GISLENE PEREIRA

PRODUÇÃO DA CIDADE E DEGRADAÇÃO DO AMBIENTE: A REALIDADE DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL

Curitiba
2002

PRODUÇÃO DA CIDADE E DEGRADAÇÃO DO AMBIENTE: A REALIDADE DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL

GISLENE PEREIRA

Tese de doutoramento submetida ao Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Comissão Examinadora:

Profª. Drª. Yara Vicentini - UFPR

Orientadora

Prof. Dr. Guillermo Foladori - UFPR

Orientador

Prof. Dr. Henri Acselrad - IPPUR/UFRJ

Profª. Drª. Cibele Rizek - USP

Profª. Drª. Maria Lucia Refinetti Martins - USP

Curitiba, 01 de março de 2002

GISLENE PEREIRA

PRODUÇÃO DA CIDADE E DEGRADAÇÃO DO AMBIENTE: A REALIDADE DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná.
Orientadores: Profª. Drª. Yara Vicentini
Prof.Dr.Guillermo Foladori
Prof.Dr.Francisco Mendonça

Curitiba
2002

A Pedro e Luisa,
razão principal da crença em utopias
e da permanente busca de um mundo melhor

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutoramento não é um processo individual.
Por isso meus agradecimentos:
Aos professores orientadores,
Aos colegas doutorandos,
Aos colegas professores,
Aos meus alunos, fonte de inquietação e motivação,
Aos amigos, que ao meu lado, ou mesmo de longe, estimularam a finalização deste trabalho,
À minha família, refúgio afetivo,
A Alberto, presença constante,
E, em especial, a meus filhos, pelo privilégio de compartilhar fantasias.

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho surgiu como resultado do exercício e da organização das leituras, discussões e reflexões conduzidas pelo Grupo Urbano da Terceira Turma do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. As discussões do Grupo orientaram a elaboração dos tópicos do Programa Interdisciplinar de Pesquisa sobre o tema Degradação Ambiental Urbana e Políticas Públicas, do qual derivaram pesquisas individuais que, atendendo ao caráter interdisciplinar do curso, abordaram as especificidades das áreas de conhecimento dos pesquisadores do Grupo.

A partir do entendimento do Grupo quanto à interação entre sociedade e ambiente, especificamente no ambiente urbano, optou-se pela análise interdisciplinar dos fatores e agentes que atuam na produção das cidades e que, *a priori*, possibilitam maior ou menor controle sobre a degradação ambiental.

A hipótese central do grupo, que foi desenvolvida nas pesquisas individuais, considerou que, não obstante as políticas públicas, sobretudo nas últimas duas décadas, tenham incluído em suas agendas medidas voltadas para o controle da qualidade do ambiente urbano, a sua atuação tem sido de pouca efetividade. Em algumas situações, ela contribuiu mais para acentuar a degradação ambiental urbana do que para corrigi-la ou atenuá-la. O interesse do Grupo convergiu, então, para a verificação da hipótese na cidade de Curitiba, analisando-se as políticas e ações dos agentes produtores da cidade diante dos problemas decorrentes da segregação sócio-espacial e degradação ambiental.

Na fase de construção coletiva de pesquisa sobre o ambiente urbano não se obteve um "consenso" teórico-metodológico; antes, se evidenciaram algumas preferências e caminhos relacionados à formação profissional e pessoal de cada um, as quais apresentam-se mais ou menos explícitas nas pesquisas individuais daí derivadas. Entendeu-se que esse era um passo a ser dado no sentido do reconhecimento dos limites e possibilidades da prática interdisciplinar.

Em nenhum momento o grupo pretendia alcançar como resultado do estudo comum a construção de uma síntese integradora, totalizante dos conhecimentos, mas sim, buscava-se (re)conhecer onde é possível promover interfaces de análise entre

disciplinas provenientes do mesmo ramo, mas com horizontes de interpretação diferentes.

O objetivo perseguido pelo Grupo Urbano, e manifesto no resultado coletivo e nas pesquisas individuais, era a construção de uma base teórica que integrasse as contribuições das disciplinas bem como a experiência e prática dos pesquisadores envolvidos no que concerne ao entendimento dos processos estruturais de produção da cidade.

O trabalho aqui apresentado concretiza, portanto, o objetivo do Grupo Urbano. Ao articular o "olhar" do urbanista, formação da autora, com os "olhares" de outras disciplinas, pretende-se conformar uma visão abrangente da problemática ambiental-urbana, que leve em consideração a dinâmica das relações sociais e dos sujeitos que atuam na produção e transformação do espaço urbano.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO iv
LISTA DE FIGURAS ix
LISTA DE GRÁFICOS x
LISTA DE QUADROS xi
LISTA DE TABELAS xii
RESUMO xiii
ABSTRACT xiv

NOTAS INTRODUTÓRIAS: A OBSERVAÇÃO DA REALIDADE COMO FONTE DE QUESTIONAMENTOS 2
1. A MOTIVAÇÃO INICIAL 2
2. A OPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA 3
3. AS HIPÓTESES 6
4. O RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL 8
5. AS FONTES 9
6. A ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS 10
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 12

