

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FAGNER DE CARVALHO RODRIGUES

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:  
UM ESTUDO DE CASO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU EM  
CURITIBA - PR

CURITIBA

2019

FAGNER DE CARVALHO RODRIGUES

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS:  
UM ESTUDO DE CASO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU EM  
CURITIBA - PR

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Tarcisa Silva Bega.

CURITIBA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –  
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Rodrigues, Fagner de Carvalho

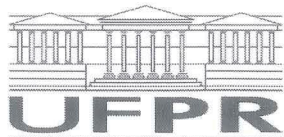
O processo de elaboração de políticas públicas urbanas : um estudo de caso da administração regional do Cajuru em Curitiba - PR. / Fagner de Carvalho Rodrigues. – Curitiba, 2019.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora : Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Tarcisa Silva Bega

1. Políticas públicas – Curitiba (PR). 2. Plano diretor – Curitiba (PR).  
3. Participação popular. 4. Curitiba. Administração Regional do Cajuru.  
I. Título.

CDD – 351.8162



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIOLOGIA -  
40001016032P2

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **FAGNER DE CARVALHO RODRIGUES** intitulada: **O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: UM ESTUDO DE CASO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU EM CURITIBA - PR**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Março de 2019.

MARIA TARCISA SILVA BEGA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

MÔNICA HELENA HARRICH SILVA GOULART

Avaliador Interno (UTEPR)

ELIZA MARIA ALMEIDA VASCONCELOS

Avaliador Externo (UFPA)

Aos meus pais, com quem aprendi a enfrentar os maus momentos da vida, sempre de cabeça erguida, por mais difíceis que pudessem ser.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Maria Tarcisa, pela ótima orientação, atenção, disposição e, sobretudo, por ter acreditado no meu potencial e não ter desistido de mim.

Às professoras Eliza Vasconcelos e Mônica Harrich, por se disponibilizarem a participar desta banca e pelas correções e dicas preciosas na qualificação.

À Camila Rezende, por ter me ajudado a ter mais confiança na escrita acadêmica.

Ao companheiro Pablo, por ter sido atencioso e tão solícito na reta final deste trabalho.

À CAPES, pelo auxílio financeiro durante a pesquisa.

## RESUMO

O presente trabalho propõe investigar o papel da participação popular na elaboração das políticas públicas urbanas em Curitiba e como o município operou com a noção de política participativa, na instância do executivo, no processo de revisão do Plano Diretor, realizado ao longo do ano de 2014. Dentro deste tema, como se deu esta articulação através das Administrações Regionais e seus canais de participação, apresentando o estudo de caso da Administração Regional do Cajuru. Como objetivo dessa dissertação, esperou-se identificar se a participação popular teve papel determinante na alteração das políticas públicas e se a mesma foi contemplada na agenda do executivo, convertidas na forma de ações orçamentárias. Para tanto, foram levantadas as demandas da população residente na Regional e comparadas com as ações orçamentárias executadas pelo Poder Executivo, identificadas no Relatório de Investimentos Anual. Como conclusão, identificou-se que, apesar da participação popular ter passado a ocupar um espaço na discussão política, sua atuação não resultou efetivamente em resultados positivos que atendessem os interesses da mesma.

Palavras-chave: Administração Regional do Cajuru, Plano Diretor, Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

This paper proposes to investigate the role of popular participation in the elaboration of urban public policies in Curitiba and how the municipality operated with the notion of participatory policy, in the executive instance, in the process of revision of the Master Plan, carried out throughout the year 2014. Within this theme, how this articulation was done through the Regional Administrations and their channels of participation, presenting the case study of Cajuru Regional Administration. As a goal of this dissertation, it was hoped to identify if popular participation played a decisive role in changing public policies and whether it was included in the executive's agenda, converted into the form of budget actions. To this end, the demands of the resident population in the Region were raised and compared to the budget actions executed by the Executive Branch, identified in the Annual Investment Report. As a conclusion, it was identified that, despite popular participation having taken a place in the political discussion, its performance did not effectively result in positive results that served the interests of the same.

Key words: Regional Administration of Cajuru, Master Plan, Public Policies.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2. O SURGIMENTO DAS GRANDES CIDADES E O CASO DO PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA</b> .....	11
2.1. A CONCEPÇÃO DA CIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS .....	11
2.2. O PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA E A REVISÃO DO PLANO DIRETOR.....	16
<b>3. ARCABOUÇO TEÓRICO</b> .....	21
3.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
3.1.1. Da elaboração das políticas públicas .....	25
3.2. O ESPAÇO URBANO.....	26
3.3. TERRITÓRIO – DIMENSÃO AMBIENTAL .....	29
<b>4. CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU</b> .....	34
4.1. LOCALIZAÇÃO.....	35
4.2. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA.....	37
4. 2. 1. População e densidade demográfica .....	37
4. 2. 2. Sexo e idade da população .....	39
4. 2. 3. Escolaridade .....	40
4. 2. 4. Renda dos domicílios .....	41
4. 3. CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO .....	45
4. 3. 1. Distribuição das habitações por tipo.....	45
4. 4. ATIVIDADES ECONÔMICAS .....	51
4. 5. POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIONAL .....	52
4. 5. 1. Transporte público.....	52
4. 5. 2. Segurança pública.....	54
4. 6. MEIO AMBIENTE .....	55
4. 6. 1. Áreas verdes.....	55

<b>5. O REFLEXO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL</b> .....	58
5. 1. DEMANDAS DA POPULAÇÃO DA REGIONAL DO CAJURU .....	58
5. 2. A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL .....	65
5. 3. O CASO DA LOA 2017 E O LUGAR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU .....	70
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	83
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	87

## 1. INTRODUÇÃO

A proposta inicial desta dissertação objetivava desenvolver uma pesquisa a respeito da representação e da representatividade dos discursos baseados na legislação ambiental, usados como ferramenta de desapropriação, grilagem e especulação imobiliária, suprimindo o direito à cidade no que tange sua mais importante determinação: a função social da habitação e o direito à habitação. A pesquisa proposta se referia à cidade de Curitiba, focando-se na região do Bolsão Audi-União, tendo como material analítico os discursos dos vários atores envolvidos no processo de desapropriação dos moradores da região. No entanto, alguns entraves de ordem metodológica e das características do objeto de estudo se colocaram como desafios que, antes de se converterem como determinantes para o desenvolvimento da pesquisa, mostraram caminhos para uma outra pesquisa não menos importante e com um grau de relevância talvez ainda maior. É desse outro caminho que nasce essa dissertação: um estudo sobre o processo de elaboração de políticas públicas urbanas em Curitiba, especificamente, o caso da Administração Regional do Cajuru<sup>1</sup>.

O que se propõe investigar nesse trabalho é, para além da participação social, como o Município de Curitiba, na instância do executivo, operou com a noção de política participativa para a revisão do Plano Diretor, realizado ao longo do ano de 2014 e sua repercussão nos anos seguintes, até a finalização da vigência do Plano Plurianual, em 2017. Nesse tema, como se articulou através das Administrações Regionais e seus canais de participação.

No intento de responder a essas questões, o presente trabalho faz um estudo de caso com foco na Administração Regional do Cajuru, localizada a leste do município, local onde se encontram muitas fragilidades urbanas e sociais. É com base nessas fragilidades, aparentemente irreparáveis, dada a insistente demanda popular por melhorias urbanas e assistência, que se justifica a importância deste estudo, evidenciando o papel da participação da sociedade, na tentativa de se construir uma política pública mais integrada e justa.

---

<sup>1</sup> Em 1986, por meio da Lei nº 6.817, foi criada a Secretaria das Administrações Regionais de Curitiba, que descentralizava a administração municipal em nove regionais, quais sejam: Boa Vista, Santa Felicidade, Matriz, Cajuru, Portão, Umbará, Boqueirão, Bairro Novo e Pinheirinho. Mais tarde, em 2017, a Regional do Tatuquara também foi incorporada.

Como hipótese, é colocada em dúvida a efetividade da participação social no processo de elaboração de políticas públicas urbanas, uma vez que, dada a constatação da não execução de obras públicas e programas temáticos, voltados à atender as demandas da população em questão, por meio da análise do Relatório de Investimentos, pode-se sugerir que a participação social cumpre apenas uma função burocrática, exigida por determinação do Estatuto da Cidade e, no entanto, não desempenha um papel central e determinante no resultado final das políticas públicas.

A metodologia adotada para a verificação da hipótese, partiu do levantamento teórico, realizado por meio de pesquisas bibliográficas em livros e artigos, seguido do levantamento dos dados utilizados para a caracterização da Regional Administrativa do Cajuru, extraídos, essencialmente, de documentos disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Para localizar a base de dados em que se inserem as reivindicações populares, na agenda do executivo, foram utilizados os documentos disponibilizados pela Prefeitura de Curitiba, referentes ao orçamento municipal: A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Relatório de Investimentos do Município.

De acordo com a metodologia apresentada, este trabalho, em seu segundo capítulo, trata brevemente do planejamento urbano de Curitiba, desenvolvendo, em seguida, uma discussão acerca do surgimento das grandes cidades e os problemas urbanos contemporâneos.

O terceiro capítulo traz o arcabouço teórico, apresentando os principais conceitos utilizados para desenvolver este trabalho, discutindo a noção de política pública e em seguida, as dimensões ambientais e territoriais, relacionadas à questão urbana. Tais conceitos foram escolhidos, considerando que o Plano Diretor se caracteriza como parte integrante da agenda municipal e estabelece diretrizes que orientam as decisões tomadas pelos agentes públicos, na construção de políticas públicas urbanas, nesse sentido, compreender a ideia de política pública, bem como seu ciclo de desenvolvimento, é de fundamental importância para se entender o papel do Plano Diretor na agenda pública. A discussão acerca do conceito de território, foi colocada com o intuito de demonstrar a importância do espaço urbano para os atores sociais, trazendo para o plano conceitual, as relações que se desenvolvem a partir do mesmo. Ainda, a dimensão ambiental, para além de ser um problema público

contemporâneo geral, foi um dos temas que mais se evidenciou nas demandas oriundas da Regional Administrativa do Cajuru.

No quarto capítulo, é apresentada a caracterização do objeto desse estudo: a Regional Administrativa do Cajuru. São elencados os dados referentes à população, à região geográfica e à estrutura urbana, construindo um panorama geral das condições de vida dos moradores da Regional.

A apresentação das demandas populares e do processo de participação da sociedade na revisão do Plano Diretor, bem como a análise da previsão e execução do orçamento municipal, é o assunto abordado no quinto capítulo deste trabalho, seguido das considerações finais.

## **2. O SURGIMENTO DAS GRANDES CIDADES E O CASO DO PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA**

Para contextualizar o cenário em que este trabalho está inserido, é importante desenvolver uma linha de raciocínio que parte da formação e desenvolvimento das cidades e seus desdobramentos, até a concepção da cidade como resultado de um processo dinâmico das interações sociais com o território e, em última instância, a construção das políticas públicas e os meios de participação que concedem legitimidade a esse processo.

Neste capítulo, pretende-se compreender a noção de cidade, localizando o papel do planejamento urbano, como resposta à expansão do Município de Curitiba e o surgimento do Plano Diretor, incorporado ao planejamento em atendimento às diretrizes do Estatuto da Cidade.

### **2.1. A CONCEPÇÃO DA CIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS**

O crescente aumento da população urbana pode ser considerado como um dos principais agentes causadores de constantes alterações da malha urbana e conseqüentemente dos impactos sociais e ambientais que surgem decorrentes desse processo.

A revolução demográfica e industrial modificou radicalmente a distribuição dos habitantes no território e as demandas dos novos locais de fixação e habitação começaram a manifestar-se em larga escala, na ausência de providências adequadas (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Com a constante mutação do território e aumento da população, alguns centros urbanos foram se tornando cada vez mais densos e insalubres, comprometendo assim, o acesso aos serviços urbanos básicos e a qualidade de vida da população.

A sociedade, em um âmbito geral, tornou-se essencialmente urbana a partir do final do século XIX, pós-revolução industrial, e com isso os problemas urbanos começaram a se agravar, tendo em vista o aumento da população nas cidades decorrente do êxodo rural, em busca de oportunidades de trabalho e sem condições adequadas de qualidade de vida (SANTOS, 2009).

No início da urbanização brasileira, a produção habitacional estava a cargo da iniciativa privada, que produzia as moradias para vender ou alugar à população que se deslocava do campo para as cidades (KOHARA; UEMURA; FERRO, 2012). A ação do Estado, nesse momento, ficava reduzida às determinações e regulações dentro do seu âmbito institucional.

A definição do conceito de Estado, para Hill (2005, p. 10, tradução nossa), é “[...] um conjunto de instituições com poder superdotado sobre um território específico. Ela pode ser definida em termos tanto das instituições que as compõem quanto das funções que essas instituições desempenham.”.

O papel do Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenhava importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, de seu preço (SINGER, 1982).

Assim, a população começa a se concentrar em determinadas localidades da cidade criando centros isolados, sem qualquer estudo ou planejamento do uso do solo. Essas aglomerações tendem a concentrar grupos específicos que trazem características comuns entre si, seja na identificação por meio das suas origens étnicas ou mesmo pela questão da renda.

Na concepção de Paul Singer (1982, p.27),

A demanda do solo urbano para fins de habitação também distingue vantagens locais, determinadas principalmente pelo maior ou menor acesso a serviços urbanos, tais como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone, etc., e pelo prestígio social da vizinhança. Este último fator decorre da tendência dos grupos mais ricos de se segregarem do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente.

Segundo argumenta Singer (1982, p.27), o “acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda.”. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva essa escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas.

Com o volume populacional aumentado, ocorreu a concentração da população em aglomerações a serviço das indústrias, criando novas cidades e transformando por completo as já existentes (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Esse fenômeno - a urbanização -, trouxe como consequência uma realidade que deve ser estudada pois os problemas urbanos, entre eles a saturação do meio ambiente, são uma característica do desenvolvimento desenfreado das cidades e demandam de propostas e justificativas para projetos e ações a fim de resolvê-los ou mitigá-los.

Há de se entender, que o conjunto de ações de intervenção no espaço urbano, historicamente, muitas vezes está voltado para a dominação e de poder político pelas elites (SANTOS, 2009). Com base nessa concepção, pode-se sugerir que as políticas públicas tendem a atender os interesses de uma classe social restrita, em detrimento das demandas sociais das classes baixas, tornando o acesso ao espaço urbano, um item de privilégio das elites. A desapropriação das residências na Vila Audi-União, localizada na Regional do Cajuru<sup>2</sup>, por exemplo, é justificada por meio de um discurso de recuperação ambiental, mas ao mesmo tempo, é uma área visada pela especulação imobiliária, o que abre caminho para se pensar outras possibilidades de uso para a região, conforme os interesses do município.

A relação entre homem e natureza é atemporal, como diria Marx, na segunda metade do século XIX (1983, p. 205), “toda e qualquer produção é apropriação da natureza pelo indivíduo”, entretanto, o dinamismo dessa relação caminhou para um modelo de exploração predatória dos recursos naturais que se torna a cada dia mais insustentável e com um panorama pouco possível de ser revertido sem um pensamento reflexivo.

O avanço do capitalismo causou a ruptura entre a relação do homem com a natureza, e ocasionou uma série de impactos negativos ao meio ambiente. Impactos esses que, para além do prejuízo à sociedade como um todo, comprometem seu próprio sistema de produção e acumulação, denunciando seu caráter insustentável e autodestrutivo.

O antagonismo do capitalismo se vê, portanto, nas práticas de acumulação de um sistema autodestrutivo e sem retroalimentação. É, neste sentido, um sistema que flui enquanto existe oferta de recursos naturais. O crescente aumento do consumo de recursos naturais neste processo produtivo, gera o esgotamento e a destruição ambiental, ocasionando o desperdício de uma de suas fontes de acumulação. Esta contradição corresponde à lógica capitalista que determina e subordina as

---

<sup>2</sup> O exemplo citado foi extraído do artigo “Conflitos socioambientais: O direito ambiental como instrumento de legitimação das ações do Poder Público. Intervenção no Jardim Icarai, Curitiba, PR”, escrito por Rosirene Martins Lima e Joaquim Shiraishi Neto e publicado em 2016.

necessidades humanas às suas necessidades de auto-reprodução (GROSSI, 2009). As contradições do sistema capitalista reforçam as relações de exploração que, em uma leitura marxista, determinam a desigualdade de classes e o acesso a bens e outras formas de trabalho.

De acordo com Foster (2015), existe um olhar marxista sobre a compreensão crise ecológica: trata-se da interação entre degradação ambiental e o desenvolvimento humano de maneira não contabilizada por métricas econômicas padrões. A extinção de espécies ou a destruição de ecossistemas inteiros, por exemplo, é logicamente compatível com a expansão da produção capitalista e o crescimento econômico. Estes impactos ecológicos negativos são considerados pelo sistema como “externalidades”, uma vez que a natureza é tratada como “brinde” pelo capital. O que resulta é que nenhum mecanismo de avaliação direta intrínseco ao sistema capitalista impede a degradação ambiental em escala planetária (FOSTER, 2015).

Entre os inúmeros fenômenos característicos da atual conjuntura, destaca-se, por sua relevância, a chamada crise civilizatória, cujo impacto no meio ambiente se evidencia claramente pelo processo de degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais e seu reflexo na sociedade, em particular, as classes menos favorecidas. Grossi (2009), salienta que tal crise nos pressiona a questionar criticamente a racionalidade e os paradigmas teóricos que deram impulso e legitimidade ao crescimento econômico, negando a natureza e as condições de vida humana.

A legitimidade do capital atingiu um ponto em que permite que o mesmo se adapte às alterações do mercado e mantenha seu curso de predatório. Ainda que a capitalização da natureza implique a entrada cada vez maior do capital através do Estado e por capitais que atuem fazendo o papel do Estado, o Estado se coloca entre o capital e a natureza, com o resultado imediato de que as condições de produção se politizam. O Estado, nesse sentido, cumpre o papel de regulador do sistema de produção e das políticas de meio ambiente.

A importância de considerar a questão ambiental como questão a ser politizada no âmbito da sociedade civil, reside no fato de questionar a lógica insustentável do metabolismo social do capital, que vem operando historicamente essa ruptura entre o homem e a natureza. E ainda, em fomentar um debate público

acerca dos riscos e consequências concretas aos quais estão submetidas as classes subalternas, frente a um quadro de destruição e crise do patrimônio natural e, ao mesmo tempo, de privatização dos recursos naturais, num contexto de desemprego estrutural e de aprofundamento da desigualdade e da pobreza (GROSSI, 2009).

A atualidade do tema e o surgimento de novas pautas relacionadas à qualidade do meio ambiente, como o uso responsável de recursos naturais, preservação de áreas verdes, sustentabilidade e outros, demonstra a relevância dessa pesquisa e o intuito de fomentar novas discussões acerca da questão ambiental, uma vez que esta está relacionada diretamente à qualidade de vida da população e impõe condicionantes na construção das políticas públicas.

As demandas de transetorialização das políticas públicas<sup>3</sup>, de abertura de novos espaços de autogestão, de reorganização interdisciplinar do saber e de distribuição territorial das atividades produtivas questionam as práticas ideológicas, administrativas, econômicas e políticas prevalentes (LEFF, 2001).

No Brasil, o tema da preocupação ambiental ainda é recente, proveniente do fenômeno de concentração de atividades urbanas e industriais. Grande parte deste interesse em questões ambientais tomou a forma de análises multidisciplinares, com presença marcante de estudos sociológicos da reação da sociedade para os problemas ambientais, sob a forma de estudos da opinião pública e as percepções, ambientalismo, política verde e elaboração de políticas ambientais (DUNLAP, 1994).

Essa preocupação surge com a saturação da capacidade de resiliência do meio ambiente, evidenciada por impactos como enchentes, inundações, contaminação dos recursos hídricos, alterações climáticas, etc. No caso brasileiro, grandes centros urbanos com São Paulo e Rio de Janeiro, há muitos anos colhem os frutos de um processo de urbanização exponencial e acima da sua capacidade de suporte. O surgimento das periferias, regiões de alta concentração populacional e baixíssima concentração de renda impulsionam a degradação ambiental por meio das ocupações em regiões não previstas na legislação ambiental, como encostas e fundos de vale. A ausência dos serviços básicos de esgotamento sanitário nessas grandes aglomerações resulta em um ambiente insalubre, com os recursos ambientais

---

<sup>3</sup> A transetorialização das políticas públicas é entendida, neste trabalho, como o planejamento integrado, na construção de uma política, por exemplo, a política nacional de saúde, que articula o atendimento à população, associado à uma política de prevenção de doenças, mobilizando diversos setores da administração pública.

comprometidos. Acresce-se, a isso, a forma predatória como o mercado formal de terras age, quer com o crescimento desmesurado em áreas salubres, com a impermeabilização do solo, verticalização das construções, adensamento populacional, etc; que potencializam os problemas na estrutura de saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana. O mesmo se aplica aos projetos de criação de distritos industriais, aterros sanitários ou outras obras de grande porte, muitas vezes em áreas sem condições ambientais para tanto.

Nas últimas décadas, a crescente preocupação com a expansão mundial da crise ambiental abriu novos caminhos para a inovação científica. O ponto geral de partida foi o reconhecimento de que, no contexto da longa história de interações homem-ambiente, a escala atingida de destruição, suas causas e possíveis soluções, confrontam sociedades modernas com desafios de uma nova espécie. Devemos então repensar radicalmente o que se entende por “desenvolvimento” e “progresso”, principalmente porque a visão dominante das nações mais pobres é recuperar o atraso com o “desenvolvido”, o que parece ter deixado de ser social e ecologicamente viável e politicamente legítimo, a longo prazo (VIEIRA, 1998).

## 2.2. O PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA E A REVISÃO DO PLANO DIRETOR

A Constituição Federal de 1988 representou um marco legal que transferiu maior autonomia aos municípios para legislar sobre demandas de interesse local, resultando na necessidade de elaboração de um Plano Diretor. Em 2001, no intuito de regulamentar o capítulo “Política Urbana” da Constituição brasileira, foi promulgada a lei nº 10.257, denominada “Estatuto da Cidade”. No âmbito das diretrizes gerais estabelecidas pela lei está a gestão democrática da cidade, prevendo a participação de todos os segmentos da sociedade na sua formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento do município.

O Estatuto da Cidade surge sob o discurso de garantia do direito à cidade e cumprimento da função social da habitação, bem como da manutenção da qualidade ambiental. Em seu primeiro capítulo, artigo primeiro, parágrafo único, estabelece que:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da

propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, p.15, 2008).

A legislação coloca a gestão adequada do meio ambiente, para além do discurso da preservação, como condição para a garantia do bem comum. Em seu artigo segundo, cita:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, p. 15, 2008).

Para alcançar o cumprimento das funções da cidade, o Estatuto da Cidade regulamenta a elaboração do Plano Diretor, tornando-o obrigatório para municípios com população acima de 20 mil habitantes.

No entanto, mais de três décadas antes da criação do Estatuto da Cidade, em 1966, foi elaborado em Curitiba o Plano Preliminar de Urbanismo e posteriormente, a aprovação da Lei do Plano Diretor do município. Esses dois momentos demarcaram um novo direcionamento urbano para a cidade, cujos reflexos se estendem até os dias atuais (CARVALHO, 2013). Reflexos esses tanto no que diz respeito à Curitiba como “cidade modelo”, quanto de um planejamento urbano higienista e produtor de desigualdades sociais.

