M. **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: uso do transporte coletivo e individual.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

RODRIGUES, J. M. Qual o estado da mobilidade urbana no Brasil? in: PAULO M. de.; BARTELT, D. D. (Orgs.). **Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.

SENATRAN – Secretaria Nacional de Trânsito. **Estatística – Frota de Veículos – 2010 e 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/estatisticas-frota-de-veiculos-senatran>. Acesso em: 05 jul. 2024

**EIXO**  
**MORADIA E POLÍTICA**  
**HABITACIONAL**

---

# A CIDADE DE MARINGÁ NO CONTEXTO DA HABITAÇÃO POPULAR NACIONAL:

do BNH ao ProZEIS

*Naiara Sandi de Almeida Alcantara*

*Tânia Nunes Galvão Verri*

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a moradia adequada tornou-se um direito fundamental. No Brasil, a luta pela reforma urbana e habitação popular ganhou força em 1963 com o encontro de Quitandinha e evoluiu significativamente com programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Maringá, destacando-se nesse cenário, tem implementado iniciativas como o Programa Habitacional Zonas Especiais de Interesse Social (ProZEIS), buscando enfrentar o déficit habitacional local e melhorar a qualidade de vida das famílias de baixa renda. No entanto, desafios persistem, especialmente na integração urbana e na qualidade dos projetos habitacionais. Este artigo explora a evolução das políticas habitacionais no Brasil e o impacto local em Maringá, analisando desde o Banco Nacional de Habitação (BNH) até as atuais estratégias urbanas.

A moradia adequada foi reconhecida em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo, tornando-se um dos princípios fundamentais para a vida das pessoas. O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado, com acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz com dignidade e saúde física e mental.

No Brasil, em 1963, os arquitetos se reuniram para formular as diretrizes da política habitacional e reforma urbana, o que representou um marco histórico da luta pela reforma urbana no Brasil no “encontro de Quitandinha” realizado em Petrópolis, RJ. Era um momento de grande mobilização popular pelas refor-

mas de base, nos últimos meses do período democrático. As reformas faziam parte da agenda política dos anos 1960 e mobilizaram a sociedade para a realização de mudanças estruturais. O encontro foi uma importante articulação para incluir a questão urbana e habitacional na pauta das reformas contempladas pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, documento que foi elaborado pelo Ministério do Planejamento, em 1962, por João Goulart (1961-1964), pasta que hoje é conduzida pela ministra Simone Tebet.

O direito à moradia, previsto no texto constitucional, é uma competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. A eles, cabe “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

A partir de 2003, com a sanção da Lei no. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a política habitacional ganhou novo espaço na agenda política do Brasil, além da criação do Ministério das Cidades, que pretendeu reunir políticas setoriais como habitação, saneamento e transporte, reconhecendo a importância da agenda pela reforma urbana. Tal debate possibilitou a criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representatividade e grande diversidade de integrantes.

Pode-se mencionar que a redação do Estatuto da Cidade trouxe a democratização do acesso à terra urbanizada para o ordenamento jurídico nacional. A legislação dispõe sobre a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar distorções que possam influenciar a retenção especulativa e a gestão inadequada do solo urbano.

## A habitação popular no Brasil

A habitação popular no Brasil é um tema crucial nas políticas públicas devido ao expressivo déficit habitacional que afeta milhões de brasileiros. Programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) foram criados para enfrentar essa questão social, oferecendo subsídios e condições de financiamento acessíveis para famílias de baixa renda. A continuidade e expansão desse programa, prometida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu mandato atual, visam construir 2 milhões de novas unidades habitacionais até 2026, com foco nas famílias mais vulneráveis economicamente, conhecidas como Faixa 1. Este artigo aborda a evolução das políticas habitacionais no Brasil, com ênfase no programa MCMV, suas dificuldades e desafios.

## Evolução das Políticas Habitacionais no Brasil

Desde o início da urbanização brasileira, a questão habitacional tem sido um desafio crescente, refletindo-se na configuração atual das cidades. A urbanização acelerada, decorrente do contexto histórico e socioeconômico, exacerbou esse problema ao longo dos anos. Neste texto, exploramos a evolução das políticas habitacionais no Brasil, desde suas origens até os dias atuais, abordando tanto os avanços quanto as limitações enfrentadas.

Durante o período colonial, as cidades brasileiras se desenvolveram de maneira distinta e esparsa, com pouca preocupação com a infraestrutura urbana. Foi apenas a partir do século XVIII que a urbanização ganhou mais expressividade, amadurecendo no século XIX e alcançan-

do suas características atuais no século XX (Santos, 2009).

A partir do final do século XIX, reformas urbanas foram realizadas em várias cidades brasileiras, introduzindo elementos do urbanismo moderno. Essas reformas visavam, em parte, eliminar epidemias por meio do saneamento básico, ao mesmo tempo em que estabeleciam bases legais para um mercado imobiliário (Maricato, 2000).

Com o tempo, a preocupação com as condições de moradia da população proletária cresceu, levando a uma campanha de higienização e moralização das classes pobres no final do século XIX. Surgiram então as vilas operárias, consideradas modelos de “habitação higiênica”, embora frequentemente segregadas das áreas nobres da cidade (Villaça, 2001).

No início do século XX, o rápido crescimento das camadas populares urbanas foi evidente, com a formação de periferias habitadas principalmente pela classe de baixa renda. Empresas e instituições, como indústrias, companhias ferroviárias e empresas de mineração, iniciaram a construção de habitações operárias, buscando atender à demanda por moradia. No entanto, essa expansão urbana desordenada resultou em condições precárias de moradia, com a proliferação de cortiços e habitações insalubres.

Ao longo do século XX, diversas políticas habitacionais foram implementadas para lidar com o déficit habitacional e melhorar as condições de moradia no Brasil. O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, desempenhou um papel fundamental no financiamento de programas habitacionais e no desenvolvimento urbano. No entanto, após a extinção do BNH e a reestruturação das cidades brasileiras, novos programas habitacionais

foram necessários para enfrentar os desafios emergentes.

A partir da década de 1990, uma série de programas foram implementados, vê-se que a política habitacional brasileira evoluiu significativamente desde os anos 2000. A criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, durante o governo Lula, marcou um importante passo na tentativa de mitigar o déficit habitacional. O programa foi desenvolvido para promover o crescimento econômico através da construção de um milhão de moradias na sua primeira fase. A iniciativa envolvia parcerias com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos para garantir a implementação das moradias (Meireles; Borin, 2020).

A continuidade do programa no governo Dilma Rousseff visou expandir essa meta, prometendo a construção de 2 milhões de casas até 2014, com subsídios destinados a famílias com renda de até R\$ 1.600,00 e facilitando o acesso para aquelas com renda de até R\$ 5.000,00 (Meireles; Borin, 2020).

Apesar dos esforços, as políticas habitacionais enfrentam desafios significativos, muitas vezes mascarando o problema subjacente e beneficiando mais o setor privado e as classes mais influentes. É crucial repensar essas políticas para garantir que atendam efetivamente às necessidades da população de baixa renda e promovam uma maior inclusão social.

## Desafios do Programa Minha Casa Minha Vida

O MCMV, apesar de sua importância, enfrenta diversas críticas e desafios, especialmente em relação à Faixa 1, que abrange famílias com renda de até dois salários-mínimos. A alta demanda e a

oferta limitada de unidades habitacionais dificultam o acesso ao programa. Além disso, as fases iniciais do programa receberam críticas pela qualidade das habitações e pela falta de serviços essenciais nos novos empreendimentos, como transporte, educação e saúde (Rossatto Rubin; Bolfe, 2014; Azevedo, 2007). A valorização imobiliária e a escassez de terrenos disponíveis para a construção de moradias populares agravam ainda mais esses desafios (Azevedo, 2007).

A promessa de construir 2 milhões de novas unidades habitacionais até 2026 esbarra em desafios significativos, especialmente para as famílias de baixa renda, conhecidas como Faixa 1. Essa faixa, destinada a famílias com renda de até dois salários-mínimos (R\$ 2.640,00), enfrenta dificuldades de acesso ao programa devido à alta demanda e à limitada oferta de unidades habitacionais. Críticas às fases iniciais do programa se concentraram na falta de serviços e na qualidade das habitações. As novas iniciativas procuram mitigar esses problemas, promovendo maior eficiência urbanística e inclusão social. Com uma meta ambiciosa, o governo aprovou inicialmente a construção de 187,5 mil novas unidades habitacionais distribuídas em 1,2 mil empreendimentos em 560 municípios (Meireles; Borin, 2020).

## MARINGÁ

### Impacto Local e Importância da Habitação Social

No final de 2023, a cidade de Maringá foi selecionada para receber um incremento significativo de habitações através do MCMV, conforme a Portaria nº 1.482. As novas unidades serão destinadas a fa-

mílias de baixa renda que se enquadram na Faixa 1 do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Maringá deve receber 112 unidades habitacionais, enquanto cidades vizinhas como Sarandi e Mandaguari receberão 104 e 100 unidades, respectivamente. Colorado e Astorga também serão beneficiadas com 40 e 39 novas habitações (Meireles; Borin, 2020). Embora a expansão do MCMV em Maringá e nas cidades vizinhas prometa reduzir o déficit habitacional e estimular o desenvolvimento socioeconômico local, a realidade é que a demanda ainda supera a oferta.

Para enfrentar efetivamente o déficit habitacional, é essencial que as políticas habitacionais evoluam e se expandam, garantindo que cada vez mais brasileiros tenham acesso à casa própria e a uma vida digna (Rossatto Rubin; Bolfe, 2014).

A habitação popular no Brasil, exemplificada pelo programa Minha Casa Minha Vida, é fundamental para reduzir o déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida das famílias de baixa renda. No entanto, desafios significativos permanecem, especialmente para a Faixa 1 do programa. A experiência de Maringá destaca a necessidade de uma abordagem integrada que combine habitação com investimentos em infraestrutura, transporte, educação e saúde. Para que as políticas habitacionais sejam eficazes, é crucial que evoluam continuamente, garantindo que cada vez mais brasileiros tenham acesso à casa própria e a uma vida digna.

De acordo com a lista de inscritos na Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEURBH), há cerca de 7.300 famílias à espera de abrigo. As políticas públicas que visam diminuir o déficit do município são focadas na produção de condomínios residenciais cujas soluções arquitetônicas e urbanísticas não se apresentam integra-

das com a cidade. A iniciativa em Maringá para a produção de moradia é promovida por meio do Programa Habitacional: Zonas Especiais de Interesse Social (ProZEIS). De acordo com a SEURBH, a ação seleciona terrenos privados vazios ou subutilizados dentro do perímetro urbano e altera seu zoneamento para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que cede ao empresário o aumento do coeficiente de aproveitamento do terreno e tantos outros incentivos para a construção.

Para poder fazer uso desse ganho de potencial construtivo, o proprietário do terreno deve apresentar um projeto residencial ou de loteamento que atenda aos padrões de habitação de interesse social. O objetivo é produzir habitação de mercado acessível ao público com renda abaixo de seis salários mínimos, sendo que um terço das unidades de cada empreendimento deve ser destinado às famílias de renda menor que três salários mínimos.

De acordo com a SEURBH, o ProZEIS tem sido bem-sucedido ao proporcionar o acesso à moradia em Maringá, entretanto, quando se analisa a qualidade projetual e suas relações com a cidade, com os projetos que o mercado imobiliário tem apresentado, tem-se problemas na implantação, na qualidade e dimensionamento dos espaços entre volumes e, principalmente, na relação com a cidade. Há situações de baixa vitalidade com os perímetros murados prevendo apenas um acesso, o que decorre em uma desconexão com a cidade e baixa relação com a dinâmica da rua.

Comumente, a disposição dos volumes não estabelece conexões com o entorno e suas posições possibilitam que o desenho do estacionamento, no cumprimento da LC nº 910/2010, que exige uma vaga de carro por unidade, ocupe a maior

área do chão, do pavimento térreo, resultando em um aspecto estéril e desumanizado e fazendo com que as áreas verdes e de convivência sejam secundárias. Não há, de acordo com os preceitos da boa arquitetura, o cidadão como protagonista do espaço projetado. Tem-se que as edificações apresentam um baixo valor arquitetônico e o ambiente urbano é desvalorizado e composto por uma paisagem sem identidade.

O fato de o programa permitir a alteração dos parâmetros de ocupação de um único lote resulta em gabaritos e tipologias distintos daqueles existentes

nos bairros, rompendo leituras de continuidade, perdendo suas características e provocando grande descontextualização entre casa e cidade.

Há, dessa forma, a urgência em se repensar a arquitetura dos condomínios de habitação social em Maringá e buscar qualificar os espaços, por meio dos projetos, que têm sido apresentados pelo mercado, objetivando qualidade e vitalidade aos moradores e ao espaço compartilhado da cidade.

Afinal, não é essa a melhor cidade para se viver?



Figura 1 - Foto da galeria de fotos do portal da prefeitura de Maringá.

**Residencial Pioneiro Odwaldo Bueno Neto**

Fonte: Prefeitura de Maringá. Disponível no site: <http://www3.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/29/pagina/habitaccedilatildeo/330>

## Referências

- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: 2007.
- MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**. Perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000400004&script=sci_arttext). Acesso em 24 jan. 2014.
- MEIRELES, Eduardo; BORIN, Camila Parachini F. Políticas Públicas para Habitação Popular no Brasil: ciência ou ardil?. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**, Salvador/Recife, v. 45, n. 251, p. 675-689, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2020.n251.p675-689>.
- ROSSATTO RUBIN, Graziela; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36 n. 2 mai-ago. 2014, p. 201-213. ISSN impressa: 0100-8307. ISSN on-line: 2179-460X.
- SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço interurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.



---

# **PLANO DE MORADIA POPULAR E LEI DE ATHIS:**

avanços necessários para fazer a fila da  
habitação andar

*Geovana Luchetti de Camargo*

*Érica Bernabé Takanashi*

*Tânia Nunes Galvão Verri*

*Jeanne Christine Versari Ferreira*

No final de 2023 se deu início ao “Plano de Moradia Popular de Maringá”, uma atualização do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), criado em julho de 2010. O Plano de Moradia Popular contém diretrizes, objetivos, metas e ações relacionados às questões da habitação na cidade, servindo como um instrumento de planejamento urbano que tem o intuito de orientar os governantes na tomada de decisões e na gestão das políticas habitacionais do município e da região.

