

Reestruturação da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba¹

Laisa Stroher. Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, Brasil.

RESUMO | O amplo debate sobre as mudanças nos padrões de intervenção e organização territorial do Estado quanto às regiões metropolitanas, a partir do final dos anos 1970, tem enfocado os países do Atlântico Norte. A pesquisa visa explicitar algumas especificidades quanto às metrópoles brasileiras, com apoio na teoria regulacionista e nos estudos urbanos críticos sobre o Brasil. Argumenta-se que, para o caso dos países periféricos esta transição tem sido permeada de continuidades, sobretudo quanto ao modo seletivo de intervenção do Estado no território. Esta análise contempla um estudo de caso sobre a Região Metropolitana de Curitiba, com foco na sua trajetória de planejamento urbano, desde os anos 1960 até hoje. Apesar de Curitiba ser conhecida internacionalmente por sua expertise em planejamento (frequentemente tida como um modelo), evidencia-se que a cidade não tem logrado romper com a dinâmica de urbanização marcada por profundas disparidades socioespaciais.

PALAVRAS-CHAVE | reestruturação territorial, planejamento urbano, áreas metropolitanas.

ABSTRACT | *The broad debate on transitions in the pattern of territorial intervention and organization of the State, from the late 1970s, has focused on countries in the Northern Atlantic region. The research aims to highlight some specificities about the Brazilian metropolis, with support in the regulationist theory and critical urban studies about Brazil. It is argued that, in the case of peripheral countries this transition has been permeated by continuities, especially as to selectively state intervention in the territory. This analysis includes a case study of the Metropolitan Region of Curitiba, focusing on its urban planning trajectory, from the 1960s until today. Although Curitiba is internationally known for its planning experience (often taken as a model), it is evident that the city has not succeeded in breaking the dynamics of urbanization marked by deep socio-spatial disparities.*

KEYWORDS | *territorial restructuring, urban planning, metropolitan areas.*

Recibido el 6 de agosto de 2015, aprobado el 7 de julio de 2016
E-mail: laisa.eleonora@ufabc.edu.br

1 Este artigo é baseado na dissertação de mestrado intitulada “A Metrópole e o Planejamento Urbano: Revisitando o Mito da Curitiba-modelo” (Stroher, 2014), que contou com bolsa de pesquisa do IPEA e da CAPES. Agradeço aos comentários do professor Jeroen Klink e do Comitê Editorial da revista *EURE*, que contribuíram para aprimorar o conteúdo do artigo.

Introdução

A “teoria dos regimes espaciais” de Brenner (2004), um dos expoentes da escola de regulação anglo-saxã, baseia-se na ideia de que as estratégias e projetos espaciais² do Estado compõem um determinado tipo de regime espacial, que se relaciona com o regime de acumulação capitalista e com a luta dos agentes (de várias naturezas e organizados em diversas escalas) para modelar o Estado de acordo com seus interesses. A partir dessa ótica o autor observa a forma como vem sendo moldada a organização e intervenção escalar-territorial do Estado após a crise do Estado de Bem Estar Social, especialmente no contexto da Europa Ocidental e Estados Unidos (EUA).

Por um lado, Brenner (2004, pp. 114-171) observa a desestruturação de um regime espacial (predominantemente) centrado nos objetivos de redistribuição de ativos (renda, emprego, infraestrutura) e na manutenção da coesão territorial na escala nacional coordenada pelo governo federal, que ele denominou de regime fordista-keynesiano. Por outro lado, observa a emergência de um regime reescalado e competitivo, com um papel crescente de estratégias e intervenções territoriais pautadas pela competitividade urbano-regional, bem como na proeminência do papel de outras escalas (como as subnacionais e supranacionais) (pp. 172-256). O autor entende que estas transformações têm acirrado as disparidades e conflitos (sociais, econômicos, ambientais...) nas regiões metropolitanas.

Com o intuito de contextualizar esse debate quanto ao Brasil, na primeira parte do artigo procura-se relacioná-lo com uma literatura crítica sobre o processo de urbanização e planejamento urbano brasileiro (Klink, 2013; Maricato, 2000, 2011 e 2013; Villaça, 2010; e outros). Com apoio nessas leituras defende-se que os impactos da emergência de paradigmas associados ao regime espacial reescalado e competitivo no Brasil tem se caracterizado mais como um acirramento de tendências históricas, do que propriamente como uma substituição por paradigmas novos.

A segunda parte do artigo contempla um estudo sobre a trajetória de planejamento urbano na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a partir dos anos 1960 até hoje. Ao observar as mudanças e permanências do modo de intervenção territorial do Estado na RMC, busca-se explicitar as contradições e limites quanto aos projetos espaciais estatais para a Grande Curitiba (com foco nos planos diretores e regulações urbanísticas complementares) em responderem à reversão da dinâmica de urbanização desigual da metrópole, em que pese à fama internacional da sua expertise de planejamento urbano. Esta análise se baseia tanto em estudos empíricos, análises de documentos, como em uma revisão bibliográfica.

2 Os projetos espaciais dizem respeito às definições quanto à organização territorial interna do Estado, em termos de fronteiras geográficas e tendências de centralização/descentralização e/ou homogeneização/diferenciação do espaço. Estratégias espaciais do Estado se referem às intervenções territoriais efetivas, seja por meio de políticas urbanas e regionais explícitas ou seus efeitos espaciais indiretos (Brenner, 2004, p. 88).

Reestruturação e reescalonamento da Metrópole Periférica: rumo à hiper-seletividade territorial?

A transição de regimes espaciais estatais não tem sido tão clara com relação ao Brasil, até mesmo porque o país nunca viveu um regime de acumulação similar ao fordista-keynesiano. Enquanto vigorava o Estado de Bem Estar na Europa ocidental e nos EUA, adotou-se aqui, após o golpe militar na década de 1960, um modelo econômico de viés nacional-desenvolvimentista que associou expressivas taxas de crescimento econômico a uma dinâmica intensa de concentração de renda. Modernização conservadora, desigual e combinado ou industrialização de baixos salários são algumas das imagens recorrentemente utilizadas para tentar explicar o paradoxo desta associação.

No que se refere à agenda urbano-metropolitana, embora o regime militar tenha formulado projetos espaciais (como planos diretores) de conteúdo semelhante em certos aspectos aos realizados durante o regime fordista-keynesiano, as intervenções efetivas (as estratégias espaciais) frequentemente caminharam na contramão, questão amplamente debatida na literatura crítica sobre a história do urbanismo brasileiro (Klink, 2013, pp. 91-93; Maricato, 2000, pp. 136-144; Villaça, 2010, p. 177).

Nas décadas de 1960 e 1970 o governo federal criou órgãos para tratar da questão habitacional (o Banco Nacional de Habitação - BNH) e do planejamento urbano (o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-Serfhau), além de inúmeras agências metropolitanas, a fim de coordenar o planejamento das metrópoles. O Serfhau, por sua vez, financiou a elaboração de inúmeros planos diretores locais e metropolitanos, muitos inspirados na abordagem do planejamento integrado, os quais, em tese, deveriam guiar a atuação do BNH. Este representou o programa habitacional de maior escala até então, responsável pelo financiamento de 4,5 milhões de moradias, aproximadamente 1/4 de toda produção habitacional (formal e informal) do período (Royer, 2009, p. 64).