Durante a nova gestão do Prefeito Jaime Lerner, iniciada em 1988, Curitiba se fez notar pelo *slogan* de “Capital Ecológica”, sendo reconhecida internacionalmente por seu gerenciamento de resíduos sólidos urbanos e por seu sistema integrado de transporte, cujo projeto prioriza o transporte coletivo ao invés do transporte individual (OLIVEIRA, 2000).

Contudo, segundo o Professor Dennison de Oliveira (2000, p.16), ao se referir sobre Curitiba como “Capital Ecológica”, a “[...] visão edulcorada da cidade oculta outros aspectos tão ou mais relevantes para o entendimento da especificidade da sua experiência histórica quanto aqueles que o discurso oficial<sup>4</sup> insiste em veicular.”.

---

<sup>4</sup> O *slogan* de “Capital Ecológica”, adotado na gestão Lerner, concedeu a Curitiba uma imagem positiva em relação à sua gestão urbana, condição essa que a elevou à condição de cidade modelo para todo o país (OLIVEIRA, 2000).

A partir de 2013, a gestão do município<sup>5</sup> passou a trabalhar para integrar as regiões menos favorecidas, tanto no atendimento à população, quanto da participação da mesma nos processos de elaboração de políticas públicas, no intento de dissolver essas desigualdades sociais.

O Município de Curitiba incorporou a proposta da gestão democrática, realizando um movimento no sentido de desenvolver ferramentas para a construção de políticas e ações deliberativas, atribuindo peso à participação social nos processos decisórios, na tentativa de se construir um modelo de gestão mais participativo e descentralizado.

No quadriênio 2013-2016, sob a gestão do prefeito Gustavo Fruet, o município passou a ter um plano de governo estruturado em quatro dimensões estratégicas: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Governança Participativa. Nessa conjuntura, o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), sob a direção de Liana Carleial, se articulou junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), na promoção da revisão do Plano Diretor, em atendimento às determinações do Estatuto da Cidade, sobretudo a respeito da garantia da participação popular.

A partir de janeiro de 2013, o eixo da governança participativa em Curitiba, propôs uma nova forma de administração pública deliberativa, incorporando a importância do diálogo entre os grupos sociais envolvidos na condução da municipalidade e seus cidadãos (CARLEIAL; COSTA, 2016).

A gestão democrática se estende para além da representação dos interesses da sociedade confiados à um único agente, através do voto popular, ela eleva o grau de participação da sociedade nos processos deliberativos, dando sentido ao conceito de democracia representativa<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> A gestão de Gustavo Fruet era de oposição ao grupo político dominante na administração municipal, que foi eleito numa composição com o PT (PDT-PT). O tema da participação popular estava nos eixos centrais de sua proposta de gestão.

<sup>6</sup> Segundo Hill (2005, p. 19), “a teoria da democracia representativa vê expressões da vontade popular como uma “entrada” (inputs) no sistema político, conduzidas através de vários estágios de processamento, para um resultado de política como uma “saída” (outputs)” (tradução livre). Os conceitos de *inputs* e *outputs* serão melhor discutidos no capítulo 3, no item 3.1.

“A democracia representativa, centrada no voto popular, mesmo que imprescindível está em crise há algum tempo. A principal razão parece ser a impossibilidade de identificar candidatos e partidos políticos capazes de representar fielmente os direitos da cidadania, uma vez que as disputas são permeadas por grupos de interesse associados aos importantes grupos econômicos ligados à apropriação de terra urbana e rural, à mídia, aos grupos religiosos, à indústria, aos interesses internacionais e, cada vez mais, aos grupos financeiros, síntese dos anteriores, na fase do capitalismo financeirizado (CARLEIAL; OPUSZKA; KANUFRE, p. 4, 2016)”.

A política participativa prevê a expressão dos interesses dos diversos setores da sociedade (mesmo os mais negligenciados) e seu direito de participação nos processos políticos, entretanto, cabe refletir sobre a influência efetiva das contribuições da sociedade<sup>7</sup> e dos diversos grupos de interesse na construção da política urbana, uma vez que a participação ativa de determinados setores da sociedade não altera seu caráter de invisibilidade<sup>8</sup>.

Para atender às orientações estabelecidas pelo Ministério das Cidades quanto à elaboração do Plano Diretor, sendo sua primeira etapa a “leitura participativa”, foi realizado o levantamento dos principais problemas, conflitos e potencialidades, a partir de contribuições técnicas, feitas por profissionais da administração direta ou por empresas terceirizadas, como também por meio das percepções da população, construídas através das suas experiências diárias e relatadas nas audiências públicas.

No primeiro semestre de 2013 foi realizado pelo IPPUC um processo de coleta e análise de dados relativos à caracterização social, territorial, demográfica, ambiental e econômica na abrangência geográfica das nove administrações regionais do município. O produto final, elaborado a partir de fontes oficiais de informação, integrou o diagnóstico técnico das regionais e foi apresentado aos funcionários atuantes nestas, como parte de um processo de capacitação para revisão do Plano Diretor (IPPUC, 2013).

O diagnóstico obtido pelo IPPUC foi a base, a partir da qual iniciou-se, em 2014, o processo de revisão do Plano Diretor. Tal processo teve como objetivo, a atualização das diretrizes do planejamento urbano de Curitiba, no sentido de atender

---

<sup>7</sup> A forma de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, bem como seus reflexos nas políticas públicas, será melhor detalhada e discutida mais adiante, no capítulo 5.

<sup>8</sup> A expressão “não altera seu caráter de invisibilidade”, se refere às classes mais baixas que, apesar de participarem do processo de construção de políticas, não têm suas reivindicações atendidas e seguem ignorados pelos agentes públicos.

as carências da população, contemplando-as no escopo das políticas públicas urbanas do Município.

Há que ressaltar, que a revisão do Plano Diretor, se deu em 2014, no período entre os anos de 2013 e 2017, período esse da vigência do Plano Plurianual (PPA). O PPA, estabelece metas a serem atingidas a cada quatro anos, metas essas que balizam o planejamento urbano de Curitiba, nas quais, nessa conjuntura, a revisão do Plano Diretor estava inserida. É, substancialmente, nesse recorte temporal, que a análise deste estudo irá transitar.

Conclui-se, portanto, que a acelerada expansão urbana, produto de uma lógica neoliberal capitalista, trouxe consigo um aumento populacional, ao passo em que a estrutura urbana não se desenvolveu de forma a acompanhar esse processo. Em decorrência disso, em busca de regiões menos estruturadas e com o valor do solo mais acessível, foram se constituindo as ocupações nas áreas mais periféricas das grandes cidades, gerando impactos sociais e ambientais.

A preocupação com os impactos ambientais, em um primeiro momento, ignorados pelo neoliberalismo, surge como tema a ser considerado nas políticas públicas, como alternativa para enfrentar problemas ambientais decorrentes da ocupação desordenada do solo, sem prévio planejamento.

O planejamento urbano de Curitiba entra em cena na organização, a seu modo, do território, definindo os eixos estruturais de forma a interligar os diversos setores do município, tornando a cidade mais funcional e integrada. O que se observa, no entanto, é um isolamento das regiões periféricas e o enobrecimento de regiões privilegiadas.

Com o surgimento do Plano Diretor, exigido pelo Estatuto da Cidade, é colocado em pauta a gestão democrática, adotando uma política mais participativa. É nesse momento em que a participação popular passa a fazer parte do processo de construção das políticas públicas, através da revisão do Plano Diretor, trazendo os problemas de quem vive a realidade das regionais, para a discussão no âmbito político.

É nesse sentido que se coloca a discussão teórica do próximo capítulo, na tentativa de compreender a questão urbana, identificando a relação da sociedade com o território, a demanda por habitação e o papel da participação popular na elaboração das políticas públicas.

### 3. ARCABOUÇO TEÓRICO

A revisão teórica dessa pesquisa pretende explorar os conceitos e discussões que foram considerados fundamentais para a análise do estudo de caso da Administração Regional do Cajuru. Nesse sentido, iniciou-se pela definição do conceito de “política pública”, sua construção e articulação, pesquisa essa necessária para entender o papel da participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor e sua efetividade, verificada por meio das previsões contempladas no plano orçamentário.

A definição dos conceitos relacionados à questão urbana tem sua importância validada pelo entendimento sobre as relações que os diversos grupos de interesse estabelecem com o espaço territorial, suas expressões individuais e coletivas que transformam constantemente o território sob uma ótica reflexiva, fatores esses determinantes na elaboração das políticas públicas.

A Regional do Cajuru, durante o período das consultas públicas, foi a regional onde mais se identificou sugestões com o tema “meio ambiente”. A região possui boa parte da sua Área de Preservação Ambiental (APA) comprometida por ocupações irregulares, o que torna o tema motivo de preocupação para o município, mas também para os próprios moradores que têm sua salubridade comprometida.

Por fim, é importante entender a relação entre o território e a criação de uma identidade coletiva como catalisador de uma representação dos anseios da coletividade que surgem a partir de um sentimento de pertencimento, fortalecendo as demandas coletivas.

#### 3.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender a ação do Estado e como este se articula na representação dos interesses públicos e privados, admite-se que a expressão dessas ações se dá por meio da criação de políticas públicas.

Segundo Celina Souza (2006, p. 21-22),

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então,

mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

Mais adiante, a política pública passa a se tornar uma ferramenta para tomada de decisões do Estado, representando a relação entre formulação, resultados e o ambiente em que ela é construída. No seu processo de formulação, é influenciada por grupos de interesses e outras manifestações que alteram seus resultados e seus impactos sobre a sociedade.

No entanto, para que a política pública assuma esse caráter instrumentalizado dentro do Estado, para a orientação nas decisões e ações, se faz necessária a existência de um problema de caráter público que demande a intervenção do Estado. É o problema público e a intenção de resposta ao mesmo que determinam a criação das políticas públicas, compreendendo o problema público como a discrepância entre a situação atual e a situação ideal possível.

As políticas públicas, possuem dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, portanto, a razão para a criação de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012).

Considerando o problema público como produto da atividade antrópica, consequências de políticas anteriores ou, ainda, de natureza inerente à vontade humana (a exemplo de problemas ambientais), sendo a motivação primeira para o surgimento de uma política pública, cabe a esta, conciliar os aspectos conflitantes, normalizando a situação. Uma política pública, nesse sentido, é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, orientando à atividade ou à passividade de alguém (SECCHI, 2012).

Já para Rua (1998, p.1), a política é um “[...] instrumento para a resolução de conflitos como alternativa à coerção”. No entanto, admite a existência da coerção no momento em que consideramos, na disputa política, os diversos grupos e interesses envolvidos, com maior e menor grau de influência nos processos decisórios.

Para a mesma autora, seguindo esse raciocínio, é possível delimitar ainda mais o conceito de política pública, definindo-o como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998).

No entanto, a noção de política pública empregada neste trabalho, não se limita à resolução de conflitos relacionados a bens públicos, mas, toma como ponto de partida o problema público de forma geral, na medida em que este se caracteriza como de interesse coletivo.

Podemos, então, definir a política pública, como o conjunto de decisões e ações do Estado, que articulam demandas e interesses, operando sob a influência de instituições e grupos sociais e sobre eles, se expressando através de determinações legitimadas pela representação democrática, com a intenção de resolução de conflitos de ordem pública e de interesse coletivo.

Segundo SECCHI (2012), existem várias abordagens acerca das políticas públicas, das quais serão citadas as mais oportunas para o desenvolvimento deste trabalho:

- A abordagem policêntrica: Considera a existência de múltiplos centros de tomada de decisão no âmbito de um conjunto de regras aceitas. Neste caso, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, apesar das iniciativas e decisões terem diversas origens. Nesta abordagem, encontra-se a teoria das redes de políticas públicas, onde o Estado e a sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos (SECCHI, 2012).
- A abordagem estatista: Reconhece que atores não estatais tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, no entanto, não os confere o privilégio de decisão em um processo de política pública (SECCHI, 2012).

Partindo da abordagem policêntrica, pode-se afirmar que a elaboração das políticas públicas é um processo que ocorre de forma horizontalizada, onde o Estado e a sociedade, nas suas diversas formas de organização e representação, atuam, paralelamente, na definição e resolução dos problemas públicos. Em contrapartida, a abordagem estatista, concebe a participação da sociedade como parte integrante da elaboração das políticas públicas, mas sem dotá-la de significação efetiva.

A forma de discussão horizontalizada dos problemas, permite que as demandas da sociedade, partindo dos próprios atores sociais, integrem o processo de construção, de forma conjunta, das diretrizes que vão orientar a gestão e a resolução dos conflitos. Essas demandas da sociedade são consideradas os inputs, ou seja, os

dados de “entrada” que serão trabalhados, desenvolvidos e respondidos por meio das políticas públicas, sendo essas, os dados de “saída”, nesse caso, os outputs.

A teoria pluralista das políticas públicas oferece, a partir de objetivos normativos, uma interpretação das mudanças que operam no seio das sociedades contemporâneas, principalmente as ocidentais. Para esta, a ação e a interação dos indivíduos e dos grupos explicam os outputs, ou seja, as políticas dos poderes públicos (MENY; THOENIG, 1992).

É nesse sentido que podemos colocar em questão a efetividade da participação social no resultado final do processo de elaboração das políticas públicas - outputs. Conforme cita Rua (1998, p. 1), ao se referir às políticas públicas: “[...] são outputs, resultantes da atividade política: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. A alocação de valores, neste caso, está condicionada aos grupos de interesse que possuem maior influência, portanto, nos processos deliberativos.

Os grupos de interesse são caracterizados por atores sociais, sejam eles representantes do estado ou não. A autora Maria das Graças Rua (1998, p. 4 e 5), sugere a categorização dos atores sociais em três grandes grupos: atores públicos, atores privados e os trabalhadores.

Os atores públicos se diferenciam por exercerem funções públicas e por mobilizar recursos associados a estas funções. Os atores privados, por sua vez, influenciam as políticas públicas por sua capacidade de interferência em interesses de ordem pública, como impactos na economia do país, atividades de produção e geração de empregos. Esta categoria de ator social é representada, principalmente, por empresárias, podendo se manifestar de forma isolada ou na forma de atores sociais coletivos (RUA, 1998).

O grupo dos trabalhadores, no entanto, resulta da ação organizada por meio dos sindicatos, partidos políticos, ONGs ou mesmo igrejas, se configurando como uma categoria que dispõe de maior ou menor poder de pressão, conforme seu setor de atuação (RUA, 1998).

De maneira concorrente, portanto, os atores sociais assumem maior ou menor protagonismo na elaboração das políticas públicas, tendendo a impulsionar as decisões para o favorecimento de seus interesses, em particular.

### 3.1.1. Da elaboração das políticas públicas

As políticas públicas se materializam, por exemplo, através de programas públicos, leis, subsídios governamentais, gastos públicos diretos; que são instrumentos de operacionalização das políticas.

Segundo o Professor Leonardo Secchi (2012), as políticas públicas passam por um ciclo de desenvolvimento que envolve sete fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2012).

A identificação do problema pode partir de uma demanda social, do próprio Estado ou, ainda, de uma demanda imprevista, em caráter de urgência (como acidentes naturais), que caracterize um desvio na ordem pública considerada ideal. A delimitação do problema, nesse sentido, consiste em elencar seus aspectos que geram o conflito e sintetizá-los de forma objetiva.

A formação da agenda é construída, em um primeiro momento, pelos problemas que a comunidade política considera relevantes e, em seguida, pelos problemas que efetivamente o Poder Público assume o compromisso em resolvê-los, definindo, assim, a agenda formal.

Tendo sido definida a agenda formal, se inicia a elaboração de alternativas para a resolução do que foi posto como objetivo a ser alcançado pelo Poder Público, por meio do estabelecimento de metas e estratégias. Esta etapa, geralmente, é realizada por uma equipe multidisciplinar e especializada, tendo como base para o desenvolvimento das alternativas, diagnósticos, tendências e estudos científicos.

Uma vez traçadas as metas e estratégias, é necessária a tomada de decisão. É o momento em que as intenções políticas e os interesses são explicitados, causando novos conflitos e colocando os “decisores”, neste caso, os atores públicos, em um movimento de conciliação entre interesses, apresentando novas soluções.

A partir do momento em que uma política pública é aprovada, se inicia seu processo de implementação, onde as diretrizes, previamente definidas, são convertidas em ações efetivas, podendo ser definida da seguinte forma:

“A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas” (RUA, 1998, p. 15).

Ao longo da vigência de uma política pública, a mesma passa por um processo de avaliação, com o intuito de verificar sua eficiência e validade, isto é, se ainda atende as expectativas dos atores coletivos. Dada a comprovação de sua ineficiência, da resolução ou diminuição da relevância do problema ou, ainda, de seu anacronismo; uma vez que não sejam apresentados motivos e alternativas para a sua atualização e manutenção, a política pública é extinta.

Todas as fases do ciclo de desenvolvimento de uma política pública são passíveis de interferência, conforme os interesses dos diversos grupos afetados pela mesma. Ainda que, de forma generalizada, se possa conferir à atividade política, a função de satisfazer as demandas colocadas pelos atores sociais, é senso comum que a abertura à participação política possibilita a articulação de interesses outros, que destoam da sua principal finalidade pública.

### 3.2. O ESPAÇO URBANO

Considerando a necessidade de se adotar diferentes metodologias para atender as diversas situações e suas especificidades, no que tange à problemática ambiental relacionada ao urbanismo e o crescimento das cidades, desenvolve-se à noção do urbanismo sanitaria que, segundo Abiko, Almeida e Barreiros (1995, não p.), surgiu "[...] com a preocupação básica de melhorar as condições de salubridade nas cidades, coordenando a iniciativa privada, com objetivos públicos e gerais".

As cidades brasileiras foram se caracterizando pelo contraste entre o espaço contido no interior de uma moldura de legislação urbanística e outro, situado numa zona entre o legal e o ilegal.

O espaço urbano foi se transformando e criando suas próprias configurações à revelia do planejamento de uso e ocupação do solo. As apropriações do espaço e relações com o "lugar" criaram seu próprio conceito de territorialidade.

Seguindo neste raciocínio, a fim de trabalhar a questão urbana de forma integrada e orientar no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, no Brasil, dispomos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - o Estatuto das Cidades - como instrumento de gestão, que estabelece "normas de ordem pública e interesse social

que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001).

No entanto, ainda considerando a existência de legislações pertinentes e a necessidade de adequação à mesma, o processo de renovação urbana nas cidades, o valor elevado da terra e a crescente utilização de instrumentos de valorização imobiliária, promovidos pelo poder público, como as operações urbanas e as concessões urbanísticas, acabam por inviabilizar a posse do espaço pela população de baixa renda e empurram essa população para locais cada vez mais distantes das regiões centrais (KOHARA; UEMURA; FERRO, 2012), tendendo a um movimento de periferização territorial<sup>9</sup>.

As ocupações irregulares muitas vezes se caracterizam por condições habitacionais precarizadas, como a falta de acesso aos serviços públicos de arreamento, abastecimento elétrico e esgotamento sanitário. Essas formas de habitações precárias também refletem a realidade das classes sociais menos favorecidas e representam o retrato da desigualdade social.

No Brasil existem milhões de famílias vivendo em domicílios impróprios e que demandam melhorias nas estruturas da habitação - déficit qualitativo -, ou, ainda, que simplesmente não possuem um local para morar e que, portanto, demandam a construção de novas casas - de déficit quantitativo - (KOHARA; UEMURA; FERRO, 2012).

De acordo com a Fundação João Pinheiro (2016), em 2014, 1,888 milhões de unidades no Brasil estão em situação de inadequação fundiária urbana – o segundo fator que mais afeta os domicílios. Grande parte do problema concentra-se nas regiões metropolitanas, que respondem por 50,5% das 954 mil moradias nessa condição (Fundação João Pinheiro, 2016).

Nas últimas décadas, o ritmo de crescimento das cidades está sendo muito superior ao das possibilidades de previsão do Poder Público, a sua capacidade de assimilar os problemas e geralmente dos recursos disponíveis para proceder as

---

<sup>9</sup> “Fenômeno decorrente do fato da oferta da terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço da terra aumente na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda.” (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 7).

reformas que se fazem necessárias para criar novas estruturas eficazes (GOITIA, 1992).

As periferias dos grandes centros urbanos são exemplos do processo de implantação de loteamentos sem infra-estrutura adequada ou sem autorização do Poder Público, o que resultou em uma ocupação sem padrões mínimos de qualidade ambiental de grande parte do território dessas cidades.

Segundo Abiko (1995), as reflexões incidentes sobre a situação habitacional nos grandes centros urbanos concluem que as soluções mais significativas encontradas pela população menos favorecida para resolver o problema imediato de falta de habitação podem ser caracterizadas de acordo com os diferentes tipos de moradia atualmente existentes, tais como os cortiços, as casas precárias de periferia, os barracos de favelas e os sem-tetos.

Para Kohara; Uemura; Ferro (2012), essa forma de expansão urbana, que é muito útil ao mercado e ao capital, mas que no nível do discurso dominante se transfere aos pobres a responsabilidade pela sua pobreza e, conseqüentemente, pela degradação ambiental a ela associada, tem tornado as cidades cada vez mais insustentáveis nos aspectos ambiental, de mobilidade, de gestão pública e em termos de qualidade de vida. Ainda, para o mesmo autor, uma grande parcela da população urbana acaba tendo como opção morar em locais distantes dos benefícios produzidos pela cidade, como escolas, hospitais, creches e, muitas vezes, é obrigada a viver em áreas de riscos físicos e sociais e de maneira irregular. “No Brasil, de maneira geral, cerca de 50% dos domicílios inadequados em termos fundiários concentram-se nas famílias com faixa de renda de até três salários-mínimos” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

Estes conflitos expressam a disputa e a confrontação entre o global e o local no processo de apropriação do território. Nessa confrontação – geralmente assimétrica pelo diferencial de recursos e capacidades de poder – onde se observam sujeitos e atores políticos territoriais, relacionados com a organização, articulação, programas, estratégias, legitimidades e normas de ação coletiva que se confrontam com os atores territoriais “desterritorializados” (VELÁSQUEZ, 2012).

### 3.3. TERRITÓRIO – DIMENSÃO AMBIENTAL

Nesse sentido, o território não é somente uma porção de terra delimitada com sua complexidade biofísica. É, sobretudo, um espaço construído socialmente, ou seja, histórica, econômica, social, cultural e politicamente (VELÁSQUEZ, 2012).

O território é objeto de representações múltiplas, pois múltiplos são os atores que desde suas visões, interpretações e interesses lhe atribuem características, potências e significados. Tais representações são portadas e realizadas por sujeitos e atores sociais de caráter distintos, que concentram seus interesses nos mecanismos de apropriação e transformação do território, articulando relações que vinculam economia, política, sociedade e cultura, no processo da dinâmica social territorializada. São, nesse sentido, produto e produtoras de relações e práticas sociais territoriais (VELÁSQUEZ, 2012). O território se configura, ainda, como um espaço de exteriorização dos sentimentos, anseios e lutas, na forma de materialização da identidade coletiva do grupo que nele habita.