### Contextualização de Maringá

A Região Metropolitana de Maringá (RMM) é a terceira mais populosa do Paraná, Brasil, com uma população total de 851.829 habitantes, conforme os dados do Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Composta por 26 municípios, a RMM tem em Maringá o seu principal centro econômico e administrativo, onde concentra aproximadamente 48,1% da população da região, totalizando 409.657 habitantes. Maringá se destaca como o principal polo de atividades econômicas e produtivas da área, atraindo significativamente a população das cidades circunvizinhas. A cidade, que é a terceira mais populosa do Estado, experimentou um crescimento demográfico expressivo, mais do que triplicando sua população nos últimos cinquenta anos.

Além da interdependência econômica entre Maringá e os municípios vizinhos, a busca por serviços especializados e equipamentos de saúde, educação e cultura resulta em uma mobilidade pendular significativa. Esse fenômeno evidencia a distância entre os locais de residência e os centros de serviços em Maringá, refletindo a necessidade diária de desloca-

mento da população para acessar esses recursos (Prefeitura Municipal de Maringá, 2024 A).

Há uma problemática tendência de expulsão e atração de pessoas nos municípios ao redor de Maringá. Os trabalhadores são atraídos pelas oportunidades de emprego, educação de nível superior, serviços e opções de consumo que a cidade oferece. No entanto, o alto custo dos imóveis na cidade impede que muitos desses trabalhadores nela residam, forçando-os a buscar moradia nos municípios vizinhos. Essa dinâmica é complexa pois Maringá não disponibiliza moradias acessíveis próximas aos locais de trabalho, lazer e educação, conforme o Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais do Plano de Moradia Popular de Maringá, publicado recentemente.

É importante destacar que Maringá é fruto de um empreendimento de colonização privada iniciado na década de 1940, o que influenciou profundamente seu desenvolvimento urbano e habitacional. Desde o início, o planejamento da cidade considerou a segmentação socioeconômica dos moradores, resultando em uma urbanização caracterizada por áreas diferenciadas para diversos grupos sociais. Esse planejamento inicial, aliado ao contexto de colonização privada, moldou a estrutura da cidade e impactou a distribuição espacial das residências, bem como o acesso a serviços e infraestruturas. Como consequência, padrões de segregação residencial ainda são visíveis na cidade.

A pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Dra. Ana Lúcia Rodrigues (2004), analisou que, desde os primeiros estágios de ocupação e urbanização, Maringá foi moldada por políticas que

acentuaram as desigualdades sociais, um processo exacerbado pela atuação do mercado imobiliário. Ela destacou que a prática de designar áreas para a comercialização de terrenos com base nas condições socioeconômicas dos compradores resultou em uma segregação residencial significativa. A estruturação dos bairros, segmentada de acordo com o perfil socioeconômico dos compradores, levou à formação de uma divisão social notável, criando uma distinção clara entre áreas planejadas para os “ricos” e aquelas destinadas aos “pobres”.

Ao final da década de 1990, devido à localização de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, observava-se a presença de vastos espaços vazios nas áreas centrais, evidenciando um processo de especulação imobiliária promovido pelos proprietários de terras. Esse fenômeno ilustra a dinâmica da distribuição dos conjuntos habitacionais, que resultou no deslocamento progressivo da população de baixa renda para a periferia, em função dos altos custos de moradia no centro urbano (Cordovil, 2010).

Apesar da passagem dos anos e mesmo com a ampliação do seu escopo para incluir famílias com renda mensal de até dez salários mínimos a partir de 2009, o Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida continuou a seguir a mesma lógica de alocação dos conjuntos em áreas periféricas em relação ao centro urbano consolidado. Essa prática reforçou a continuidade da estratégia urbana estabelecida anteriormente, evidenciando uma persistência nas políticas de segregação residencial e localização dos empreendimentos habitacionais (Prefeitura Municipal de Maringá, 2024 B).

Segundo Ricardo Luiz Towns (2024), a questão da “pobreza ao lado”, inicial-

mente abordada pela pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Dra. Ana Lúcia Rodrigues em 2004, continua sendo central nos estudos sobre a cidade e sua região metropolitana. Esse conceito é particularmente relevante no contexto da “segregação socioespacial”, que descreve a divisão e separação de grupos sociais com base em classe e renda. A segregação socioespacial é visível na organização dos bairros e na distribuição das residências, refletindo a separação de grupos sociais de acordo com seu status socioeconômico até os dias atuais.

Diante desse cenário, o papel central de Maringá e seu crescimento acelerado ressaltam a importância da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social que apresente metas pautadas em dados que correspondam com a realidade, não apenas para a cidade, mas também para toda a Região Metropolitana. Esse plano é crucial para enfrentar os desafios relacionados à segregação socioespacial e à oferta de moradias acessíveis, promovendo um desenvolvimento urbano mais equilibrado e inclusivo.

## **O Plano, diagnósticos, algumas estratégias de análise e ação**

O Plano de Moradia Popular de Maringá visa definir diretrizes e metas para a implementação da Política Habitacional no município, com foco na Habitação de Interesse Social e é fundamentado em um diagnóstico detalhado da situação habitacional local, que inclui análises técnicas e a participação da comunidade. Ele também busca assegurar a execução eficiente da política habitacional e atender às necessidades da população de forma adequada, com justa distribuição dos recursos públicos, além de integrar políti-

cas habitacionais municipais com outras políticas locais, facilitando o acesso a recursos federais destinados à Habitação de Interesse Social, por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Ele está estruturado em três etapas principais: Etapa 01, que descreve a elaboração da proposta metodológica, estabelecendo os métodos e abordagens a serem seguidos durante todo o processo; a Etapa 02, dedicada ao Diagnóstico do Setor Habitacional e subdividida em dois produtos: Produto 02A, que examina a dinâmica municipal e os marcos legais relevantes, e Produto 02B, que avalia as condições atuais do setor habitacional e a estrutura administrativa correspondente; e, por último, a Etapa 03, que foca no desenvolvimento das estratégias de ação necessárias para a implementação eficaz das políticas habitacionais, baseando-se nos diagnósticos realizados nas etapas anteriores.

Na Etapa 02, do Diagnóstico do Setor Habitacional, o objetivo é criar um panorama detalhado da demanda e das condições habitacionais em Maringá. Para isso, está prevista a coleta e sistematização de dados de diversas fontes, incluindo informações primárias e secundárias, visitas nos locais, entrevistas, questionários e discussões em eventos participativos. Entre as fontes consultadas estão o site do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), o Plano Municipal de Mobilidade (PMM), o Plano Diretor de Maringá e a Fundação João Pinheiro (FJP). Também serão utilizados dados do Cadastro Único (CADÚnico), Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEURBH) e informações coletadas através de levantamentos locais, fontes que comumente fornecem uma base abrangente para o diagnóstico

das condições habitacionais e das necessidades da população.

Ademais, o plano também prevê a utilização de dados da Secretaria de Saúde, incluindo o Cadastro Domiciliar e Territorial do e-SUS Atenção Primária (e-SUS APS). Esse sistema nacional visa reestruturar as informações da Atenção Primária. Além disso, serão incorporados os dados do Cadastro Domiciliar e Territorial de todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) que fornecem informações sobre moradia e renda. Esses dados são coletados através dos formulários eletrônicos do sistema e-SUS, especificamente na “Ficha de Cadastro Domiciliar e Territorial” (Ficha A), fornecida pelo Ministério da Saúde aos municípios e preenchida pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e que constam do Sistema de Informação em Saúde Municipal, o Sistema Gestor Saúde. Atualmente, essas fichas incluem informações sobre as condições de moradia.

Essa estratégia de incluir a análise de dados do Cadastro Domiciliar e Territorial do e-SUS não é um acaso. O último diagnóstico habitacional municipal, conduzido pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010, baseou-se em dados do IBGE de 2000. Portanto, era urgente atualizar essas pesquisas municipais, particularmente no que diz respeito à caracterização das inadequações habitacionais.

Para atingir os objetivos, é crucial garantir que os dados usados no planejamento e na implementação das políticas habitacionais sejam precisos e confiáveis. Ter dados de boa qualidade é fundamental para tomar decisões mais assertivas, entender as verdadeiras necessidades da população e avaliar o impacto das ações realizadas.

Como um exemplo de iniciativa que reconhece a relevância de levantamento de

dados qualificados, há o desenvolvimento do Instrumento de Diagnóstico Habitacional pelo Grupo de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) do Núcleo Maringá do Departamento Paraná do Instituto de Arquitetos do Brasil (Núcleo Maringá do IAB/PR) em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), um renomado órgão de pesquisa e ensino do Estado de Minas Gerais. O projeto, que foi patrocinado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (Termo de Fomento CAU/BR nº 01/2021), envolveu a criação de um instrumento para reunir dados detalhados e territorializados sobre as condições das moradias em nível local, por meio da Estratégia Saúde da Família, sendo desenvolvido com a colaboração da Secretaria de Saúde e dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e baseado na metodologia da Fundação João Pinheiro que, desde 1995, é empregada para calcular o déficit habitacional

quantitativo e qualitativo no Brasil. Houve ainda uma parceria com a Prefeitura de Maringá (Secretaria de Saúde e Secretaria de Urbanismo e Habitação), com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), com o Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá e o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá (DAU-UEM).

O Instrumento desenvolvido (ver Figura 01) prevê a integração com os formulários eletrônicos do sistema da Secretaria da Saúde, especificamente a “Ficha de Cadastro Domiciliar e Territorial” ou “Ficha A”, fornecida pelo Ministério da Saúde aos municípios e preenchida pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). A coleta de informações com esse novo instrumento permitirá caracterizar as moradias de forma detalhada e territorializada, aproveitando a estrutura já consolidada da Estratégia Saúde da Família

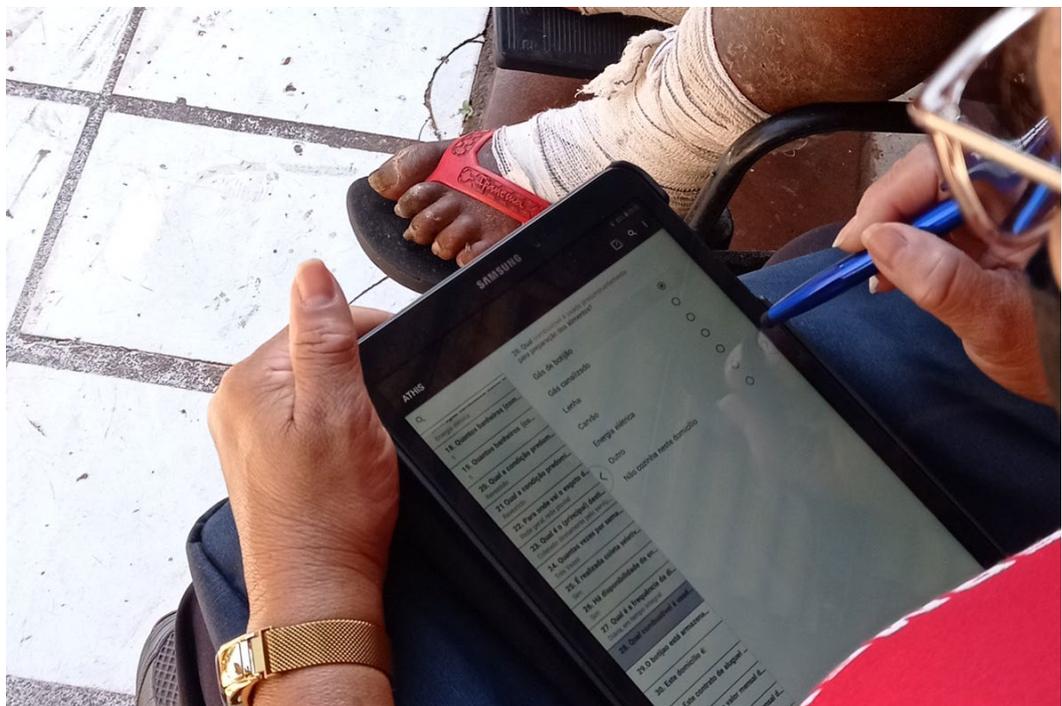


Figura 01 - Aplicação do questionário por uma Agente Comunitária de Saúde em visita domiciliar.

Fonte: Núcleo Maringá do IAB/PR, 2022

(ESF), sendo essa abordagem capaz de transformar a relação entre saúde pública e condições habitacionais em uma política intersetorial de Estado. Isso porque os dados obtidos podem ser fundamentais para subsidiar a formulação de planos locais de habitação e aplicação de leis municipais, como a de ATHIS, e também para o direcionamento de recursos públicos para onde há reais necessidades.

Ao longo do ano de 2023, o projeto “Diagnóstico Habitacional a partir dos Agentes Comunitários de Saúde” proporcionou a realização de um diagnóstico habitacional em sua etapa final, apresentando os resultados da aplicação piloto do Instrumento de Diagnóstico Habitacional. Esse projeto também foi desenvolvido pelo Grupo de ATHIS do Núcleo Maringá do IAB/PR, contou com o patrocínio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do

Paraná (Termo de Fomento CAU/PR nº 002-002/2022) e com a parceria institucional da Prefeitura Municipal, incluindo as Secretarias de Urbanismo e Habitação (SEURBH) e da Saúde, do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá e do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá - ARCO-EMAU/UEM (formalizado sob processo 2330/2022-SGP).

Tal diagnóstico foi elaborado com base nos dados coletados na área de abrangência da Unidade Básica de Saúde (UBS) Portal das Torres, na região norte da cidade de Maringá, no Paraná. O principal objetivo, que era validar a aplicação do instrumento para tornar visíveis as vulnerabilidades sociais e as questões relacionadas à moradia, além de correlacionar alguns desses fatores com os dados de saúde municipais, foi alcançado



**Figura 02 - Apresentação final do projeto “Diagnóstico Habitacional a partir dos Agentes Comunitários de Saúde”, com participação do Grupo de ATHIS do Núcleo Maringá do IAB/PR, da Prefeitura Municipal de Maringá, do CAU/PR, de Agentes Comunitários de Saúde e de autoridades locais.**

Fonte: Núcleo Maringá do IAB/PR, 2024

com sucesso. Atualmente, o instrumento já está inserido no sistema da Estratégia Saúde da Família de Maringá, mas ainda não houve sua aplicação em grande escala. Entretanto, a utilização dos dados da “Ficha de Cadastro Domiciliar e Territorial” existente poderá ser uma fonte valiosa de informações.