Apesar desse cenário supostamente favorável, no entanto, a produção habitacional do BNH beneficiou principalmente as classes sociais e as regiões mais abastadas (Klink, 2013, p. 92; Maricato, 2011, p. 118; Rolnik, 2009, p. 33). Cerca de 30% das unidades financiadas (1,5 milhão) foi destinada a população de baixa renda (Royer, 2009, p. 64). O BNH também foi muito criticado pela inserção periférica dos conjuntos habitacionais populares (Rolnik, 2009, p. 33). Para a maior parte da população a solução habitacional se baseou na autoconstrução na periferia, frequentemente em áreas ambientalmente frágeis, ocupadas ilegalmente. Uma das justificativas deste cenário se relaciona ao fato do BNH ter se configurado mais como uma estratégia de crescimento econômico do que propriamente de universalização da moradia (Azevedo & Andrade, 2011, p. 107; Ferreira, 2012, p. 53), diferenciando-se, portanto, da natureza da estratégia da construção habitacional na Europa ocidental no pós-guerra, que conciliou a recuperação econômica a um viés universalizante.

Para entender o papel contraditório da regulação urbana neste contexto, recorre-se a algumas interpretações sobre as especificidades do planejamento urbano

no país. Flávio Villaça (2010, pp. 222-231) argumenta que a elite tem utilizado ideologicamente dos planos diretores (urbanos e metropolitanos) como forma de desviar a atenção dos fatores estruturais que promovem a desigualdade no país, o que levou o autor a cunhar o conceito do plano discurso. No entendimento do autor, ao invés de enfrentar os problemas com reformas estruturais, responde-se às reivindicações populares com novos planos diretores, que raramente chegam a ser efetivados. Outra especificidade se refere à aplicação frequentemente circunstancial e seletiva da legislação urbanística e ambiental no país (Maricato, 2000, p. 148). Ou seja, sua aplicação varia de acordo com a circunstância e é restrita a determinadas partes do plano e da cidade, especialmente aquelas que vão ao encontro dos interesses dos agentes que atuam no setor imobiliário.³ Estas e outras distorções das ideias de planejamento modernistas quando transpostas para o contexto da metrópole periférica brasileira foram denominadas por Maricato (2000, p. 121) de “ideias fora do lugar”.

A crise econômica nos países do Atlântico Norte, a partir de meados dos anos 1970, abalou um dos pilares do “milagre econômico” brasileiro: o financiamento externo. A recessão econômica então desencadeada, atrelada à crise ideológica do fordismo-keynesiano no Atlântico norte contribuiu para o abandono de boa parte das políticas nacionais em curso. Nos anos 1990 o Brasil aderiu às prerrogativas do Consenso de Washington, o que representou a abertura, desregulamentação comercial e privatização de grandes indústrias nacionais, além de uma lacuna nas políticas públicas em diversas áreas (ciência, tecnologia, sociais...).

Durante os anos 1980 e 1990, reduziram-se drasticamente os investimentos em infraestrutura urbana e regional, o BNH foi fechado em 1986 e as agências metropolitanas de planejamento foram extintas ou esvaziadas. O planejamento urbano ficou a cargo principalmente dos governos locais, o que pode ser entendido como uma descentralização por ausência de políticas supralocais. Esta conjuntura levou a um acirramento da injustiça urbana, sobre o que trata Francisco de Oliveira (2004):

Uma explosiva combinação de crescimento econômico e concentração da renda, que já vinha do longo período anterior, foi exponenciada nos anos setenta; seguiu-se a longa estagnação, errática, com as taxas de crescimento caindo para a metade ou um terço do que foram nos anos setenta. Como a experiência histórica demonstra, a queda do crescimento não levou de volta ao campo os contingentes populacionais. Isto transformou as cidades brasileiras, suas capitais, suas metrópoles e sua megalópoles, em vastos acampamentos de miseráveis. (p. 28)

A agenda urbana no Brasil desde esse período tem sido influenciada tanto por paradigmas associados ao regime espacial reescalado e competitivo, quanto à agenda keynesiana. Por um lado, emergiu no final dos anos 1980 um movimento social vigoroso, motivado pelas lutas pela democratização, que reivindicava uma pauta

3 Um dos exemplos mais representativos nesse sentido é o tratamento do Poder Público com relação às ocupações irregulares de baixa renda, sobre o que descreve Maricato (2011): “Nas áreas de proteção ambiental a lei não se aplica, mas nas áreas valorizadas pelo mercado ela se aplica e frequentemente a ordem de despejo é dada em 24hs” (p. 133).

redistributiva para as cidades brasileiras (Maricato, 2011, p. 142; e 2013, p. 22; Villaça, 2010, p. 232), que motivou a aprovação de uma Lei de Reforma Urbana anos depois (o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001). Uma das ideias incorporadas na lei é a de que propriedade fundiária deve se subordinar ao interesse coletivo (a chamada “função social”), para tal fim foi definida uma série de instrumentos que deveriam ser aplicados pelos governos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo (que visa taxar progressivamente os terrenos ociosos, como forma de frear o processo de valorização imobiliária promovido pela retenção especulativa da terra), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (modalidade de zoneamento destinada à produção de habitação popular ou consolidação de assentamentos precários), entre outros.

Ao mesmo tempo, o Estatuto incorporou instrumentos mais identificados com a inserção do mercado em áreas anteriormente mais restritas ao poder público, como as operações urbanas consorciadas – tipo de Parceria Público-Privada (PPP) para promoção de renovações urbanas. O conteúdo da lei federal é, portanto, exemplo claro dos conflitos de ideais que caracterizaram o período de redemocratização e a crise do Estado desenvolvimentista. Contribuiu para isso a ostensiva divulgação da ideia de “modernização” da gestão urbana fomentada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE),⁴ que apresentavam o receituário do planejamento estratégico – vinculado à elaboração de PPPs, estratégias de *city marketing*, promoção grandes projetos de desenvolvimento urbano e a competição entre cidades – como fórmula de disputar os capitais internacionais excedentes.⁵

Arrisca-se afirmar que a adaptação dos conceitos neoliberais de gestão urbana no Brasil talvez represente a primeira vez que um ideário estrangeiro se ajusta à lógica elitista do processo de urbanização do país. Ou seja, as ideias e o lugar teriam finalmente encontrado algum nível de correspondência.

Um cenário também conflituoso se observa quanto à dinâmica de descentralização dos arranjos governamentais, característica marcante do processo de reescalonamento do Estado pós-fordista e de difícil conceituação para o Brasil. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o mesmo grau de autonomia administrativa dos estados (províncias) e do governo federal aos municípios, além de delegar a estes a atribuição da execução da política urbana. Esta mudança tornou o Brasil um dos países mais descentralizados administrativamente do mundo do ponto de vista formal. Na prática, no entanto, observa-se uma autonomia relativa, visto que a estrutura tributária continuou centralizada em boa medida. Rolnik (2009, p. 41) chama atenção que mais de 70% dos municípios brasileiros obtêm 90% das suas receitas por meio de transferências e outros níveis de governo. Alguns autores relativizam ainda a própria centralização administrativa que ocorreu durante os períodos

4 Vide Theodore e Peck (2011), com relação ao papel da OCDE; e Ribeiro Filho (2005), acerca do papel do Banco Mundial.

5 Sobre a transposição do ideário do planejamento estratégico para o Brasil ver Vainer (2000) e Ferreira (2010).

de ditadura militar, devido ao grande poder que as elites locais e regionais sempre tiveram em pautar seus interesses. Já a criação e gestão das regiões metropolitanas foram transferidas do governo federal para os estaduais, sem a definição de critérios básicos para tanto, o que corroborou para o vácuo que sucedeu quanto à questão metropolitana.