Assim, no território se poderá observar, relações, interações culturais com o ambiente, onde a problemática ambiental adquire um caráter específico, produto da complexidade dos processos sociais. Esses reflexos no meio ambiente variam em maior e menor grau, de acordo com os padrões e demandas dos grupos sociais.

A apropriação do recurso terra e o adensamento da população regional introduziram relações conflitantes no processo de desenvolvimento. Essa transformação fez surgir a problemática do meio ambiente como um fenômeno politicamente significativo na discussão sobre o desenvolvimento sustentável (FRANCHINI, 2004).

Os problemas ambientais no meio urbano são considerados, portanto, de forma integrada, pois são fruto das diversas interações antrópicas em relação ao espaço e à natureza. Nesse sentido, leva-se em consideração os diversos fatores que estabelecem relação entre si, como uso direto do solo para fins de plantio, apreciação da paisagem e valor simbólico e etc.

Pode-se dizer que existe uma dimensão geo-eco-antrópica<sup>10</sup> que faz referência ao território como um espaço socialmente construído, cujas fronteiras não

---

<sup>10</sup> Refere-se à relação entre o território, o meio ambiente e os atores sociais que interagem nesse meio.

são definidas pelas características biofísicas, mas pelos processos mediante os quais os atores sociais o transformam, definindo-o e delimitando-o. As interações que ocorrem entre suas dimensões, social, econômica, política e cultural-simbólica (geo-eco-antrópica), tanto dentro quanto fora, passam por uma dialética temporal complexa (VELÁSQUEZ, 2012).

Até meados dos anos 1980, a grande maioria dos ambientalistas brasileiros era alheia ao problema do desenvolvimento; ecologia e economia eram entendidas como duas realidades antagônicas. Predominava uma visão ingênua e simplista segundo a qual um câmbio de valores e comportamentos na sociedade associada a uma nebulosa ideia de acesso ao poder por parte dos representantes das maiorias pobres da população, teria como resultado uma mudança radical da política econômica (e de todas as políticas públicas) em direção a uma “sociedade ecológica” (ESCOBAR, 2005).

Após a década de 1980, começam a apontar sugestões de um desenvolvimento integrado que possibilitaria o suprimento das demandas sociais, sem comprometer o uso dos recursos naturais. Essa definição, mais tarde, se cristalizou como o conceito amplo de “desenvolvimento sustentável”. O desenvolvimento sustentável surge então como uma alternativa ao já esgotado modelo de produção capitalista e passa a fazer parte do discurso de diversos grupos sociais, empresas, políticos e etc.

O discurso da sustentabilidade buscava reconciliar os contrários da dialética do desenvolvimento: o meio ambiente e o crescimento econômico (LEFF, 2001). A intenção era sugerir não necessariamente o fim do capitalismo, mas um desenvolvimento econômico baseado na utilização dos recursos naturais de forma racional e sustentável, visando não apenas a produção de capital, mas os interesses sociais considerando o ser humano como dependente da manutenção desse ciclo produtivo. Nesse sentido, “se poderia examinar a aplicação de outros estudos sociológicos ao planejamento de redeseñovimentos urbanos levando-se em conta interesses humanos” (BERGER, 2007, p.16). Para Harvey (2007, p. 39), “necessitamos um marco analítico adequado para tratar os complexos problemas que surgem da conjunção entre a análise social e espacial”.

Santos (2009), afirma que de acordo com o conceito funcionalista clássico de Urbanismo, a cidade é vista como um organismo vivo, que trabalha como um sistema

espacial e social determinado que deve ser ordenada de acordo com uma metodologia concreta.

Para entender o território, é necessário estabelecer seu caráter enquanto relação multidimensional. A configuração do território se entende a partir da sua condição de possibilidade concreta no processo de troca dos grupos sociais, como também do resultado da representação, construção e apropriação que esses grupos realizam, assim como as relações que o impactam em uma simbiose dialética na qual tanto o território como o grupo humano se transformam. Essa intervenção do ser humano transforma a relação sociedade-natureza (VELÁSQUEZ, 2012). Nesse sentido, o conjunto de ações de intervenção no espaço urbano deve contribuir para o seu desenvolvimento e sua melhor qualidade de vida, adequando-se às suas necessidades e suas reivindicações coletivas (SANTOS, 2009).

Os territórios são sistemas cuja organização e limites se negociam no calor das relações sociais, um marco no qual os atores ou sujeitos o constroem combinando o concreto pensado (a representação que se tem sobre o território) com o concreto real (a relação que se desenvolve com este).

Entender o território passa por aproximar-se dessas características, processos e dinâmicas de síntese do local sem as quais será impossível não somente observar a complexa multidimensionalidade do mesmo, mas, também, estabelecer os distintos sujeitos, atores, práticas, dinâmicas e processos de apropriação e construção que o configuram. Passa por entendê-lo como articulação de um conjunto de relações sociais entre múltiplos e variados atores, que se expressam em acordos, competências, negociações ou conflitos assentados em projetos territoriais, territorializados ou “desterritorializados”, e que são de tipos distintos: sociais étnicos, empresariais, partidários, militares e criminais (VELÁSQUEZ, 2012). Os atores o ocupam, o utilizam, o organizam, o transformam e, em síntese, o constroem na busca de sua reprodução social, de um sentido de pertencimento como possessão ou como identidade e de ações relacionadas com o domínio sobre este.

A busca por esse sentimento de pertencimento a um determinado grupo ou território culminou em mobilizações de ordem coletiva, com um sentido comum. Ao longo do século XX surgiram novos temas e novos agentes para as mobilizações coletivas. As novas mobilizações não tinham uma base social demarcada e seus atores traziam em suas pautas, reivindicações por estilos de vida. Os novos sujeitos

passam a ser os grupos marginais em relação aos padrões de normalidade sociocultural, isto é, as minorias (ALONSO, 2009).

São esses sujeitos ou atores sociais - próprios ou alheios a um território - quem, a partir de suas representações do território, estão em constante busca por projetá-lo, por fazer carte de sua coesão, ou entram em constante confrontação e disputa por construí-lo, controla-lo e apropriar-se dele (VELÁSQUEZ, 2012).

Para Franchini (2004), cada ator social e institucional que atua na arena do meio ambiente tem papéis, atribuições, competências e responsabilidades; tem interesses convergentes em certas circunstâncias e conflitantes em outras.

Na percepção da crise ecológica foi sendo configurado um conceito de ambiente como uma nova visão do desenvolvimento humano, que reintegra os valores e potenciais da natureza, as externalidades sociais, os saberes subjugados e a complexidade do mundo negados pela racionalidade mecanicista, simplificadora, unidimensional e fragmentadora que conduziu o processo de modernização (LEFF, 2001). O discurso do desenvolvimento sustentável retoma essa perspectiva e inscreve as políticas ambientais nos ajustes da economia neoliberal para solucionar os processos de degradação ambiental e o uso racional dos recursos ambientais; ao mesmo tempo, responde à necessidade de legitimar a economia de mercado que resiste à explosão (LEFF, 2001).

Segundo Viola (1992), o processo de transformação da problemática ambiental no Brasil, da proteção ambiental para o desenvolvimento sustentável, deve ser compreendido em um contexto de defasagem entre os níveis de discurso, do comportamento individual e da política pública.

A base teórica exposta neste capítulo, foi definida na intenção de ajudar a compreender os dados empíricos referentes à conjuntura estudada. Desenvolver o conceito de política pública permite entender como ele se articula por meio das ações da gestão do município, se manifestando através dos serviços de transporte, segurança pública, saúde, educação e etc.

O estudo da questão urbana, possibilita fazer uma leitura de como se deu o processo de urbanização de Curitiba e como esta chegou ao cenário atual.

Por fim, a análise da construção do conceito de território partindo da sua relação com o meio ambiente e entendendo este como uma dimensão que age na

construção de uma identidade coletiva, ao mesmo tempo em que é influenciado por ela, em um movimento reflexivo e de produção de um sentimento de pertencimento.

#### 4. CARACTERIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU

Em 1986, na Gestão do Prefeito Roberto Requião, por meio da Lei nº 6.817, foi criada a Secretaria das Administrações Regionais de Curitiba, inicialmente chamadas de “Freguesias”. Essa lei descentralizava a administração municipal em nove regionais.

Até o ano de 2017 o município era dividido em nove regionais administrativas, não existindo ainda a regional do Tatuquara. Com as alterações nos limites das regionais, além da criação desta regional, houve a transferência do bairro Campo Comprido, que antes integrava a regional Santa Felicidade, para a regional do Portão. O bairro Tarumã, que antes pertencia à regional Boa Vista, foi inserido dentro dos limites da regional Cajuru. Com a nova configuração, a regional do Cajuru teve um aumento de aproximadamente 9 mil moradores e cerca de 400 hectares em extensão de territorial.

A cidade de Curitiba, atualmente, é dividida em dez regionais administrativas. Essa organização do território em porções menores tem o objetivo de descentralizar a administração dos bairros e tornar mais eficiente a distribuição dos serviços públicos à população. A função das administrações regionais é coordenar as ações voltadas ao planejamento local, considerando as particularidades físico-territoriais, econômicas e sociais, articulando junto às secretarias e órgãos municipais, a operacionalização, a integração e o controle das atividades descentralizadas.

O recorte temporal da pesquisa limita a caracterização à dados coletados até o ano de 2014, momento em que foi realizado o diagnóstico das regionais do município, quando ainda não havia sido criada a Regional do Tatuquara.

Em 2014, foram realizadas as audiências públicas e a consulta popular, via internet, que orientaram a revisão do Plano Diretor para os dez anos seguintes. Tal consulta resultou em um material elaborado pelo IPPUC evidenciando as principais demandas da população de cada regional administrativa. Os dados da caracterização que se segue, bem como as contribuições obtidas por meio das consultas públicas, se referem a períodos equivalentes.

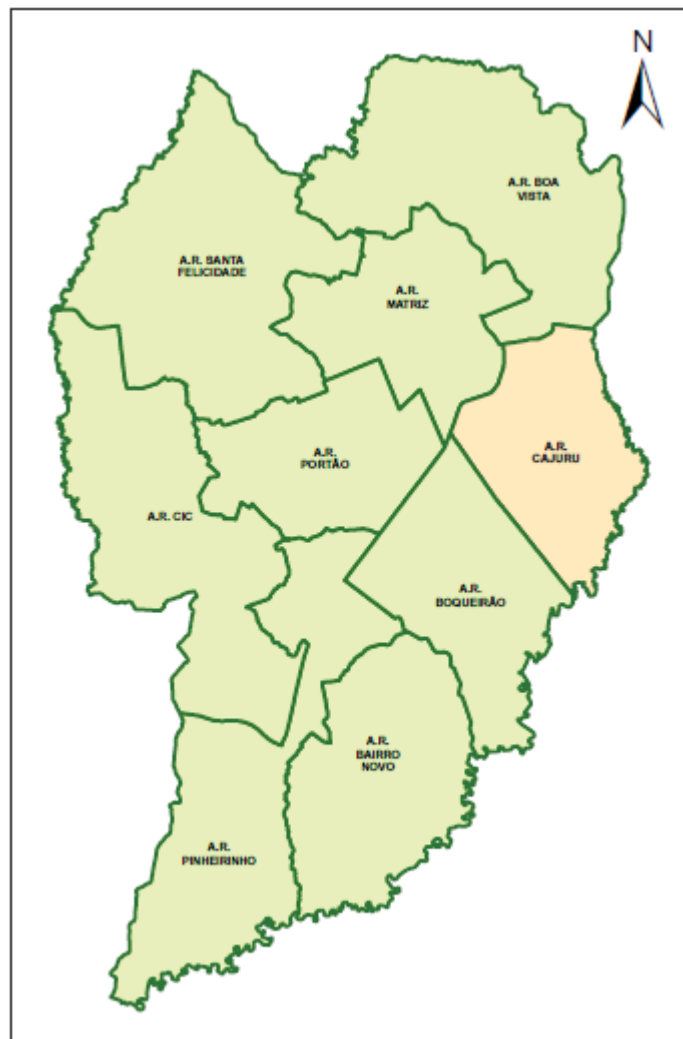
Este capítulo apresenta a caracterização, em dados, da Regional Administrativa do Cajuru, com o objetivo de criar um panorama geral da situação local

e compreender a partir de qual realidade emergem as reivindicações explicitadas nas audiências públicas e nas contribuições via internet.

#### 4.1. LOCALIZAÇÃO

A Regional Cajuru se localiza à leste da cidade, e faz divisa com os municípios de São José dos Pinhais e Pinhais.

**Mapa 1 - Macrolocalização: Divisão territorial das regionais administrativas até 2017**

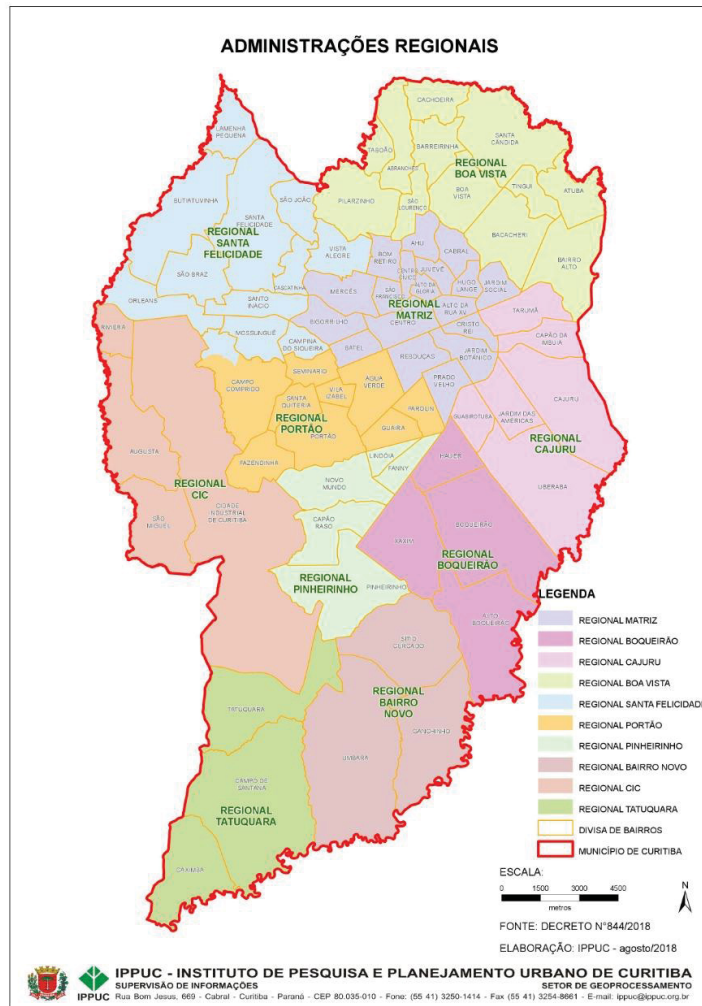


(Fonte: IPPUC, 2013)

As alterações feitas na regional do Cajuru têm o objetivo de beneficiar a população com a maior proximidade aos serviços municipais. A inclusão do bairro

Tarumã tende a facilitar o atendimento dos cidadãos nas áreas de divisa com o bairro Capão da Imbuia.

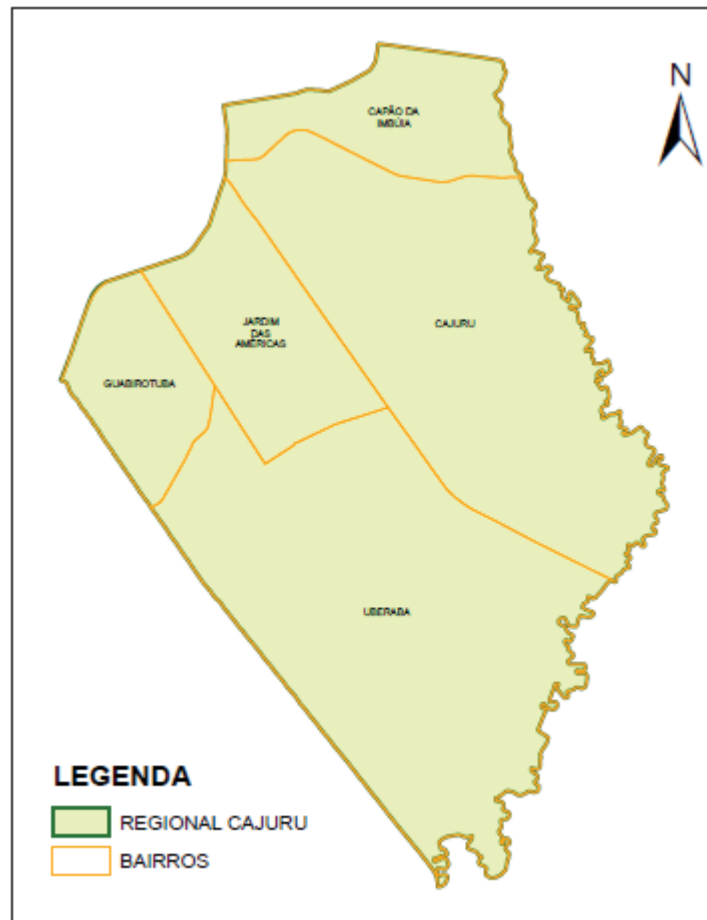
**Mapa 2 – Macrolocalização: Divisão territorial das regionais administrativas - 2018**



(Fonte: IPPUC, 2013)

Em 2013, segundo os dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), a área total da regional compreendia 3.576,48 hectares, o que correspondia a 8,23% do território de Curitiba. O Cajuru e o Uberaba se identificam como os maiores bairros, somando, juntos, 73% da extensão territorial total da regional. Nesse período a regional era composta por cinco bairros, sendo eles o Uberaba, Cajuru, Capão da Imbuia, Jardim das Américas e Guabirotuba.

**Mapa 3 - Microlocalização: Divisão territorial dos bairros da regional**



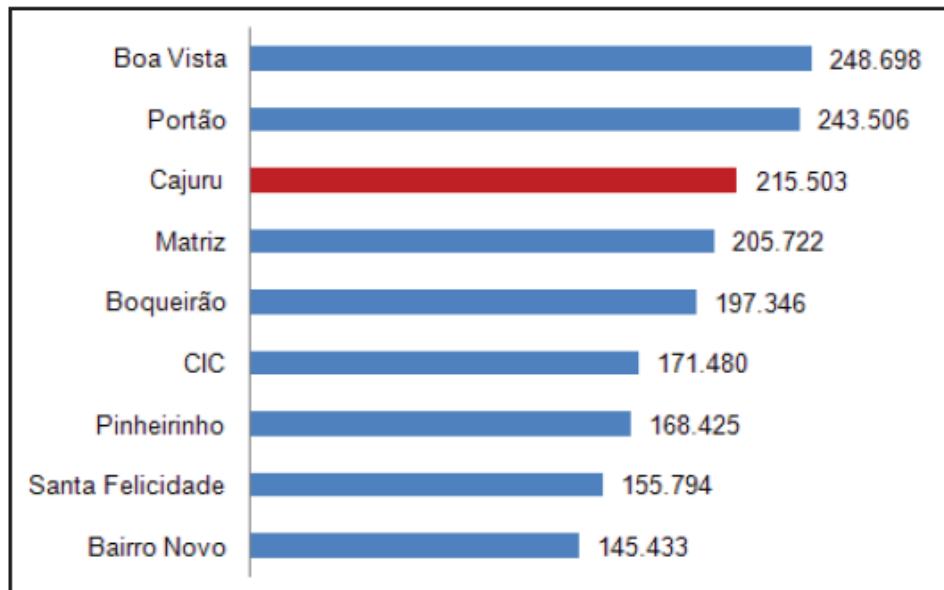
(Fonte: IPPUC, 2013)

## 4.2. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA

### 4. 2. 1. População e densidade demográfica

A densidade demográfica é um indicador estatístico utilizado para mensurar a dispersão da população em um determinado território. É a razão expressa pelo número de habitantes por quilômetro quadrado (Hab/Km<sup>2</sup>).

De acordo com os dados do IPPUC, em 2013, a regional Cajuru comportava uma população de 215.503 habitantes, correspondendo a 11,26% do total do Município, sendo a terceira maior regional em número de habitantes. No período de 2000 a 2010 apresentou crescimento de 10,10%, similar ao do Município que foi de 10,37%.

**Gráfico 1 - População por regional (habitantes) - 2010**

(Fonte: IPPUC, 2013)

O Bairro Cajuru apresentou um decréscimo de 2,40% em sua população no período de 2000 a 2010, e no mesmo período o Bairro Uberaba cresceu 19,42%.

A densidade populacional da regional é de 60,26 Hab/ha (habitantes por hectare) e o Bairro Cajuru com 81,57 Hab/ha é o bairro com maior densidade demográfica da regional. O aumento da população é consequência da expansão urbana, no entanto, maior ou menor densidade demográfica não é indicador bom ou ruim. Mas, se vem acompanhada de um processo de periferização que reafirma diferenças sociais, limita acessos e faz ruir a capacidade de suporte do meio ambiente e das estruturas urbanas.

Compreender a distribuição da população no território é fator determinante no processo de planejamento urbano. A identificação de regiões mais ou menos populosas implica também na distribuição dos serviços municipais de forma mais equalizada.

**Tabela 1 - População, densidade demográfica e variação populacional por bairros - Regional Cajuru**

Bairros	Habitantes		Densidade (habit./ha.)	Variação Populacional
	2000	2010		
Cajuru	89.784	96.200	81,57	7,15%
Capão da Imbuia	20.976	20.473	63,01	-2,40%
Guabirota	10.678	11.461	43,18	7,33%
Jardim das Américas	13.966	15.313	39,68	9,64%
Uberaba	60.338	72.056	50,71	19,42%
<b>Regional Cajuru</b>	<b>195.742</b>	<b>215.503</b>	<b>60,26</b>	<b>10,10%</b>

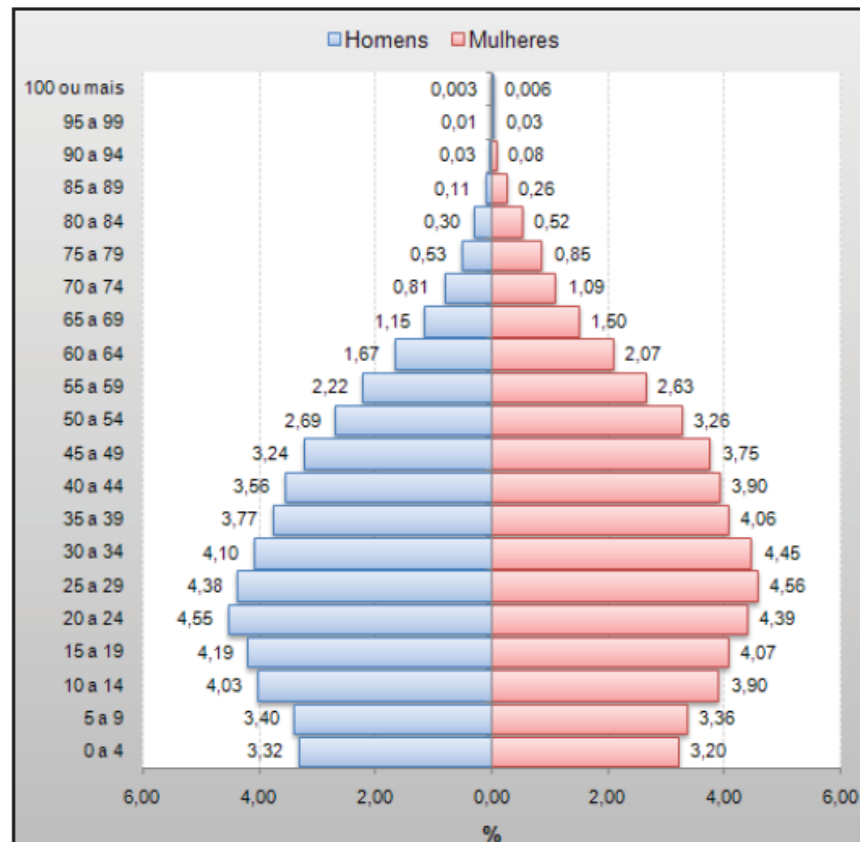
(Fonte: IPPUC, 2013)

#### 4. 2. 2. Sexo e idade da população

A população da regional Cajuru, conforme os dados do IPPUC, é composta, em sua maioria, por jovens e adultos. A população mais jovem representa 47,34%, sendo composta por 45.711 crianças (0 a 14 anos) e 56.304 jovens (entre 15 a 29 anos). No entanto, a pirâmide etária da regional Cajuru apresenta um estreitamento na base, indicando uma tendência na diminuição percentual de crianças e jovens. A população idosa (acima de 64 anos) é de 15.690 habitantes, apesar de representar apenas 7,28%, essa faixa etária aumentou em números absolutos cerca de 53% no período de 2000 a 2010.