O Censo de 2022 também apontou que Maringá possui 179.976 domicílios particulares. Desses, 156.517 estão ocupados, 5.037 são utilizados ocasionalmente, 47 são improvisados e 18.375 estão desocupados, resultando em uma taxa de ocupação de 86,99%. A cidade tem uma média de 2,6 habitantes por domicílio. Com uma densidade demográfica de 841,16 habitantes por km<sup>2</sup>, a área urbanizada da cidade em 2019 era de 112,70 km<sup>2</sup>. Recentemente, foi publicado o “Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais – Produto 02A”, parte do Plano de Moradia Popular de Maringá (2024), em que consta que a fila de habitação da Secretaria de Habitação registra cerca de 7.377 pessoas. Esse número é relativamente baixo considerando que existem 47.770 famílias inscritas no Cadastro Único, muitas das quais presumivelmente necessitam de moradia, mas não estão incluídas na fila de habitação. O cenário apresentado pela fila torna-se ainda mais crítico quando se considera que há famílias cadastradas desde 1993.

Como meio de acesso à moradia digna, há a Lei Federal nº 11.888/2008, que garante que famílias com renda de até três salários mínimos recebam assistência técnica pública e gratuita para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras necessárias para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas moradias. Em 2022, Maringá sancionou a sua lei de

ATHIS local, Lei Municipal 11.541/2022, que criou o Programa Municipal de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS). Mesmo representando um grande marco para a cidade, sua aplicação ainda não aconteceu. Iniciar o cadastramento das famílias que poderão ser beneficiadas e o credenciamento de profissionais qualificados, como arquitetos e urbanistas e engenheiros, para prestar assessoria e assistência técnica é o primeiro passo que precisa ser dado, assim como a elaboração de um diagnóstico habitacional para identificar as condições inadequadas das moradias em toda a cidade - um compromisso que já foi firmado por gestores e ainda não efetivado também.

Nesse cenário de importantes discussões e ações iniciadas, o Plano de Moradia Popular se apresenta como potencial ferramenta de transformação. A redução - ou, quem sabe, extinção - da fila de espera por habitação, o impedimento de que a população de baixa renda seja empurrada para as áreas periféricas da cidade, a mitigação da especulação imobiliária e a facilitação do acesso regularizado à terra, à moradia, à infraestrutura e a serviços urbanos são alguns dos objetivos do plano que mostram que a sua implementação é essencial para que o acesso à cidade e à moradia digna por toda a população seja efetivo.

Para mais informações, “Proposta Metodológica” e “Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais” são publicações<sup>1</sup> disponíveis do Plano de Moradia Popular.

<sup>1</sup> Os produtos do Plano de Moradia Popular de Maringá estão disponíveis em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/29/pagina/habitaccedilatildeo/330>

## Referências

CORDOVIL, F. C. de S. A aventura planejada: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR. 1947-1982. 2010. 636 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

RODRIGUES, A. L. A Pobreza Mora ao Lado: Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá. (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Plano de Moradia Popular de Maringá, Proposta Metodológica - Produto 01, 2024 A. Maringá, 2024. Disponível em: [http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/080424152705\\_plhis\\_2024\\_1\\_etapa\\_pdf.pdf](http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/080424152705_plhis_2024_1_etapa_pdf.pdf). Acesso em: 27 jul. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Plano de Moradia Popular de Maringá, Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais - Produto 02A, 2024 B. Maringá, 2024. Disponível em: [http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/020724101511\\_plano\\_de\\_moradia\\_popular\\_produto\\_02a\\_pdf.pdf](http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/020724101511_plano_de_moradia_popular_produto_02a_pdf.pdf). Acesso em: 27 jul. 2024.

TÖWS, R. L. Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá: o que é, o que mudou e o que precisa mudar? Maringá Post, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://maringapost.com.br/colunas/2024/02/06/segregacao-socioespacial-na-regiao-metropolitana-de-maringa-o-que-e-o-que-mudou-e-o-que-precisa-mudar/>. Acesso em: 10 jul. 2024.



**EIXO**  
**SANEAMENTO BÁSICO E**  
**MEIO AMBIENTE**

---

# OS DESAFIOS PARA A OFERTA ADEQUADA DE SANEAMENTO BÁSICO

*Thallita Puzi Ferrassa*

*Marina Silva da Cunha*

## Introdução

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, a população brasileira foi estimada em 203 milhões, embora 49 milhões não tenham acesso a qualquer saneamento básico e 24,3% utilizam recursos precários para o esgotamento sanitário.

O saneamento básico se constitui em um conjunto de serviços fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, uma vez que abrange o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, a drenagem urbana, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Ademais, impacta diretamente na vida dos cidadãos pois contribui, por exemplo, com a prevenção de doenças, redução da mortalidade infantil, melhoria nos índices de educação nas escolas, expansão do turismo, valorização de imóveis e redução de desastres ambientais.

O rápido crescimento das cidades e as mudanças climáticas retratam sérios problemas urbanos em todo o mundo. É urgentemente necessário buscar uma harmonia entre inclusão social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico. Assim, cidades que garantem saneamento básico para seus habitantes, contribuem para maior bem-estar e uma boa qualidade de vida. O saneamento adequado também auxilia no atendimento dos três eixos do desenvolvimento sustentável - social, ambiental e econômico. Desse modo, a população que é atendida com saneamento básico possui maior dignidade social, o meio ambiente é menos impactado e a economia local pode atrair mais investimentos.

Para reduzir os impactos que a população pode enfrentar atualmente e no

futuro, a ONU determinou em 2015 os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Esses objetivos fornecem elementos essenciais para a promoção de cidades mais sustentáveis, inteligentes e resilientes. As metas, definidas para serem alcançadas até 2030, visam acabar com a pobreza, preservar e defender o meio ambiente e assegurar que todas as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e prosperidade. Dessa forma, municípios e regiões que proporcionam saneamento básico em seus territórios, estão indo ao encontro desses objetivos.

É essencial destacar que cidades sustentáveis propiciam um desenvolvimento harmônico, integrando aspectos ambientais, sociais e econômicos para asseverar qualidade de vida à população atual, sem comprometer os bens naturais para as futuras gerações (Relatório Brundtland, 1987). Desse modo, é importante que cidades, que buscam a sustentabilidade, deem atenção ao saneamento básico.

No Brasil, o Novo Marco Legal do Saneamento foi instituído pela Lei nº 14.026 de 2020, que prevê a garantia de que 99% da população tenha água potável, 90% tenham coleta e tratamento de esgoto até 2035. Segundo essa legislação, o Governo Federal ficou responsável pela regulamentação do setor de saneamento. Posteriormente, o Decreto nº 11.466 de 2023, permitiu que companhias estaduais de saneamento básico regularizem até 31 de dezembro de 2025 a prestação de serviços.

Ademais, uma outra legislação importante é a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de promover a gestão adequada desses re-

síduos, visando à proteção da saúde pública e do meio ambiente. Essa lei estabelece as diretrizes e instrumentos para a gestão integrada de resíduos sólidos, incluindo sua não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento, bem como a disposição final ambientalmente adequada. Além disso, a Lei nº 12.305/2010 determina a responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e sociedade civil nessa gestão, visando à redução de impactos negativos causados pelos resíduos no meio ambiente.

Ainda, a norma NBR ISO 37123 Cidades e comunidades sustentáveis – Indicadores para cidades resilientes, de 2021, como o próprio nome diz, estabelece diretrizes e critérios para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, visando promover o desenvolvimento de cidades sustentáveis e resilientes.

O indicador 16 dessa norma trata da gestão de resíduos sólidos urbanos, incluindo a coleta seletiva, a reciclagem, o tratamento e a disposição final adequada dos resíduos. A norma destaca a importância de reduzir a geração de resíduos, promover a separação dos materiais recicláveis, investir em tecnologias limpas e sustentáveis para o tratamento dos resíduos e garantir seu manejo correto para evitar impactos negativos ao meio ambiente e à saúde pública. Dessa forma, a norma NBR ISO 37123/2021 busca orientar as cidades na implementação de práticas sustentáveis e eficientes na gestão dos resíduos sólidos, contribuindo para a construção de cidades mais resilientes e adaptadas aos desafios atuais e futuros relacionados à sustentabilidade e à qualidade de vida de seus habitantes.

## **A oferta de saneamento básico**

Segundo informações do Censo Demográfico de 2022, o abastecimento adequado de água estava presente para 86,6% da população brasileira. Esse serviço se refere ao acesso à rede de distribuição, poço profundo ou artesiano, poço raso ou freático e fonte, nascente ou mina. O esgoto adequado, que ocorre por rede pública de coleta geral ou pluvial e por fossas sépticas, atendia 75,5% da população. Já a coleta de lixo atingia 90,8% da população e a presença de banheiro no domicílio 97,8%. Em Maringá, por sua vez, esses percentuais são maiores ou iguais: 99,9%, 97,5%, 99,7% e 99,9%, respectivamente.

O alto grau de urbanização de Maringá favorece o saneamento básico, que em 2010 já alcançava 98,2% da população. Na área urbana do município, o abastecimento de água atinge 100% da população e a coleta e tratamento de esgoto cerca de 99%. A SANEPAR possui três Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) em Maringá – Mandacaru, Sul e Alvorada. Embora os distritos de Floriano e Iguatemi ainda não possuam ETE, já há previsão de instalação.

Enquanto Maringá tem índices em saneamento básicos próximos a 100%, nos demais 25 municípios da Região Metropolitana (RM), ainda há alguns casos com indicadores mais baixos. Quanto ao abastecimento adequado de água e da presença de banheiro exclusivo no domicílio, os municípios da RM têm índices acima de 99%, já em coleta de lixo, o menor índice está em Cambira com 89,5% e, por fim, no esgoto adequado se destaca Floraí e Ourizona com valores abaixo de 30%.

Segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em

2022, em relação ao serviço de águas pluviais (de chuvas) urbanas, o Paraná tem 94 municípios que fazem esse atendimento, entre 0 e 0,99%; 95 municípios prestam esse serviço de águas pluviais urbanas entre 1% e 1,99%; 88 municípios fazem esse atendimento entre 2% e 6,99%; 59 municípios prestam esse serviço entre 7% e 29,99%, sendo que Maringá está nessa faixa, com 28,1%; e, por fim, 45 municípios possuem esse atendimento entre 30% e 100%.

### Saneamento básico e os resíduos têxteis

O saneamento básico, ao abranger os resíduos sólidos, também inclui os resíduos têxteis. Ao tratar de resíduos têxteis, é importante analisar sua relação com a indústria da moda, que exerce um impacto significativo na geração de tais resíduos. Assim, a indústria da moda é uma das maiores e mais influentes do planeta, gerando um forte impacto não apenas no estilo de vida da população mundial, como também no meio ambiente.

Entretanto, enquanto os consumidores de produtos têxteis apreciam as últimas tendências e coleções da moda, inúmeras vezes negligenciam as consequências ambientais associadas à fabricação em massa e ao descarte desses resíduos. No decorrer das últimas décadas, a demanda por peças de vestuário tem tido um aumento significativo, fomentada pelo fenômeno da “moda rápida” ou “fast fashion” e pelo fácil acesso a roupas confeccionadas em massa. Todavia, esse modo de consumo gera um custo não visível e por várias vezes negligenciado: o impacto no meio ambiente.

Os resíduos têxteis remetem-se a todos os materiais descartados no decorrer

da cadeia de produção de vestuário, desde os cortes de tecido que sobram nas fábricas até as roupas que não são mais utilizadas pela população. Esses resíduos representam uma porção importante do fluxo mundial e apresentam inúmeros desafios relacionados ao meio ambiente que precisam ser combatidos. Em um período em que a conscientização sobre os impactos ambientais está aumentando e a pressão por uma alteração para uma economia mais circular está elevando, é imprescindível entender as consequências ambientais dos resíduos têxteis e encontrar alternativas eficientes e sustentáveis.

Nesse contexto, tem-se ampliado o comércio de “roupas de segunda mão”, ou seja, aquelas de diferentes tipos que já foram utilizadas e descartadas pelos consumidores que, através de diversos meios, acabam chegando às mãos dos comerciantes e lojistas. Não existe um processo específico de seleção ou curadoria; as roupas basicamente são dispostas para venda a preços para competir no mercado.

A segunda forma mais comum, diversas vezes até considerada a principal, é a que contém caráter beneficente e geralmente é denominada de ‘bazar’. O vestuário doado com o intuito de auxiliar alguma causa é comercializado para arrecadar fundos para uma causa pontual. Em alguns países, esse processo é grandemente exercido por entidades religiosas. Geralmente, os clientes são atraídos pelos baixos valores.

Em seguida, há os denominados ‘produtos de luxo de segunda mão’. A meta é revender itens de alto valor como um comércio que gera lucro. Os clientes podem ser variados, mas normalmente são aqueles que procuram por peças exclusivas ou

almejam obter produtos de luxo com valores mais reduzidos.

Esse comércio se insere na chamada 'economia circular', em que a produção de materiais pode ser reelaborada, conforme discutido por Damayanti et al. (2021). A abordagem da economia circular tem uma sustentação ambiental, econômica industrial e ecológica. Existem alguns entraves que dificultam sua implementação na indústria da moda em virtude dos inúmeros estilos, estética e papéis dos consumidores. Os regulamentos e políticas relacionados ao meio ambiente e à sustentabilidade da economia circular necessitam ser levados em consideração. Também já é acordado que a indústria da moda também tem um efeito negativo na sociedade visto que se utiliza de avultantes recursos como petróleo, água e carbono.

A economia circular é estimulada por três meios e abordagens que mais se destacam (reduzir, reutilizar e reciclar). A redução de desperdício de tecidos aborda todas as fases de fabricação (incluindo a quantidade mínima de matéria-prima) e inúmeras etapas de utilização e consumação. A definição da fase de reutilização é que os materiais têxteis são facilmente recicláveis ou reaproveitados de diversas formas.

De acordo com Devoy et al. (2021), existe a prática pela qual a roupa de segunda mão e outros têxteis saem dos EUA e da Europa e chegam nos aterros sanitários e lixões ao ar livre no Sul Global por meio do comércio mundial de têxteis de segunda mão. Os resíduos têxteis podem liberar substâncias químicas nocivas durante o processo de decomposição, afetando negativamente os ecossistemas locais e a saúde da população. Esse é um assunto de preocupação ambiental

e injustiça social, posto que aumenta a poluição do solo, da água e do ar. Essas comunidades enfrentam desafios socioeconômicos e já estão sobrecarregadas com dificuldades ambientais. A entrada de resíduos têxteis apenas piora esse problema, sem proporcionar benefícios relevantes em troca.