CAPÍTULO 1 – PREFÁCIO CONCEITUAL 14
1.1.A TRANSIÇÃO DA MODERNIDADE 14
1.2 A RECUPERAÇÃO DO PENSAMENTO UTÓPICO 21
1.3 A QUESTÃO AMBIENTAL E A UTOPIA CONTEMPORÂNEA 23
1.4 ENTRE A REALIDADE E A UTOPIA: EM BUSCA DA CIDADE POSSÍVEL 25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 34

CAPÍTULO 2 - MULTIPLICAÇÃO DO LUCRO E DIVISÃO DOS CUSTOS: A MATEMÁTICA DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL 38
2.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO 38
2.2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE E DAS DESIGUALDADES 42
2.3 PROPRIEDADE DA TERRA E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL 47
2.4 A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO DE CURITIBA 49
2.5 A DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO URBANO 57
2.6 A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA FORMAL 60
2.7 A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA INFORMAL 70
2.8 AS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA 75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 83

CAPÍTULO 3 – A GEOGRAFIA DA DEGRADAÇÃO: ONDE A DESIGUALDADE AFETA O AMBIENTE 89
3.1 POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL 89
3.2 POBREZA E MEIO AMBIENTE 91
3.3 POBREZA URBANA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL 97
3.4 DEMOGRAFIA E RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA 102
3.5 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL EM CURITIBA 107
3.6 DEGRADAÇÃO AMBIENTAL EM CURITIBA: SANEAMENTO BÁSICO E QUALIDADE HÍDRICA 113
3.7 LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA POBREZA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL 121
3.7.1 A Área de Proteção Ambiental do Rio Passaúna - APA do Passaúna 121
3.7.2 Uso do Solo na APA do Passaúna 122
3.7.3 A Infra-Estrutura de Saneamento na APA do Passaúna 124
3.7.4 A Ocupação Residencial e os Riscos de Degradação Ambiental 127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 131
ANEXO 1: Parâmetros de uso do solo na APA do Passaúna - 2000 135

CAPÍTULO 4 – O PLANEJAMENTO RACIONAL E O ESPAÇO DAS DESIGUALDADES 137
4.1 PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE 137
4.2 BREVE HISTÓRICO DO ZONEAMENTO URBANO 139
4.3 A REGULAÇÃO DO USO DO SOLO URBANO NO BRASIL E A INSERÇÃO DA TEMÁTICA AMBIENTAL 145
4.4 O PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA 152
4.5 O ZONEAMENTO DO USO DO SOLO EM CURITIBA 157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 170

CAPÍTULO 5 - SINAIS DE MUDANÇA NA GESTÃO URBANA: A LEGISLAÇÃO E O COMPROMISSO COM A CIDADANIA 174
5.1 INTRODUÇÃO 174
5.2 O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE: PROCESSO E RESULTADOS 176
5. 3. O ESTATUTO DA CIDADE 181
5.4 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE 183
5.5 INSTRUMENTOS PARA CONTROLE URBANÍSTICO 185
5.5.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios 185
5.5.2 Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo 186
5.5.3 Desapropriação com pagamento de títulos 186
5.5.4 Transferência do direito de construir 187
5.5.5 Direito de superfície 187
5.5.6 Outorga onerosa do direito de construir 188

5.5.7 Operações urbanas consorciadas 188
5.5.8 Direito de preempção 189
5.6 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 190
5.6.1 Usucapião especial de imóvel urbano 190
5.6.2 Concessão Especial de Uso para fins de moradia 190
5.6.3 Zonas Especiais de Interesse Social 191
5.7 INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA 192
5.7.1 Estudo de impacto de vizinhança 192
5.7.2 Órgãos colegiados de política urbana; debates audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse público; leis e planos de iniciativa popular 192
5.8 O PLANO DIRETOR 193
5.9 DIFICULDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONTIDOS NO ESTATUTO DA CIDADE 194
5.10 PERSPECTIVAS DA NOVA LEGISLAÇÃO 196
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 201
ANEXO 2 : ESTATUTO DA CIDADE 204
ANEXO 3: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220 215

REFLEXÕES FINAIS 219
1. RECUPERANDO IDÉIAS 219
2. CONFIRMANDO HIPÓTESES 219
3. CONSTRUINDO UTOPIAS 224
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 229

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da Ocupação Urbana – Curitiba

Figura 2: Taxa de Crescimento Populacional – Curitiba – 70/80 – 80/91 – 91/96

Figura 3: Sistema Viário e Transportes – Curitiba – 2000

Figura 4: Densidade Demográfica – Curitiba – 70/80/96

Figura 5: Número de Unidades Residenciais Concluídas por Bairro – Curitiba – 1991/2000

Figura 6: Equipamentos Municipais por Faixa de Renda e Densidade Demográfica – Curitiba