Em 2010, 75,12% da população da regional Cajuru se identificava como sendo da cor branca, seguido de 19,70% pardos, 3,35% pretos, 1,68% amarelos e 0,15% indígenas (IBGE, 2010).

Gráfico 2 – Pirâmide etária da Regional Cajuru - 2010



(Fonte: IPPUC, 2013)

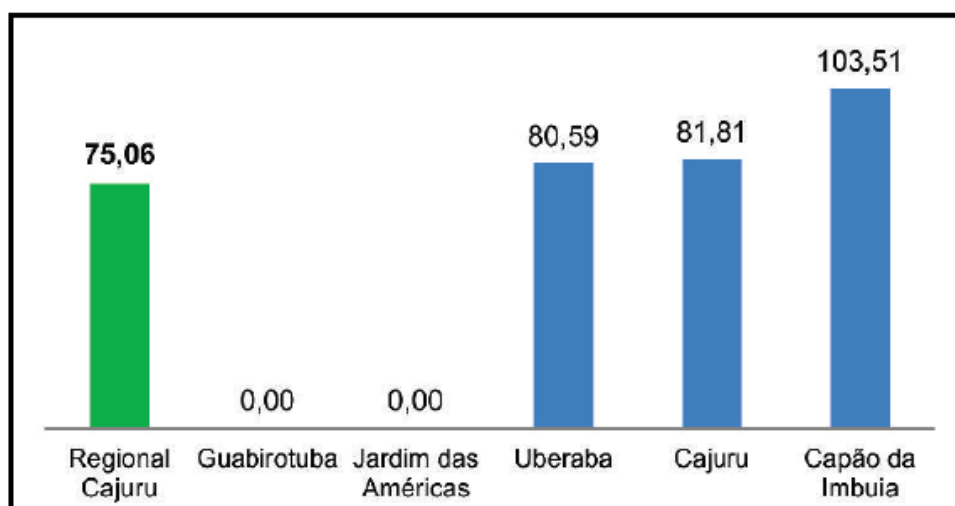
#### 4. 2. 3. Escolaridade

O grau de escolaridade da população impõe limitações no acesso ao mercado de trabalho, reduzindo as chances de se obter maiores rendas, mas também pode ser um indicador de indisponibilidade dos serviços públicos de educação. No caso da regional do Cajuru, apesar das diferenças entre gênero e o bairro de origem, 95% da população acima de 5 anos de idade é alfabetizada (CENSO, 2010).

A população com idade entre 6 e 10 anos na Regional é de 15.126 crianças. Na Regional Cajuru, são atendidas 75,05% dessas crianças em escolas públicas municipais. O bairro com maior percentual de crianças em escola pública é o Capão da Imbuia, onde estão 103,51% das crianças. Os bairros Guabirotuba e Jardim das Américas não possuem Escolas Municipais, sendo atendidas pelos demais bairros circunvizinhos. No caso do bairro Capão da Imbuia, o número de crianças atendidas supera o número total de crianças do próprio bairro, pois são atendidas também crianças residentes em outras localidades (IPPUC, 2013).

A população com idade de 11 e 14 anos, estudante dos anos finais do Ensino Fundamental (6º ano até 9º ano), somam 13.693 jovens, mas somente 8,17% são atendidas em escola municipal (IPPUC, 2013).

**Gráfico 3 – Taxa de atendimento (%) do ensino fundamental da população entre 6 a 10 anos - Regional Cajuru - 2012**

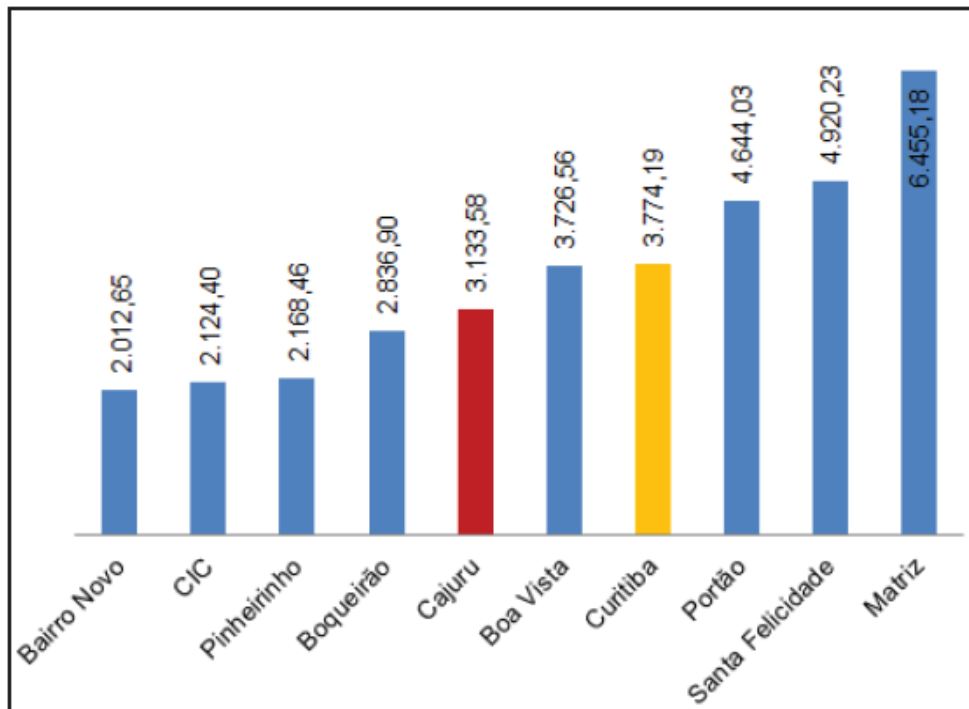


(Fonte: IPPUC, 2013)

Com exceção do bairro Guabirota, em todos os demais bairros nota-se que a população de homens alfabetizados é superior à população de mulheres alfabetizadas, na faixa etária acima dos 5 anos de idade.

#### 4. 2. 4. Renda dos domicílios

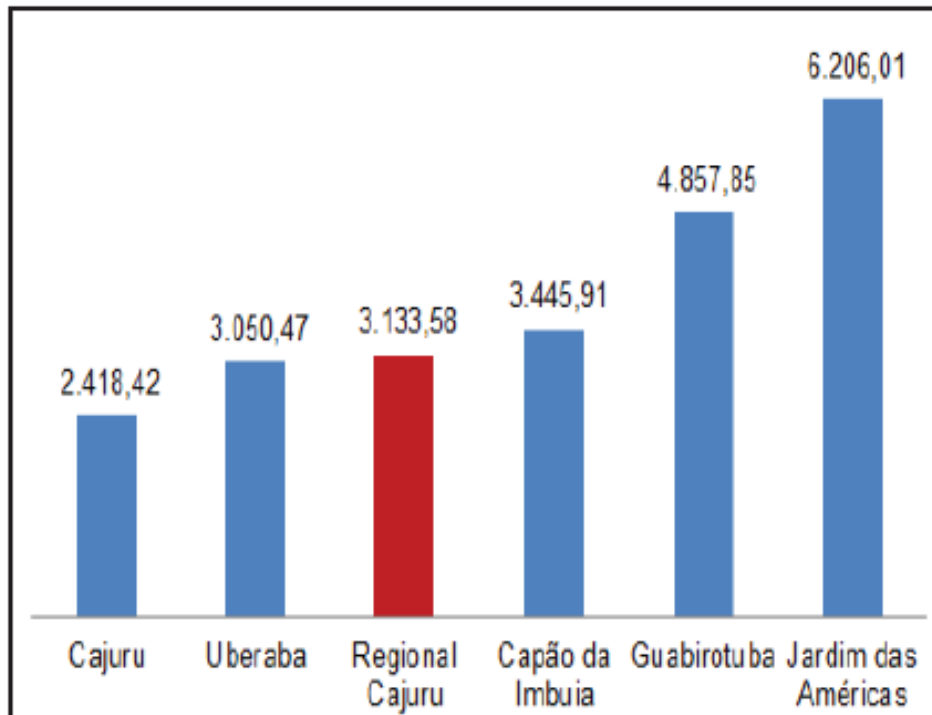
Em 2010, o rendimento médio nos domicílios particulares permanentes na Regional Cajuru foi de R\$ 3.133,58, 17% abaixo de rendimento médio obtido pelo Município de Curitiba, que foi de R\$ 3.774,19.

**Gráfico 4 - Rendimento médio dos domicílios particulares permanentes das regionais - 2010**

(Fonte: IPPUC, 2013)

A análise dos dados por bairro, mostra que o Bairro Cajuru apresenta o menor rendimento médio dos domicílios na Regional (23% abaixo do rendimento médio da própria Regional), e no outro extremo temos o Bairro Jardim das Américas com o maior rendimento (cerca de 100% acima do rendimento médio da Regional).

**Gráfico 5 - Rendimento médio dos domicílios particulares permanentes dos bairros da regional Cajuru - 2010**

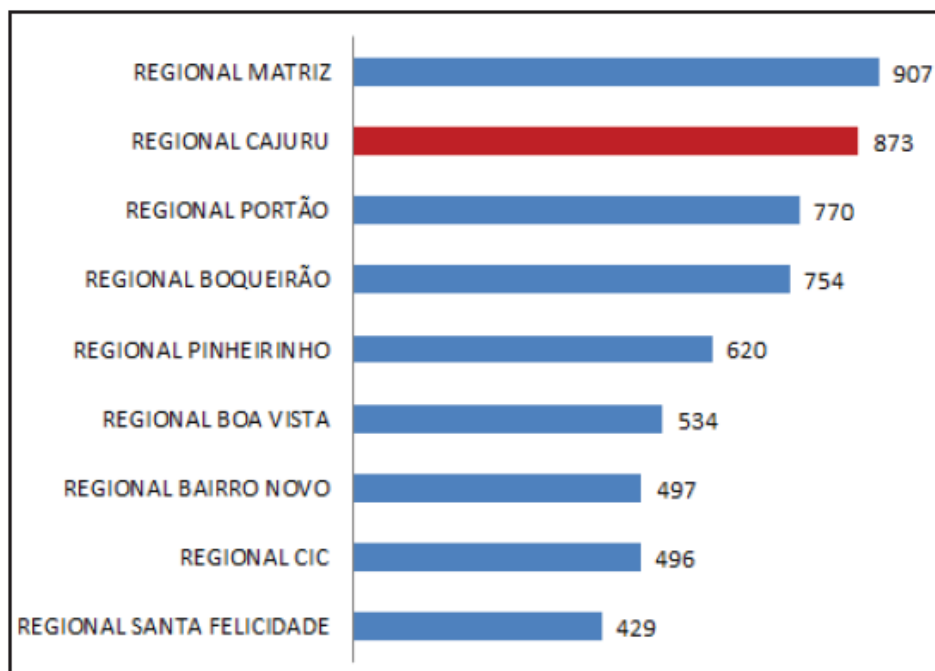


(Fonte: IPPUC, 2013)

Este indicador se refere aos domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais). Também foram incluídos os domicílios e moradores de domicílios com rendimento mensal domiciliar per capita somente em benefícios.

A Regional Cajuru apresentou 873 domicílios em situações de extrema pobreza, valor referente a 14,85% do total dos domicílios em extrema pobreza do Município, envolvendo uma população de 2.616 habitantes.

**Gráfico 6 - Número de domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 70 reais - 2010**



(Fonte: IPPUC, 2013)

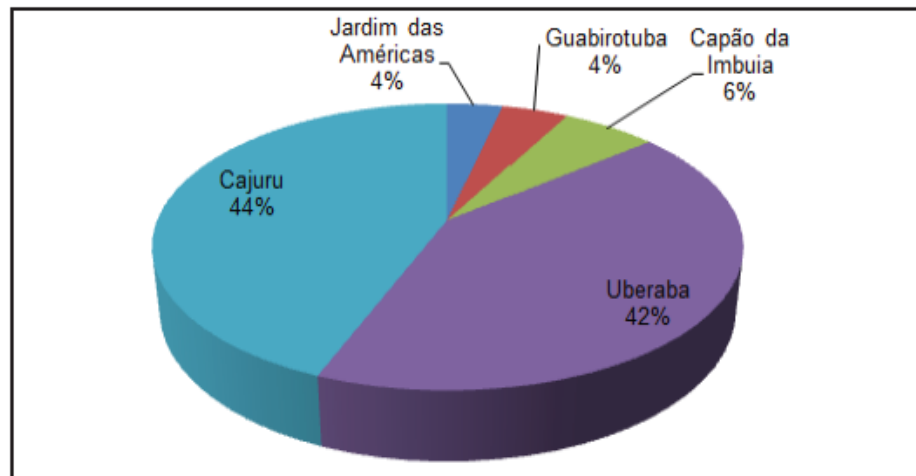
**Tabela 2 - Domicílios particulares permanentes e população residente, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 70 reais - 2010**

Bairros	Domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 70 reais (1)	População residente em domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 70 reais(1)
Cajuru	384	1.221
Uberaba	366	1.044
Capão da Imbuia	54	131
Jardim das Américas	32	93
Guabirota	37	127
Regional Cajuru	873	2.616

(Fonte: IPPUC, 2013)

A análise dos dados por bairro mostra que no Bairro Cajuru existem 384 domicílios em situação de extrema pobreza, correspondente a 44% do totalizado na Regional.

**Gráfico 7 - Distribuição dos domicílios particulares permanentes, com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 70 reais - 2010**



(Fonte: IPPUC, 2013)

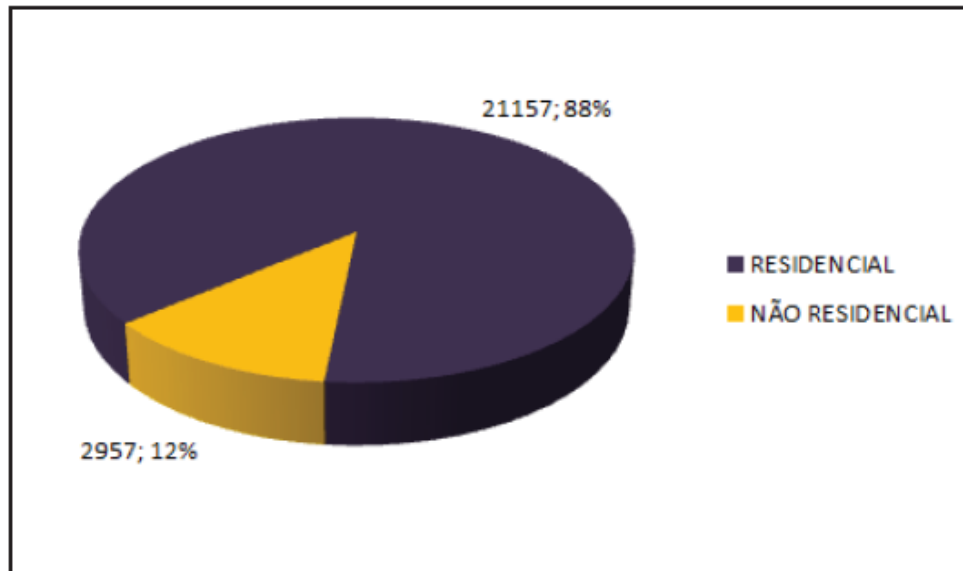
#### 4. 3. CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO

##### 4. 3. 1. Distribuição das habitações por tipo

A cidade de Curitiba foi definida em lei como totalmente urbana a partir dos anos 1980, quando já apresentava uma tendência de verticalização da área urbana, processo esse que tende a se intensificar.

Na Regional Cajuru, segundo dados do Censo 2010 do IBGE, existem 67.215 domicílios particulares permanentes, representando cerca de 11% do total de domicílios do município. Entre os anos de 2000 e 2012 foi liberada a construção de 24.114 imóveis, sendo 88% deles destinados ao uso residencial (IPPUC, 2013).

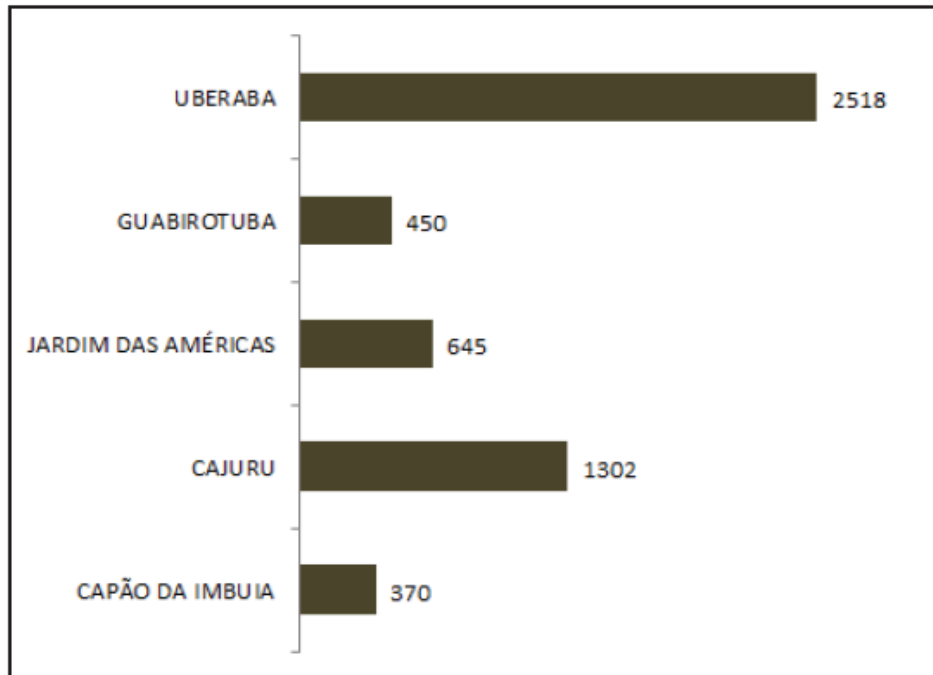
**Gráfico 8 - Percentual de unidades residenciais e não residenciais construídas na regional Cajuru entre 2000 e 2012**



(Fonte: IPPUC, 2013)

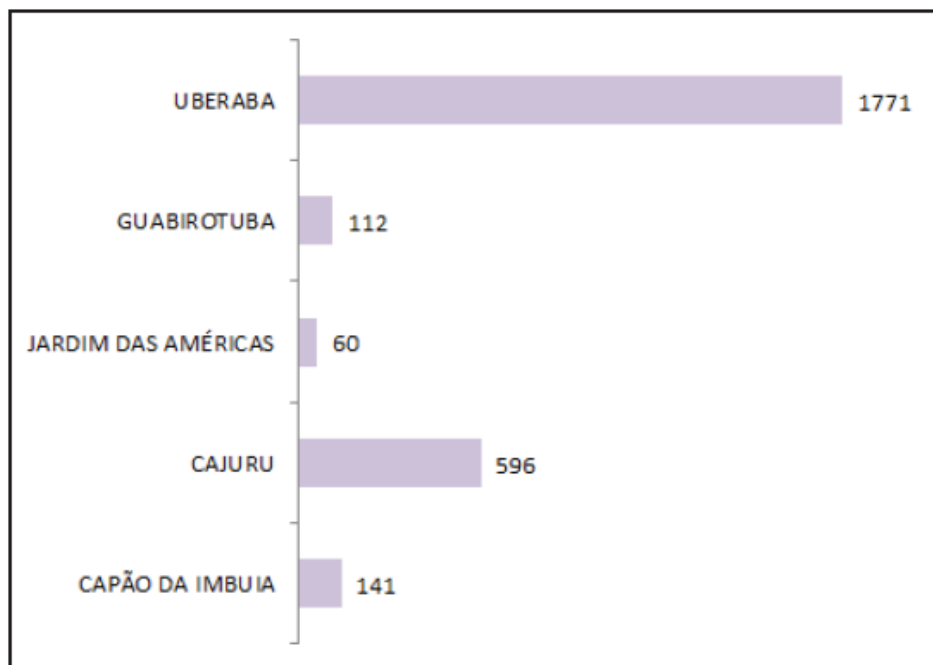
No período entre 2008 e 2012, foram construídas 7.965 unidades habitacionais na regional, predominando as unidades horizontais, sobrados e residências unifamiliares, com 5.285 unidades. No mesmo período foram emitidas liberações para a construção de 2.680 unidades habitacionais do tipo “apartamento” (IPPUC, 2013). Apesar da tendência da cidade à verticalização, as construções térreas ainda predominam na regional Cajuru.

**Gráfico 9 - Quantidade de unidades residenciais tipo casa liberadas entre 2008 e 2012 por bairro**



(Fonte: IPPUC, 2013)

**Gráfico 10 - Quantidade de unidades residenciais tipo apartamento liberadas na regional Cajuru entre 2008-2012 por bairro**



(Fonte: IPPUC, 2013)

Independente da classificação da habitação, é evidente o número bastante elevado de liberações para construção em relação aos demais bairros, isso demonstra o dinamismo do bairro Uberaba, se destacando na Regional do Cajuru.

#### 4. 3. 2 A questão da irregularidade habitacional

O fenômeno das “ocupações irregulares” marcou a cidade de Curitiba com o adensamento das regiões mais periféricas, sobretudo a partir dos anos 1980. Como alternativa para “contornar” o problema, o município trabalhou, nos últimos anos, para urbanizar as áreas ocupadas, implantando equipamentos comunitários e realocando a população situada em áreas de risco (CURITIBA, 2009). O objetivo era promover a urbanização paralelamente à recuperação ambiental e à regularização fundiária.

No entanto, a tradição do planejamento urbano de Curitiba é orientada para manter o título de “cidade modelo”. A realocação da população em área de risco segue cada vez mais em direção à periferia, reforçando o “cinturão de pobreza”, tão negligenciado pelo planejamento da cidade.

A regional Cajuru possui 45 ocupações irregulares com 11.515 domicílios e 44.356 habitantes, que correspondem a pouco mais de 2,5% da população da cidade. Os bairros Cajuru e Uberaba foram os que mais apresentaram domicílios e aglomerados subnormais.