Além disso, essa prática também pode lesar a indústria de fabricação de têxteis local ou regional nos países recebedores, em virtude de que os produtos importados são comercializados a preços muito baixos, tornando árdua a competição no comércio.

Para Devoy et al. (2021), a nível político, os órgãos estaduais e federais poderiam considerar a aprovação de leis que exijam que as empresas de moda coloquem nos rótulos dos seus produtos seus impactos ambientais para transmitir aos consumidores informações exatas quando fazem compras. Uma política mais assertiva responsabilizaria economicamente a indústria têxtil pelos resíduos têxteis gerados no pós-consumo e pelas consequências ambientais negativas que acontecem no decorrer da vida útil do item. Outra política relevante é asseverar que os países do Sul Global possam recusar os resíduos têxteis pós-consumo PCTW. Em 2020, cinco países da África Oriental – Ruanda, Quênia, Tanzânia, Uganda e Burundi – tentaram censurar as importações de roupas de segunda mão, mas tiveram como represália a pressão do Gabinete do Representante Comercial dos EUA, que ameaçou levar a expulsão desses países do Crescimento Africano.

Maringá enfrenta desafios significativos com relação aos resíduos têxteis, um problema comum em muitas cidades devido ao consumo rápido e ao descarte frequente de roupas. No entanto, a cidade

já começou a tomar medidas importantes para abordar essa questão, promovendo a reutilização de têxteis através de brechós que estão em operação.

Esses brechós não apenas proporcionam uma nova vida para as roupas, mas também aumentam a conscientização ambiental entre os consumidores. Por meio desses estabelecimentos, é possível reduzir o desperdício, diminuir a demanda por novas produções têxteis e, conseqüentemente, minimizar o impacto ambiental.

Apesar desses avanços, Maringá ainda está longe de alcançar o ideal em termos de gerenciamento de resíduos têxteis. São necessárias mais medidas e iniciativas para enfrentar o problema de maneira abrangente. Políticas públicas voltadas para a sustentabilidade, campanhas educativas para a população e incentivos para empresas adotarem práticas mais ecológicas são algumas das ações que podem contribuir para um futuro mais sustentável na cidade.

## Considerações finais

Há importantes desafios para o saneamento básico. O abastecimento de água de qualidade enfrenta redução tanto das águas da superfície quanto dos aquíferos, além da poluição por agrotóxicos. Há uma preocupação crescente com a produção de resíduos sólidos sem a devida coleta seletiva e o respectivo reaproveitamento. Além da coleta, o tratamento do esgoto sanitário avança de forma lenta com os escassos investimentos públicos, devido ao seu alto custo. Já a disponibilidade de habitação adequada, com sanitários exclusivos também afeta muitos domicílios.

Existem, também, muitas dificuldades na transição da indústria têxtil para uma

economia circular: o mercado de produtos têxteis reciclados ainda é limitado; faltam modelos de negócios circulares rentáveis; há desafios em fazer com que os parceiros da cadeia de abastecimento trabalhem em conjunto para criar inovações; e a qualidade da reciclagem de têxteis de qualidade relativamente baixa a curto prazo é cara.

Além disso, outro impasse sobre os resíduos têxteis é que atualmente, muitos países têm dado prioridade à reciclagem de resíduos públicos, como vidro, madeira, papel, plástico e metal; conseqüentemente, o nível de prioridade e promoção da reciclagem têxtil é baixo. A disseminação ineficaz de informação tem um impacto negativo na gestão governamental: os reguladores não conseguiram recolher dados suficientes para formular a gestão política adequada necessária para a indústria de reciclagem têxtil a jusante. Devido ao conhecimento limitado dos consumidores sobre a reciclagem de resíduos de roupas e a sua desconfiança em algumas agências de reciclagem do setor, a taxa de reciclagem de resíduos de roupas é baixa; dessa forma, os investidores são indiferentes à indústria de reciclagem de resíduos de roupas.

Ademais, são necessárias leis mais agressivas e políticas governamentais para lidar com os resíduos têxteis, tanto em nível nacional quanto internacional. A rotulagem de produtos com seus impactos ambientais, responsabilização financeira da indústria têxtil pelos resíduos que gera e políticas para restringir o comércio global de têxteis de segunda mão são medidas sugeridas para mitigar esses problemas.

Por fim, a conscientização do consumidor sobre os impactos ambientais da indústria da moda, incluindo os efeitos do “fast

fashion” e a importância da reciclagem e reutilização de roupas, é essencial para promover mudanças de comportamento e incentivar escolhas mais sustentáveis.

Neste momento de eleições municipais, a questão do uso adequado e pre-

servação dos recursos naturais se constituiu em um tema relevante, considerando o aumento das ocorrências de desastres naturais no país e no mundo, que também devem impactar o bem-estar dos maringenses.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37123 Cidades e comunidades sustentáveis - Indicadores para cidades resilientes**. Rio de Janeiro - RJ. 2021.

DAMAYANTI, Damayanti; WULANDARI, Latasya Adélia; BAGASKORO, Adhanto; RIANJANU, Aditya; WU, Ho-Shing. Possibility Routes for Textile Recycling Technology. **Polymers**, [S. l.], v. Volume 13, n. Edição 21, 31 p., 6 nov. 2021.

DEVOY, Julia E.; CONGIUSTA, Elizabeth; LUNDBERG, Dielle J.; FINDEISEN, Sarah; BHATTACHARYA, Sunand. Post-Consumer textile waste and disposal: Differences by socioeconomic, demographic, and retail factors. **Waste Management**, [s. l.], v. 136, p. 303-309, 3 nov. 2021.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **UNICEF**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>.

ONU. Pacto Global Rede Brasil. MUDANÇA DO CLIMA 2023: Relatório Síntese. **Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima - IPCC**, [S. l.], 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy\\_of\\_IPCC\\_Longer\\_Report\\_2023\\_Portugues.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf).

PAINEL de Indicadores. *In*: **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: SNIS**. [S. l.], 2022. Disponível em: [http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/residuos\\_solidos/mapa-indicadores?codigo=4115200](http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/residuos_solidos/mapa-indicadores?codigo=4115200).

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano**, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 6 jun. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. **LEI Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. [S. l.], 2 ago. 2010.

RELATÓRIO BRUNDTLAND. ONU. Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum. **Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento**, [S. l.], 1987.

**EIXO**  
**SEGREGAÇÃO URBANA**  
**E DESIGUALDADES**

---

# **A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO É UMA “FACA DE DOIS GUMES”**

*Samanta Martinelli*

**N**otamos que a sociedade do trabalho vem se alterando em uma velocidade muito rápida, evidenciando claramente uma alteração na ordem do tempo e movimento (Harvey, 1992), fruto de uma nova condição que se formou na passagem da modernidade para uma pós-modernidade em formação. Em tempos atuais podemos perceber que as pessoas seguem um ritmo frenético de existência em todas as áreas da vida, destacando-se nas relações de trabalho. De modo geral, vivenciamos uma sociedade onde acordamos, trabalhamos, consumimos e dormimos para acordar e trabalhar e manter sucessivamente o ritmo da vida que cada vez menos é ditado por cada um de nós trabalhadores.

Evidencia-se uma nova ordem econômica e política sob parâmetros flexíveis, operando para que os trabalhadores de todo o mundo não tenham tempo para questioná-la, tampouco entendê-la, se estruturando de uma maneira perspicaz:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (Harvey, 1992, p. 68)

Seu grande triunfo se encontra na capacidade de estabelecer a flexibilização nos mais variados campos, desde o capital a ser investido, na forma de gestão, na organização produtiva, nos mercados globais, no consumo e na nova maneira de se trabalhar. Dessa forma, a flexi-

bilização se consolida em um processo poderoso que compromete trabalhadores das mais diversas áreas de atuação, ocorrendo assim uma indução persuasiva que os pressiona a se adaptarem a essa nova lógica dispersa e exploratória. Isso faz com que trabalhadores se reconheçam cada vez menos enquanto classe social, desmontando assim o poder da ação coletiva.

Na realidade do mercado de trabalho atual, percebemos que mesmo quem não deseja se adaptar à flexibilização, está sendo impelido a fazê-lo pela força da estrutura social sob o poder do Capital e das instituições que operam sob a mesma lógica acumulativa dominante. O fato é que a classe trabalhadora se encontra a caminho de novos postos de trabalhos cada vez mais terceirizados, pejetizados, isso quando não acabam se tornando microempreendedores individuais (MEI). Nesse último caso, podemos dizer que a figura jurídica do MEI representa o maior fenômeno de formalização desburocratizada do Brasil nos últimos anos, fato visível ao checar seu crescimento exponencial, já que a própria motivação da Lei Complementar nº 128, do ano de 2008 (Martinelli, 2017), estimulou a formalização dos autônomos, enquadrando milhões de trabalhadores no processo de flexibilização. Algo fundamental na observação dessa faceta jurídica se apresenta quando em muitos dos casos a transformação do vínculo de trabalhadores para microempresas apenas mascara os vínculos de emprego.

É por essas vias e por outras, como no processo de *uberização*, que a flexibilização vai se tornando uma faca de dois gumes, ao mesmo tempo que serve de respiro momentâneo a quem precisa sobreviver, carrega, por outro lado,

a ocultação de relações de emprego, o desmantelamento da identidade de classe e a perpetuação da precariedade do trabalho como algo naturalizado, como se a precarização fosse a nova ordem a ser absorvida diante das variadas crises cíclicas do Capital, que agora se reformula na forma flexibilizada e financeirizada. Portanto, qualquer que seja o vínculo flexível, é preciso analisar se existe realmente algum lastro constitutivo de emancipação da classe trabalhadora, ou apenas a ocultação da exploração do trabalho.

São tempos difíceis para os trabalhadores, até mesmo pela nova ordem neoliberal financeirizada que se estabelece para além do poder econômico, mas também pelo poder político, que em muitos momentos “se impõe sob a proteção do Estado” (Levy; Duménil, 2005). Portanto, a nova ordem não está apenas protegida por novas formas de governar e legislar, pois também se impõe por mecanismos poderosos de subjetivação, como o uso da ferramenta do discurso.

É muito comum vermos no mundo empresarial a utilização de variadas nomenclaturas que buscam amenizar os conflitos e as discrepâncias na maneira de se reconhecer no sistema capitalista. A elaboração de novos vocábulos não se encontra desligada dos mecanismos de dominação. Podemos perceber claramente o tom atenuante e deturpado dos discursos que envolvem os processos e as relações de trabalho. O que antes era patrão/chefe se torna líder. O diretor é um gestor. Os objetivos a serem alcançados se tornam uma missão de todos os colaboradores. Assim, “podemos dizer que é adotada uma linguagem idealizada e romântica, na qual o conflito capital-trabalho inexistente” (Bernardo, 2009, p. 65).

Terminologias como “habilidades” e “competências”, tão pregadas nas organizações, nos levam a uma reflexão delicada. Esses vocábulos aparentam agir com a promessa de salvar os trabalhadores do desemprego global, individualizando a culpa do fracasso no mercado de trabalho. Como se para ser empregado fosse necessário apenas carregar certas competências e habilidades e sempre estar querendo evoluir. Fato que omite uma lógica muito mais complexa e perversa da atuação e funcionamento dos mercados globais. É bem possível que a flexibilidade, no sentido de emancipação e leveza, só se encontre nas palavras e nos discursos empresariais. Nomenclaturas sutis para “colaboradores” cada vez mais adoecidos e empobrecidos.

Outra capacidade surpreendente desse momento se encontra na rapidez do Capital em se movimentar. É certo que desde a 1ª Revolução Industrial Marx (2015) já identificava essas instabilidades, alterações e recomposições do Capital em novos formatos, principalmente, em momentos de crise. Fato é que a II Guerra Mundial condicionou o surgimento do sistema de produção toyotista e da reestruturação produtiva e assim sucessivas transformações e processos foram intensificados quase que concomitantes como a globalização, a internet, a tecnologia, a sociedade em redes (Castell, 2021) e a finança mundializada (Chesnais, 2005). É por meio desses fluxos de operações, de deslocamentos de empresas, e das novas configurações do mundo do trabalho que se encontram as novas perspectivas analíticas sobre a ‘uberização’ e ‘plataformização’.



Figura 1 - Fotografia urbana de Buenos Aires, sob o governo neoliberal de Mauricio Macri

Fonte: Foto. Reprodução. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2019/10/04/didatico-uma-foto-que-mostra-o-que-e-a-uberizacao-do-trabalho>

As perspectivas analíticas sobre a uberização e o gerenciamento por via da plataformização se apresentam como tendências contemporâneas de formatos de trabalhos que englobam certas características de precariedade. Ainda é preciso entender que o uso de tecnologias nem sempre significa um avanço na melhoria das relações de trabalho. Em todas as revoluções industriais as transformações e formas de exploração estavam presentes. Então o que diferencia este momento? Uma nova forma de racionalização do trabalho bem mais perspicaz e novas ferramentas de exploração.

A plataforma reestrutura as dinâmicas do trabalho de uma forma nunca vista. É bem possível que em um tempo muito próximo todos os trabalhadores estejam aderidos a este formato de contratação, submetidos a uma plataforma de geren-

ciamento da força de trabalho, fato esse possibilitado pela reforma trabalhista ocorrida no Brasil no ano de 2017, que validou as formas de trabalho flexíveis. Esse formato de contrato já se encontra evidente no trabalho de professores, advogados, comunicadores, vendedores e demais profissionais das mais variadas categorias. Alguns especialistas demonstram que a uberização sintetiza processos em curso há décadas, e hoje se apresenta como uma nova tendência encantadora para o futuro do trabalho, pois evidencia a característica da “autonomia” do trabalhador, frente à “rigidez” das horas marcadas do trabalho da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Porém, essa autonomia não se demonstra por completo na prática. Ao observar por um outro prisma, quem detém o poder de gestão e imposição é a plataforma, mesmo que quem tenha que assumir todos os riscos sejam os

motoristas de aplicativos, considerados prestadores de serviços.

No Brasil e no mundo vemos inúmeras empresas plataformizadas que controlam um contingente amplo de trabalhadores, por meio das plataformas digitais. São nelas que as formas de contratação ocorrem, sem nenhuma garantia trabalhista, com novas formas de controle, gerenciamento, expropriação do trabalho e informalidade. Portanto, a plataforma é um meio no qual a reestruturação do trabalho está acontecendo e ela consolida o gerenciamento de multidões de trabalhadores com o *just in time*. Essa é uma ferramenta do sistema toyotista de produção da 3ª Revolução Industrial, fundamentando o que já constatamos a respeito das permanências e transformações no que designamos como 4ª Revolução Industrial.