Figura 7: Valores Imobiliários – Curitiba – 1985 - 1997 – 2001

Figura 8: Preço Médio dos Terrenos Ofertados – Curitiba – 1999/2001

Figura 9: Ocupações Irregulares – Curitiba – 1999/2000

Figura 10: Condição do Domicílio, Condição Social do Morador, Condição de Serviços – Curitiba – 1997

Figura 11: Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida por Bairro – Curitiba – 1996

Figura 12: Rede de Esgoto Sanitário – Curitiba

Figura 13: Bacias Hidrográficas e Qualidade Hídrica – Curitiba – julho 1999/agosto 2001

Figura 14: Planejamento em Curitiba - Plano Agache

Figura 15: Planejamento em Curitiba – Plano 1965 e Zoneamento 1966

Figura 16: Zoneamento de Uso do Solo – Curitiba – 1975 – 2000

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Os mais pobres dos pobres, por Região

Gráfico 2: Disparidades urbano-rural – Relatório da ONU

Gráfico 3: Principais rios de Curitiba – Qualidade da água – média por ano

Gráfico 4: Utilização do Rio Passaúna – Pesquisa com população do entorno

Gráfico 5:Utilização do Rio Passaúna – Esgotamento sanitário - Pesquisa com população do entorno

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Mudança Paradigmática e Espaço Urbano

Quadro 2: Os dez bairros que mais cresceram - Curitiba – 1996/2000

Quadro 3: Os dez bairros mais populosos - Curitiba – 2000

Quadro 4: Os dez bairros com maior densidade populacional – Curitiba – 1996/2000

Quadro 5: Valor do metro quadrado do terreno – bairros com maiores incrementos – Curitiba – 1991/2001 (R$/m^2)

Quadro 6: Bairros com maiores preços de terreno – Curitiba – 1999/2001 (R$/m^2)

Quadro 7: Bairros com menores preços de terreno – Curitiba – 1999/2001 (R$/m^2)

Quadro 8: Bairros com maiores ofertas de terrenos – Curitiba – média anual – 1999/2001

Quadro 9: Número de imóveis com maiores ofertas por faixa de preço – Curitiba - junho 2001

Quadro 10: Oferta De Imóveis Para Venda, Por Tipo – Curitiba – Junho 2001

Quadro 11: Preço da moradia em ocupações irregulares - Curitiba – 2001

Quadro 12: Condições de vida – Países em Desenvolvimento

Quadro 13: Diferenças entre centro e regiões mais pobres de grandes cidades do Brasil – 2001

Quadro 14: Situação dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras em relação às condições de moradia, transporte e lazer – 2001

Quadro 15: Qualidade das águas dos principais rios do Município de Curitiba

Quadro 16: APA do Passaúna – Loteamentos aprovados – número de lotes – 2000

Quadro 17: APA do Passaúna – Ocupações irregulares – número de famílias – 2000

Quadro18: APA do Passaúna – Curitiba – Ocupações irregulares e restrições ambientais

Quadro 19: Características do zoneamento na Alemanha e Estados Unidos

Quadro 20: Instrumentos legais e problemas ambientais

Quadro 21: Estatuto da Cidade – Repercussão na imprensa – Brasil – 2001

Quadro 22:Novos instrumentos no Estatuto da Cidade: dificuldades para implementação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de unidades residenciais concluídas por número de pavimentos – Curitiba – 1991/2000

Tabela 2: Número de unidades residenciais concluídas, por área – Curitiba – 1991/2000

Tabela 3: Áreas e domicílios em ocupações irregulares por categoria - Curitiba – 1999/2000

Tabela 4: Áreas e domicílios em ocupações irregulares por categoria segundo as Administrações Regionais de Curitiba – Curitiba – 1999/2000

Tabela 5: Número de domicílios em ocupações irregulares de acordo com situação de risco – inundação – e preservação – Curitiba – 1999/2000

Tabela 6: Evolução dos indicadores de pobreza, por regiões e estratos – Brasil – 1993/1997

Tabela 7: População, taxas de crescimento anual e grau de urbanização – Região Metropolitana de Curitiba – Paraná

Tabela 8: População total, densidade demográfica, renda mediana da população, taxa de crescimento populacional – Curitiba – 1970/80/91/96/2000

Tabela 9: Chefes de domicílio com renda de até dois salários mínimos e renda média familiar per capita – Região Metropolitana de Curitiba – 1991

Tabela 10: Renda dos chefes de família por classe – Curitiba – 1991

Tabela 11: Distribuição dos chefes de família de acordo com as faixas de renda – Curitiba – 1991

Tabela 12: Índice de satisfação por setores de análise segundo o número de bairros e população – Curitiba