O municipalismo que predominou na Constituição quanto à política urbana não pode ser entendido somente como uma influência dos ideais neoliberais, relativos à defesa de um protagonismo da escala local – especialmente as chamadas “cidades globais” – em detrimento ao Estado nacional. Houve movimentos populares internos que apostavam que a escala local seria mais propícia para promover um projeto de democratização.⁶ Alguns dos argumentos nesse sentido apoiavam-se no papel contrahegemônico que certos municípios cumpriram durante o regime militar, ao priorizarem políticas urbanas voltadas à população de baixa renda (agenda política que ficou conhecida como inversão de prioridades).

Com relação ao cenário macroeconômico, observa-se na última década uma melhoria dos indicadores socioeconômicos nacionais. Algumas evidências referem-se ao aumento do assalariamento e do emprego formal, a queda do desemprego e a recuperação dos níveis salariais, sobretudo na base da pirâmide social (Pochmann, 2012, pp. 19-22). Pochmann afirma que esta melhoria se deve à expansão dos postos de trabalho formais no setor de serviços (especialmente naqueles com remuneração de até 1,5 salário mínimo), das políticas de elevação do valor real do salário mínimo e dos programas de transferência de renda.⁷ Cabe destacar que o crescimento da economia mundial (pelo menos até a crise de 2008), especialmente da China, também contribuiu nesse sentido, além da política de ampliação do acesso ao crédito e o investimento em infraestrutura e habitação. Um dos resultados mais evidentes destas políticas tem sido uma maior profusão de bens de consumo duráveis, antes historicamente restritos à população de maior renda.

Quanto à agenda urbano-metropolitana, constata-se um fortalecimento institucional e uma ampliação expressiva no aporte de recursos públicos federais. Foi criado o Ministério das Cidades (órgão responsável pela coordenação das políticas urbanas), além disso, foram aprovadas diversas leis e planos para nortear a gestão urbana,⁸ o que motivou uma produção intensa de planos municipais e nacionais (tanto planos diretores, como habitacionais, de mobilidade, saneamento...). A questão metropolitana também voltou à pauta legislativa recentemente, com a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), a partir do qual as regiões metropolitanas também ficam obrigadas a realizarem planos diretores.

6 Esta ideia também se relaciona com a falsa conexão que se estabeleceu no país entre centralização administrativa e ditadura, visto que os períodos de maior centralização administrativa (do ponto de vista formal) coincidiram com os períodos ditatoriais.

7 Como os programas Bolsa Família, Universidade para Todos e Fortalecimento da Agricultura Familiar.

8 Como as seguintes leis: Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), Lei das diretrizes nacionais de saneamento (Lei nº 11.445/2007), Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), Lei da Política Nacional de Mobilidade (Lei nº 12.587/2012).

Os investimentos públicos em provisão habitacional e infraestrutura ampliaram em escala inédita, mediante o Programa Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em 2007 – destinado à construção de infraestrutura econômica e social – e do Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009, destinado à construção de moradia. Uma das motivações destes programas foi a promoção de efeitos anticíclicos frente à crise mundial, desencadeada em 2008 pela crise do *subprime* nos EUA (Fix, 2011, p. 139).

O MCMV já celebrou contratos para a construção de 3,8 milhões de moradias nas duas primeiras fases do programa em curso, destinadas à população de até 10 salários mínimos. Das moradias contratadas nas duas primeiras fases do programa, 44% (1,7 milhão) é destinada a população com renda de até R\$1600 reais.⁹ Ressalta-se ainda que, diferente do período do BNH, os recursos para o financiamento para esta faixa de renda são totalmente subsidiados com recursos do governo federal, características que fazem do MCMV o programa que mais aportou recursos para população de baixa renda.

Contraditoriamente, porém, esta conjuntura aparentemente favorável não tem sido suficientemente capaz de alavancar uma tendência de inversão do processo de urbanização excludente das metrópoles brasileiras, como argumentam Ferreira (2010, p. 196), Maricato (2011, p. 76 e 2013, p. 22) e Klink (2013, p. 105). Pesquisas recentes demonstram dificuldades de redução do déficit habitacional da população de baixa renda. Em 2012 estimou-se que 82% do déficit habitacional (de 5,4 milhões) correspondia à população com rendimento de até três salários mínimos (Fundação João Pinheiro [FJP], 2015, pp. 33 e 39). Destaca-se especialmente a dificuldade do atendimento habitacional nas metrópoles brasileiras que concentram majoritariamente o déficit (em virtude do maior valor da terra). Além disso, repete-se a crítica do BNH quanto à inserção periférica dos conjuntos habitacionais (Ferreira, 2012, pp. 7 e 54).

Argumentamos que uma das questões que contribuem para a continuidade dessa dinâmica desigual refere-se à permanência das desconexões entre determinados conteúdos dos projetos espaciais (como os planos e leis nacionais e locais) e as estratégias espaciais (concretizadas por meio de programas como o MCMV). Um dos exemplos disso refere-se ao fato de que embora seja amplamente debatida a necessidade de contenção da valorização imobiliária nos planos diretores e nos planos habitacionais produzidos recentemente, observa-se pouco avanço na aplicação de estratégias nesse sentido. Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, tiveram uma valorização imobiliária média de 266% e 224%, respectivamente, entre janeiro 2008 e janeiro 2015 (ZAPIMÓVEIS, 2015). Na ausência de aplicação de políticas de controle da valorização fundiária, o crédito habitacional do MCMV tem sido incorporado ao preço dos imóveis (Ferreira, 2012, p. 54). A concentração fundiária em níveis elevados, questão central ao debate da Reforma Urbana, também continua fora do centro das preocupações da política habitacional (Fix, 2011, p. 142; Maricato, 2013, p. 23). Corroem-se dessa forma os ganhos salariais e são reproduzidas

9 As informações constantes nesse parágrafo foram obtidas por intermédio de solicitação no portal de acesso a informação da Controladoria Geral da União e referem-se à data de 30/04/2015.

condições fundamentais da exclusão do acesso à moradia, o que corrobora para a continuidade do processo informal de ocupação das áreas ambientalmente frágeis.

Após 15 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, constata-se pouca aplicação dos instrumentos que prometiam um maior controle do Estado sobre o mercado fundiário e imobiliário. O IPTU progressivo, por exemplo, está sendo aplicado em apenas duas cidades, de acordo com pesquisa recente (Brasil, 2015). Outra pesquisa evidenciou uma grande inadequação da regulamentação da autoaplicação dos instrumentos nos planos, atribuindo sua aplicação a leis posteriores (Santos Jr & Montandon, 2011, p. 34).

Por outro lado, tem ocorrido uma popularização nos municípios de instrumentos mais alinhados à competitividade urbano-regional, como é o caso das operações urbanas consorciadas (OUCS), que têm operado frequentemente no sentido do reforço das disparidades socioterritoriais.¹⁰ Pesquisas realizadas em São Paulo (Fix, 2009; Siqueira, 2014)¹¹ e no Rio de Janeiro (Cardoso, 2013) evidenciam que as operações urbanas têm corroborado para um processo intenso de valorização imobiliária e gentrificação de áreas bem localizadas das metrópoles, atuando no sentido de desobstruir entraves à valorização nos vetores de interesse de expansão dos agentes que atuam no circuito imobiliário-financeiro. Evidencia-se, portanto, a permanência da lógica seletiva na aplicação dos planos diretores, como mencionado anteriormente, no sentido de aplicar apenas as partes alinhadas aos interesses hegemônicos.