Entre as piores consequências desses processos se encontra a informalização das relações de trabalho:

Os elementos que se generalizam podem ser compreendidos como parte de um processo de informalização que se refere não apenas à constituição de contingentes gigantescos de trabalhadores informais controlados por algumas poucas empresas. A informalização expressa a perda de formas estáveis, contratualmente estabelecidas, socialmente acordadas sobre as regras que regem o trabalho (Abílio, 2020a). Expressa a crescente perda de formas estáveis do que é trabalho, do que é e não é tempo de trabalho, do que é a remuneração pelo trabalho, do que é o local de trabalho (Abílio, Amorim; Grohmann, 2021, p. 30)

Algumas das grandes preocupações dessas novas perspectivas se encontram na dificuldade do mapeamento das relações de trabalho, que se tornaram disper-

sas e dinâmicas devido aos marketplaces, assumindo a própria característica da nova forma de atuação flexível. Perpassam também discussões científicas, jurídicas e sociais sobre a utilização de certas categorias de análise. Entre as mais importantes para esse debate temos a “formalidade” e “informalidade”. Será que essas categorias duais serão suficientes para englobar uma grande diversidade de trabalhadores com avanço da tecnologia e do aumento da flexibilização?

Talvez sim, talvez não. Portanto, há um desafio metodológico, conceitual e analítico dessas mudanças do mundo do trabalho que demandará ousadia científica para sua compreensão. Os desafios são imensos quando se trata de desvendar as novas conformações do trabalho. Se for necessário realizar a construção de novas categorias de análise que ampliem a diversidade presente no processo de flexibilização, isto deve ser feito. Até mesmo em virtude das peculiaridades históricas do Brasil, considerando a construção da sociedade do trabalho em uma ordem desigual (Cardoso, 2010). E se a precarização passar a ser a lógica central por meio da informalidade? É certo que temos como parâmetro importantíssimo resguardar a proteção dos trabalhadores brasileiros por meio da Consolidação da Lei do Trabalho de 1943. Porém, outras reformas podem estar a caminho. Como iremos equilibrar novos modos de trabalho com direitos sociais importantes?

Como expressamos as precarizações, degradações e a flexibilização em um mercado de trabalho cada vez mais precário, informal, degradado e flexível? (Abílio, Amorim; Grohmann, 2021). Por isso ressaltamos as novas conformações entre a centralidade e descentralidade

do trabalho. Notamos atualmente grandes debates sobre a descolonização de conceitos, de olhares, de teorias e de relações no que tange a América Latina. A história nos relata que a construção do Brasil moderno ocorreu nas entranhas de uma ordem desigual:

As clivagens apartaram os estilos de vida de dominantes e dominados eram multidimensionais, indo dos modos de obtenção de meios de vida às medidas institucionais dos encontros cotidianos, aqui incluídos a política, a religião, a cultura e, no caso das cidades, os modos de ocupação dos territórios (Cardoso, 2010, p. 52).

O importante a ser ressaltado é que os meios de vida eram expressos pela socialidade em uma sociedade com muitos trabalhadores marginalizados que foram categorizados como informais, porém, para tanto, foi necessário afirmar uma contraposição, em que outros trabalhadores centralizados fossem categorizados como formais, de carteira assinada. Trazendo para os dias atuais, à medida que os trabalhadores informais aumentam sob a alcunha dessas novas denominações como flexibilizados, será que caminharemos para uma sociedade do trabalho descentralizada, e essa condição passará a ser a regra e não a exceção? São apenas indagações para fomentar a preocupante, mas também valorosa tarefa da ciência e dos pesquisadores, que devem se apresentar também como formadores de opinião em uma sociedade comunicacional.

A realidade atual demonstra que o Capital se mobiliza centralmente visando ao controle, e os trabalhadores se dispersam, o que envolve o pensar sobre suas ocupações na territorialização global urbana. Estariam as cidades brasilei-

ras preparadas para o impacto das novas conformações produtivas expressas nessas relações flexíveis? O mapeamento urbano poderia ajudar a compreender melhor a realidade de tais dinâmicas laborais que impactam a cidade. O planejamento urbano também terá que considerar a relação do local de trabalho. A própria relação do brasileiro com a casa foi alterada com o *home office*. A relação com o trânsito também, haja vista maior ou menor necessidade de deslocamentos por meio dos trabalhadores de aplicativos. Será necessário para o futuro espaços de trabalhos centralizados ou fragmentados? Também podemos pensar em como os trabalhadores terceirizados estão se espalhando pela cidade formando um novo tecido social e novas formas de socialização:

Historicamente, a socialização do assalariado às exigências da produção em massa foi um processo demorado e não envolveu sua preparação apenas no local do trabalho, mas também na sociedade como um todo. Além da educação ética e profissional para o trabalho, exigiu-se do trabalhador hábitos de consumo, pois era preciso que o assalariado soubesse gastar seu dinheiro adequadamente. Tais fatores deram sustentação ao modelo fordista (Guerra, 2000, p.72)

Sabemos que a lógica do trabalho flexível atual afetará a dinâmica das cidades, exemplo claro disso são os locais que passaram a funcionar apenas por *delivery*, devido à grande massa de consumidores que preferem comer em casa, fomentando o trabalho por aplicativos. Visualizamos também a lógica das compras *online* que afetaram a sociedade em uma dimensão micro e macroeconômica. Nessa última, vemos o embate político sobre a taxação para compras interna-

cionais, que claramente pode afetar o desempenho de um partido por meio das opiniões dos consumidores. Portanto, vemos como a centralidade do trabalho é um tema que se estende a todas as áreas. Fato é que as mais variadas necessidades de uma sociedade não existem se não pensadas pelo trabalho.

## Referências

ABÍLIO, Ludmila C; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. Uberização e plataformação do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 23, n. 57, maio-ago. 2021, p. 26-56.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho: aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em redes**. Rio de Janeiro: paz e terra, 2021.

CHESNAIS, François. O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François.: **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-68.

GUERRA, Elaine. **Do fordismo à acumulação flexível: uma análise sobre as mudanças nos papéis dos atores sociais relevantes**. Revista: Educação e tecnologia. Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 71-75, jul./dez.2000.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. Edições Loyola; 25ª edição, 1992.

MARTINELLI. **As costureiras do MEI: uma análise do trabalho subcontratado das facções do polo regional de Maringá- PR**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.



---

# **SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ (RMM):**

o que é, o que mudou e o que precisa mudar?

*Ricardo Luiz Töws*

**M**aringá é polo de uma região metropolitana com 26 municípios, cuja última alteração legal de inclusão de novos municípios ocorreu há mais de 10 anos, em 2012. Embora essa alteração tenha sido realizada dois anos após o Censo de 2010 (IBGE), apenas o município de Nova Esperança foi agregado ao conjunto de municípios, o que permite construir um paralelo de análise praticamente integral, no quesito população, comparando os Censos de 2010 e 2022.

De fato, estudos, inclusive do próprio Observatório das Metrôpoles, demonstraram que a Região Metropolitana de Maringá (RMM) cresceu acima da média das demais regiões metropolitanas do estado do Paraná, com crescimento superior a 18,8%. A Região Metropolitana de Londrina, por exemplo, no mesmo período, teve crescimento de 8,8%.

Os municípios de Floresta (76%), Mandaguaçu (59%), Sarandi (42%), Iguaçu (34%), Marialva (30,9%), Cambira (30,7%), Paiçandu (27%) e Maringá (14,7%) foram os que mais cresceram na nossa região, todos os quais, exceto por Cambira, fazem divisa com Maringá, o que sugere um fluxo significativo da população para a região. Essa dinâmica demográfica merece atenção especial. Por outro lado, destaca-se que nove municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM), predominantemente situados em distâncias consideráveis do município central, apresentaram taxas de crescimento populacional abaixo de 4%, e alguns inclusive registraram índices negativos. Seria coincidência que as cidades que mais cresceram são as mais próximas de Maringá? E o que isso pode significar?

O debate sobre a “pobreza ao lado” – que já foi exposto pela Professora Ana Lúcia Rodrigues, socióloga e pesquisado-

ra do Observatório das Metrôpoles, e hoje Vereadora em Maringá – continua em evidência nos estudos dedicados à cidade e sua região metropolitana, especialmente quando o assunto é a “segregação socioespacial”, conceito que descreve a divisão e separação de grupos sociais com base em classe e renda, o que é evidenciado nas condições e localidades de moradia. No contexto urbano, por exemplo, a segregação socioespacial pode manifestar-se na organização de bairros e na distribuição de moradias de acordo com o status socioeconômico dos residentes.

Embora seja um assunto relevante analisar a evidente desigualdade existente na cidade de Maringá entre seus bairros, é importantíssimo entender como a segregação socioespacial impacta diretamente toda a dinâmica da Região Metropolitana de Maringá, gerando consequências significativas.

O aumento populacional em Maringá revela a atração e centralidade da região, destacando a cidade polo. Isso é evidenciado pelo planejamento que valoriza o solo em Maringá, com custos mais elevados, em comparação com as demais cidades do aglomerado e com a RMM. Apesar do discurso de qualidade de vida, Maringá atrai para os municípios vizinhos uma população de renda mais baixa, o que explica o crescimento populacional acima do observado na própria cidade de Maringá. Algumas cidades, como Sarandi, Paiçandu, Mandaguaçu, Floresta e Marialva, mantêm características de “cidade dormitório”, as quais se caracterizam por uma parcela significativa de seus habitantes realizarem a maioria de suas atividades diárias, como trabalho e comércio, predominantemente em Maringá.

Por ser um ano eleitoral em que as disputas serão concentradas no poder

municipal, é necessário aproveitar esse debate e incluir essas pautas na agenda, inclusive as relações de Maringá com as cidades da região metropolitana. Portanto, o que precisa mudar?

Aponto aqui as principais perspectivas de políticas públicas emergentes, ou seja, em progresso ou buscando evolução para a Região Metropolitana de Maringá (RMM):

1. Implementação efetiva e aprimoramento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), priorizando uma gestão metropolitana do território. Estamos presenciando os Fóruns Regionais de Planejamento e Desenvolvimento Territorial do estado do Paraná.

Em que pese ter o nome de fórum e estar sendo realizado para debater 15 regiões do estado do Paraná sob a agenda do Paraná Produtivo, ao menos no evento realizado em Maringá, no último dia 21 de junho, não ocorreu a menção ao PDUI. O evento, com a presença do Secretário Guto Silva e das autoridades da região foi praticamente uma encenação de fórum, uma vez que contou com nossa inscrição e assinatura, mas não permitiu o debate profícuo sobre o tema. Ao contrário da experiência exitosa de Medellín (Colômbia). Aqui, embora tenham sido apresentadas algumas iniciativas por parte do governo, não houve debate. Esse é o tipo de ação *top down*, que deve ser evitada, pois ao utilizarem nossa participação e assinatura, sugerem um verniz de debate democrático, quando, na verdade, atropelam todas as discussões anteriores que pautaram o planejamento territorial, seja pelos ambientes acadêmicos, seja pela sociedade civil. Um deles, o PDUI, cuja necessidade, pautada no Estatuto da Metrôpole, é premente e pode contribuir

significativamente para a diminuição das distorções entre o planejamento e gestão dos municípios aglomerados e da região metropolitana. Sarandi, uma das cidades que mais cresceu entre os censos, contribuiu para a ampliação das desigualdades sociais, desencadeando em maior segregação socioespacial em relação a Maringá. Moradores de Sarandi fazem o movimento pendular para trabalhar em Maringá e os modais de transportes são ineficientes. Nesse caso, Maringá passa a ser uma centralizadora não apenas do trabalho, mas também do consumo, o que desidrata as potencialidades de crescimento e da renda dos municípios lindeiros. A gestão integrada do território, preconizada no Estatuto da Metrôpole via PDUI, pode ser uma saída importante, mas o governo do estado está na contramão ou ignorando os debates. Chamamos a atenção para os grupos que estão e estarão à frente dos municípios nos próximos anos. Em resumo, quando realizam eventos apenas para apresentar políticas sem debater efetivamente com todo o espectro da sociedade, somos utilizados como legitimadores de um processo que pouco conhecemos.

2. Exploração de consórcios e outras formas de cooperação entre entes federativos para executar um abrangente plano de mobilidade, considerando diversos modais, especialmente em áreas com movimento pendular intenso, como Sarandi - Maringá e Paiçandu - Maringá.

A questão da mobilidade é exaustivamente debatida por diversos pesquisadores, corroborando a vivência complexa e ratificando as discrepâncias. Embora vejamos avanços em relação ao debate sobre mobilidade, é visível que algumas ações são desconectadas ou não

atendem efetivamente a realidade. É de conhecimento de todos que a expansão de Maringá e a abertura de novas conexões com Sarandi possam favorecer a mobilidade, no entanto, vemos que há um processo incipiente sem a garantia de infraestrutura para o uso de bicicleta, por exemplo. As novas conexões entre os bairros da parte Sudeste da cidade de Maringá com Sarandi ampliam os impasses de mobilidade nos bairros e intensificam os problemas históricos do Contorno Sul da cidade. É urgente pensar em consórcios e planos integrados para responder a essa e outras demandas do aglomerado e da Região Metropolitana. Mas é preciso, sobretudo, repensar o Contorno Sul da cidade com um projeto distinto ao que foi proposto para o Contorno Norte, que hoje é conhecido como “transtorno norte” por fragmentar e provocar o semi-isolamento de parte da cidade.

3. Execução de instrumentos do Plano Diretor alinhados ao direito à cidade, assegurando que a população de baixa renda tenha acesso à moradia em Maringá sem ser afetada pelos custos elevados.