Tabela 13: População atendida por esgoto sanitário – Curitiba – 1980/2000

Tabela 14: Participação dos municípios na APA do Passaúna – população e área

RESUMO

Este trabalho pretende discutir as razões do contraste entre a realidade das cidades brasileiras e as práticas de planejamento e gestão urbana desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas. As razões desse contraste fundamentam as hipóteses que orientam o desenvolvimento desse trabalho. A primeira hipótese pretende confirmar que o padrão de segregação sócio-espacial e degradação ambiental que caracteriza nossas cidades decorre da sua produção sob moldes capitalistas. Embora essa hipótese pareça óbvia, ela foi inserida de forma proposital, não para repetir uma velha discussão, mas na tentativa de superar as críticas e avançar nas soluções. Uma segunda hipótese formulada tem por base a prática profissional da autora junto a prefeituras municipais, onde o zoneamento do uso do solo constitui o principal, quando não o único, instrumento de planejamento. Pretende-se verificar, então, o papel exercido por esse instrumento na degradação ambiental urbana. A terceira hipótese é, na verdade, uma visão otimista do futuro das cidades, a partir da qual são identificadas alternativas viáveis para a gestão urbana, que podem contribuir para reversão do padrão segregacionista dominante. Para contextualização da discussão a ser desenvolvida, optou-se por trabalhar com Curitiba, materializando no espaço dessa cidade os elementos que comprovam nossas hipóteses. Pretende-se com esse trabalho lançar argumentos que auxiliem para o resgate da utopia urbana, não como visão ideal e inatingível de uma cidade perfeita, mas como concretização de uma cidade melhor, e possível.

Palavras-chave: *estruturação urbana, segregação sócio-espacial, políticas urbanas*

ABSTRACT

This work discusses the reasons for the discrepancy between the reality of the Brazilian cities and the roll of planning and management urban practices adopted in the last decades in Brazil. Reasons for this contrast are to be found on the hypothesis that oriented the development of this work. The first hypothesis intends to confirm that the pattern of environmental and social degradation that characterises Brazilian cities results from capitalist production features. Although this hypothesis seems obvious, it was deliberately adopted, not in order to repeat an old discussion, but tentativelly to cope with criticisms and to find solutions. The second hypothesis is based on the professional experience of the author in municipal structures, where zoning constitutes the main, not to say the sole, planning instrument. The idea is to verify the role played by this instrument in the social and environmental urban degradation. The third hypothesis is, in fact, an optimistic vision of the cities future, what is believed to be possible by establishing other mechanisms for the urban planning that could contribute to reverse the generalised segregacionist urban pattern. In order to contextualise the discussion, some examples of the City of Curitiba were studied. The main purpose of this work is to reestablish the urban utopy, not as an ideal and impossible perfect city, but as a perspective of a better, and possible, city.

Key-Words: *Urban Structure, Socio-Spatial Segregation, Urban Policies*

Seja como for, todas as "realidades" e as "fantasias" só podem tomar forma através da escrita... as visões polimorfas obtidas através dos olhos e da alma encontram-se contidas nas linhas uniformes de caracteres minúsculos ou maiúsculos, de pontos, de vírgulas, de parênteses; páginas inteiras de sinais alinhados, encostados uns aos outros como grãos de areia, representando o espetáculo variegado do mundo numa superfície sempre igual e sempre diversa, como as dunas impelidas pelo vento no deserto.

Italo Calvino. **Seis propostas para o próximo milênio.**

NOTAS INTRODUTÓRIAS: A OBSERVAÇÃO DA REALIDADE COMO FONTE DE QUESTIONAMENTOS

1. A MOTIVAÇÃO INICIAL

¿por qué me siento un poco extraño
y/o extranjero (en francés son sinónimos)
en este espacio que es mío/nuestro?
...
en tantas tierras he sido extranjero
me consta que no debo serlo aquí

Mario Benedetti

A observação cotidiana da realidade urbana contemporânea nos impôs os questionamentos que fundamentam as hipóteses a serem abordadas neste trabalho. Estas questões nos acompanharam durante os últimos anos, constantemente reiteradas nos trabalhos profissionais e discussões acadêmicas que acompanhamos. Afinal, por que o ambiente urbano não tem qualidade, se existe à disposição conhecimento teórico e prático, bem como tecnologias avançadas? Por que nossas cidades são tão parecidas no que diz respeito aos padrões de segregação social? Por que se fala em "crise" da cidade, se o conceito de crise diz respeito a um fenômeno que ocorre em um determinado período de tempo, e, no entanto, a "crise urbana" tem sido permanente, crescendo junto com nossas cidades? O que se pode fazer, no âmbito das políticas públicas locais, para reverter o quadro quase calamitoso do ambiente urbano?

Diante das dúvidas quanto ao futuro das cidades caso persistam as condições atuais, restava-nos dois caminhos ao tentar responder às questões formuladas: admitir a impossibilidade da ação pública reverter essa tendência e seguir na crítica, constante mas pessimista, ou buscar elementos que permitissem, ainda que de forma remota, identificar alternativas para uma ação transformadora. Adotando a primeira possibilidade, a pesquisa foi iniciada. Mas o incômodo pela aceitação do pessimismo como rota de trabalho e um sentimento de responsabilidade diante da disseminação desse pessimismo entre os futuros profissionais com quem convivemos diariamente em nossa atividade docente, redirecionaram a pesquisa.