Contribuiu para este panorama o deslocamento que ocorreu na gestão nacional, que especialmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV tem esvaziado a pauta em torno da “função social” da propriedade, como argumenta Klink (2013, p. 7), em favor da política de construção de infraestrutura com viés no crescimento econômico descolada de uma visão com foco na reprodução social. Entendemos, dessa forma, que foi perdida a oportunidade de associar o importante retorno dos grandes investimentos em habitação e infraestrutura a uma estratégia territorial universalizante, o que associado à novidade da melhoria da renda na base da pirâmide social e das políticas de distribuição de renda, poderia ter contribuído para uma inserção socioespacial, para além da inserção pelo consumo.

A maneira seletiva como permanece a aplicação dos projetos e estratégias estatais nos últimos anos espelha a forma das disputas dos agentes em torno das políticas públicas. Uma transformação no sentido de um regime espacial mais distributivo dependeria muito mais do que a malfadada “vontade política” de uma coalizão de agentes (de diversas naturezas e em diversas escalas de governança) que disputasse os projetos e estratégias do estado para este fim. Portanto, um olhar quanto às coalizões que têm promovido à implementação de tais projetos pode ajudar a entender alguns

10 São Paulo, Rio de Janeiro, Niterói, Curitiba, Belo Horizonte, São Bernardo do Campo e Recife são algumas das cidades que já aprovaram operações urbanas.

11 Os trabalhos Mariana Fix (2007 e 2009) e Siqueira (2014), que contemplam estudos sobre as operações urbanas em São Paulo, são emblemáticos nesse sentido, ao demonstrar como contribuíram para uma reconcentração de investimentos na região onde historicamente convergiram os investimentos públicos e privados na cidade (o setor sudoeste), apoiado em uma dinâmica intensa de remoção de favelas para áreas periféricas.

dos entraves para se efetivar uma transformação nesse sentido. Embora não seja o foco desse artigo, cabe ressaltar uma literatura recente que busca analisar as coalizões que tem impulsionado o MCMV e as operações urbanas, que tem demonstrado uma relação imbricada entre o Estado e os agentes que atuam no mercado imobiliário e financeiro, o que na visão dos autores tem sido determinante para entender os entraves para estas estratégias responderem a requisitos mais universalizantes (vide Fix, 2009; e 2011, pp. 139-204; e Rolnik, 2015, pp. 255-316).

A partir do panorama contraditório do reescalonamento e reestruturação das metrópoles brasileiras, fica evidenciado que, diferentemente da transição de regimes espaciais que têm ocorrido na Europa e Estados Unidos (conceituada por Brenner, 2004), não se observa aqui uma dinâmica de rompimento com o padrão de intervenção territorial anterior a partir da desestruturação do Estado Desenvolvimentista. Mesmo na recente retomada de investimentos e da elaboração de planos urbanísticos, nota-se a continuidade da priorização do crescimento econômico de forma descolada da reprodução social.

Reescalonamento e reestruturação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

Curitiba é reconhecida na literatura nacional e internacional como um caso de sucesso da aplicação de políticas de planejamento urbano, inclusive pela aplicação de diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, antes mesmo da sua aprovação. A partir disso, um dos questionamentos que guiou a pesquisa foi o entendimento das razões que explicam a continuidade de uma trajetória urbana marcada pela exclusão. Além dos condicionantes relacionados às outras escalas de governança e ao próprio regime de acumulação, já mencionados, procuramos demonstrar que a forma como são mobilizados e apropriados os instrumentos de planejamento na escala local pode ajudar a entender esta questão.

É durante o regime militar que se origina a ideia de Curitiba como uma cidade modelo (Sánchez, 1993, p. 16). Este período é marcado pela ação do Estado por intermédio de grandes intervenções na estruturação territorial. É neste momento que ocorre a criação da Região Metropolitana de Curitiba,¹² além da agência metropolitana de planejamento (a COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba), em 1975, pelo governo federal. No entanto, as ações que ganharam maior visibilidade estão relacionadas ao órgão municipal de planejamento, o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba), criado em 1965.

A política nacional-desenvolvimentista influenciou na modernização da base produtiva da metrópole. O setor secundário que até então era mais desenvolvido no interior do Estado do Paraná, passa a se concentrar na RMC, com destaque para a introdução de ramos modernos da linha metal-mecânica e uma Refinaria de Petróleo da Petrobrás (Moura & Rodrigues, 2009, p. 2). Moura e Rodrigues (2009, p. 2)

12 A região foi aprovada, originalmente, com 14 municípios. Atualmente, após inúmeras alterações legislativas, a região contempla 29 municípios (Figura 02). No entanto, a maioria destes municípios não possui aderência ao fenômeno metropolitano, conforme discutido por Observatório das Metrópoles (2012).

observam ainda que houve uma modernização da agricultura, acompanhada de uma intensa concentração fundiária, conjugação própria da modernização conservadora em curso.

É desse período a proposta dos eixos estruturais (ou setores estruturais), uma das ideias mais propagadas até hoje quanto ao planejamento urbano de Curitiba, que inspirou a replicação de propostas semelhantes em diversas localidades (como o TransMilênio na Colômbia e os eixos de estruturação da transformação urbana no plano diretor de São Paulo de 2014). A ideia remonta ao Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) do município Curitiba de 1965, que propôs o crescimento prioritário da cidade ao longo de duas vias. A partir dessa ideia o IPPUC desenvolveu o famoso tripé: transporte público, uso do solo e sistema viário. Em suma se pretendia concentrar a melhor oferta de infraestrutura de mobilidade da cidade ao longo dos eixos, onde também foram permitidos os maiores parâmetros de verticalização, a fim de atrair a população para ali residir e evitar a ocupação de áreas desfavoráveis (como as áreas ambientalmente frágeis na porção sudeste do município, onde já havia ocupações irregulares).

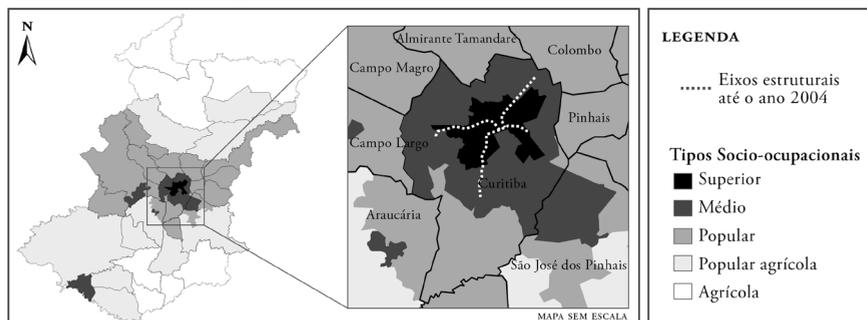
A construção dos eixos estruturais no início da década de 1970 se deu concomitante à implantação da rede integrada de transporte de Curitiba. Ao final da década de 1970 já era possível utilizar grande parte das linhas de ônibus no município mediante o pagamento de uma tarifa única, mediante integração nos terminais. Merece destaque a atenção atribuída ao transporte público, já que nesse momento predominavam planos que privilegiavam apenas o transporte individual no país.

Na década de 1970 ocorre outra grande intervenção, que se refere à Cidade Industrial de Curitiba (CIC), uma área de 42 milhões de metros quadrados (10% da área municipal) destinada a um distrito industrial e moradia para operários. O estudo para implantação da CIC foi realizado pelo mesmo arquiteto que coordenou o PPU, Jorge Wilhelm, que optou por localizá-la a sudoeste com o intuito de desestimular a progressiva ocupação irregular que vinha se consolidando a sudeste.