**Tabela 3 - Ocupações irregulares - Regional Cajuru**

BAIRRO	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO	NOME
CAJURU	1251	4816	AUTÓDROMO
CAJURU	196	755	BETEL
CAJURU	783	3015	CENTENÁRIO II
CAJURU	546	2102	FLORIANÓPOLIS
CAJURU	955	3677	MENINO JESUS
CAJURU	827	3184	CAJURU I
CAJURU	250	983	NATAL
CAJURU	86	331	NATALIA
CAJURU	108	416	OESTE
CAJURU	40	154	SANTÍSSIMA TRINDADE B
CAJURU	1272	4897	SÃO DOMINGOS
CAJURU	661	2545	S. J. DEL REY

CAJURU	873	3361	S. DOMINGOS AGRÍCOLA
CAJURU	140	539	CAMARGO
CAJURU	45	173	FÁTIMA
CAJURU	110	424	CAJURU VIII
CAJURU	527	2029	CAJURU II
CAJURU	175	674	AUTODROMO II
CAJURU	25	96	PROLOCAR CAJURU
CAJURU	15	58	PROLOCAR CAJURU VIII
CAJURU			CASA DE PEDRA
<b>SUB TOTAL</b>	<b>8885</b>	<b>34229</b>	
CAPÃO DA IMBUIA	25	96	PINHEIRÃO
CAPÃO DA IMBUIA	71	273	TARUMÃ II
CAPÃO DA IMBUIA	55	212	VILA 46
CAPÃO DA IMBUIA	16	62	ÁREA NOVA
CAPÃO DA IMBUIA	12	46	PROLOCAR ARAGUAIA
CAPÃO DA IMBUIA			VILA SANTA ANASTÁCIA
<b>SUB TOTAL</b>	<b>179</b>	<b>689</b>	
UBERABA	169	651	LORENA
UBERABA	28	108	MARQUES
UBERABA	5	19	PETRÓPOLIS
UBERABA	261	1005	SOLITUDE II E III
UBERABA	53	204	UBERABA DE CIMA
UBERABA	891	3430	JARDIM ICARAY
UBERABA	800	3080	UNIÃO
UBERABA	64	246	SOFIA
UBERABA	50	193	VILA 49
UBERABA	50	193	VILA 51
UBERABA	50	193	VILA 62
UBERABA	13	50	PROLOCAR VL. GERMANO
UBERABA	7	27	PROLOCAR VL. RIBAS
UBERABA	10	39	PROLOCAR OURO VERDE
UBERABA			VL. CAIRO
UBERABA			CAMPO MARCÃO
UBERABA			ÁREA DO MUNICÍPIO
UBERABA			VILA COCOS
<b>SUB TOTAL</b>	<b>2451</b>	<b>9438</b>	

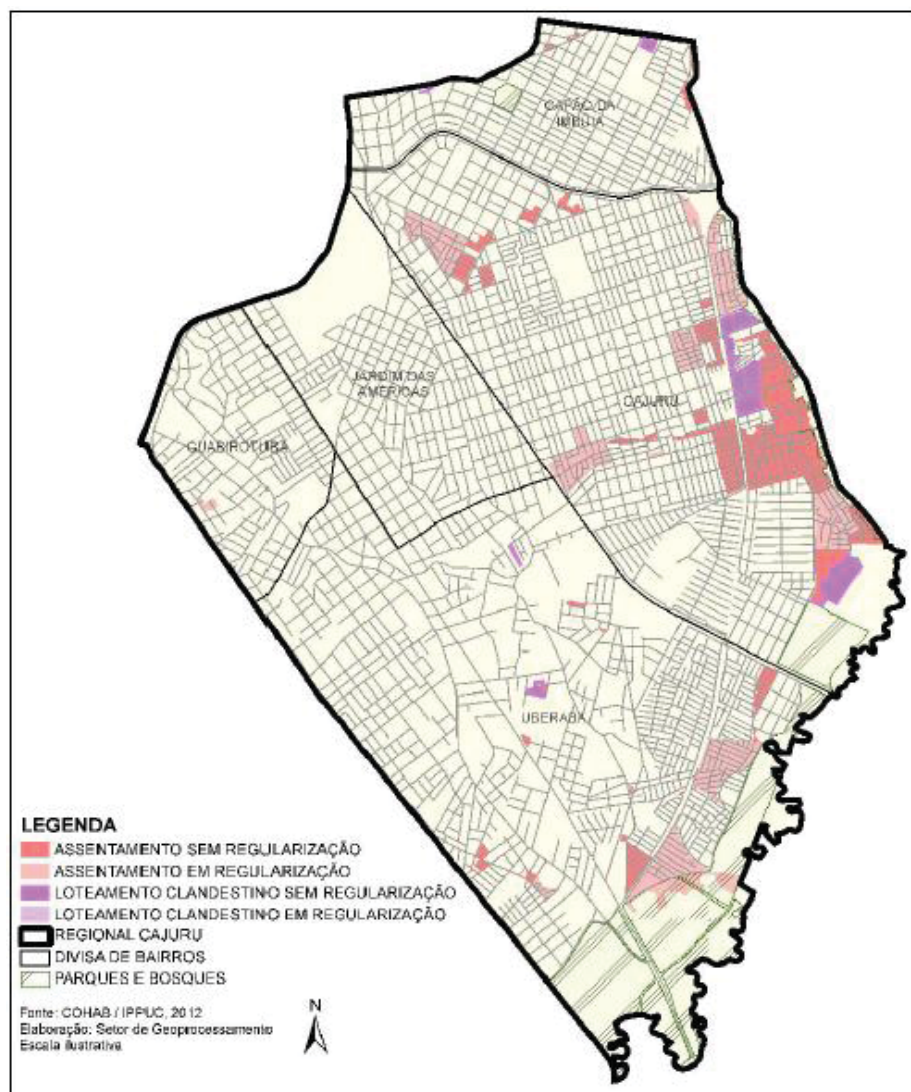
(Fonte: IPPUC e COHAB/CT (levantamentos 2005 e 2010) e IBGE (Censo 2010))

O bairro com maior número de ocupações é o Cajuru, com 21 identificadas, somando 8.885 domicílios e 34.229 habitantes. O bairro Uberaba é o segundo bairro

com o maior número de ocupações irregulares, com 18 ocupações, 2.451 domicílios e 9.438 habitantes. O Capão da Imbuia possui seis ocupações irregulares com 179 domicílios e 689 habitantes. O Jardim das Américas e o Guabirota não possuem ocupações irregulares (IPPUC, 2013).

As áreas que apresentam situações de risco são, na maioria das vezes, as regiões periféricas. As piores situações referentes à ocupações irregulares foram as localizadas em áreas de preservação ambiental (APA), nos bairros Cajuru e Uberaba.

**Mapa 4 - Ocupações irregulares - Regional Cajuru - 2012**



(Fonte: IPPUC, 2013)

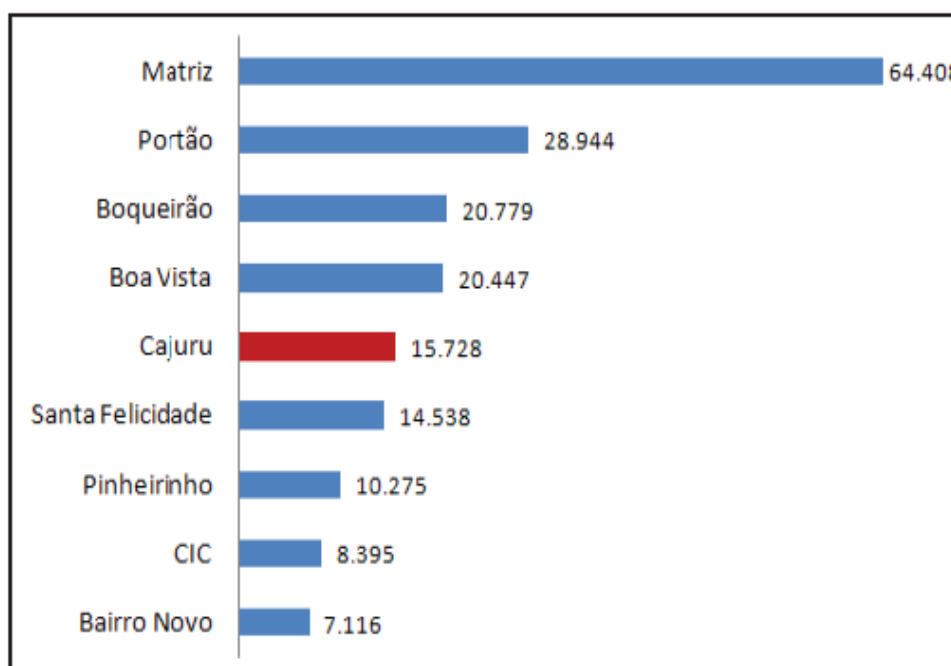
A expansão das áreas de ocupação irregular acompanhou a expansão do município de Curitiba, no sentido de saturação da sua capacidade de suporte, tendo em vista problemas de insalubridade e atendimento aos serviços básicos oferecidos

à população. A partir dos anos 2000, começaram a surgir processos de desapropriação na região, tomando como ferramenta para legitimar esse discurso, as leis de meio ambiente e uso e ocupação do solo, alegando o uso inapropriado da região, tido como área de preservação permanente.

#### 4. 4. ATIVIDADES ECONÔMICAS

Conforme os dados levantados pelo IPPUC até o ano de 2011, a regional Cajuru possuía 15.728 estabelecimentos formais exercendo atividades econômicas. Essa quantidade corresponde a 8,25% do total de Curitiba (IPPUC, 2013).

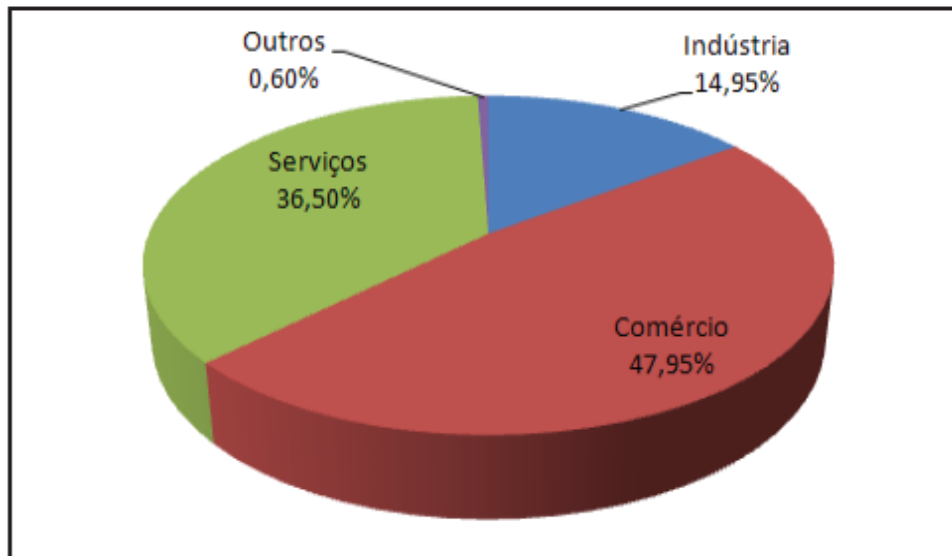
**Gráfico 11 - Estabelecimentos econômicos por administração regional - 2011**



(Fonte: IPPUC, 2013)

As atividades econômicas foram separadas em três setores: comércio, serviço e indústria. O setor comercial representa a maior atividade, com 47,95% dos estabelecimentos.

**Gráfico 12 - Distribuição dos setores econômicos na regional Cajuru - 2011**



(Fonte: IPPUC, 2013)

O Bairro Cajuru concentra 36,28% do total dos estabelecimentos da Regional, porém o Bairro Capão da Imbuia, com aproximadamente sete estabelecimentos por hectare, tem a maior concentração e o Bairro Uberaba a menor, com três estabelecimentos por hectare.

#### 4. 5. POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIONAL

##### 4. 5. 1. Transporte público

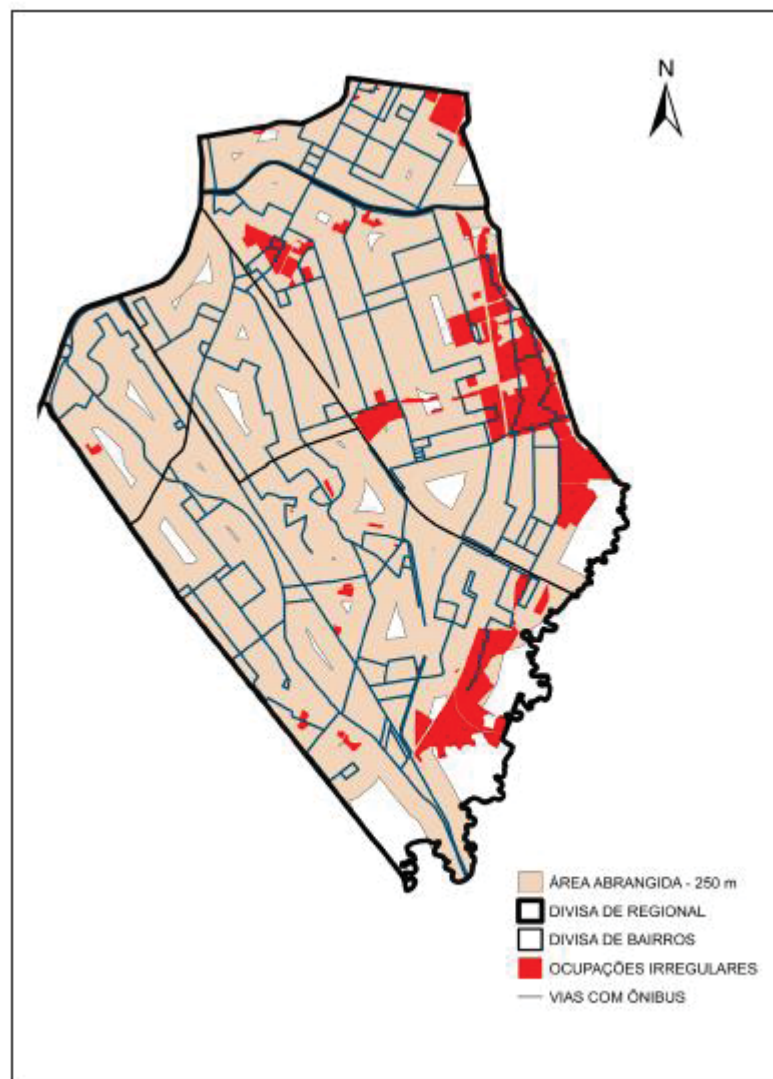
A estrutura de transporte público da regional do Cajuru conta com três terminais da RIT - Rede Integrada de transportes: o Terminal do Capão da Imbuia, o Terminal do Centenário e o Terminal Vila Oficinas. O serviço atende aproximadamente 95% da população que mora a até 250 metros das linhas de ônibus (IPPUC, 2013).

Tabela 4 - Porcentagem da população morando próximo às linhas de ônibus

REGIONAL CAJURU			
Bairro	População	População morando a até 250 m das linhas de ônibus	Percentual
Capão da Imbuia	20.473	19.553	96%
Cajuru	96.200	92.163	96%
Jardim das Américas	15.313	14.826	97%
Guabirota	11.461	10.600	92%
Uberaba	72.056	68.522	95%
<b>Total</b>	<b>215.503</b>	<b>205.664</b>	<b>95%</b>

(Fonte: IPPUC, 2013)

Mapa 5 - Áreas a até 250m das linhas de ônibus na regional Cajuru



(Fonte: IPPUC, 2013)

#### 4. 5. 2. Segurança pública

Um dos indicadores utilizados para analisar a segurança da regional Cajuru foi o número de ocorrências de homicídios dolosos (quando o ato é intencional), com base nos inquéritos da polícia civil entre os anos de 2010 e 2012. A regional apresentou uma redução de 4,2% no número de homicídios dolosos, número bastante pequeno em relação à taxa de redução em todo o município, que foi de 20%. Mesmo apresentando uma diminuição dos homicídios, o número ainda permanece bastante elevado, sendo o bairro Cajuru o que apresentou o maior número de ocorrências.

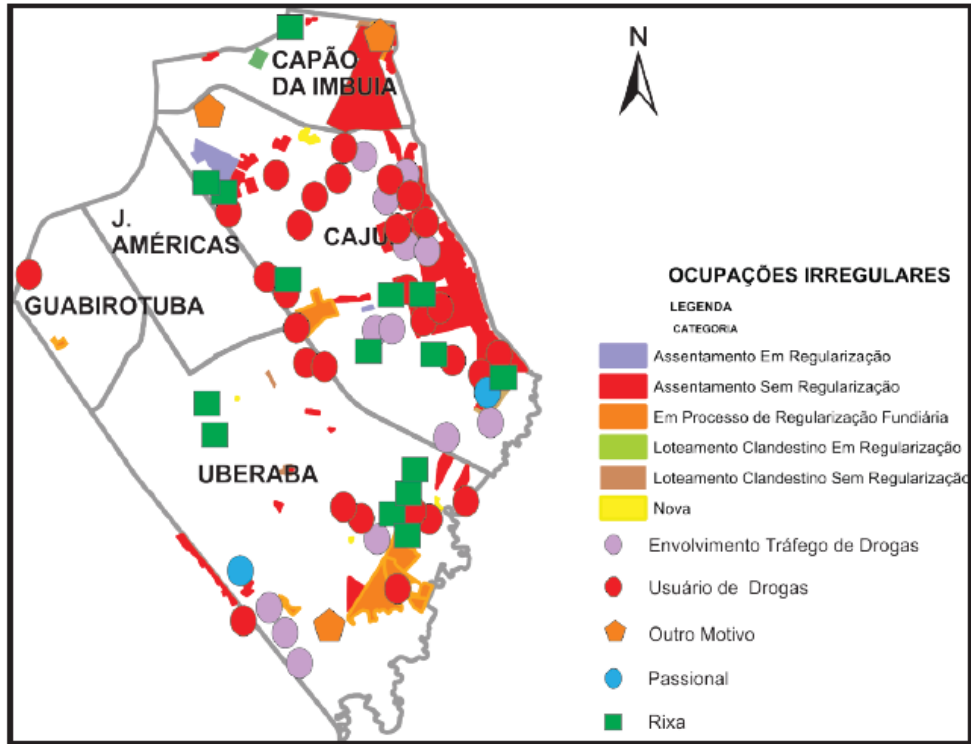
**Tabela 5 - Número de ocorrências de homicídios dolosos segundo o método - 2012**

BAIRROS	MÉTODO	TOTAL POR MÉTODO	TOTAL POR BAIRRO
Cajuru	Afogamento	1	48
	Arma de Fogo	35	
	Força corporal	6	
	Objeto Contundente	3	
	Objeto Cortante Penetrante	3	
Capão da Imbuia	-	0	0
Guabirota	Arma de Fogo	2	4
	Objeto Contundente	1	
	Objeto Cortante Penetrante	1	
Jardim das Américas	Arma de Fogo	1	1
Uberaba	Arma de Fogo	30	37
	Fogo / Chamas	1	
	Força corporal	2	
	Objeto Contundente	1	
	Objeto Cortante Penetrante	3	
<b>TOTAL</b>		<b>90</b>	

(Fonte: SESP – Delegacia de Homicídios, IPPUC, 2013)

Quanto à distribuição espacial das ocorrências, em 2010 o IPPUC georreferenciou as ocorrências registradas na secretaria de homicídios e identificou uma maior concentração dos casos nas áreas de ocupação irregular, principalmente pelos motivos de tráfico de drogas, uso de drogas e rixas. As vítimas das ocorrências foram adultos (25 a 59 anos) em 53% das ocorrências e jovens (15 a 24 anos) em 43% delas.

**Mapa 6 - Ocupações irregulares e ocorrências de homicídios dolosos registrados pela delegacia de homicídios - Regional Cajuru - 2010**



(Fonte: SESP – Delegacia de Homicídios, IPPUC, 2013)

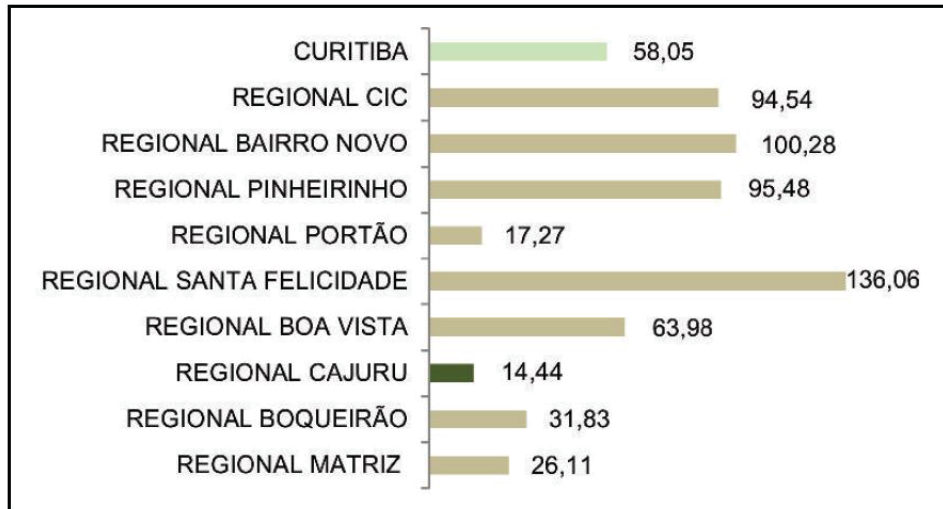
O Mapa acima mostra uma concentração das ocorrências nas áreas mais periféricas da regional. São as regiões mais populosas e carentes de serviços públicos. O mapa permite estabelecer uma relação entre as regiões periféricas, coincidentes com as áreas de ocupação irregular, onde se verifica o aumento da violência e a redução da segurança. Esse é um exemplo de como a configuração e a estruturação do espaço urbano gera conflitos e cria cenários preocupantes.

#### 4. 6. MEIO AMBIENTE

##### 4. 6. 1. Áreas verdes

A Regional Cajuru tem 3.336.172 m<sup>2</sup> de área verde, contribuindo com 3,3% do total da cidade. Com 14,44 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, tem o menor indicador entre as regionais.