Ao tentar identificar a essência dos problemas que vivenciamos no cotidiano urbano contemporâneo, buscamos, na verdade, identificar as possibilidades de transformação desse cotidiano. Daí a razão de iniciar este trabalho abordando a questão da utopia. Entendemos que nenhum futuro pode ser visto com otimismo se não inserirmos nessa visão uma dose de utopia. Não a utopia como sonho irrealizável, mas como um projeto de ações, capaz de materializar esse sonho.

2. A OPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar.

Bertold Brecht

O baixo padrão de qualidade do ambiente nas cidades brasileiras indica a necessidade de discutir os elementos da problemática ambiental urbana. Neste trabalho, procuramos discutir a degradação ambiental como resultado do processo de produção da cidade, centrando a discussão nas causas que estão na essência desse processo.

A relação espaço/sociedade é aqui enfrentada em concordância com as definições de Santos[1], para quem o espaço não é reflexo da sociedade; ele é a sociedade. A sociedade, ao produzir sua vida (sua história, seu cotidiano) produz, ao mesmo tempo, o espaço. Neste sentido, se o espaço é produzido, há que se conhecer as regras dessa produção e quem são os agentes produtores, o que definirá a conformação desse espaço/produto.

Consideramos que a cidade é construída/produzida a partir de objetos físicos que são colocados no solo urbano, ou seja, este é adequado, mediante "obras", às necessidades individuais, familiares, comunitárias, dos grupos sociais em seu conjunto.

[1] SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**.São Paulo: Hucitec,1999

Produção da cidade significa, portanto, produção dos seus espaços mediante definição de usos e formas de ocupação do solo. O modo como isso ocorre pode levar a diferentes padrões de qualidade ambiental, ou mesmo à sua inexistência. Esse processo, dentro da sociedade capitalista, está centrado na acumulação de capital, o que implica que só pode ser compreendido mediante exame dos grupos sociais e conflitos presentes nesta produção/acumulação de capital.

A produção da cidade obedece às regras da economia – hoje capitalismo neoliberal. O solo, bem escasso e necessário à produção e reprodução da sociedade, é convertido em mercadoria, com valor de uso e valor de troca, e com preços fixados pelo mercado. O preço está relacionado não somente ao valor da infraestrutura existente, mas também à localização, isto é, acessibilidade a bens e serviços. A variação de preços tem como conseqüência uma igual variação na distribuição espacial da população, de acordo com sua capacidade em pagar pelo solo/localização.

Essa lógica de mercado, predominante na produção da cidade, se concretiza na conformação de um espaço urbano marcado pela ***segregação sócio-espacial***: os mais ricos, aqueles que podem pagar pela escolha do solo urbano entre as ofertas no mercado, ocupam as melhores áreas e os mais pobres, aqueles cujos recursos financeiros são escassos, ocupam as áreas piores, em geral mais baratas, porque ou estão desprovidas de infra-estrutura ou são ambientalmente frágeis, de pouco interesse para o mercado imobiliário.

Dessa forma, a produção da cidade capitalista faz com que a pobreza se converta em segregação sócio-espacial e amplie os efeitos da degradação ambiental.

Na tentativa de materializar os conceitos apresentados, optamos pelo estudo de uma "cidade capitalista" (se é que existe alguma que não seja...). A escolha por Curitiba pareceu-nos, portanto, inevitável, tendo em vista os laços mais que familiares que nos unem a esse espaço. Além disso, a referência constante, nacional e internacional, à sua conceituação de "cidade bem sucedida" tornam o seu estudo ainda mais estimulante.

A análise que desenvolvemos neste estudo comprova que Curitiba não foge à regra (e, por princípio, não poderia mesmo) da cidade capitalista: a segregação sócio-espacial e a degradação ambiental também estão presentes em seu território.

Conforme relatórios dos órgãos municipais, existem na cidade 57.333 domicílios em ocupações irregulares, onde habitam cerca de 200.000 pessoas. Ou seja, 12% da

população de Curitiba situa-se à margem da legalidade fundiária e urbanística, o que implica em uma série de restrições à cidadania. Em relação aos aspectos ambientais, a situação também é crítica, uma vez que existem 9805 domicílios irregulares dentro de Áreas de Proteção Ambiental, apesar da legislação que protege essas áreas. Além disso, 29.177 domicílios irregulares estão localizados em áreas que periodicamente sofrem inundações, o que faz com que essa população viva em situação de risco permanente.

A par dessa situação, verificamos que os rios que atravessam a cidade estão perdendo sua vitalidade, devido, principalmente, à associação entre provisão inadequada de infra-estrutura e ocupação desordenada do solo, que expõe os cursos d'água aos riscos da contaminação.

Se isso acontece em Curitiba, onde a gestão urbana planejada tem sido uma constante, podemos esperar que as políticas públicas tenham outro resultado? Como enfrentar essa segregação sócio-espacial e degradação ambiental, que se repete na maioria das cidades, de modo a tornar a prática urbanística uma "ação de resistência" à exclusão e à degradação? Este trabalho defende a necessidade de discutir essas questões, porque entendemos que identificar os problemas e suas causas é o primeiro, e fundamental, passo para propor soluções.