Mais de uma década depois do PPU, com visibilidade muito menor, foi aprovado o I Plano de Desenvolvimento Integrado (I PDI) da RMC, em 1978. No ano de 1980, estima-se que a RMC já contava com cerca de 1,5 milhão de habitantes, dos quais 1,0 milhão aproximadamente residia em Curitiba (COMEC, 2006, p. 51). Este plano tinha como princípio a redistribuição dos efeitos do processo de desenvolvimento, que vinha se revelando muito concentrado no município polo. A estratégia de ordenamento do plano foi definida, em linhas gerais, da seguinte forma: Curitiba foi definida como uma área de contenção da ocupação, a porção leste da RMC como uma área prioritária de preservação ambiental (devido à localização das principais áreas de mananciais, da existência de remanescentes florestais e das encostas da Serra do Mar), as porções norte e sul como áreas de dinamização rural e a porção a oeste prioritária para o desenvolvimento urbano e industrial (COMEC, 2006, pp. 32-33).

Apesar da existência destes planos e das intervenções territoriais efetivas (como os eixos e a CIC), observa-se, já na década de 1970 e início dos anos 1980 uma forte pressão em direção ao leste metropolitano (figura 01). A recessão econômica nacional da década de 1980 agravou ainda mais esse cenário, consolidando as áreas ao leste como o principal vetor de expansão da mancha urbana (figura 01).

FIGURA 2 | Mapa dos tipos socio-ocupacionais na Região Metropolitana de Curitiba, em 2010



FONTE ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM DESCHAMPS (2014, P. 193)

A partir de 1980 ocorre uma clara mudança das estratégias espaciais do IPPUC em Curitiba. No lugar dos grandes projetos de estruturação urbana, ocorre um deslocamento para projetos pontuais, com forte apelo visual, conhecidos como “projetos inovadores”.¹⁴ Estas intervenções foram acompanhadas de eficientes estratégias de *city marketing*, principalmente nos anos 1990, que contribuíram para manter viva a ideologia da cidade modelo (Sánchez, 2003, p. 207). Destaca-se, nesse sentido, a disseminação da imagem da capital ecológica. Estas transformações foram acompanhadas de novas formas de financiamento das intervenções territoriais, mediante a proposição de parcerias-público-privadas, além de instrumentos baseados na captação da valorização fundiária (ou da mais-valia urbana).

Uma das intervenções que deram maior suporte à ideia da capital ecológica e inovadora foram os parques. Entre os anos 1980 e 1990 foram construídos 25 parques, grande parte dos quais viabilizados por meio do instrumento da transferência de potencial construtivo (ou solo criado) (Stroher, 2014, p. 63). Este instrumento possibilita a venda do potencial construtivo de terrenos impedidos de construir devido à presença de remanescentes relevantes de área verde. Ao mercado imobiliário, a compra dos potenciais dessas áreas permite construir além do coeficiente de aproveitamento básico¹⁵ definido pela Prefeitura em determinadas zonas da cidade.

Na década de 1990 se inicia também a aplicação do instrumento da outorga onerosa pelo direito de construir¹⁶ (outra modalidade do solo criado), justificada inicialmente como forma de captar recursos para o Fundo Municipal de Habitação

14 Alguns desses projetos são: a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a Universidade Livre do Meio Ambiente (estes três contemplam parques ecológicos), os Faróis do Saber (bibliotecas), a Rua 24hs (rua de comércio aberta 24hs) (Sánchez, 2003, p. 207).

15 O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote. O CA básico é o coeficiente que é outorgado gratuitamente pela Prefeitura. O CA máximo é aquele que é possível atingir de forma onerosa (por meio do instrumento do solo criado).

16 A outorga onerosa pelo direito de construir permite a comercialização do potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido nas leis urbanísticas municipais.

de Interesse Social (FMHIS). Atualmente, os recursos provenientes da transferência do potencial e da outorga onerosa são investidos em 11 categorias, além de habitação, como na preservação do patrimônio cultural, ambiental, em equipamentos públicos, entre outros (Bertol, 2013, p. 61). De acordo com Bertol (2013, p. 62) a priorização de investimento em cada uma das categorias não é clara, fica a critério do empreendedor optar pela modalidade mais vantajosa. A autora afirma que em 2011 cerca de 8% (aproximadamente 2,5 milhões) do recurso arrecadado foi destinado ao FMHIS. Desataca-se ainda que este tem sido o principal recurso de sustentação do FMHIS, o que demonstra sua fragilidade, já que a possibilidade de sucesso da arrecadação do fundo fica a mercê do sucesso da valorização fundiária na cidade, além do próprio sucesso da disputa com as outras 10 categorias (Bertol, 2013, p. 62).

Cabe ressaltar ainda que a aplicação do solo criado tem se dado desvinculada da definição de um coeficiente básico único pra cidade.¹⁷ Os coeficientes de aproveitamento básicos são diferenciados em cada zona, com destaque para os eixos estruturais mais antigos, uma das áreas de maior atração do mercado imobiliário, onde até o coeficiente quatro o direito de construir é concedido gratuitamente, o que reduz a possibilidade de captação da valorização imobiliária.

Em 1994 é aprovado o programa “Parceria com a Iniciativa Privada”. O programa permite ao setor imobiliário construir lotes menores do que os permitidos na lei de zoneamento e com infraestrutura reduzida em determinadas áreas. Em contrapartida, exige-se a doação de uma parte dos lotes para o poder público, para ser direcionada a população de baixa renda. Atualmente é exigida a doação de 20% dos lotes, o restante é comercializado pela iniciativa privada para qualquer público e pelo valor de mercado (Albuquerque, 2007, p. 87). Albuquerque (2007, pp. 90-91) destaca que em alguns casos o valor médio do metro quadrado oferecido nestes terrenos chega a ser equivalente ao de terrenos localizados em áreas bem localizadas, construídos fora do programa.

Com relação à COMEC, a partir da década de 1980 a entidade passou por um período de progressiva desestruturação que quase resultou na sua extinção (COMEC, 2006, p. 35). A partir de meados dos anos 1990, porém, o órgão retoma algumas atividades relacionadas ao planejamento territorial. Destaca-se a criação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM). O PROSAM criou um sistema de gestão de proteção aos mananciais, além de aprovar leis estaduais que criaram áreas especiais de proteção ambiental na RMC. No entanto, como apontam Nagamine, Komin e Estevez (2014, p. 117), o retorno dessas atividades foi desacompanhado de “ações necessárias à reestruturação da organização institucional da COMEC, que conforme sólidas evidências já sinalizavam, se encontrava em processo de desmonte administrativo, tendo em vista o número reduzido de funcionários efetivos”.

Na década de 1990 ocorre uma nova onda de industrialização na RMC, motivada pela reestruturação produtiva/territorial em função da crise do fordismo-keynesiano

17 Nos debates e cartilhas sobre a aplicação do Estatuto da Cidade têm se defendido a definição de um coeficiente básico único e baixo. Um dos argumentos refere-se à hipótese de se reduzir o valor fundiário ao se retirar o fator da variação do preço em função da adoção de índices básicos diferenciados. Já a defesa de um coeficiente baixo se relaciona à hipótese de se recuperar (aos cofres públicos) uma maior parte da valorização gerada pela possibilidade de se verticalizar mais.

nos países do Atlântico Norte, que resultou na migração de indústrias multinacionais para a América Latina e sudeste da Ásia (Harvey, 1992, pp. 141-172). A RMC foi a região que mais recebeu empreendimentos no setor automotivo nos anos 1990 no país¹⁸ (Oliveira, 2005, p. 33). Ao contrário da leitura dominante que defende a preponderância dos poderes locais para determinar a escolha da localização das indústrias pós-crise fordista, Oliveira (2005, p. 99-103) destaca que escolha da RMC se apoiou em uma ampla guerra fiscal que envolveu todas as escalas de governança (governo federal, estadual e municípios), por meio de financiamento com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento e do governo do Paraná, doações de terreno e isenções de impostos, taxas e contribuições, entre outros.