Um dos debates mais importantes sobre o Plano Diretor é a necessidade de, efetivamente, fazer cumprir os instrumentos do Estatuto da Cidade. Tais instrumentos foram debatidos exaustivamente para que essa Lei pudesse ser aprovada, compreendendo parte significativa dos instrumentos para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Em que pese a existência de instrumentos pró-mercado, tais como a Operação Urbana Consorciada e a Outorga Onerosa, sabemos que a maioria dos instrumentos visa combater a especulação imobiliária e produzir uma cidade mais justa. Se pensarmos apenas no Plano Diretor de Ma-

ringá, recentemente aprovado, é notável que os instrumentos estão inseridos e há efetiva preocupação com sua implantação. No entanto, a organização do debate democrático pode ser enviesada. Pode acontecer exatamente o que demonstramos no item 1: haver a organização do debate, ter a participação da sociedade e ainda assim, atender aos interesses de um grupo reduzido de agentes. Isso ocorre pois mesmo que as vozes dissonantes e que se mobilizam por uma sociedade mais justa façam parte do debate, acabam não conseguindo interferir efetivamente nas decisões. Lembro de uma experiência em que era conselheiro no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), com a representação da população. Mesmo tendo conhecimento do debate técnico, a quantidade de processos e decisões era tão frenéticas que não havia tempo hábil para apropriação efetiva de cada tema. Por outro lado, a sobreposição da técnica e a análise efetiva por pessoas com qualificação aderente e com amplo interesse no tema específico, acabava consolidando todas as ideias e os projetos que, em sua maioria, eram aprovados. Ou seja, a instância (conselho) foi instalada, os membros foram eleitos, os temas foram debatidos e a aprovação foi realizada, mesmo que não fosse ao encontro dos anseios do conjunto da população, mas de apenas um pequeno grupo que, pela técnica ou pela política, comandam as ações de desenvolvimento da cidade. Os oponentes, mesmo dando o voto contrário ou fazendo objeções, ratificaram a ideia e garantiram que todos pudessem dizer que tudo foi debatido democraticamente. Evidentemente que é um ganho, pois parte significativa dos municípios sequer chegou nessa etapa, mas é preciso chamar a atenção para que

mais projetos tenham aderência à população que mais precisa e isso urge a partir do executivo municipal. É preciso garantir que os melhores terrenos em pousio social também possam alcançar programas de moradia; é preciso garantir que a verticalização não tome conta de todas as partes da cidade, pois, além de adensar e transbordar a demanda pelos equipamentos públicos, ainda valoriza e gentrifica, o que pode diminuir a segregação intraurbana, mas acentuar a segregação interurbana.

4. Manutenção e ampliação de programas habitacionais para reduzir a lista de famílias em busca de moradia própria.

Se pensarmos apenas nos últimos anos, Maringá é exemplo dessa política. Parte significativa dos mais de 100 empreendimentos verticais que estão sendo construídos tem destinação social. Por isso, chamamos a atenção para a necessidade de continuidade do programa com o intuito de zerar a fila. É preciso, além disso, garantir áreas da cidade que deem acesso aos moradores, bens de consumo coletivo e equipamentos. Por fim, é preciso certificar-se de que todas as pessoas, independentemente da renda e da inserção social, possam ter o direito à cidade e não apenas o direito à moradia.

5. Promoção de infraestrutura e estímulo a atividades econômicas e sociais nas áreas periféricas de Maringá, distritos e cidades vizinhas que receberam o Programa Minha Casa, Minha Vida.

É notável que os programas habitacionais nacionais, além de reaquecer a indústria da construção civil, permitiram o acesso à habitação pelos trabalhadores de baixa renda. A despeito do hiato nos últimos 6 anos, em que ficamos sem

políticas públicas federais, vemos os programas sendo recuperados, em especial o Minha Casa Minha Vida. Diversos trabalhos estudaram o rebatimento do programa na área urbana, em especial no primeiro quinquênio da década passada. Chamamos a atenção para a expansão de algumas partes da cidade, sobretudo os distritos, onde a construção de condomínios não levou em conta a ampliação da população sem as condições de acesso aos serviços básicos e aos equipamentos urbanos. Por isso, é necessário olhar para os distritos de Maringá, em especial o de Floriano, no sentido de aporte de infraestrutura e incentivo às atividades comerciais e produtivas para atender à nova população incorporada. Claro que estamos apenas exemplificando o caso, pois certamente isso acontece em muitos outros municípios da Região Metropolitana de Maringá. A ampliação da população traz densidade e demanda por serviços. É preciso identificar as áreas mais deprimidas, sobretudo nas periferias, pois isso tende a diminuir a segregação e amplia o direito à cidade.

6. Transformação do Contorno Sul de Maringá em uma avenida urbana e criação de um novo contorno fora da cidade, conectando as cidades de Paiçandu e Marialva, para reorganizar fluxos, integrar modais e descentralizar o tráfego.

O Contorno Sul de Maringá cumpriu importante papel de alívio para o trânsito pesado em Maringá, uma vez que retirou os caminhões da Avenida Colombo, a conhecida BR-376. No entanto, com a expansão da cidade, mais de 30 mil moradores residem na parte sul do Contorno, transformando-o em um "contorno que não contorna". A despeito da instalação de muitas empresas do ramo de transportes e de

essas áreas também servirem de grandes estacionamentos, vemos a amplificação dos acidentes de trânsito no local, com muitas vítimas. Algumas ações já foram realizadas graças à mobilização popular, inclusive inibindo que projetos de trincheiras fossem realizados. É preciso, portanto, que essa via se transforme em uma avenida urbana, deslocando o contorno para uma área não urbanizada, de preferência que contorne também as cidades de Sarandi e Marialva, como disposto em projeto para esse fim. Mesmo que haja resistência por parte dos empresários, é preciso pensar em políticas compensatórias para que outros parques e áreas sejam construídos, inibindo os acidentes e reduzindo as mortes. Muitas famílias e crianças que residem na parte sul da cidade precisam se deslocar para buscar os bens de consumo coletivo na parte norte do Contorno, o que leva à ampliação do risco. É preciso, portanto, oportunizar a infraestrutura do novo parque industrial e a conexão com os modais ferroviário e aéreo para garantir uma nova rota para o transporte rodoviário. Caso contrário, além das fatalidades, ainda ocorre o desperdício de investimentos, pois a infraestrutura de asfalto da via não comporta o peso e o fluxo dos caminhões. Nesse sentido, pensando na qualidade do asfalto e das vias urbanas, é necessário pensar em políticas para retirar o acesso dos caminhões aos bairros, pois, além de destruir a malha asfáltica, ainda perturba o trânsito e entradas e saídas de veículos das residências.

7. Continuidade do debate sobre a gratuidade do transporte coletivo, expandindo a discussão para toda a RMM, visando proporcionar condições favoráveis à população de baixa renda em bairros e municípios mais afastados.

O Transporte Coletivo de Maringá tem uma particularidade histórica: é um monopólio. Mesmo com os investimentos em novos terminais e vias específicas para os ônibus, o transporte público é desestimulado na cidade, tanto pelo preço, qualidade e tempo de deslocamento. Nas cidades vizinhas, mesmo sem a estrutura necessária, percebemos que grande quantidade de pessoas faz o movimento pendular por outros modais, principalmente motocicletas e bicicletas, o que demonstra a dificuldade de utilização do transporte coletivo público. Uma das variáveis importantes a ser analisada é o fato de que parte das pessoas não possui registro formal de trabalho, ou seja, trabalham por conta própria, normalmente com prestação de serviços e ainda na informalidade. Com as transformações no mundo do trabalho, é preciso considerar a gratuidade do transporte coletivo, como já ocorre em diversas cidades brasileiras. Essa ação poderá contribuir com a ampliação do uso e a diminuição dos automóveis, desencadeando em um fluxo mais saudável e com menos congestionamento. Em que pesem diversas ações e iniciativas de pesquisadores do próprio Observatório das Metrôpoles em relação ao tema, vemos que há um longo caminho a ser trilhado, que pode ser encurtado se os representantes do executivo aderirem como item de pauta em suas campanhas políticas.

8. Estímulo a políticas de desenvolvimento que promovam a empregabilidade além dos setores de serviços e agronegócio.

Como já mencionado, a população da Região Metropolitana de Maringá cresceu mais do que outras RMs do estado do Paraná. Maringá, como polo de atra-

ção e centralidade, oportuniza trabalho em diversos setores da sociedade. Mas é preciso pensar em políticas que estabeleçam conexões com outros setores emergentes, além da aptidão comercial. É de conhecimento que há esforços importantes em agregar valor e criar ambientes em torno da tecnologia, como por exemplo, o Parque Industrial de TI. É necessário que a atração da mão de obra especializada bem como os esforços em avançar na formação (como por exemplo, a vinda do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR para a cidade de Maringá, somando ao Campus Astorga e de outras instituições formativas, já existentes) tenha como contrapartida ainda mais fomento para que esse conhecimento seja útil para todo o conjunto da população. Como os setores de Tecnologia, Saúde, Finanças e Educação são os mais fortes em termos de atração, empregabilidade e atuação da cidade de Maringá, é importante que possam existir políticas que agreguem os demais municípios da RMM em atividades aderentes.

9. Formulação de políticas que priorizem uma cidade voltada para as pessoas, evitando a mera transformação em grandes empreendimentos imobiliários ou parques de negócios, conforme alertado por pesquisas científicas.

Por fim, estudos consistentes de muitos pesquisadores de diversas áreas, destacam Maringá como um grande empreendimento imobiliário desde o início. Essa tese, amplamente debatida, é comprovada a partir de pesquisas que se debruçam desde a implantação da cidade, via Companhia de Colonização até o momento presente. A partir de um crescimento e expansão consistentes, oriundo da própria estratégia de implantação,

bem como a partir da drenagem da renda da terra via café, inicialmente, e do cooperativismo na década de 1980, a cidade conheceu um *boom* no processo de verticalização e expansão de loteamentos. Em menor escala, os municípios da Região Metropolitana tiveram influência desses fatores, mas acabaram tendo seu crescimento afetado pela expansão da cidade polo. Com um mercado imobiliário muito atuante, é explícito que muitas iniciativas e estratégias, seja do poder público ou da sociedade civil organizada (Associação Comercial - ACIM e do Conselho de Desenvolvimento - CODEM), têm relação profícua com o mercado imobiliário ou foram pensadas por conta dele. Desse modo, a cidade é colocada na prateleira e vendida com vários *slogans*, seja "cidade canção", "cidade verde", "melhor cidade do Brasil para viver", entre outros. Advertimos que, embora sejam iniciativas importantes para alavancar o desenvolvimento, há uma clara elevação do preço da terra e da valorização imobiliária como consequência do processo, o que contribui para a segregação e para a especulação imobiliária. É preciso, portanto, para mitigar o processo, que as políticas que são realizadas para o conjunto da população não sejam apenas políticas setoriais, mas que também levem em conta o território e o espaço urbano, ou seja, políticas territoriais. Exemplos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é um caminho, mas há a necessidade de outras iniciativas que evitem a ampliação dos bolsões de pobreza no aglomerado urbano.

Esses são caminhos que podem contribuir para mitigar a segregação socioespacial tanto em Maringá, quanto nas demais cidades que compõem sua Região Metropolitana.

**EIXO**  
**TRANSIÇÃO ECOLÓGICA**  
**E O PLANEJAMENTO**  
**DO TERRITÓRIO**

---

# TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

*Erivelto Alves Prudencio*

**H**á um pensamento de autor desconhecido o qual procura ensinar que “o importante não é atingirmos a sociedade ideal, mas sim, caminhar para ela”. Essa ideia ou raciocínio remete às transformações às quais a sociedade em seus diferentes níveis de escala e de tempo, se relaciona com ela mesma inserida em determinada conjuntura ambiental, territorial, social e econômica que, por meio de transformações endógenas, são modificadas por essa mesma sociedade.

Desta forma, tal sociedade organizada buscou, nas últimas décadas, nos diversos setores sociais e econômicos, uma ideia ou conceito capaz de estabelecer unidade harmônica entre o desenvolvimento e a sustentabilidade. Nesse caminho, surgiram ideias como o próprio desenvolvimento sustentável e a economia de carbono, porém, não há uma literatura científica específica acerca do tema no plano normativo, o que mais se aproxima disso é a Agenda 2030, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os Acordos de Paris com participação de vários países, incluindo o Brasil (Favareto, 2019, p. 174).

Ao pretender dirimir essa dicotomia entre avanço tecnológico e econômico ao mesmo tempo em que se pretende proteger o equilíbrio do meio ambiente, a manutenção de geossistemas em seus arranjos e interações naturais, promovendo equilíbrio no bioma o qual está inserido, torna-se urgente face às mudanças do clima em escala mundial.

Nesse sentido, a Transição Ecológica é um tema de extrema relevância no contexto atual, marcado pela urgência de se enfrentar os desafios ambientais globais e assim estabelecermos ações orientadas no sentido de criar conversão do modo como nossa sociedade, economia, mode-

los fiscais, investimento global, processos industriais, construtivos, de arranjos produtivos, bem como indivíduos interagem com o meio ambiente. E por qual motivo isso precisa ser revisto? Em virtude das mudanças climáticas já mencionadas, mas também pelo real impacto dessas mudanças na perda de biodiversidade, na redução da capacidade do solo em reter nutrientes, o que impacta a produção global de alimentos, na escassez energética, dentre outros fatores igualmente importantes que atingem diretamente as cidades e por consequência, a existência humana em sua coletividade.

### **Mudança climática e setores econômicos**

Impactos ambientais têm trazido preocupações para líderes mundiais, gestores públicos e privados e ambientalistas que identificam, na ideia de Transição Ecológica, se não uma saída, uma minimização dessas mudanças no clima sobre as sociedades (Favareto, 2019, p. 173). Verifica-se, portanto, que a ideia de transição dentro do viés ambiental é indefinida e o caminho é preenchido de tantas incertezas quanto a necessidade de se demandar mudanças reais no modo de produção capitalista.

Porém, se há incerteza e necessidades urgentes, também há possibilidade de se construir uma nova prática econômica e fiscal capaz de orientar o desenvolvimento baseado no conceito de ‘economia verde’, orientando, de fato, o desenvolvimento sustentável.