E isso é especialmente válido quando constatamos que as ações desenvolvidas no sentido de se alcançar melhores condições de vida na cidade, muitas delas bem intencionadas, têm tido efeito paliativo, uma vez que não atacam a essência do problema – ***a produção capitalista da cidade***, que transforma a propriedade imobiliária em mercadoria, a ser negociada com vistas ao maior lucro em menor tempo, e admite que a renda fundiária garanta um lucro individual às custas de investimentos coletivos.

Diante disso, propostas alternativas para intervenções no urbano com o objetivo de mudar o padrão excludente de estruturação do espaço constituem-se em grande desafio. Parece-nos, assim, que nossas cidades estão precisando de uma reforma, nos moldes da reforma agrária; uma reforma nas suas regras de produção, com vistas à garantia de uma distribuição mais igualitária dos lucros e ônus do processo de urbanização.

Nos últimos anos no Brasil, no âmbito do planejamento urbano, muito se tem discutido e proposto em termos de novas formas de encarar o desenvolvimento das cidades. Entretanto, o que realmente veio injetar esperanças de transformações

concretas foi a recente aprovação do Estatuto da Cidade. Essa nova lei pode vir a desencadear a reforma urbana necessária, ao regulamentar a exigência do cumprimento da ***função social da propriedade urbana***. Até agora, esta é a única legislação que enfrenta as causas dos problemas urbanos e não somente as conseqüências. Abrem-se, com isso, possibilidades concretas de alterações nas regras de produção da cidade.

É evidente que, por estarmos tratando de um conjunto de normas legais, não se espera que o Estatuto da Cidade, por si só, resolva todos os problemas. O que se pode esperar, e incentivar, é que, a partir da discussão e implementação dessa nova lei, de conteúdo redistributivo, a sociedade se mobilize em favor da definição de políticas urbanas que recuperem a função social da cidade. Estamos tratando, portanto, de um novo patamar de discussão da cidadania. E consideramos que esta é a base do projeto utópico de uma nova cidade.

3. AS HIPÓTESES

Desculpa se tudo isso é uma coisa óbvia;
mas para muitos, que tu conheces, ainda não é;
mostra-lhes, pois, estas linhas

Mario Quintana

A observação da cidade contemporânea e a avaliação da ineficácia das políticas públicas em garantir padrões mínimos de qualidade no seu ambiente fundamentaram a formulação das hipóteses que serão discutidas neste trabalho e que apresentamos a seguir:

1. **A produção capitalista da cidade tem como conseqüência direta a segregação sócio-espacial e a degradação ambiental.**

A comprovação dessa hipótese, embora pareça óbvia para quem acompanhou a trajetória dos estudos urbanos nos anos 60/70, foi propositadamente inserida neste trabalho, não no sentido de repetir a discussão, mas como tentativa de superar seus limites mediante proposição de alternativas.

A identificação dos elementos que estão na essência da problemática ambiental-urbana é fundamental para, como nos ensina Brecht, não permitir que se considere natural o que muito se repete. A correlação entre pobreza urbana e segregação sócio-espacial e degradação ambiental, de tanto repetir-se, passou a ser "natural" ao espaço

urbano. Para reverter essa situação, é necessário enfrentar o desafio de propor alternativas viáveis de gestão da produção do espaço na cidade.

2. Os instrumentos de controle do uso do solo urbano tradicionalmente utilizados no Brasil contribuem para a segregação sócio-espacial e degradação ambiental.

A comprovação dessa hipótese tem por base a análise do papel central conferido ao zoneamento do uso do solo no âmbito do planejamento urbano no Brasil. A transformação do instrumento do planejamento em uma síntese deste tem imposto limitações ao próprio plano e tornado suas ações inócuas, uma vez que estas não interferem nas causas essenciais do padrão segregacionista de ocupação da cidade.

O zoneamento postula um modelo de cidade que é o resultado do contexto político e econômico da cidade capitalista a qual, conforme demonstraremos, é tipicamente segregacionista; converte a pobreza urbana em segregação sócio-espacial e degradação ambiental. Ou seja, o principal instrumento utilizado para planejar, e, portanto, melhorar a cidade traz, na sua essência, a própria razão dos problemas que pretende evitar. Para comprovação dessa hipótese nos utilizamos da experiência desenvolvida em Curitiba, que tem incorporado o zoneamento do uso do solo como principal instrumento do planejamento urbano.

3. As políticas públicas de gestão urbana podem interferir nos padrões dominantes de produção da cidade, contribuindo para a melhoria das condições de vida

Ao introduzirmos neste trabalho uma discussão sobre a necessidade da recuperação da utopia urbana, nosso objetivo era acumular argumentos para uma visão otimista do futuro das cidades. Nesse sentido, a pesquisa tenta aliar a crítica ao modelo urbano contemporâneo à identificação de possibilidades e limites da construção de um novo modelo.