Este processo também se apoiou na burla das leis ambientais. O terreno onde se instalou a Renault está inserido em uma área de proteção de mananciais, assim caracterizada nas leis estaduais aprovadas no âmbito do PROSAM. Porém, para viabilizar a aprovação da instalação da indústria, o terreno foi retirado temporariamente dos limites legais da área de proteção ambiental e posteriormente reinserido (Klink & Denaldi, 2010, p. 170-171 *apud* Lopes et al, 2003). Há ainda estudos que demonstram o lançamento não autorizado de resíduos industriais tóxicos e sólidos da Renault na bacia dos rios Pequeno e Itaquí, além da poluição de reservatórios aquíferos subterrâneos (Klink & Denaldi, 2010, pp. 170-171 *apud* Tavares, 2005). Este caso ilustra bem a circunstancialidade na aplicação das leis ambientais e urbanísticas no país.

Em que pese o fato de ser uma das regiões que mais recebeu investimentos industriais, observa-se que este foi o período de maior “favelização” na RMC, ampliando a ocupação sobre as áreas de manancial, a despeito da imagem da capital ecológica, dos esforços da COMEC quanto à gestão ambiental, ou mesmo dos instrumentos urbanísticos que prometiam conciliar os interesses do mercado imobiliário à preservação ambiental e à promoção de habitação social (como o programa Parceria com a Iniciativa Privada, a outorga onerosa pelo direito de construir e a transferência de potencial construtivo). Um dos aspectos que corrobora para isso é o fato de que tais investimentos não propiciaram uma alavancagem sobre as camadas de menor renda, o que somado a retração dos investimentos públicos nacionais em diversas áreas (sociais, ciência e tecnologia...) aprofundou as contradições sociais.

No mapa na sequência (figura 3) foram espacializados alguns dos principais elementos que têm composto o imaginário acerca de Curitiba como uma cidade-modelo:¹⁹ os eixos estruturais, os parques e algumas das indústrias multinacionais instaladas ou ampliadas na década de 1990. A eles foram acrescidos alguns elementos que evidenciam as lacunas do discurso dominante, como as ocupações irregulares e as áreas de proteção de mananciais. Como é possível observar, este

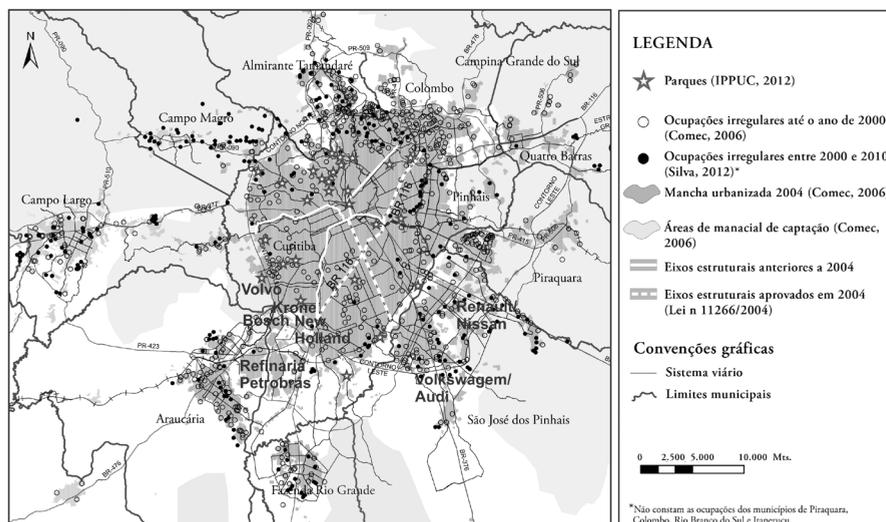
18 A RMC recebeu as montadoras Renault/Nissan e a Volkswagen/Audi (em São José dos Pinhais), além da Chrysler (em Campo Largo) que, no entanto, foi desativada após três anos de instalação. Também ocorreu a expansão das atividades de empresas já existentes na CIC em Curitiba (como, a Volvo, New Holland, Krone e Bosch) e em Araucária (Moura & Rodrigues, 2009, p. 21).

19 A definição destes elementos foi inspirada em parte nas pesquisas de Fernanda Sánchez (1993 e 2003). A figura 3 foi baseada no mapa elaborado por Albuquerque (2007, p. 126), ao qual foi acrescido algumas informações e atualizadas outras.

cenário compõe um retrato perfeito do “desigual e combinado” que caracteriza a urbanização das metrópoles periféricas.

A partir de um estudo sobre a dinâmica de ocupação informal do solo entre 1960 e 2000, Albuquerque (2007, pp. 43-56) constatou que o período de maior incremento populacional em favelas na RMC aconteceu nos anos 1980 e 1990, especialmente nos primeiros anos da década de 1990. É possível notar que boa parte das ocupações irregulares tem acontecido sobre áreas de proteção de manancial (figura 3). Evidentemente, a instalação das montadoras em áreas ambientalmente protegidas também favoreceu para um direcionamento da ocupação irregular sobre estas áreas. Estima-se, que no ano de 2000 havia aproximadamente 81.000 domicílios em ocupações irregulares no aglomerado metropolitano²⁰ de Curitiba (Albuquerque, 2007, p. 49).

FIGURA 3 | Mapa do aglomerado metropolitano de Curitiba, representados os principais elementos que compõem o discurso da “cidade-modelo” (eixos estruturais, parques e algumas das principais indústrias), além das ocupações irregulares e as áreas ambientalmente protegidas



FONTE ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM ALBUQUERQUE (2007, P. 126), COMEC (2006, P. 138), SILVA (2012, P. 15) E IPPUC (2012, S/P)

Os anos 2000 e 2010 pareciam anunciar novos tempos para as metrópoles brasileiras, devido ao retorno do investimento do governo federal em infraestrutura e habitação e aos novos planos e leis nacionais aprovados. Em consonância, ocorre na RMC uma retomada da elaboração dos planos diretores (tanto municipais como metropolitano) e da ação do Estado por meio de grandes intervenções na estruturação urbana.

20 O conceito de aglomerado metropolitano adotado se relaciona aos 14 municípios que conformam uma mancha urbana predominantemente contínua, a saber: Curitiba, Almirante Tamandaré, Colombo, Quatro Barras, Pinhais, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Piraquara e Campo Largo.

O novo plano diretor de Curitiba (Lei nº 11.266/2004) deu continuidade à ideia da estruturação linear da cidade, a partir da criação de dois novos eixos estruturais. O mote do novo plano foi o novo eixo ao longo da BR 116, conhecido como Eixo Metropolitano, que atravessa longitudinalmente o município e o conecta com os municípios de Araucária ao norte e Fazenda Rio Grande ao sul (figura 3). Além de estender os corredores de ônibus a estes municípios, foram previstas obras de transposição da rodovia, a fim de amenizar seu caráter de barreira.