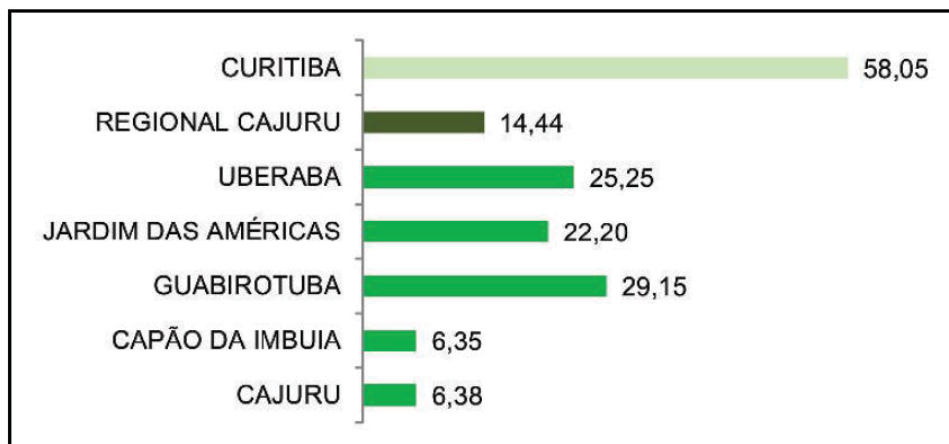
**Gráfico 13 - Área verde por habitante (m<sup>2</sup>/Hab) - Regionais - 2010**



(Fonte: SMMA, 2010; IPPUC, 2013)

O Uberaba é o bairro com maior extensão em áreas verdes, com 1.819.738 m<sup>2</sup>, correspondendo a 54,5% do total de área verde da Regional. Entretanto, a proporção de áreas verdes por habitante deste bairro (25,25 m<sup>2</sup>/hab) ainda é bastante inferior à registrada no município. Cajuru e Capão da Imbuia são os bairros mais densamente povoados e também são os que apresentaram a menor proporção de áreas verdes por habitante: 6,38 m<sup>2</sup>/hab e 6,35 m<sup>2</sup>/hab respectivamente (IPPUC, 2013).

**Gráfico 14 - Áreas verdes por habitante nos bairros da Regional Cajuru (m<sup>2</sup>/Hab)**



(Fonte: SMMA, 2010; IPPUC, 2013)

A Regional Cajuru, com 594.530 m<sup>2</sup> de áreas verdes públicas, contribui com 10% do total da cidade. Deste montante, cerca de 70% está localizado no bairro

Uberaba - em decorrência da contribuição dos Parques da Imigração Japonesa e do Iguaçu, o que resulta em uma proporção de 6,90 m<sup>2</sup>/hab. A proporção encontrada na Regional como um todo foi de 2,76 m<sup>2</sup> de área verde pública por habitante, um pouco inferior ao índice municipal, que é igual a 3,36 m<sup>2</sup>/hab. (IPPUC, 2013).

Para a obtenção destes dados, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e o IPPUC, consideraram como áreas verdes públicas, os maciços vegetais localizados em equipamentos relacionados ao meio ambiente (parques, praças, jardinetes, eixos de animação, bosques, jardins ambientais, largos e núcleos ambientais).

A Regional do Cajuru comporta a Área de Preservação Ambiental (APA) do Iguaçu, criada em 1991 e atualmente regulamentada pelo Decreto 192/2000. O Parque Iguaçu é a área localizada ao longo do Rio Iguaçu, definida no primeiro Plano Diretor como instrumento para controle de cheias.

Os dados que caracterizam a Regional evidenciam diversos aspectos de vulnerabilidade, como a questão das ocupações irregulares, sendo parte delas localizadas em Área de Preservação Ambiental, bem como as informações a respeito de renda e das políticas públicas. Este cenário permite compreender de onde partem as reivindicações populares colocadas em pauta na revisão do Plano Diretor.

## **5. O REFLEXO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL**

O presente capítulo tem por objetivo compreender como as demandas sociais, identificadas no processo de revisão do Plano Diretor, entraram e, se efetivamente entraram, na agenda do Poder Executivo Municipal, especificamente as relacionadas à Regional Administrativa do Cajuru.

Para responder a tal questão, foram utilizados como fonte de dados para a análise, os documentos disponibilizados pela Prefeitura, no seu intuito de atender os critérios de transparência, quais sejam: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Relatório de Investimentos. O documento do Processo de Prestação de Contas do exercício de gestão, divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado, também se constituiu como base de dados fundamental para o desenvolvimento desse capítulo e melhor entendimento do funcionamento do sistema público municipal. Ainda, o livro publicado pelo Professor Dennison de Oliveira (2000), que forneceu a base teórica para legitimar a conclusão desse capítulo.

A estrutura, portanto, desse capítulo, se inicia apresentando o resultado das contribuições da população, elencando os principais temas citados. Em seguida, é feito um detalhamento de como a Prefeitura Municipal de Curitiba viabilizou a participação social no processo de revisão do Plano Diretor, em atendimento às determinações do Estatuto da Cidade, seguido das previsões orçamentárias e execução do orçamento. Por fim, é feita uma análise dos dados, com o intuito de identificar o atendimento das demandas populares, em especial a pertencente à Regional Administrativa do Cajuru, colocando em questão a forma como os interesses políticos se manifestam em detrimento dos interesses da população.

### **5. 1. DEMANDAS DA POPULAÇÃO DA REGIONAL DO CAJURU**

Em atendimento à Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 - o Estatuto das Cidades, realizou-se em Curitiba, em 2014, a segunda revisão do Plano Diretor da cidade, prevista para acontecer com intervalos de 10 anos. O principal objetivo da revisão é atualizar as diretrizes que orientam o planejamento da cidade à adequação da expansão urbana e às demais alterações que derivam desse processo.

O Estatuto das Cidades exige que haja a participação de toda a comunidade no processo de revisão do Plano. Para tanto, a Prefeitura de Curitiba, articulada através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), desenvolveu uma série de atividades que contemplavam a participação social e propunha uma discussão horizontalizada acerca dos principais problemas da Cidade.

Em 28 de março de 2014 se iniciou efetivamente o processo de revisão, tendo lugar a primeira audiência pública, realizada no Salão de Atos do Parque Barigui e a partir de então, se sucederam as demais 18 audiências nas regionais administrativas, tendo sido realizadas duas audiências por regional, em um período que se estendeu até 29 de setembro de 2014, data em que foi realizada a última audiência pública. Durante esse período, outras duas modalidades de levantamento de dados foram utilizadas: as oficinas e o *hotsite* do Plano Diretor.

As oficinas realizadas nas regionais foram pensadas com o propósito de alcançar três objetivos: capacitar a população para a participação da revisão do Plano Diretor, detectar qual a percepção da comunidade sobre a cidade e sua Regional e identificar a visão da comunidade a respeito da cidade e da Regional que desejam.

Paralelamente às oficinas, entre 12 de abril e 12 de setembro de 2014, a Prefeitura Municipal disponibilizou um canal digital, denominado “Portal do Plano Diretor”, para divulgar informações sobre o Plano Diretor e coletar as contribuições da comunidade. Essa ferramenta, o *hotsite* (endereço eletrônico), permitia a participação dos sujeitos que não tivessem acesso às audiências públicas, através da internet<sup>11</sup>, assegurando o direito de participação a toda a comunidade. As contribuições coletadas por meio do Portal do Plano Diretor constituíram a base de dados utilizada para a elaboração do informativo com o levantamento geral das demandas da comunidade, organizado de acordo com as principais reivindicações de cada Regional.

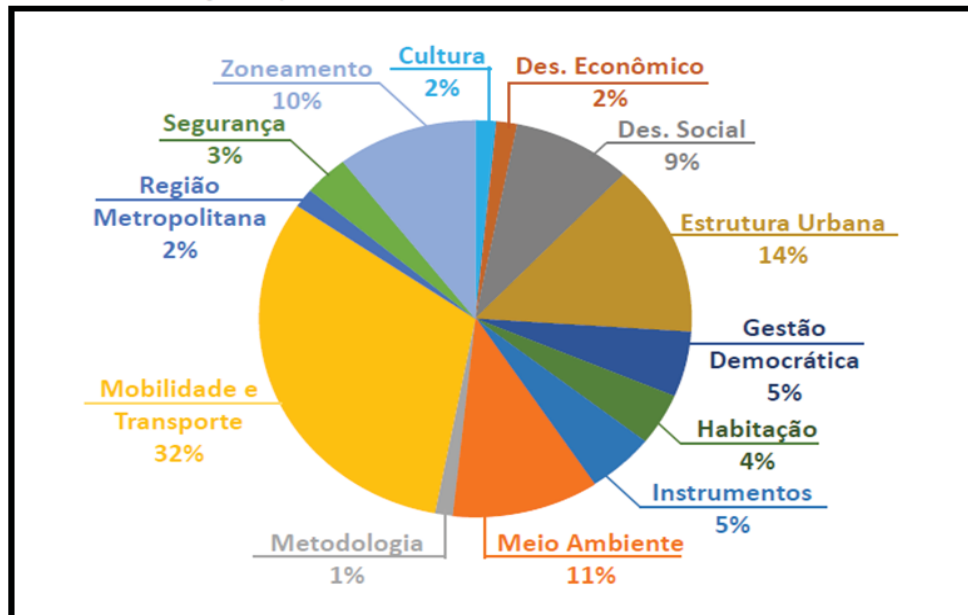
Os gráficos seguintes, representam os cinco temas que mais se destacaram<sup>12</sup> nas contribuições populares, sugerindo a existência uma carência maior em relação a esses serviços públicos.

---

<sup>11</sup> Cabe aqui colocar em questão a população mais fragilizada que não possui acesso à internet e tampouco possui voz nas audiências públicas. População essa que já possui longo histórico de negligência por parte dos órgãos públicos, na inclusão de suas demandas no Plano Diretor.

<sup>12</sup> Foi incluído o tema “segurança pública”, admitindo seu alto grau de relevância.

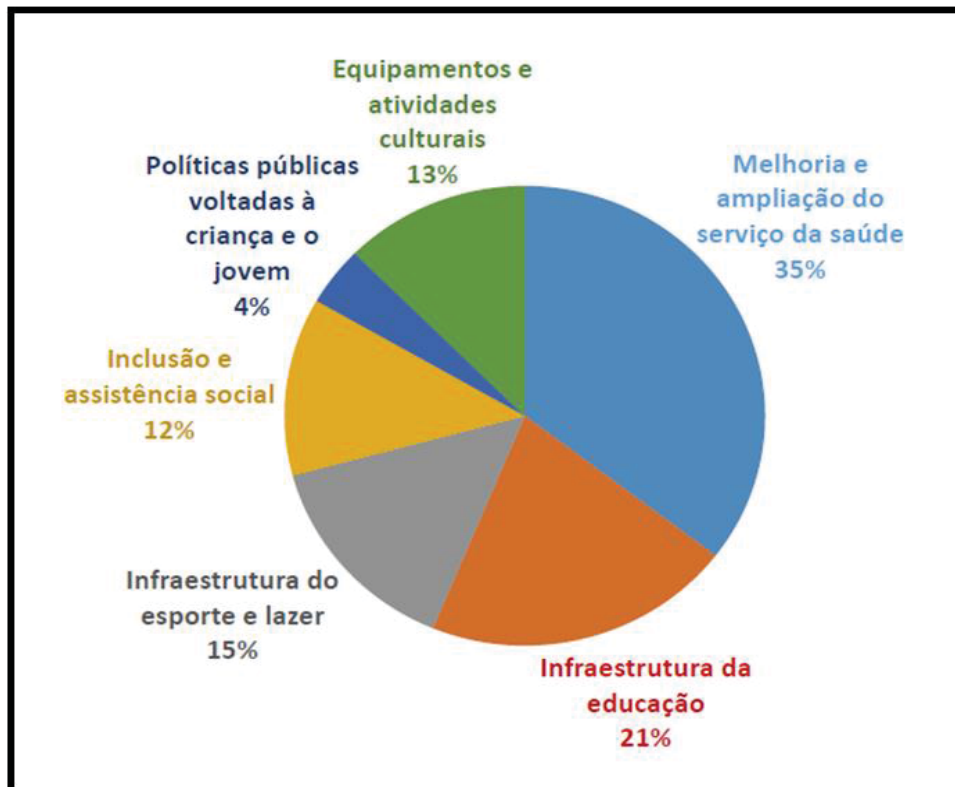
**Gráfico 15 - Contribuições: Audiências e Portal Web**  
(percentual de contribuições por tema)



(Fonte: IPPUC, 2014)

O gráfico acima, representa o percentual total, por tema, das contribuições feitas através do *hotsite* do Plano Diretor. Desse total, 32% trouxeram questões relacionadas à mobilidade e transporte, 14% à estrutura urbana, 11% ao meio ambiente, 9% ao desenvolvimento social e 3% em relação ao tema segurança.

Gráfico 16 - Contribuições: Audiências e Portal Web - Desenvolvimento Social

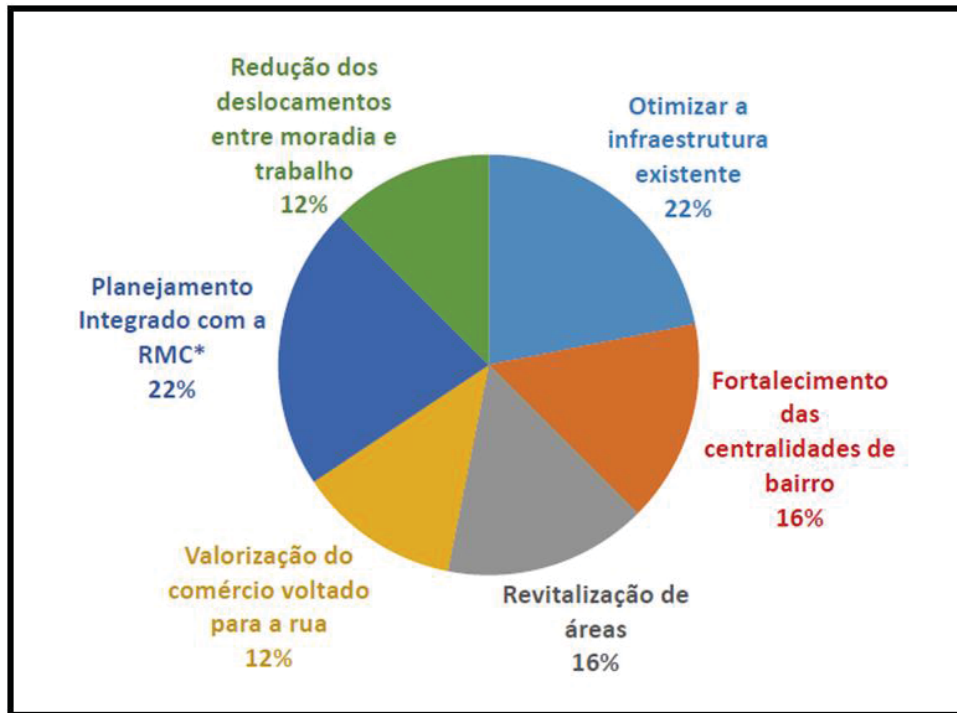


(Fonte: IPPUC, 2014)

Em relação ao tema “Desenvolvimento Social”, 35% das contribuições estavam relacionadas à melhoria e ampliação do serviço de saúde municipal, o que demonstra uma deficiência nas políticas públicas municipais de saúde, no atendimento à totalidade da população residente no bairro. Em contrapartida, o tema “Políticas públicas voltadas à criança e o jovem”, apareceu em apenas 4% das contribuições, isso sugere uma baixa insatisfação da população em relação ao mesmo.

O Portal do Futuro Cajuru, criado em 2013, na gestão do prefeito Gustavo Fruet, é um exemplo de operacionalização das políticas voltadas à criança e o jovem, em Curitiba, e pode ter contribuído para a eficácia dessas políticas.

Gráfico 17 - Contribuições: Audiências e Portal Web - Estrutura Urbana

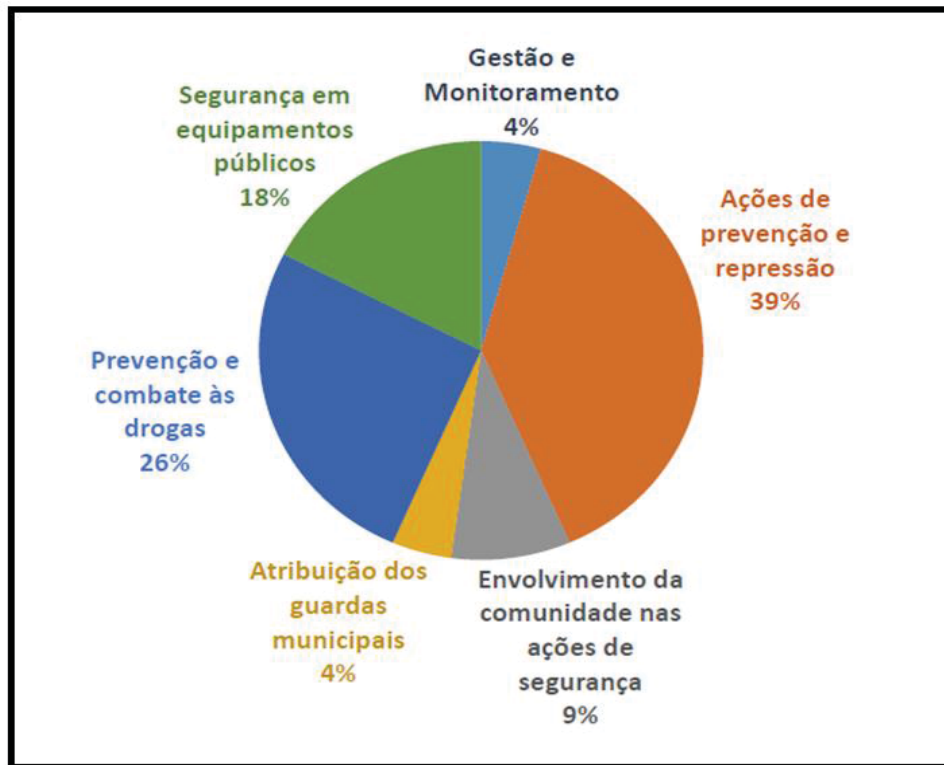


(Fonte: IPPUC, 2014)

O tema “estrutura urbana”, reiterou a otimização da infraestrutura existente em 22% das contribuições, ao mesmo tempo resgatou as demandas pelo planejamento integrado com a região metropolitana de Curitiba, tema esse responsável por 1/3 de todas as contribuições vindas da Regional.

Ainda nesse tema, 12% das contribuições estavam relacionadas à diminuição dos deslocamentos entre moradia e trabalho, o que sugere que a oferta de trabalho em outros bairros seja mais atrativa, apontando a ausência de uma política de geração de emprego local.

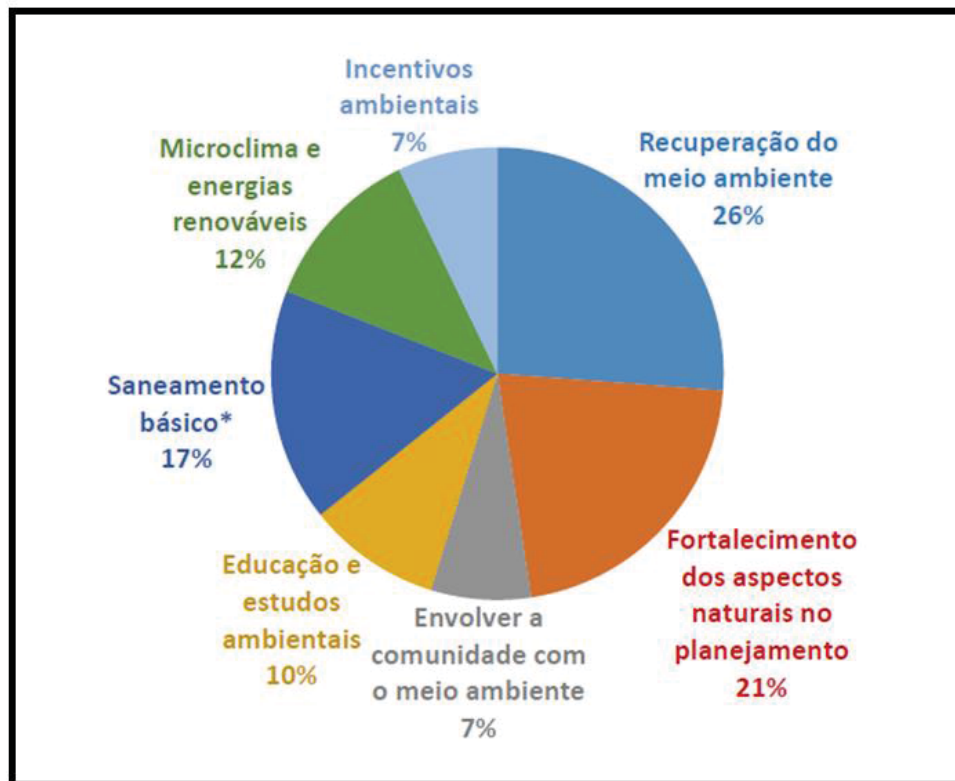
Gráfico 18 - Contribuições: Audiências e Portal Web - Segurança



(Fonte: IPPUC, 2014)

Quanto ao tema “segurança”, a grande maioria se expressou sobre ações de prevenção e repressão, e, ainda, sobre a prevenção e combate às drogas. Ambos os temas giram em torno do tráfico e consumo de drogas, problemas geralmente relacionados às regiões periféricas e fragilizadas. Não faço aqui essa relação, no entanto, é pertinente pensar que uma região carente de estrutura e políticas públicas de assistência social, dê abertura a essas práticas.

Gráfico 19 - Contribuições: Audiências e Portal Web - Patrimônio Ambiental



(Fonte: IPPUC, 2014)

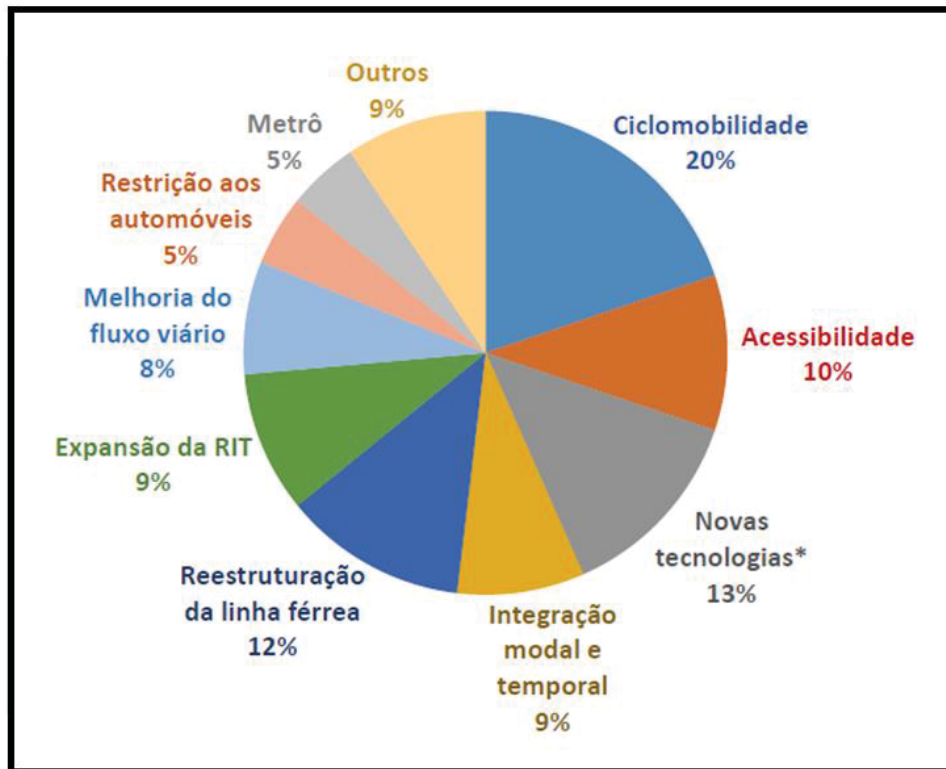
A preocupação ambiental foi o terceiro tema mais apontado na Regional Administrativa do Cajuru, no entanto, foi a regional que mais obteve contribuições acerca deste tema, em relação as informações de todas as demais regionais.