No âmbito das políticas públicas, demonstramos que a resposta aos desastres cotidianos: inundações, poluição, violência, pode seguir dois caminhos: proposição de ações paliativas, visando "organizar" o espaço e, com isso, amenizar os desastres, e proposição de ações que, atuando sobre a essência dos problemas consiga, ainda que a

longo prazo, revertê-los ou, pelo menos, reduzir sua abrangência. Ao identificarmos, no cenário das cidades brasileiras, o aparecimento recente de possibilidades concretas do poder público ser obrigado a adotar o segundo caminho, pretendemos comprovar nossa hipótese.

A questão central que nos orientou nesta etapa da pesquisa foi: as práticas/políticas de gestão urbana podem contribuir para melhorar as condições de vida na cidade? Entendemos que uma resposta afirmativa a essa questão, a qual comprova a terceira hipótese, depende de uma visão otimista das transformações que podem ocorrer nas cidades brasileiras a partir das discussões e movimentações geradas pela aprovação do Estatuto da Cidade. De antemão reconhecemos que se adotássemos uma visão pessimista, essa hipótese dificilmente se comprovaria.

4. O RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL

Intuyo que dentro del país que desconozco
Está el otro que siempre conocí
Mario Benedetti

Para desenvolver as hipóteses do trabalho tomamos como objeto de estudo as alterações na estruturação intra-urbana da cidade de Curitiba, no período 1990/2000, considerando a relação entre dinâmica imobiliária, uso do solo e degradação ambiental.

Para a análise das transformações na estrutura da cidade foram considerados como elementos relevantes: o adensamento populacional; os padrões sociais de ocupação; a tipologia de usos do solo; a variação dos valores imobiliários; os indicadores de qualidade hídrica dos rios de Curitiba.

Entendemos que a aproximação a um espaço concreto da realidade de Curitiba permitiria verificar de perto as hipóteses do trabalho. Para tanto, escolhemos a região da bacia do Rio Passaúna para um estudo mais detalhado, onde pretendemos demonstrar a relação entre mercado imobiliário e degradação ambiental, temas centrais de nossa pesquisa.

5. AS FONTES

Há coisas que a gente não sabe nunca o que fazer com elas

Mario Quintana

O trabalho foi iniciado com a definição de um arcabouço teórico que fundamentasse a discussão sobre produção da cidade e degradação ambiental. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, a qual aparece distribuída em cada um dos capítulos, conforme a temática abordada.

Além da literatura clássica sobre os assuntos tratados, optamos por analisar, também, publicações coloquiais, no sentido de não acadêmicas, inserindo na bibliografia, sempre que possível e disponível, reportagens de jornais e revistas de grande circulação no Brasil. Nossa intenção era incorporar à análise a temática urbano-ambiental sob o mesmo ponto de vista com que ela é incorporada ao cotidiano da população, a partir de sua veiculação em publicações de acesso popular.

Para análise da cidade de Curitiba recorreu-se à documentação produzida pelos órgãos da administração municipal, bem como por universidades, conformando um conjunto de dados fundamentais para a compreensão da realidade local.

Entendemos que algumas informações são mais facilmente compreendidas quando podem ser espacializadas, particularmente no nosso caso, em que tratamos da relação entre processos sociais e espaço urbano. Por isso, muitos dados sobre Curitiba foram organizados em figuras, que localizam no espaço da cidade os processos analisados.

Apoiamos nossas análises em dados dos Censos Demográficos, realizados pelo Instituto de Geografia e Estatística – IBGE. Nesse caso, lamentamos que os resultados completos do Censo 2000 somente estejam disponíveis ao final de fevereiro de 2002, não podendo, portanto, serem utilizados nesta pesquisa. Uma vez que trabalhamos em termos de comparações entre períodos históricos, consideramos que a defasagem temporal não compromete os resultados da análise. Entretanto, reconhecemos que a atualização das informações certamente permitiria confirmar algumas tendências que os Censos anteriores apontavam, fortalecendo as conclusões da pesquisa.

Para obtenção de dados sobre o mercado imobiliário formal de Curitiba, além da pesquisa junto a entidades que representam esse setor, recorreu-se aos anúncios

classificados em jornais de circulação diária, entendendo-se que eles expressam de forma clara e atualizada a dinâmica dos preços imobiliários.

Para informações sobre o mercado imobiliário informal recorreu-se a um levantamento de campo, considerando-se os próprios moradores/usuários como as principais fontes de informação sobre preços de imóveis nas áreas em estudo.

6. A ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Como é difícil, como é difícil, Beatriz, escrever uma carta...
Mario Quintana

O ponto de partida deste trabalho consiste em uma discussão sobre a sociedade contemporânea e a questão ambiental. No trajeto desta discussão, apresentada no primeiro capítulo, buscam-se elementos para compreender o processo de segregação sócio-espacial e degradação ambiental que caracteriza as cidades no Brasil. O objetivo é organizar pensamentos, teorias e concepções de realidade que lancem as bases para a investigação dos limites e possibilidades da construção de um novo padrão de cidade.

No segundo capítulo desenvolvemos a análise da cidade como espacialização de relações sociais. Esclarecemos, então, o pressuposto metodológico adotado, que reconhece a cidade como expressão material das relações estabelecidas entre sociedade e ambiente no processo de produção das condições de sobrevivência, segundo as regras da produção(ou acumulação) capitalista[2]. Neste capítulo iniciamos a análise da cidade de Curitiba, discorrendo sobre o processo de estruturação intra-urbana e sua relação com o mercado imobiliário local.