Cabe salientar, contudo, que não foram previstas propostas que considerem como os estratos sociais de mais baixa renda poderiam usufruir deste ou dos outros eixos estruturais como locais de moradia. Proposta esta que representaria uma intenção de superação da barreira entre aqueles que moram na “cidade-modelo” e aqueles que vivem em situações precárias de moradia nos assentamentos irregulares em Curitiba ou nos demais municípios metropolitanos. Instrumentos como as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) que poderiam ser utilizados para demarcar terrenos ociosos – como os que existem em boa parte dos eixos – para construção de Habitação social, não foram definidas em áreas bem localizadas em Curitiba.

Embora exista um instrumento semelhante às ZEIS em Curitiba – as SEHIS (Setores de Habitação de Interesse Social) – este tipo de zoneamento só foi definido nas bordas periféricas da cidade (principalmente no extremo sul) (Stroher, 2015, p. 7). Esta situação ilustra bem a seletividade da aplicação dos planos diretores, visto que as SEHIS só são previstas em áreas de menor interesse do mercado imobiliário. Além disso, destaca-se que grande parte da produção de lotes nas SEHIS tem sido viabilizada pelo Programa Parceria com a Iniciativa Privada, em que, conforme debatido, não há um controle estatal sobre a maior parte da produção (80%) que garanta sua destinação efetiva para a população de baixa renda.

Em 2011 foi aprovada uma operação urbana consorciada nos terrenos adjacentes ao Eixo Metropolitano (BR 116), conhecida como Operação Urbana Linha Verde. A verticalização acima do coeficiente de aproveitamento permitido neste eixo passou a ser possível apenas mediante a compra dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACS).²¹ A operação foi justificada como forma de captar recursos para finalizar as obras de melhorias na rodovia (instalação dos corredores de ônibus, obras de transposição...), além da previsão de uma lista de outras obras (parque linear, arborização, drenagem). A operação prevê a necessidade de arrecadação de 1,2 bilhão para cobrir os investimentos previstos (Curitiba, 2012, p. 59).

Embora uma das defesas quanto à aplicação das operações urbanas no Brasil seja a hipótese de uma maior sustentabilidade financeira entre investimentos públicos e privados, observa-se que a maior parte da transformação na área da operação está sendo financiada pelos moldes tradicionais, ou seja, pelo poder público. Os investimentos públicos realizados até o momento somam cerca de 500 milhões (50% disponibilizado pelo governo federal pelo PAC, 40% financiado pelo BID e 10% pela Agência Francesa de Desenvolvimento) (Stroher, 2014, p. 81). Atualmente,

21 Os Cepacs são títulos comercializados na bolsa de valores em leilões públicos, que permitem ao empreendedor construir acima do coeficiente básico permitido, os quais podem ser transacionados em mercados secundários, antes de serem vinculados a um empreendimento.

grande parte das obras relacionadas ao transporte público e à transposição na BR 116 foi finalizada com este recurso. Já o financiamento privado – oriundo do recurso arrecadado com a venda dos Cepacs – foi de 34,7 milhões até o momento (resultado da venda de 50% dos Cepacs previstos). Este recurso não cobre nem 7% dos investimentos estatais realizados até agora, sem contar a previsão das obras adicionais contidas na operação urbana (orçadas em 1,2 bilhão). A avaliação dos impactos socioterritoriais da operação carece de estudos mais aprofundados sobre sua implantação.

Entre os instrumentos do Estatuto da Cidade que prometiam alavancar o controle do Estado sobre o mercado imobiliário, cabe destacar a aplicação do IPTU Progressivo (IPTUP) em Curitiba. Destaca-se uma clara distorção na aplicação deste instrumento. Como mencionado anteriormente, originalmente, o instrumento foi idealizado a partir da hipótese de que ao se sobretaxar os imóveis vazios ou ociosos seria possível frear o processo de valorização imobiliária decorrente da especulação fundiária. Em Curitiba o IPTUP não foi aplicado em imóveis ociosos, foi aplicado em edifícios antigos ocupados irregularmente por população de baixa renda, localizados em uma pequena área do centro tradicional de Curitiba (Vargas de Faria, 2012, p. 123-127). A partir disso, Vargas de Faria (2012, p. 123) entende que o mecanismo foi utilizado como forma de desobstruir o processo de revalorização da área central.

A respeito da COMEC, destaca-se a elaboração do II Plano Integrado de Desenvolvimento (II PDI) da RMC, aprovado em 2006, com o intuito de nortear o ordenamento territorial metropolitano. Neste ano estimava-se uma população de mais de 3 milhões na RMC, com cerca de 1,5 milhão de pessoas vivendo fora do município polo (COMEC, 2006, p. 51). O plano se divide em duas partes, uma voltada às propostas de ordenamento territorial, outra relacionada a uma proposta de reestruturação administrativa e fortalecimento institucional da COMEC.

Diferentemente do I PDI, o novo plano definiu o arco metropolitano sudeste-sudoeste como área prioritária a expansão urbana, uma vez que foram definidas novas áreas de proteção de manancial a oeste, o que restringiu a possibilidade de expansão nesse sentido, como previa o I PDI (Stroher, 2014, p. 90). A partir de um estudo realizado em 2014, constatou-se, que grande parte dos municípios não adequou seus planos às diretrizes do novo plano metropolitano (Stroher, 2014, p. 92-96). Um exemplo refere-se às áreas indicadas como prioritárias para a expansão urbana no II PDI que constam, em grande parte, como áreas rurais nos planos municipais. O II PDI previa também que os municípios utilizassem instrumentos que estimulassem o uso dos vazios urbanos, como o IPTU Progressivo, porém nenhum município chegou a regulamentar e aplicar este instrumento (além do caso de Curitiba, anteriormente comentado). Além disso, os planos diretores municipais da RMC continuam como na maioria das metrópoles brasileiras, com pouca ou nenhuma articulação entre si. Parte disso pode ser explicada devido à ausência de avanços quanto às propostas de fortalecimento da entidade. A partir de entrevistas realizadas com os técnicos da COMEC em 2013, fica clara a continuidade do processo de crise administrativa da instituição.

Importante observar que os últimos anos tem sido um período de enorme produção imobiliária em Curitiba, como aconteceu em todo país. Entre 2009 e

maio de 2015 foram construídas com financiamento do MCMV aproximadamente 63.300 mil unidades habitacionais no aglomerado metropolitano. Em contraposição, observa-se uma dificuldade quanto ao atendimento da população de baixa renda, apenas 6.900 mil unidades construídas pelo MCMV são destinadas a população com renda até 3 salários mínimos.²² O déficit habitacional nessa faixa de renda foi estimado em aproximadamente 65 mil moradias em 2012 na RMC, 84% do déficit total (FJP, 2015, p. 33 e 39). Esta dificuldade também se expressa na continuidade da ocupação irregular do solo na RMC. A partir de um estudo em 10 dos 14 municípios que compõem aglomerado metropolitano,²³ Silva (2012, p. 6) apresenta uma estimativa de 87 mil domicílios em ocupações informais, em 2010. A autora ressalta que este aumento tem se dado tanto mediante o adensamento de antigas ocupações, como por novos assentamentos irregulares, os quais continuam avançando sobre as áreas ambientalmente protegidas (figura 3).

Considerações finais

Em que pese à existência de inúmeros planos e da aplicação de instrumentos e programas que prometiam amenizar as contradições sociais, a trajetória de reescalamento da Grande Curitiba não fugiu ao padrão excludente das metrópoles brasileiras, observa-se a permanência de profundas disparidades, que se revelam na distribuição territorial desigual das classes sociais, na permanência de um elevado déficit habitacional nas camadas de menor renda, como na continuidade do processo de ocupação informal do solo.