A recuperação do meio ambiente foi o motivo de 26% das contribuições, evidenciando um desconforto da população em relação à degradação do meio ambiente no bairro.

Os problemas ambientais, nesse caso, podem estar relacionados às ocupações irregulares que, além de se situarem em Áreas de Preservação Ambiental (APA), tem sua estrutura de esgotamento sanitário limitada, ocasionando a disposição inadequada de resíduos sólidos, bem como dos efluentes domésticos.

O caso da Regional Administrativa do Cajuru apresenta um problema socioambiental, na medida em que a resistência pelo direito à moradia, ainda que de forma irregular, gera impactos ambientais negativos que reverberam na própria qualidade de vida dos moradores.

Gráfico 20 - Contribuições: Audiências e Portal Web - Mobilidade e Transporte



(Fonte: IPPUC, 2014)

Quanto à mobilidade e transporte, com 20% das contribuições, aparece o termo “ciclomobilidade”, referente ao transporte alternativo, com o uso de bicicletas. Há que considerar, que a malha cicloviária de Curitiba, foi pensada no intuito de atender os usuários de bicicleta para fins de lazer, uma vez que foi desenvolvida ligando diversos parques da cidade. No entanto, as ciclovias de Curitiba não foram planejadas para outras necessidades, quer seja o deslocamento até o trabalho.

## 5. 2. A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL

Desse conteúdo sistematizado se originaram as propostas de alteração do Plano Diretor, propostas estas que foram incluídas no Plano Plurianual de Curitiba (PPA), definido para o exercício de 2014 a 2017.

O Plano Plurianual é um documento instituído por meio de Lei Municipal que estabelece, para o período em questão, os programas temáticos com seus respectivos objetivos; programas de gestão, manutenção e serviços públicos; diretrizes estratégicas; indicadores e recursos.

Em dezembro de 2013 foi aprovada a Lei que instituía o Plano Plurianual 2014 - 2017, que entrou em vigor em janeiro de 2014. Após o período de revisão do Plano Diretor, em dezembro de 2014, foi aprovada uma nova Lei, que retificava o texto original do Plano Plurianual, incluindo, nas suas metas, o atendimento às alterações do Plano Diretor, de acordo com os principais temas identificados nas contribuições da comunidade. Entretanto, os objetivos incluídos se deram de forma genérica e não detalhada, não especificando as Regionais Administrativas, o que poderia ser interpretado como falta de comprometimento e ausência de responsabilidade com problemas pontuais das Regionais.

De acordo com a Lei nº 14.574, de 11 de dezembro de 2014, que inclui e altera as iniciativas dos Programas de Governo, instituídos pela Lei nº 14.371, de 9 de dezembro de 2013, o Plano Plurianual, foram feitas as seguintes alterações:

<b>Dimensão Estratégica</b>	<b>Programa Temático</b>	<b>Alterações no Plano Plurianual</b>
Desenvolvimento Social	Programa Curitiba mais humana	No item 1.4. na página 44 “Principais Iniciativas”: Incluir: Reformar e ampliar equipamentos sociais. Incluir: O CRAS Vila Verde na iniciativa “Construir os CRAS: Bairro Alto, Iguape, Monteiro Lobato, Aurora/Formosa, Cachoeira”. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de equipamentos sociais.
	Programa Curitiba mais segura	No item 2.4. na página 48 “Principais Iniciativas”: Incluir: Reformar e ampliar equipamentos de segurança. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de equipamentos de segurança.
	Programa Curitiba mais saúde	No item 3.4. na página 53 “Principais Iniciativas”: Incluir: Reformar e ampliar equipamentos de saúde. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de equipamentos de saúde.
	Programa Curitiba mais educação	No item 4.4. na página 57 “Principais Iniciativas”: Alterar: Onde se lê: “Reformar e ampliar 11 CMEIs”, leia-se: reformar e ampliar equipamentos de educação infantil. Incluir: Ampliar unidades educacionais municipais. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de equipamentos educacionais.

		Incluir: Viabilizar sistema de repasse de recursos às unidades escolares da rede municipal de ensino.
	Programa Curitiba mais nutrição	No item 5.4. na página 62 “Principais Iniciativas”: Incluir: Ampliar equipamentos da rede municipal de abastecimento. Alterar: Onde se lê: “Reformar Armazéns da Família (Centenário e Bairro Alto)”, leia-se: “Reformar o Armazém da Família Centenário e reconstruir o Armazém da Família Bairro Alto”. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de equipamentos de abastecimento.
	Programa Viva mais Curitiba	No item 6.4. na página 65 “Principais Iniciativas”: Alterar: Onde se lê: “Reformar equipamentos culturais”, leia-se: “reformar e ampliar equipamentos culturais e de esporte e lazer”.
	Programa Portal do futuro	No item 7.4. na página 69 “Principais Iniciativas”: Incluir: Reformar e ampliar equipamentos destinados ao desenvolvimento integral de adolescentes e jovens.
Desenvolvimento Econômico	Programa Curitiba mais criativa	No item 8.4. na página 73 “Principais Iniciativas”: Alterar: Onde se lê: “Implantar Liceus Temáticos”, leia-se: “implantar, ampliar, reformar e adaptar Liceus de Ofícios/Temáticos.
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Programa Curitiba metrópole	No item 8.4. na página 73 “Principais Iniciativas”: Alterar: Onde se lê: “Implantar Liceus Temáticos”, leia-se: “implantar, ampliar, reformar e adaptar Liceus de Ofícios/Temáticos.
	Programa mobilidade urbana integrada	No item 10.4. na página 80 “Principais Iniciativas”: Incluir: Implantar calçadas e acessibilidade em vias públicas.

	Programa Curitiba mais verde	No item 11.4. na página 83 “Principais Iniciativas”: Incluir: Implantar parques de recepção de materiais recicláveis. Incluir: Implantar e reformar capelas mortuárias. Incluir: Desapropriar áreas para a implantação de obras de infraestrutura e drenagem de bacias hidrográficas. Alterar: Onde se lê: “Revitalizar o Horto da Barreirinha”, leia-se: “revitalizar o Horto da Barreirinha e outros”. Incluir: Revitalizar o Museu de História Natural.
Governança Participativa	Programa Curitiba participativa	No item 12.4. na página 89 “Principais Iniciativas”: Incluir: Viabilizar o Centro Administrativo do Município.

**Quadro 1 - Alterações realizadas no PPA de acordo com o Programa Temático.**

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

Como foi evidenciado, o Plano Plurianual estabelece metas genéricas e não define ações específicas, claras e bem estruturadas. Para localizar a efetividade das ações da Prefeitura no âmbito dos interesses sociais, se fez necessário analisar os documentos que preveem as diretrizes orçamentárias, bem como nos documentos que expressam o detalhamento das despesas municipais. Visto isso, o Relatório de Investimentos do Município permitirá fazer uma leitura dos gastos totais e do percentual de conclusão das ações realizadas pela Prefeitura, possibilitando a identificação dos temas que efetivamente entraram na agenda do Município e tiveram suas demandas atendidas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as diretrizes e prioridades que nortearão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo as metas físicas e os produtos a serem obtidos, de acordo com cada ação derivada dos Programas Temáticos previstos no Plano Plurianual, devendo, portanto, estar em consonância com o mesmo. No entanto, a LDO segue com a mesma metodologia de apresentação de metas utilizada pelo PPA, uma apresentação com ações mais desmembradas, porém com produtos definidos ainda de forma genérica.

**Figura 1 - Exemplo de Quadro extraído do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Curitiba, para 2015.**

<b>Função: 18 - GESTÃO AMBIENTAL</b>		
<b>Sub Função: 451 - Infraestrutura Urbana</b>		
<b>Programa: 0011 - PROGRAMA CURITIBA MAIS VERDE</b>		
	<b>Produto</b>	<b>Meta Física</b>
Ação: 1127 - REVITALIZAÇÃO DE PARQUES E BOSQUES	Parques e bosques revitalizados	3
Ação: 1138 - IMPLANTAÇÃO DE PARQUES E BOSQUES - SMMA	Parques e bosques implantados	2
Ação: 1141 - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES, BOSQUES E ÁREAS DE LAZER	Áreas desapropriadas	2
Ação: 1143 - IMPLANTAÇÃO DE PARQUES E BOSQUES - FMMA	Parques e bosques implantados	10

(Fonte: Lei nº 14.575/2014)

Como pode ser visto no exemplo acima, o produto e a meta física, deixam em aberto a possibilidade para a destinação de o recurso ser efetivada conforme o arbítrio da gestão. Na análise da LDO observa-se que o planejamento segmentado por Regional Administrativa, não é incorporado à sua elaboração, mas sim, os grandes Programas Temáticos.

A definição das ações, dos produtos e das metas, estabelecidas pela LDO, são a base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e define as despesas do Município para o exercício do ano em que esta entrar em vigor. Em Curitiba, a LOA é aprovada juntamente com um decreto que aprova o Quadro de Detalhamento da Despesa da Administração Municipal (QDD). O QDD resume o conteúdo da LOA, desmembrando as ações de acordo com a receita estimada para cada uma das funções à qual ela se destina. Entretanto, a “transparência” do orçamento previsto na LOA (resumido no QDD), é expressa por meio de códigos que se referem ao Órgão Municipal responsável por receber e repassar os recursos de acordo com os Programas Temáticos, seguido da Unidade de Gestão e por fim, da ação orçamentária específica à qual a destinação da receita foi prevista. A codificação da informação expressa nesses documentos impõe a essa pesquisa, a busca por detalhamentos em outras fontes<sup>13</sup>, uma vez que os códigos apresentados são gerais e podem ser citados em LOAs de qualquer exercício de gestão do Município.

<sup>13</sup> Os códigos foram inseridos no campo da ampla pesquisa da plataforma online, que hospeda o conteúdo referente à legislação do Município, disponibilizada pela Prefeitura. Essa pesquisa, no entanto, resultou em escassas respostas acerca dos códigos e suas correspondências.

O material disponível para a análise da previsão de aplicação dos recursos públicos de Curitiba, definido como sendo o mais representativo para o recorte temporal dessa pesquisa, foi a Lei nº 15.013 de 27 de dezembro de 2016, que estabelece o orçamento anual para o exercício de 2017, aprovada, ainda, na gestão do então Prefeito, Gustavo Bonato Fruet. Cabe justificar, que a escolha desse recorte ao invés da LOA definida para o exercício de 2015 ou mesmo a definida para 2016, toma como referência o período de elaboração da Lei, compreendendo que a LOA/2015, foi elaborada concomitante ao processo de revisão do Plano Diretor e, portanto, não teria as alterações do Plano contempladas no seu orçamento. A Lei nº 14.771/2015, que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor, por sua vez, foi sancionada em dezembro do mesmo ano, sendo incorporada, portanto, à elaboração da LOA para o exercício de 2017, que se deu no decorrer do ano de 2016.

Seguindo esse raciocínio temporal, compreendemos que o processo de Revisão do Plano Diretor, submeteu-se a um encadeamento de burocracias que permitiu ser pensado, juntamente com o orçamento anual, apenas para o exercício de 2017, momento esse em que se encerrou o Plano Plurianual 2014-2017 e se iniciou uma nova gestão Municipal, sob o comando do então Prefeito, Rafael Valdomiro Greca de Macedo.

### 5. 3. O CASO DA LOA 2017 E O LUGAR DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO CAJURU

A tabela a seguir elenca os valores previstos na Lei Orçamentária Anual, estimados para 2017, de acordo com o órgão administrativo:

**Tabela 6 - Orçamento previsto por Órgão Administrativo, de acordo com a LOA 2017.**

<b>GESTÃO FRUET</b>			
<b>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2017</b>			
<b>(elaborada no exercício de 2016)</b>			
<b>ÓRGÃO</b>	<b>ORÇAMENTO PREVISTO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>ORÇAMENTO PREVISTO</b>
Câmara Dos Vereadores	R\$148.778.000,00	Instituto de Pesquisa e Planejamento	R\$62.375.000,00

		Urbano de Curitiba – IPPUC	
Governo Municipal	R\$163.472.000,00	Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP	R\$11.873.000,00
Procuradoria Geral do Município	R\$52.342.000,00	Instituto Municipal de Turismo	R\$16.245.000,00
Secretaria Municipal da Comunicação Social	R\$17.454.000,00	Fundação Cultural de Curitiba	R\$56.895.000,00
Secretaria Municipal de Recursos Humanos	R\$429.996.000,00	Fundação de Ação Social	R\$91.842.000,00
Secretaria Municipal de Finanças	R\$102.546.000,00	Fundo de Urbanização de Curitiba	R\$888.938.000,00
Secretaria Municipal do Abastecimento	R\$39.094.000,00	Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba	R\$25.221.000,00
Secretaria Municipal da Educação	R\$1.569.105.000,00	Fundo Municipal da Saúde	R\$1.669.569.000,00
Secretaria Municipal do Meio Ambiente	R\$365.528.000,00	Fundo Municipal para Criança e o Adolescente	R\$13.911.000,00
Secretaria Municipal de Obras Públicas	R\$669.995.000,00	Fundo Municipal da Cultura	R\$13.467.000,00
Secretaria Municipal do Urbanismo	R\$36.823.000,00	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	R\$4.570.000,00
Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude	R\$45.311.000,00	Fundo Municipal de Assistência Municipal	R\$60.906.000,00
Secretaria Municipal da Defesa Social	R\$130.041.000,00	Fundo Municipal de Defesa Civil	R\$94.000,00
Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos	R\$3.108.000,00	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	R\$6.647.000,00
Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego	R\$6.409.000,00	Fundo Municipal do Trabalho	R\$154.000,00

Encargos Gerais do Município	R\$298.454.000,00	Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	R\$60.000,00
Secretaria Municipal de Trânsito	R\$126.133.000,00	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	R\$2.034.000,00
Secretaria Municipal de Planejamento e Administração	R\$34.833.000,00	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba	R\$1.046.895.000,00
Secretaria de Informação e Tecnologia	R\$94.316.000,00	Fundo Municipal Provisório de Previdência	R\$324.000.000,00
Reserva de Contingência	R\$20.566.000,00		

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

Com base em tais dados, entende-se que a Gestão de Gustavo Fruet estimou a aplicação da receita, de acordo com cada órgão administrativo, conferindo-os autonomia na destinação final dos recursos transferidos.

Como forma de verificar o atendimento ao orçamento previsto, na instância do executivo, analisou-se o Relatório de Investimentos de 2017, documento esse que elenca as ações orçamentárias, bem como o ano de início, seu estágio de desenvolvimento e os valores contratados. O Relatório dos Investimentos feitos em 2017 permite apurar o detalhamento das aplicações da receita do Município, destinadas de acordo com os Órgãos Municipais e seus Programas Temáticos.

No quadro a seguir, foram expressas apenas as ações ligadas à Regional Administrativa do Cajuru, o ano em que foram iniciadas, seu percentual concluído e o valor total contratado:

<b>GESTÃO GRECA</b>				
<b>RELATÓRIO DE INVESTIMENTOS 2017</b> (situação até abril de 2018)				
<b>PROGRAMA TEMÁTICO</b>	<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA EXECUTADA NA REGIONAL CAJURU</b>	<b>ANO</b>	<b>% SITUAÇÃO FÍSICA</b>	<b>VALOR CONTRATADO</b>
Programa Curitiba Mais Educação	CMEI União Ferroviária I	2014	34,09	R\$2.405.756,27
Programa Moro Aqui	Execução de obras de terraplanagem, drenagem do sistema viário, demolição de casas, limpeza das áreas desocupadas, recuperação de áreas degradadas, rede de água, esgoto e energia elétrica e construção de 174 unidades habitacionais na Vila Acrópole	2013	76,02	R\$18.913.046,33
Programa Viva Mais Curitiba	Desenvolvimento de projeto arquitetônico, elaboração de projetos complementares, orçamento e serviços de engenharia, estudos geotécnicos e sondagem para revitalização do Estádio Municipal de Beisebol	2015	78,07	R\$96.793,66
	Construção do Centro de Iniciação Esportiva Cajuru	2016	33,25	R\$5.161.056,13
Programa Curitiba Metrópole	Construção de 174 unidades habitacionais na Vila Acrópole e Moradias Alamanda	2016	6,2	R\$18.913.046,33
Programa Moro Aqui	Construção de 32 unidades habitacionais: Lote 1 Vila Savana 12 unidades, Vila Lorena 16 unidades e Jardim Primavera 4 unidades	2013	96,69	R\$1.189.765,12

**Quadro 2 – Ações orçamentárias executadas na Regional Cajuru, de acordo com o Relatório de Investimentos de 2017.**

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

De acordo com o quadro, podemos identificar apenas 6 ações orçamentárias relacionadas à Regional Cajuru, que ainda recebem investimento do Município, sendo a primeira iniciada no ano de 2013 e a última iniciada em 2016. Nenhuma ação orçamentária teve início, portanto, em 2017, na Regional Cajuru.

Sendo assim, identifica-se que as alterações feitas no Plano Diretor, após sua revisão, não tiveram impacto de qualquer natureza na realidade da Regional Cajuru, dentro do período do Plano Plurianual 2014-2017. A gestão municipal que sucedeu a revisão do Plano, não priorizou as demandas sociais que se manifestaram por meio do novo Plano Diretor.

De acordo com documento divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE), em 2018, referente à prestação de contas do Prefeito Rafael Greca, no exercício de 2017, a gestão não atendeu integralmente às propostas do Plano Plurianual. Ao mesmo tempo, o mesmo documento traz em anexo uma nota emitida pela Prefeitura de onde foi extraído o seguinte excerto:

“A Prefeitura Municipal de Curitiba, com sede no Município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, é composto pela administração direta do Poder Executivo e tem por finalidade essencial o cumprimento das suas contribuições constitucionais no atendimento das demandas que a sociedade exige” (CURITIBA, 2018, p.15).

A finalidade do Poder Executivo do Município, como foi divulgada pelo próprio, é o “[...] atendimento das demandas que a sociedade exige”. Para tal, o Município se baseou na Lei Orçamentária Anual, segundo expresso em nota anexa ao documento de prestação de contas:

“As atividades operacionais do Município de Curitiba durante o exercício de 2017 estão amparadas pela Lei Municipal nº 15.013, de 21 de dezembro de 2016 (Lei Orçamentária Anual – LOA) e pelas leis e decretos que autorizam os créditos adicionais abertos durante o exercício de 2017” (CURITIBA, 2018, p.15).

Nesse sentido, entende-se que a mesma Lei Orçamentária elaborada, pensando de forma conjunta a revisão Plano Diretor, incorporando suas novas ações e diretrizes, foi utilizada para basear o exercício da gestão financeira de 2017. No entanto, essas ações não se expressaram em sua totalidade, através do Relatório de Investimentos do mesmo período, para a Regional Cajuru.

<b>GESTÃO GRECA</b>				
<b>RELATÓRIO DE INVESTIMENTOS 2017</b> (situação até abril de 2018)				
<b>PROGRAMA TEMÁTICO</b>	<b>AÇÃO ORÇAMENTÁRIA EXECUTADA NA REGIONAL CAJURU</b>	<b>ANO</b>	<b>% SITUAÇÃO FÍSICA</b>	<b>VALOR CONTRATADO</b>
Programa Curitiba Mais Educação	Concluir obra remanescente CMEI Vila Verde II	2017	76,81	R\$368.839,34
Programa Curitiba Metrôpole	Contratação do remanescente da obra de construção do CMEI Vila Nori Pilarzinho	2017	29,35	R\$2.643.375,34
Programa Curitiba Metrôpole	Contratação de empresa para execução da recuperação ambiental/paisagismo na Vila Gramados	2017	29,85	R\$174.000,00
Programa Curitiba Metrôpole	Contratação de empresa para execução de 750m de pavimentação de vias públicas em diversas áreas de atuação da COHAB	2017	26,80	R\$901.485,80

**Quadro 3 – Ações orçamentárias executadas apenas em 2017, de acordo com o Relatório de Investimentos de 2017.**

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

Com exceção da ação orçamentária “contratação de empresa para execução de 750m de pavimentação de vias públicas em diversas áreas de atuação da COHAB”, pode-se identificar nas demais ações, a região específica da atuação. A COHAB atua, também, em regiões que integram a Regional Administrativa do Cajuru, no entanto, a falta de detalhamento da ação orçamentária não permite a identificação da execução específica do orçamento.

Essa ausência da efetivação das ações pode ser compreendida como um reflexo da atualização da LOA, realizada em 2017, na gestão do Prefeito Rafael Greca, com o intuito de entrar em consonância com a nova receita adquirida por meio de créditos adicionais para fins de suplementação. Tal fato se justifica, segundo nota

emitida pela prefeitura, em 2018, anexa ao processo de prestação de contas, com base no superávit financeiro por fontes e recursos, apurados no exercício anterior.

Considera-se aqui, que a execução das ações orçamentárias é elemento determinante na análise do cumprimento das metas físicas definidas no Plano Plurianual. Para tal, conforme solicitado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, foi realizada uma avaliação da gestão, sob organização da Controladoria de Finanças do Município. A avaliação da gestão, referente às metas do Plano Plurianual para o exercício de 2017, foi construída e monitorada conforme determinações institucionais do controle interno do Município.

Conforme demonstra a avaliação da gestão, considerando as adequações orçamentárias para o exercício de 2017, a execução orçamentário-financeira se deu por meio do poder executivo municipal, articulado através dos seguintes órgãos:

<b>Secretarias</b>
Governo Municipal
Procuradoria Geral do Município
Secretaria Municipal da Comunicação Social
Secretaria Municipal de Recursos Humanos
Secretaria Municipal de Finanças
Secretaria Municipal do Abastecimento
Secretaria Municipal da Educação
Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Secretaria Municipal de Obras Públicas
Secretaria Municipal de Urbanismo
Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude
Secretaria Municipal de Defesa Social
Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego
Secretaria Municipal de Trânsito
Secretaria Municipal da Administração
Secretaria de Informação e Tecnologia

**Quadro 4 - Órgãos contemplados na transferência de recurso, previstos no orçamento.**

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

Do total das ações destinadas às secretarias, identificaram-se retrações de metas financeiras orçamentárias atualizadas em relação às metas fixadas para os

seguintes órgãos: Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Recursos Humanos, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos e Secretaria Municipal de Trânsito. As demais secretarias foram contempladas com incrementos no orçamento, quais sejam: Secretaria do Governo Municipal, Secretaria Municipal da Comunicação Social, Secretaria Municipal do Abastecimento, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Obras Públicas, Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude, Secretaria Municipal de Defesa Social, Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego, Secretaria Municipal de Administração e Secretaria de Informação e Tecnologia (CURITIBA, 2018). Do total de programas vinculados às secretarias que receberam incrementação no orçamento, sete programas tiveram uma atualização positiva, conforme indica o quadro:

<b>Programas de Governo</b>	<b>Órgão Responsável</b>	<b>% Atualização</b>
Programa Curitiba Mais Humana	FAZ	23,10%
Programa Curitiba Mais Segura	SMDS	0,61%
Programa Curitiba Mais Saúde	SMS	12,59%
Programa Curitiba Mais Nutrição	SMAB	15,70%
Programa Portal do Futuro	FCC	8,66%
Programa Mobilidade Urbana Integrada	IPPUC	3,17%
Programa Curitiba Mais Verde	SMMA	11,37%

**Quadro 5 - Programas com atualização positiva no orçamento.**

Fonte: CURITIBA, 2018.