### **Urbanização e mudanças do clima**

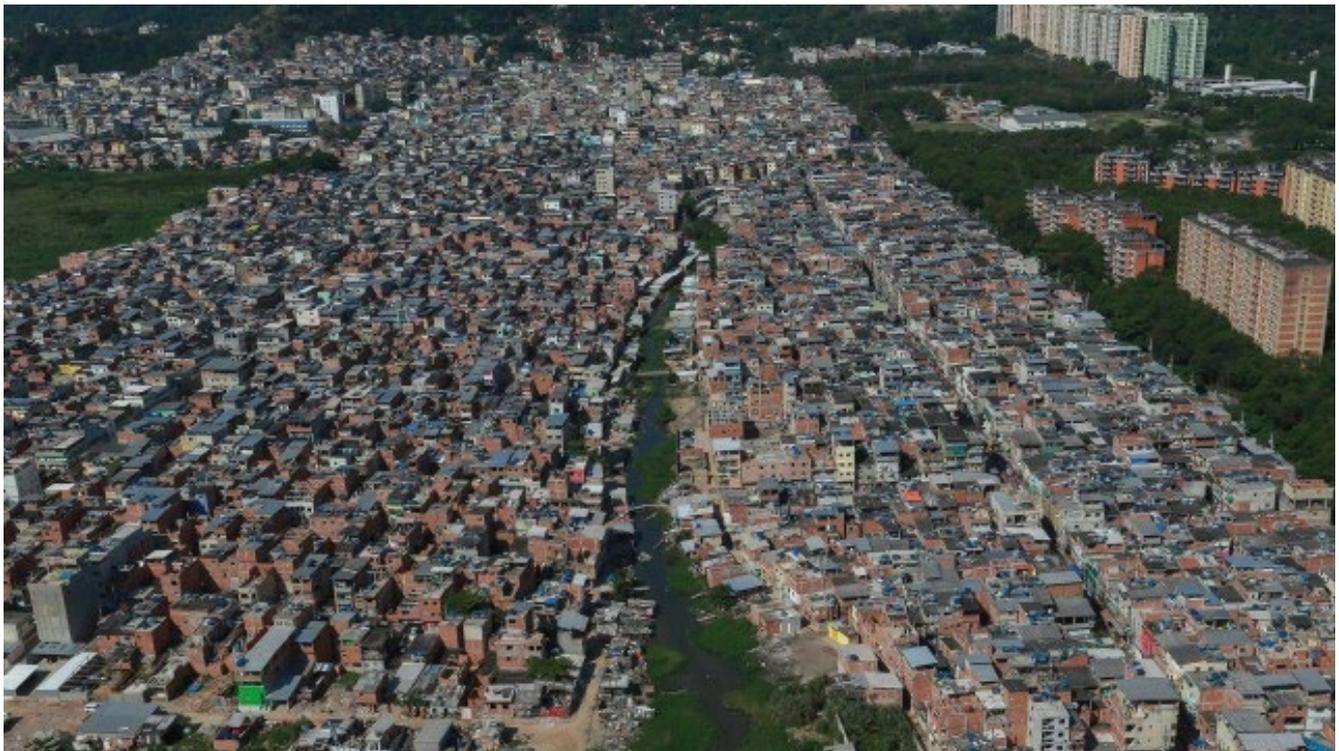
O mundo está se urbanizando e as cidades exercem pressões em áreas que

extrapolam seus limites, contribuindo cada vez mais para os problemas ambientais globais, inclusive o das mudanças climáticas (Machado, s.d.). A característica singular dessa urbanização é a concentração. A população urbana não vem só crescendo, mas se concentrando cada vez mais em grandes e megacidades (Braga, 2012).

Atualmente, a população residente em áreas urbanas chega a 50% da população mundial e, segundo estimativas das Nações Unidas, chegará a 70% até 2050 (Rede Clima, 2023). Por consequência, os desafios gerados pelo aumento da demanda por áreas urbanizáveis, gera pressão por novas áreas agricultáveis ou maior rendimento agrícola para consumo de alimentos e produtos. Além disso, tal urbanização gera impactos na biodiversidade, em serviços ecossistêmicos, causa

redução e compactação do solo, dentre outros obstáculos que se somam ao processo de aumento da temperatura e alteração da qualidade do ar.

Para a observação desses impactos, as cidades devem ser observadas a partir de sua classificação enquanto metrôpoles, cidades médias e cidades pequenas. Essas últimas sofrem mais com pois são as que possuem menos recursos e qualificação técnica, o que gera ações muito mais corretivas e emergenciais do que preventivas e planejadas no âmbito socioambiental (Rede Clima, 2023). Nos grandes centros urbanos, por outro lado, os impactos de um modelo de urbanização irregular, desordenada, pressionam negativamente os sistemas naturais gerando danos em áreas verdes, nos córregos em seu trecho urbano, na fauna, na mata ciliar, dentre outros. Pensar cidades,



**Figura 01 - Favela de Rio das Pedras, no Rio de Janeiro. Quase 50% dos assentamentos irregulares estão concentrados no Rio, São Paulo e Belém.**

Fonte: Marcelo Régua, Jornal Extra On Line

urbanização e natureza como elementos visceralmente associados constitui-se não só em um salto de qualidade na compreensão e ação sobre os processos de produção e apropriação do espaço, como configura-se também como a utopia possível de futuro para a sociedade e seus territórios (Rede Clima, 2023).

Dessa forma, o planejamento das cidades deve ser orientado enquanto proposta de caminharmos como sociedade que procura avançar no equilíbrio sustentável, na busca da implementação de meios de transporte eficientes, coletivos ou individuais de baixa emissão de carbono, da proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e no planejamento de urbanização de áreas sensíveis como fundos de vale, por exemplo.

Essas áreas de transição do ambiente natural para o urbano devem ser observadas e cuidadas para criar maior extensão de permeabilidade e de manutenção de vegetação natural, aumentando a superfície de infiltração de águas pluviais no solo, com conseqüente recarga do lençol freático e redução de perdas de solo.

Outra forma de reduzir impactos consiste em orientar, pela legislação e debate público, o uso e ocupação do solo, enquanto organização territorial mista para comércio e serviços de baixo impacto em áreas residenciais. Esse modelo de planejamento reduz deslocamentos de longas distâncias da população urbana. Ainda, com o gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos, bem como pontos de coleta para descarte dentre outras ações como o financiamento público e normativas para a sustentabilidade dos sistemas naturais pode-se promover uma transição ecológica como caminho para uma sociedade consciente para o futuro.

## Transição Ecológica e Política Econômica no Brasil

O ministro da Fazenda do Brasil, Fernando Haddad, em artigo recentemente publicado no Financial Times, e também no portal UOL, 2023, afirmou que o plano de Transição Ecológica, lançado em agosto de 2023, está escorado em políticas regulatórias e tributárias e que será já estava em andamento no Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, para somar ao conceito econômico e fiscal e com objetivo de estreitar políticas de produtividade aliada a esta economia verde, enviou carta ao referido Ministro da Fazenda do Brasil, intitulada “Carta do setor empresarial brasileiro sobre o Plano de Transição Ecológica - Pacote Verde” o qual trata com sensibilidade o tema, traz em seu primeiro parágrafo um resumo do que pretende ser esta transição e os motivos dela ser importante:

O Brasil tem na transição para uma economia verde uma seara de oportunidades de aumento de produtividade, geração de empregos e renda, desenvolvimento de setores estratégicos, atração de investimentos e o cumprimento de compromissos internacionais. São iniciativas em áreas como bioeconomia, energias renováveis, infraestrutura, conectividade, créditos de carbono e soluções baseadas na natureza, que podem valorizar nossa riqueza ambiental e gerar renda e receita para o país, além de protagonismo global. (CEBDS, 2023)

O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável foi fundado em 1997 e é constituído atualmente por 111 grandes empresas nacio-

nais dos segmentos de bebidas, alimentos, cimento, automotivo, cosméticos, energia, finanças, mineração, papel e celulose, petroquímica, saneamento, siderurgia, tecnologia, transporte aéreo e varejo e que se apresenta como a voz do desenvolvimento aliado à sustentabilidade no Brasil.

O texto da carta trata de importantes conceitos e suas aplicações demonstram que a Floresta Amazônica em pé tem valor cerca de sete vezes superior ao lucro que pode ser obtido com diferentes atividades de exploração econômica da região (CEBDS, 2023). O documento trata de temáticas como energia, bioeconomia, saneamento básico e incentivos econômicos com dados e informações da economia e geração de emprego.

No início de junho de 2024, o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) assinou o decreto número 12.41/2024 que institui o 'Programa Cidades Verdes Resilientes' (PCVR) que objetiva a qualidade ambiental e a resiliência das cidades brasileiras diante dos impactos causados pela mudança do clima. O decreto se torna um marco importante na política ambiental pois orienta em seus artigos os objetivos, os temas, as ações e abordagens e os parâmetros para a construção da política de qualidade e resiliência para as cidades em face das mudanças do clima.

Além disso, o decreto delimita a população residente em cidades e regiões metropolitanas como critério fundamental para essa política pública. O foco do decreto citado está no território urbano. Isso está evidenciado em seu artigo 3º, que define a abordagem integrada do território contemplando temáticas diretamente ligadas à ocupação do ambiente urbano:

Art. 3º O PCVR adotará abordagem integrada no território e contemplará as seguintes temáticas no contexto urbano:

- I - uso e ocupação sustentável do solo;
- II - áreas verdes e arborização urbana;
- III - soluções baseadas na natureza;
- IV - tecnologias de baixo carbono;
- V - mobilidade urbana sustentável; e
- VI - gestão de resíduos urbanos.

Somente esse artigo já direciona fortemente as políticas públicas ao conceito mais aprofundado dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), principalmente ao número 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis). Porém, todos os ODS são interligados, pois se o território, ou seja, o ambiente em que a população desenvolve suas atividades se torna um meio integrado às abordagens a que se refere o decreto, significa que haverá avanços significativos na qualidade de vida urbana com melhora em todos os aspectos sociais por meio de ações diretas do poder público.

Em suma, o decreto é um passo adiante do Plano de Transição Ecológica (PTE) do Governo Federal que estrutura em três níveis suas ações com objetivos claros de avanços na sustentabilidade ambiental, emprego e produtividade alinhado à justiça social (Brasil, 2023). O documento estabelece 6 (seis) eixos de debate, quais sejam: finanças sustentáveis, adensamento tecnológico, bioeconomia e sistemas agroalimentares, transição energética, economia circular e nova estrutura verde e adaptação. E, por fim, define instrumentos que viabilizarão sua realização definidos em âmbitos financeiros, fiscais, regulatórios, administrativos e operacionais, monitoramento e fiscalização.

Concomitante a isso, em julho de 2023, o Governo Federal, por meio do Ministro da Fazenda Fernando Haddad, declarou

em entrevista ao podcast “O Assunto” para a jornalista Natuza Nery, que a matriz a qual vai ajudar a inaugurar um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil está no tripé sustentabilidade fiscal, social e ambiental.

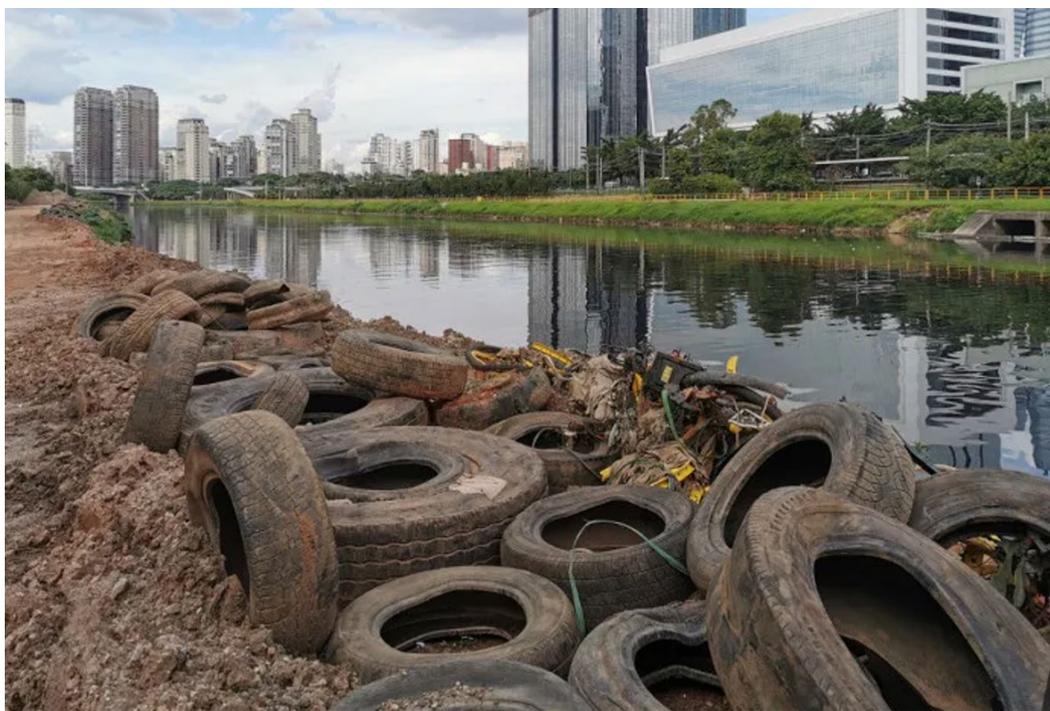
Ao todo, são mais de 100 políticas públicas anunciadas, com diferentes naturezas e prazos de execução, classificadas nos eixos finanças sustentáveis, transformações tecnológicas, bioeconomia, transição energética, economia circular, infraestrutura verde e de adaptação (Agência Brasil, 2024).

A fala do Ministro da Fazenda Fernando Haddad; os objetivos, eixos e instrumentos definidos no PTE; o decreto 12041/2024 somado ao documento enviado pelo CEBDS ao governo federal demonstram um protocolo de intenções da política econômica do governo Lula e dos setores empresariais preocupados em estabelecer ações claras e definidas na

legislação brasileira ao mercado externo por meio da construção de política industrial, serviços, comércio e agricultura no que se denomina ‘economia verde’, estando essa alinhada com uma política clara de investimento e reorganização dos setores para compor uma linha de atuação que culmine no comprometimento dos processos produtivos buscando redução de impactos no meio ambiente e uma cultura sustentável.

### **Transição ecológica como caminho para a sustentabilidade urbana**

A transição ecológica e o planejamento urbano estão intimamente relacionados, pois gestores públicos e a sociedade civil organizada, ao constituírem o processo decisório no planejamento das cidades, promovem impacto significativo no meio ambiente, na qualidade de vida



**Figura 02 - Impacto do descarte irregular de resíduos sólidos urbanos.**

Fonte: Frederiksen, Eduardo em Mundo Educação.

dos residentes e na sustentabilidade urbana. Tal impacto pode ser negativo ou positivo a depender da aplicação efetiva das ações que irão direcionar esse planejamento para o cuidado ou não com o ambiente e conseqüente qualidade de vida para os habitantes das cidades.

Apesar dos benefícios evidentes, o planejamento urbano sustentável enfrenta desafios como interesses econômicos conflitantes, falta de financiamento e resistência à mudança nos processos produtivos. No entanto, as cidades que adotam estratégias de planejamento urbano sustentável têm a oportunidade de promover crescimento econômico inclusivo, com captação de recursos de órgãos públicos e privados, nacionais ou internacionais e com isso melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e reduzir significativamente seus impactos ambientais.