Evidentemente, que este cenário não deve ser entendido apenas a partir da ótica local, já que como mencionado anteriormente, esta trajetória ocorre de forma imbricada com processos multiescalares que envolvem a dinâmica de acumulação capitalista. Argumenta-se, no entanto, que a forma de implementação de alguns projetos e estratégias espaciais locais corroboram para a permanência da desigualdade socioespacial. A proposta dos eixos estruturais (seja na sua forma original ou pela operação urbana Linha Verde), que tem servido de exemplo para replicação deste modelo em diversos países, descolada de uma de uma política habitacional de interesse social é um exemplo disso.

A forma como vem sendo mobilizados determinados instrumentos urbanísticos é outro fator que contribui nesse sentido, como é o caso da aplicação do IPTUP, como forma de desobstruir fatores de revalorização do centro, corroborando para expulsão da população pobre. Além disso, a forma de aplicação das SEHIS (instrumento análogo às ZEIS) reforça o padrão periférico da localização da população de menor renda. A produção de lotes na SEHIS atrelada em grande parte ao Programa Parceria com a Iniciativa Privada, no qual não há um controle estatal sobre o valor dos lotes nem quanto ao público a que se destinam, também pode promover distorções em relação aos objetivos de democratizar o acesso a terra. O solo criado

22 Os dados relativos ao MCMV foram obtidos pela autora mediante o portal de acesso à informação da Controladoria Geral da União. Data de referência: junho de 2015.

23 Sobre o conceito adotado de aglomerado metropolitano ver nota 20.

como principal instrumento de financiamento da política municipal de habitação também mostra limites, ao atrelar o sucesso da política à necessidade de contínua valorização imobiliária e à disputa interna entre as outras várias categorias a que se destinam os recursos.

Soma-se a estas questões a fragilidade do arranjo metropolitano, que poderia representar um meio de articular os projetos e estratégias na escala da metrópole por meio de um olhar mais integrado e redistributivo, de forma a fazer frente ao localismo que predomina na aplicação das agendas de planejamento urbano.

Argumentamos que as transformações na forma de intervenção territorial e organização a partir da crise do Estado desenvolvimentista têm acirrado conflitos socioespaciais intraurbanos históricos. Tampouco, o período mais recente, com o retorno dos investimentos na esfera federal em grandes intervenções territoriais indica ter condições de resolver este impasse. Ao chamar atenção para estas singularidades, procura-se contribuir para a consolidação do debate sobre a natureza dos regimes espaciais estatais no Brasil.

Referências bibliográficas

- Albuquerque, A. (2007). *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Azevedo, S. & Andrade, L. (2011). *Habitação e poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*. Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. doi: <http://dx.doi.org/10.7476/9788579820557>
- Bertol, L. (2013). *Terra e habitação: o problema e o falso problema. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Brasil. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. (2015). *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Regulamentação e aplicação*. Serie Pensando o Direito N.º 56. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press.
- Cardoso, I. C. (2013). O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? *O Social em Questão*, 16(29), 69-100. <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). (2006). *ii plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, PR.
- Curitiba. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). (2012). *Mapa de Bosques e Parques*. Curitiba: IPPUC. <http://www.ippuc.org.br/default.php>.
- Deschamps, M. (2014). Região Metropolitana de Curitiba: estrutura social e organização social do território. In R. Moura & O. Firkowski (Eds), *Curitiba: Transformações na Ordem Urbana* (pp. 165-198). Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.

- Ferreira, J. (2010). Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In C. S. Rizek, F. de Oliveira & R. Braga (Orgs.). *Hegemonia às avessas. Economia, política e cultura na era da servidão financeira* (pp. 185-213). São Paulo, SP: Boitempo.
- Ferreira, J. (Coord.). (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo, SP: Fundação para Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM). http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf
- Fix, M. (2009). Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, 22(55), 41-64. doi: 10.1590/S0103-49792009000100003
- Fix, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Fundação João Pinheiro (FJP). (2015). *Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte, MG: FJP. <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>
- Harvey, D. (1992). *A condição pós moderna*. São Paulo, SP: Edições Loyola.
- Klink, J. (2013). Porque as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In B. Furtado, C. Krause & K. C. B. de França (Eds.), *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* (pp. 83-114). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19461
- Klink, J. & Denaldi, R. (2010). Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba. In J. Klink (Org.), *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectiva* (pp. 157-176). São Paulo, SP: Annablume.
- Maricato, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato (Orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 121-189). São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Maricato, E. (2013). É a questão urbana, estúpido! In vv.AA. (Orgs.). *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil* (pp. 19-26). São Paulo, SP: Boitempo.
- Moura, R. & Rodrigues, A. (Orgs.). (2009). *Como andam Curitiba e Maringá*. Serie Conjuntura Urbana N.º 7. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrôpoles/Letra capital. http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/Vol7_como_andam_curitiba_maringa.pdf
- Nagamine, L.; Kornin, T. & Esteves, C. (2014). Transformações urbanas e gestão do uso do solo na Região Metropolitana e Curitiba. In M. Costa & B. Marguti (Orgs.), *Funções públicas de interesse comum* (pp. 111-136). Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Observatório das Metrôpoles. (2012). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerados urbanos à dinâmica de metropolização* (Relatório da Pesquisa). Rio de Janeiro.

- Oliveira, F. (2004). *As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização*. Minas Gerais: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR).
- Oliveira, H. (2005). Gestão urbana e investimento industrial: considerações sobre o parque automotivo da região metropolitana de Curitiba. *Revista Gestão Industrial*, (01), 103-116.
- Pochmann, M. (2012). *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Rolnik, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, 11(2), 31-50.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Ribeiro Filho, G. B. (2005). O Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento institucional para as cidades: primeiro, ideias, depois dinheiro. In *Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR* [Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional]. Salvador, BA. <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2510>
- Royer, L. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Sánchez, F. (1993). *Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Sánchez, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 1. Chapecó, SC: Argos.
- Santos Junior, O. & Montandon, D. (2011). Síntese, desafios e recomendações. In O. Santos Junior & D. Montandon, *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas dos Planos Diretores Participativos* (pp. 27-56). Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital.
- Silva, M. (2012). Produção dos espaços informais de moradia e metropolização em Curitiba: novas relações centro-periferia e reestruturação do espaço. In *Anais do XII Seminário Internacional RII* [Rede Iberoamericana], 01 a 05 de outubro de 2012. Belo Horizonte, Brasil.
- Siqueira, M. T. (2014). Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, 16(32), 391-415. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3205>
- Stroher, L. (2014). *A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Stroher, L. (2015). Um balanço crítico da experiência de planejamento urbano na Grande Curitiba, na última década (2004-2014). In *Anais do XVI ENANPUR* [Encontro Nacional ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional]. Belo Horizonte, MG. http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=236
- Theodore, N. & Peck, J. (2011). Framing neoliberal urbanism: translating ‘commonsense’ urban policy across the OECD Zone. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), 20-41. doi: 10.1177/0969776411428500

- Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In O. Arantes, E. Maricato & C. Vainer (Orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 75-104). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Vargas de Faria, J. (2012). *Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da Reforma Urbana*, Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Villaça, F. (2010). Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In C. Déak & S. Shifferi (Orgs.), *O processo de urbanização no Brasil* (pp. 169-243). São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- ZAP Imóveis. (2015). *Portal ZAP imóveis*. <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap-b/2015>