O Plano Plurianual, vigente entre 2014 e 2017, foi estruturado em quatro dimensões estratégicas: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Governança Participativa, sendo tais dimensões desmembradas em 12 Programas Temáticos. Segundo a Controladoria de Finanças, a eficácia da aplicação das políticas de governo, no atendimento às metas do PPA, se daria atingindo os resultados previstos para as dimensões estratégicas, quais sejam:

<b>Dimensão Estratégica</b>	<b>Resultados Esperados</b>
Desenvolvimento Social	Garantir o acesso aos direitos, visando à redução das desigualdades sociais, culturais, econômicas e territoriais e contribuir com o desenvolvimento humano que eleve a qualidade de vida, na direção de novos patamares de civilidade.
Desenvolvimento Econômico	Fortalecer a imagem da cidade como ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios e ampliar parcerias estratégicas para fins de desenvolvimento econômico do Município.
Desenvolvimento Urbano e Ambiental	Garantir mobilidade urbana e metropolitana de qualidade na cidade priorizando o transporte coletivo, melhorar a qualidade do espaço urbano com um planejamento unificado e articulado com a Metrópole e promover o desenvolvimento sustentável, incentivando a inclusão social associada à manutenção do meio ambiente equilibrado.
Governança Participativa	Ampliar e estimular a participação da sociedade nos diversos canais de comunicação pública municipal, aperfeiçoar os instrumentos de gestão e a capacidade de atendimento das demandas da população e dar transparência à aplicação dos recursos públicos.

**Quadro 6 – Dimensões Estratégicas: Resultados Esperados**

Fonte: CURITIBA, 2018; Elaborado pelo autor.

Ainda que 58,33% dos Programas Temáticos tenham recebido uma atualização positiva do orçamento, nenhum deles executou plenamente a totalidade de ações previstas no PPA.

Conforme a avaliação da gestão, no processo de prestação de contas, a análise das metas físico-financeiras definidas para o ano de 2017, resultou no desempenho de 77,69% das metas financeiras realizadas em relação às fixadas no PPA, e 76,23% em relação às ações atualizadas no decorrer do exercício (CURITIBA, 2018).

De acordo com a Prefeitura Municipal de Curitiba (2018), as ações incluídas no planejamento orçamentário para o desenvolvimento da atuação do município, que não alcançaram as metas previstas, foram justificadas pelo executivo municipal durante a avaliação de gestão. O quadro a seguir mostra a justificativa, seguida do número de ações não iniciadas ou não concluídas e a porcentagem em relação ao total.

Justificativa	Quantidade de ações não iniciadas/não concluídas	% em relação ao total de ações
Adequação orçamentária	38	23%
Alteração de projeto	18	11%
Atraso no encaminhamento do projeto	2	1%
Atraso em obras	3	2%
Problemas nos processos licitatórios	2	1%
Licitação em andamento	7	4%
Pagamento de reajustes / reequilíbrio	4	2%
Obra em execução	3	2%
Eficiência	0	0%
Licitação deserta	2	1%
Contingência de recursos	23	14%
Abertura de crédito adicional especial para procedimento licitatório	7	4%
Empenhado / não liquidado	19	12%
Em trâmite com a caixa	12	7%
Outros	16	10%
Aguardando liberação de recurso federal	9	5%

**Quadro 7 - Justificativas da não execução das ações orçamentárias no exercício de 2017.**

Fonte: Relatório de Execução das Ações por Programas Previstos no PPA; CURITIBA, 2018; Adaptado pelo autor.

A adequação orçamentária, portanto, foi a justificativa que mais se fez presente no que diz respeito à execução das ações previstas por programa temático no PPA. Do total de ações previstas, 22,31%, não alcançaram as metas físico/financeiras no exercício de 2017 (CURITIBA, 2018). A principal justificativa se baseou na transição de gestão, considerando que a Lei Orçamentária elaborada no

último ano de gestão de Gustavo Fruet não estava em conformidade com a receita do Município e que o orçamento previsto era insuficiente para atender às metas do Plano Plurianual, exigindo a necessidade então, da abertura de créditos adicionais, que foram possíveis, tendo em vista o superávit da receita municipal em 2017.

Não é pretendido nesse trabalho, no entanto, analisar superávits ou déficits, legados da gestão de Gustavo Fruet ou originados na gestão de Rafael Greca, mas compreender como as demandas sociais, identificadas a partir da revisão do Plano Diretor, entraram na agenda do executivo do Município, particularmente no que diz respeito à Regional Administrativa do Cajuru. Nesse caso, o que se nota é um movimento na tentativa de transferir as responsabilidades de uma gestão para outra, ao passo que as demandas da sociedade, em sua maioria, permanecem sem atendimento.

Em audiência pública da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, realizada no dia 27 de setembro de 2017, pela Câmara Municipal de Curitiba, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais do segundo quadrimestre de 2017, pelos poderes executivo e legislativo, foi levantada a questão da transferência das responsabilidades da gestão, em relação às finanças, em consecutivos exercícios:

[...] “O SR. PRESIDENTE: - Concedemos a palavra ao Vereador Tito Zeglin. – O Sr. Tito Zeglin: - Depois da preleção do Líder do Prefeito, só quero dizer que nós estamos aqui, vejam só, o Pier pediu para continuar a Sessão, a situação está incerta e todo mundo foi embora. Nós estamos em nove aqui, e continuo dizendo que a unanimidade é burra, tem que ter oposição também, e votamos com a consciência. Secretário, não quero ser repetitivo, só quero dizer uma coisa, você foi escolhido, não pelos seus olhos belos, pela barba aparada, mas porque você tem competência. Você tem competência! O Prefeito Rafael Greca viu na sua pessoa alguém que venha resolver os problemas das finanças, porque isso veio lá da gestão do Ducci, que passou para o Fruet, e o Fruet passou para o Greca, e eu quero estar vivo para ver como vai ficar daqui a três anos, porque a gente pensa que dias melhores virão, mas tudo indica que a situação vai ficar cada vez mais de mal a pior, e o senhor sabe muito bem disso. Tudo já foi falado, mas uma coisa que o senhor poderia nos esclarecer, não sei se o Vereador Jairo Marcelino comentou, é a respeito das emendas, se sobrou algum resto de dinheiro para o senhor fornecer lá para o Vice-Prefeito, para ele cumprir com algumas ruas, porque nós conversamos com moradores, apresentamos as emendas e até agora nada! Emenda para máquina recicladora. Por exemplo, a Rua Odair Pazello, que é uma emenda minha e, pelo que eu estou sabendo, esse ano não vai ser cumprida. É um desastre, porque precisamos de uma obra dessa natureza, porque isso já foi prometido lá atrás. Então, se tiver uma sobra, por favor, designe lá para a Secretaria de Obras, para a gente poder cumprir, porque cumprindo com isso, quem cresce, na verdade, é o Prefeito, que não está muito bem nas pesquisas na periferia da Cidade. Mas, com essas obras

ele vai recuperar, porque ele tem competência também.” [...] (CURITIBA, não p., 2018).

Conforme ilustra o recorte da Ata da Audiência Pública supracitado, na qual se expressa o vereador Tito Zeglin, o mesmo se queixa pelo *imbróglio* que se tornou as finanças do Município, ao longo das últimas gestões. Tito Zeglin demonstra não haver compreendido plenamente a prestação de contas e a demonstração financeira, uma vez que o mesmo questionou a possibilidade de ter havido sobras no orçamento para o atendimento de seus projetos, citando como exemplo, uma obra não executada, situada à Rua Odair Pazello, no bairro Capão Raso. O vereador finaliza sua fala evidenciando a insatisfação da população residente na periferia, em relação ao atual prefeito, Rafael Greca.

Com base nos dados apresentados nesse capítulo, pode-se concluir que as demandas populares, ainda que tenham sido parcialmente contempladas na reforma do Plano Diretor, além de passarem por um longo processo burocrático até serem absorvidas pelo planejamento orçamentário do Município, não foram necessariamente contempladas pelo executivo. Ao passo que a sociedade é integrada ao processo de tomada de decisão, por meio de uma política de gestão participativa, sua intervenção deixa de ter validade efetiva e perde a centralidade para outros interesses na disputa política, passando a cumprir um papel de cumprimento de protocolo.

Embora o Município trabalhe de forma transparente, no que diz respeito à prestação de contas, a maneira como os dados são divulgados, como descritos no início do capítulo, oculta a real finalidade à qual o recurso foi destinado. O caminho encontrado para a verificação do atendimento às demandas da população foi por meio da análise do Relatório de Investimentos, o qual, ainda que de forma abreviada, demonstra as ações orçamentárias em processo ou encerradas durante o período, nesse caso, o ano de 2017.

O Relatório de investimentos apresentou apenas quatro ações orçamentárias executadas em 2017, sendo nenhuma delas relacionada à Regional Cajuru, o que coloca em dúvida o comprometimento da gestão com o atendimento às reais demandas da sociedade, sobretudo relacionadas às regiões periféricas do município.

Tal conclusão subscreve o trabalho do Professor Dennison de Oliveira, que em seu livro “Curitiba e o mito da cidade modelo” (2000), evidencia o desenvolvimento da

reforma urbana de Curitiba, atendendo aos interesses da elite econômica, em detrimento das demandas populares.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicial desta dissertação era trabalhar com a questão do discurso ambiental como instrumento de legitimação de desapropriação das habitações na região do Bolsão Audi-União, situada na Administração Regional do Cajuru. Entretanto, a pesquisa tomou outro caminho e propôs investigar a participação popular no processo de construção de políticas públicas urbanas, especificamente, na revisão do Plano Diretor, e como o Município de Curitiba, na instância do executivo, operou com a noção de política participativa, apresentando o caso da Administração Regional do Cajuru.

A motivação para essa pesquisa, foi o incômodo em observar a insistente demanda popular por melhorias urbanas e assistência, e o porquê do discurso da gestão participativa, aparentemente, não resultar em políticas que atendam efetivamente determinados interesses, nesse caso, os da população da Regional Cajuru.

Para tanto, foi feito um levantamento teórico, no intuito de compreender a noção de cidade, o papel do planejamento urbano de Curitiba e a implementação do Plano Diretor em atendimento às diretrizes do Estatuto da Cidade.

Concluiu-se, portanto, que o surgimento das grandes cidades, em decorrência da acelerada expansão urbana, foi produto de uma lógica neoliberal capitalista, que trouxe consigo um aumento populacional que não foi suportado pela estrutura urbana, gerando impactos sociais e ambientais. A exemplo disso, observamos o caso das ocupações irregulares da Regional Cajuru, que expõe seus moradores a situações de risco, seja em função da estrutura, de contaminações pela insalubridade ambiental ou, ainda, outras vulnerabilidades sociais.

A preocupação com a questão ambiental e sua articulação através da construção de políticas públicas, se mostrou mais eficaz como política de higienização social e de manutenção do título de “Capital Ecológica”, do que como uma política de preservação do meio ambiente como aspecto fundamental para a garantia da qualidade de vida da população.

O caso do planejamento urbano de Curitiba, vem com a proposta de estruturação da malha urbana em diversos setores, com o intuito de transformar a cidade em um espaço integrado e funcional, concebendo um sistema de coleta de lixo

e de transportes de forma eficiente, a ponto de ser reconhecida internacionalmente e alcançado o título de “Cidade Modelo”, para o país. Curitiba possui um planejamento que efetivamente pensou os pontos fracos e pontos fortes do município, dando principal atenção aos pontos que impulsionam positivamente a imagem da cidade, investindo nos parques, lugares turísticos e regiões privilegiadas, ao passo em que deixou em segundo plano, as regiões periféricas e menos assistidas.

A participação popular na elaboração do Plano Diretor foi uma porta de entrada para população trazer a realidade das regionais para dentro da discussão política, contudo, como foi observado, as diretrizes que contemplavam os interesses populares, não foram efetivadas por meio do executivo, tornando o discurso da participação deliberativa, um exercício de retórica assistencialista do município.

No terceiro capítulo foi apresentada uma discussão a respeito do conceito de “política pública”, como é construída, sua operacionalização e os fatores que vão delineando sua estrutura, nesse caso, os interesses dos grupos afetados pela mesma e seu maior ou menor poder de influência nas decisões públicas. Pode-se, então, com base nos resultados finais deste trabalho, fazer uma interpretação à partir de uma abordagem estatista da concepção das políticas públicas, onde a participação dos atores não estatais, no processo de elaboração, é preservado, no entanto, não são dotados de capacidade de mudança efetiva, uma vez que a eles não é conferido o privilégio de estabelecer decisões.

A participação popular, nesse sentido, através da colocação dos seus reais problemas para discussão juntamente com os agentes públicos, é um *input* que se perdeu no processo político, pois não é representada pelos *outputs*, quais sejam, as políticas públicas. Estas, por sua vez, como foi observado, nem sempre se comportam de acordo com os *inputs*, conforme diz a teoria apresentada.

Ainda neste capítulo, foi proposta uma discussão acerca da questão urbana e seus desdobramentos no que tange o tema meio ambiente, tendo em vista a situação das ocupações irregulares na Regional Cajuru e suas demandas por salubridade ambiental, que se mostraram mais evidentes em relação as outras regionais. No entanto, conforme foi exposto no capítulo 5, na análise do Relatório de Investimentos, nenhuma ação orçamentária foi destinada à Regional Cajuru, tampouco a respeito destes dois aspectos que incomodam tanto a população.

A questão das ocupações irregulares de Curitiba e seus impactos, dentre outros, ambientais, naturalmente, é motivo de preocupação dos agentes públicos, contudo, a forma como estas questões são administradas pelo município não caminham no sentido de conciliar a resolução dos problemas com a manutenção da qualidade de vida da população, tendo em vista a precariedade das regionais que se perpetua nas áreas mais periféricas. Esse panorama da Regional Cajuru, referente ao ano de 2014, foi apresentado no quarto capítulo, na intenção de compreender a realidade a partir de onde emergiram as demandas populares da região, colocadas em discussão na revisão do Plano Diretor.

No capítulo 5, foram apresentadas as demandas, efetivamente, da Administração Regional do Cajuru, com o intuito de identificar sua inserção na agenda do Poder Executivo Municipal. Para tal exercício, foram utilizados os dados disponibilizados pela Prefeitura, quais sejam: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, o Relatório de Investimentos e o Processo de Prestação de Contas da gestão municipal.

Com base nesses dados, pôde-se concluir, que a as reivindicações populares da Regional Cajuru, expressas na revisão do Plano Diretor, ainda que tenham sido incluídas no texto do Plano, depois de um longo processo burocrático até alcançarem este feito, não foram atendidas por meio de ações do executivo. Isso reforça a ideia de que a gestão participativa, neste quadro, assume um papel de retórica no cumprimento das diretrizes designadas pelo Estatuto da Cidade.

A linguagem técnica utilizada na exposição dos dados oficiais é de difícil apreensão por parte dos cidadãos, tornando-se num espaço de segregação, acessível apenas àqueles que detêm conhecimento especializado. Sugere-se que esta forma de devolutiva se constitua como uma forma de dominação, na medida em que oculta reais resultados, do público geral.

O papel da Câmara Municipal e dos vereadores que, ao invés de cobrarem a execução do orçamento, estão mais preocupados com seus projetos pessoais. Isso mostra que, se o Executivo funciona de forma sistêmica, pensando o Município como um todo, os vereadores têm suas ações atomizadas, de acordo com suas bases eleitorais.

Tais conclusões questionam o discurso da política participativa de Curitiba, uma vez que a participação popular não resulta em ações efetivas, voltadas à própria população.

As políticas públicas, nesse sentido, alimentam um urbanismo curitibano, que segue a tradição em manter seus títulos de prestígio, ao passo em que mantém a tradição em ocultar a realidade das suas periferias.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K.; ALMEIDA, M. A. P. de; BARREIROS, M. A. F. **Urbanismo**: História e desenvolvimento. São Paulo: Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil, 1995. Disponível em: <[http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT\\_00016.pdf](http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00016.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

ALONSO, A. **As teorias dos movimentos sociais**: um balanço do debate. Lua Nova, v. 76, p. 49-86, 2009.

ASCHER, F. **Novos princípios do urbanismo**; seguido de Novos compromissos urbanos: um léxico. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

BERGER, P. L. **Perspectivas sociológicas**: uma visão humanística; 29. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XVI 2011, Rio de Janeiro. **Quem planeja o Território? Atores, arenas e estratégias**. Rio de Janeiro: Anpur, 2011. p. 1 - 21.

CARLEIAL, L. M. F.; COSTA, F. H. R. A experiência da governança no Programa Curitiba Participativa. In: CARLEIAL, L. M. F. (org.); OPUSZKA, P. R. (org.); KANUFRE, R. A. M. (org.). **Políticas e ações deliberativas em Curitiba**: diálogo – confiança – mediação. Curitiba: IMAP, 2016. p. 11-32.

CARVALHO, A. S. **Às margens da Curitiba “modelo”**: Onde habitam os excluídos da cidade idealizada? XXVII Simpósio Nacional de História. Natal. RN. 18 p. jul. 2013.

CURITIBA. Decreto nº 192, de 03 de abril de 2000. Regulamenta parcialmente o art. 5º, inciso IX, da Lei nº 9800/00, no que diz respeito à área de proteção ambiental do Iguaçu, Parque Municipal do Iguaçu e dá outras providências. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 03 abril 2000. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2000/20/192/decreto-n-192-2000-regulamenta-parcialmente-o-art-5-inciso-ix-da-lei-n-9800-00-no-que-diz-respeito-a-area-de-protecao-ambiental-do-iguacu-parque-municipal-do-iguacu-e-da-outras-providencias?q=192%2F2000>>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.817, de 02 de janeiro de 1986. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Municipal. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 02 jan. 1986. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1986/682/6817/lei-ordinaria-n-6817-1986-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-da-administracao-municipal?q=6817>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.371, de 09 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2014-2017. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n. 240, 10 dez. 2013. p.48. Disponível: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2013/1437/14371/lei-ordinaria-n-14371-2013-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-20142017>>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.574, de 11 de dezembro de 2014. Altera dispositivos do anexo II da Lei nº 14.371, de 9 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o plano plurianual 2014 a 2017. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n. 237, 11 dez. 2014, p. 32. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2014/1458/14574/lei-ordinaria-n-14574-2014-altera-dispositivos-do-anexo-ii-da-lei-n-14371-de-9-de-dezembro-de-2013-que-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-2014-a-2017>>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.575, de 11 de dezembro de 2014. Altera dispositivos da Lei nº 14.485, de 4 de julho de 2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2015. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n. 237, 11 dez. 2014. p. 36. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2014/1457/14575/lei-ordinaria-n-14575-2014-altera-dispositivos-da-lei-n-14485-de-4-de-julho-de-2014-que-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-para-2015>>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.696, de 13 de julho de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n.128, 13 jul. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1469/14696/lei-ordinaria-n-14696-2015-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-anual-para-2016-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do plano diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, n. 236, 17 dez. 2015. p. 36. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.781, de 29 de dezembro de 2015. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício financeiro de 2016. **Plataforma Leis Municipais**, Curitiba, PR, 29 dez. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14781/lei-ordinaria-n-14781-2015-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-municipio-de-curitiba-para-o-exercicio-financeiro-de-2016-r-7730-000-000-00>>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.013, de 21 de dezembro de 2016. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Curitiba para o exercício financeiro de 2017. **Plataforma Leis**

**Municipais**, Curitiba, PR, 21 dez. 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2016/1501/15013/lei-ordinaria-n-15013-2016->>. Acesso em: 03 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Quadro de detalhamento da despesa**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas do Prefeito municipal**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: <[http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/contaspublicas/2017/06/Processo\\_200141\\_18.pdf](http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/contaspublicas/2017/06/Processo_200141_18.pdf)>. Acesso em: 05 jan. 2019.

DIAS, C. S.; DIAS, S. I. S. História urbana brasileira e os desafios a serem superados. **Revista Thêma et Scientia**, v. 1. n. 2, jul./dez. 2011.

DUNLAP, R.E.; CATTON, W. Jr. Struggling with Human Exemptionalism: The Rise, Decline and Revitalization of Environmental Sociology, **The American Sociologist**. v.25, 1994. p. 5-30.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In. LANDER, E. (Org). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005. p.63-79.

FRANCHINI, A. A.; MEDEIROS, M.R.; ALVIM, M.I. Uma revisão teórica acerca do desenvolvimento sustentável e o meio ambiente: o caso brasileiro. In: **Congresso da Sober**, 2004, Cuiabá. XLII Congresso da Sober. Brasília: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2004.

FOSTER, J. B. Marxismo e ecologia: Fontes comuns de uma grande transição. Tradução de: BOCCA, P.; ALMEIDA, L. F. de. **Monthly Review**, v. 67, n. 7, dez. 2015. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/viewFile/26680/pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Editora Jorge Zahar. 2003.

GROSSI, M. A. Capitalismo e a questão ambiental: contribuições da tradição marxista. **Libertas**. Juiz de Fora, v.3, n.2, p. 33 - 56, jan./jun. 2009.

GOITIA, F. C. **Breve história do urbanismo**. Lisboa, Editorial Presença, 1992.

HARVEY, D. **Urbanismo y desigualdad social**. 7. ed. Madrid: Siglo XXI, 2007.

HILL, M. **The public policy process**. 4. ed. Glasgow: Pearson, 2005.

IPPUC. **A cidade que queremos**: Regional Cajuru. Curitiba, 2013.

IPPUC. **Retrato das regionais**: Regional Cajuru. Curitiba, 2013.

KOHARA, L.; UEMURA, M. M.; FERRO, M. C. T. **Projeto Moradia é Central**: Lutas, desafios e estratégias. 1. ed. Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1512/1512.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

LIMA, R. M.; NETO, J. S. Conflitos socioambientais: O direito ambiental como instrumento de legitimação das ações do Poder Público. Intervenção no Jardim Icaraí, Curitiba, PR. In: FLORIANI, D.; HEVIA, A. E. **América Latina: Sociedade e meio ambiente: teorias, retóricas e conflitos em desenvolvimento**. 1. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2016. p. 243-260.

LEFF, E. **Saber Ambiental**. Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis, RJ, Editora Vozes/PNUMA, 2001.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. Ed. São Paulo. Martins Fontes. 1983.

MENY, I.; THOENIG, J. **Las Políticas Públicas**. Barcelona. Ed. Ariel. 1. ed. 1992.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. (Org.). **O Estudo da Política**: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, v. , p. -.

SANTOS, J. L. D. C. Reflexões por um conceito contemporâneo de urbanismo. **Malha Urbana - Revista Lusófona de Urbanismo**, [S.l.], n. 3, mai. 2009.

Disponível em: <<http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/2174/87-254-1-PB.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

SECCHI, L. Introdução: percebendo as políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016. não p.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982, p. 21-36.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

VELÁSQUEZ, M. S. **¿Cómo entender el territorio?** Guatemala: ed. Belinda Ramos Muñoz. Editorial Cara Parens, xi, n. 4. 2012.

VIEIRA, P.F. Social Sciences and Environment in Brazil: A State-of-the-Art Report. **Working Papers**. Paris: UNESCO. v. 24. 1998.

VIOLA, E. **El Ambientalismo Brasileño**. Nueva Sociedad, 1992.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

WEFFORT, F. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.