Adotar práticas de planejamento urbano sustentável em cada cidade é o início da inserção de um processo significativo e duradouro no tempo na conservação do meio ambiente por meio do uso e ocupação do solo com áreas permeáveis, oportunizando o desenvolvimento do transporte público com eficiência com objetivo de reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>, integração de diferentes usos para aproximar a população de comércio e serviços locais evitando deslocamentos longos e conseqüente aumento da queima de combustíveis fósseis.

Também é importante e imprescindível a gestão de resíduos, a economia circular e a coleta seletiva e reciclagem. Sistemas eficazes de coleta seletiva e reciclagem de resíduos reduzem a quantidade de resíduos enviados para aterros sanitários e promovem a mencionada economia circular. Além disso, o reuso de água e gestão hídrica, como sis-

temas de captação de água da chuva e tratamento descentralizado conservam recursos hídricos e mitigam inundações urbanas.

Também, a mobilidade urbana sustentável com infraestrutura para ciclistas e pedestres, desenvolvendo redes seguras e acessíveis, educação ambiental para crianças, jovens e adultos nas escolas, empresas e comunidade em geral de práticas sustentáveis traz benefícios e promove a conscientização ambiental.

Ainda, o incentivo fiscal para a população em impostos municipais para consumidores e contribuintes que adotam práticas verdes auxilia diretamente na redução do consumo de energia.

E, por fim, é de suma importância a participação da população no processo decisório do desenvolvimento urbano. Planejar a cidade não pode ser algo com participação de poucos, apesar de o Estatuto das Cidades prever as conferências públicas, é preciso mais que somente a divulgação de assembleias, reuniões e conferências por meio das redes sociais. É necessário que as entidades convidem e se reúnam entre si para aprimorar as formas de ação da comunidade, bem como elencar as demandas que serão levadas ao gestor público.

Nesse sentido, a Transição Ecológica mostra-se urgente e necessita da participação de agentes públicos e da comunidade para que a pauta não signifique apenas uma demanda teórica mas esteja inserida na prática diária, bem como dos governos nas esferas federal, estadual e municipal com criação de comitês específicos para definir os caminhos para cidades resilientes com práticas de preservação de áreas verdes que culminarão na preservação do Bioma como um todo, garantindo a preservação da vida.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Entenda a estratégia do Brasil para a transformação ecológica.** Capturado online no seguinte link: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/entenda-estrategia-do-brasil-para-transformacao-ecologica#:~:text=Com%20o%20objetivo%20de%20adotar,\(COP\)%2C%20em%20Dubai](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/entenda-estrategia-do-brasil-para-transformacao-ecologica#:~:text=Com%20o%20objetivo%20de%20adotar,(COP)%2C%20em%20Dubai). Acesso em: 15/06/2024.

BRAGA, Roberto. **Mudanças climáticas e o planejamento urbano: uma análise do Estatuto das Cidades.** VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA – Brasil. Disponível em: [https://igce.rc.unesp.br/Home/Departamentos47/planejamentoterritorialegeoprocessamento640/md\\_roberto\\_artigos\\_artig\\_anppas.pdf](https://igce.rc.unesp.br/Home/Departamentos47/planejamentoterritorialegeoprocessamento640/md_roberto_artigos_artig_anppas.pdf). Acesso em: 24/06/2024.

BRASIL. Governo Federal. **Plano de transformação ecológica. 2023** Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica>. Acesso em 18/06/2024.

CAMPOS, Mateus. Problemas Ambientais Urbanos. Disponível em: <https://mundoe-ducacao.uol.com.br/geografia/os-problemas-ambientais-urbanos.htm>. Acesso em: 23/06/2024.

CARDIAL, Ilana. Reportagem UOL Disponível em: <https://capitalreset.uol.com.br/carbono/mercado-regulado/haddad-regulacao-e-reformas-vaio-sustentar-transicao-verde/>. Acesso em: 22/06/2024.

CEBDS. **Carta do setor empresarial brasileiro sobre o Plano de Transição Ecológica - Pacote Verde.** 2023. (capturado online no site <https://cebds.org/publicacoes/carta-do-setor-empresarial-brasileiro-sobre-o-plano-de-transicao-ecologica-pacote-verde/>. Acesso em: 17/06/2024)

FAVARETO, Arilson. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente e os vetores de uma transição ecológica nos marcos da Agenda 2030.** Revista Desenvolvimento Territorial e Governança. 2019, vol. 23. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/22752>. Acesso em: 21/06/2024.

MACHADO, Gleysson B. **Cidades e as mudanças do clima.** Disponível em: <https://portalresiduossolidos.com/cidades-e-as-mudancas-do-clima/#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20as%20cidades%20s%C3%A3o,de%20secas%2C%20de%20tempestades%20etc>. Acesso em: 18/06/2024.

NERY, Natuza. O Assunto. **O Assunto entrevista o ministro Fernando Haddad.** YouTube 10/07/2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yYCEoOb0Fxm>. Acesso em: 22/06/2024.

REDE CLIMA. **Mudanças climáticas, cidades e urbanização.** Vol. 2, CEMADEN, 2023.

SININBÚ, Fabíola. Agência Brasil. **Entenda a estratégia do Brasil para a transição ecológica.** Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/entenda-estrategia-do-brasil-para-transformacao-ecologica#:~:text=Com%20o%20objetivo%20de%20adotar,\(COP\)%2C%20em%20Dubai](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/entenda-estrategia-do-brasil-para-transformacao-ecologica#:~:text=Com%20o%20objetivo%20de%20adotar,(COP)%2C%20em%20Dubai). Acesso em: 22/06/2024.

---

# CONCLUSÃO

*Daniela Soares da Silva*

*Celene Tonella*

*Antonio Rafael Marchezan Ferreira*

O observatório das Metrôpoles de Maringá tem o compromisso de impulsionar políticas de desenvolvimento que sejam progressistas, sustentáveis e mais igualitárias para os 26 municípios que compõem a Região Metropolitana de Maringá. Desse modo, nos textos foram abordadas diversas problemáticas relacionadas ao espaço urbano com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento urbano expondo possíveis soluções ou caminhos que podem melhorar as condições de vida da população da região metropolitana de Maringá, promovendo o direito à cidade. Dentro de cada eixo, questões relevantes para a região foram discutidas.

Ao tratar da segregação urbana e desigualdades, o núcleo de Maringá abordou as consequências da flexibilização do trabalho, bem como a segregação espacial aqui existente. Em relação à governança, as contribuições foram ao encontro da defesa de políticas urbanas que incluam a população em sua construção. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região metropolitana de Maringá também foi discutido com foco nas Funções Públicas de Interesse Comum. No eixo que discute a Gestão Democrática e Participação Cidadã, o retorno do Orçamento Participativo para Maringá foi abordado junto à participação da população na elaboração dos planos diretores da cidade. As políticas de segurança foram abordadas no eixo “ilegalismos”, em que o núcleo regional de Maringá focou nos debates sobre a guarda municipal, a população em situação de rua e as consequências do urbanismo militar. As questões relacionadas à moradia foram discutidas com ênfase na habitação popular na cidade de Maringá. No que diz respeito à mobilidade, uma questão que se coloca para a região metropolitana de Maringá é a do transporte público e suas tarifas, cada vez mais altas. Quanto ao saneamento, a cidade de Maringá apresenta bons índices, mas ainda é preciso avançar, principalmente nos outros municípios da região. Em relação à transição ecológica, foi abordada a urbanização e as mudanças climáticas.

Assim, as propostas dos textos visam transformar nossas cidades e construir um futuro mais inclusivo e sustentável, uma vez que tratam de questões cruciais como segregação urbana e desigualdades, governança, gestão democrática e participação cidadã, ilegalismos, moradia, mobilidade urbana, saneamento básico e transição ecológica.

O incentivo à participação da população fortalecerá o senso de comunidade e pertencimento. A redução das barreiras físicas, dos extensos muros de condomínios que mais parecem fortalezas, promoverá a segurança sem segregação por meio da ocupação dos espaços públicos por toda a população. O conteúdo dos textos deste caderno evidencia o potencial transformador das ideias que suas páginas trazem acerca das condições de vida da população promovendo o direito à cidade.



# **SOBRE OS AUTORES**

**Ana Lucia Rodrigues**

Pós-doutora em Urbanismo - FAU/USP; Doutora em Ciências Sociais - PUC/SP. Professora aposentada - UEM e pesquisadora do INCT/CNPq-Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá.

**Ângela Maria Endlich**

Professora do Departamento de Geografia e Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá. Mestre e Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista e estágio pós-doutoral na Universidade de Barcelona. Coordena o Grupo de Estudos Urbanos e atua na Rede de Pesquisadores de Pequenas Cidades - Mikripoli.

**Antonio Rafael Marchezan Ferreira**

Professor adjunto da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e coordenador do Observatório das Metrôpoles - núcleo Maringá. É mestre em direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e doutor em direito urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).

**Celene Tonella**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Mestre em Ciência Política pela Unicamp. Doutora em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Vice coordenadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Maringá.

**Éder Rodrigo Gimenes**

Doutor em Sociologia Política, Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Participação Política, Universidade Estadual de Maringá - UEM.

**Érica Bernabé Takanashi**

Arquiteta e Urbanista pela UEM, Vice-presidenta do Núcleo Maringá e Conselheira Superior Suplente do Departamento do Paraná do IAB/PR na Gestão 2023-2025, integrante do Grupo de ATHIS do IAB Maringá, Conselheira Suplente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná da Gestão 2024-2026 e integrante do coletivo "Mulheres Arquitetas", que desenvolve pesquisas sobre Gênero e Arquitetura.

**Erivelto Alves Prudencio**

Geógrafo, Especialista em Georreferenciamento Urbano e Rural e Mestre em Engenharia Urbana (Universidade Estadual de Maringá).

**Fabíola C. S. Cordovil**

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP, com estágios pós-doutorais na UFSC e UnB. Professora Associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá.

**Francieli Martins Borges Ladeira**

Professora adjunta da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Coordenadora de Extensão no Departamento de Administração (DAD). Doutora e mestre em administração pela UEM. Pesquisadora na área de Mercados, Organizações e Instituições.

**Geovana Luchetti de Camargo**

Arquiteta e Urbanista pela UEM, mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPU UEM/UEL). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e Bolsista de Extensão CNPq. Integrante do Grupo de ATHIS do IAB Maringá.

**Jeanne Christine Versari Ferreira**

Arquiteta e Urbanista, consultora em políticas públicas. Pesquisadora no Observatório das Metrôpoles (UEM) e Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB/FAU-USP). Conselheira Federal do CAU/BR representando o Paraná. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na FAU-USP.

**Leonardo C. Barbosa**

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo IAU-USP, professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá.

**Luiz Donadon Leal**

Psicólogo da Unidade de Psicologia Aplicada da Universidade Estadual de Maringá e pesquisador da temática População em Situação de Rua do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá.

**Marco Alexandre Souza Serra**

Advogado e pesquisador do Observatório das Metrôpoles – núcleo Maringá. Doutor em direito penal pela UERJ e pós-doutor em criminologia pela “Universidad Nacional del Litoral” (Argentina).

**Marina Silva da Cunha**

Professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá e pesquisadora do Observatório da Metrôpoles Núcleo UEM/Maringá.

**Milena Cristina Belançon**

Mestre em Ciências Sociais e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá e do Núcleo de Pesquisa em Participação Política, Universidade Estadual de Maringá - UEM.

**Naiara Sandi de Almeida Alcantara**

Professora pela Faculdade de Ciências Sociais (FACS) e Programa de Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisadora no Observatório das Metrôpoles de Maringá.

**Priscilla Borgonhoni Chagas**

Professora associada do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutora, Mestre e Graduada em Administração. Pesquisadora do INCT/Observatório das Metrôpoles - Núcleo Região Metropolitana de Maringá.

**Ricardo Luiz Töws**

Doutor em Geografia pela UEM, Pós-Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ, professor do Instituto Federal do Paraná (IFPR), Campus Astorga e atualmente Diretor da mesma instituição.

**Samanta Martinelli**

Socióloga, sendo mestre na linha de pesquisa trabalho e sociedade (UFPR), atuante nas temáticas sobre flexibilização produtiva, terceirizações e microempreendedorismo individual. Professora no ensino médio e superior. Pesquisadora no Observatório das Metrôpoles de Maringá no eixo trabalho e cidade.

**Tânia Nunes Galvão Verri**

Arquiteta e urbanista pela UEL, Mestre pela FAU USP, Doutora pelo IAU USP. Docente na Arquitetura e Urbanismo, UEM; presidente do Núcleo Maringá do Instituto de Arquitetos do Brasil; sócia da VERRI & GALVÃO ARQUITETOS e pesquisadora no Observatório das Metrôpoles, Núcleo Maringá.

**Thallita Puzi Ferrassa**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana – PEU da Universidade Estadual de Maringá, graduada em Arquitetura e Urbanismo. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles Núcleo UEM/Maringá.

**William Antonio Borges**

Doutor em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP), Professor Associado na Universidade Estadual de Maringá (UEM) nos cursos de pós-graduação em Políticas Públicas e em Administração (Mestrado e Doutorado). Pesquisador no Observatório das Metrôpoles (Núcleo Maringá/UEM).

## ORGANIZADORES

### **Antonio Rafael Marchezan Ferreira**

Professor adjunto da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e coordenador do Observatório das Metrôpoles – núcleo Maringá. É mestre em direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e doutor em direito urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP).

### **Celene Tonella**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Mestre em Ciência Política pela Unicamp. Doutora em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Vice coordenadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá

## EQUIPE DE APOIO TÉCNICO

### REVISÃO DOS TEXTOS

#### **Claudia Truite Seleme**

Graduada em Letras pela Universidade Federal do Paraná.

#### **Daniela Soares da Silva**

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), mestra em sociologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e estudante de Direito na UEM. Desenvolve pesquisas sobre gênero e políticas públicas. Atualmente é bolsista no Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá.

**Geniane Diamante Ferreira Ferreira:** Graduada em Letras Português- Inglês pela UEM, Mestre e Doutora em Letras com foco em Estudos Literários pela UEM. É professora Adjunta de Literaturas em Língua Inglesa na UEM e dedica-se a pesquisas sobre Literatura pós-colonial.

## TRATAMENTO DE IMAGENS

#### **Geovana Luchetti de Camargo**

Arquiteta e Urbanista pela UEM, mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPU UEM/UEL). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e Bolsista de Extensão CNPq. Integrante do Grupo de ATHIS do IAB Maringá.



**A** presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrópoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrópoles.

LETRAPITAL