O terceiro capítulo trabalha a relação entre pobreza e degradação ambiental, verificando como a produção capitalista da cidade transforma a pobreza em segregação sócio-espacial. Neste capítulo, novamente nos aproximamos da realidade de Curitiba, buscando identificar em um espaço concreto elementos que permitam confirmar nossas hipóteses. Para isso, selecionamos a porção curitibana da bacia do Rio Passaúna, que é incorporada a esse capítulo como um detalhamento dos processos analisados.

[2] Queremos deixar claro que esta é uma opção metodológica, que não desconsidera, entretanto, a importância de outras abordagens, tais como aquelas que analisam a cidade como espaço perceptivo e

No quarto capítulo analisamos o planejamento urbano em Curitiba, a partir de uma discussão sobre os instrumentos de regulação urbanística, especialmente o zoneamento de uso e ocupação do solo. Buscamos, aí, identificar a relação entre a prática do planejamento e os instrumentos legais que a sustentam.

O quinto capítulo apresenta uma discussão sobre o recém aprovado Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001. A partir de uma abordagem sob o ponto de vista urbanístico, analisamos as possibilidades da nova lei estimular a retomada das discussões sobre reforma urbana e, com isso, abrir perspectivas para o cumprimento da função social da cidade.

Na parte final deste trabalho, apresentamos algumas conclusões decorrentes do desenvolvimento da pesquisa, verificando as hipóteses iniciais da inter-relação entre produção capitalista da cidade, segregação sócio-espacial e degradação ambiental. A partir da perspectiva de recuperação dos princípios da reforma urbana, conforme discutido no quinto capítulo, tentamos lançar as bases de um projeto de desenvolvimento urbano que conduza a uma cidade mais igualitária.

significativo (Kevin Lynch, Carlo Aymonino, Antoine Bailly, Yi-Fu Tuan), como espaço geográfico (Pierre George, Paul Claval), como espaço da vida cotidiana (Agnes Heller, Henri Lefebvre) e demais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYMONINO, Carlo. **O significado das cidades.** Lisboa, Presença, 1984

BAILLY, Antoine. **La percepción del espacio urbano.** Coleção Nuevo Urbanismo n°29. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1978

BERTRAND, Michel-Jean. **La ciudad cotidiana.** Coleção Nuevo Urbanismo n°30. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981

CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979

GEORGE, Pierre A geografia ativa. São Paulo: Difel, 1980

_____ O meio ambiente. Lisboa: Edições 70, 1998

_____ O homem na terra. Lisboa: Edições 70, 1993

HELLER, Agnes. **Historia y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista.** Mexico: Editorial Grijalbo, 1985

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana.** Madrid: Alianza, 1983

_____ **El derecho a la ciudad.** Barcelona: Ediciones Península, 1978

_____**The production of space.** Massachusetts: Blackwell, 2000

LYNCH, Kevin. **A imagem da cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 1988

_____ **La buena forma de la ciudad.** Barcelona: Gustavo Gili, 1985

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1999

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente.** São Paulo: Difel, 1980

_____ **Espaço e lugar.** São Paulo: Difel, 1983

Por onde começamos, perguntou. Por onde sempre há que começar, pelo princípio, respondeu Maria...Começar pelo princípio, como se esse princípio fosse a ponta sempre visível de um fio mal enrolado que bastasse puxar e ir puxando até chegarmos à outra ponta... Puro engano de inocentes e desprevenidos, o princípio nunca foi a ponta nítida e precisa de uma linha, o princípio é um processo lentíssimo, demorado, que exige tempo e paciência para se perceber em que direção quer ir, que tenteia o caminho como um cego, o princípio é só o princípio, o que fez vale tanto como nada.

José Saramago. **A Caverna.**

CAPÍTULO 1 – PREFÁCIO CONCEITUAL

1.1.A TRANSIÇÃO DA MODERNIDADE

Adotamos como ponto de partida para a discussão com que pretendemos iniciar este trabalho uma afirmação de Passet[3]: *em qualquer época, com efeito, uma certa visão de mundo serve de referência, de modelo e de fundamento a todos os outros sistemas de pensamento. A esta concepção dá-se o nome de paradigma.* Entendemos, portanto, que a compreensão do período histórico que vivenciamos supõe o conhecimento do paradigma que o referencia.

Nessa direção, Topalov apresenta-nos uma importante questão. Segundo esse autor, nos últimos vinte anos, em inúmeros campos e, em particular, no domínio das políticas públicas e do habitat, novos temas têm surgido e parecem estar se impondo como uma visão global. O autor discute a possibilidade de estarmos hoje frente a uma ruptura cognitiva, com a emergência de um novo paradigma: *Um novo senso comum está em vias de surgir: o que faz do meio ambiente o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos.*[4]

Para justificar sua hipótese, Topalov evoca alguns acontecimentos marcantes de nossa época: a multiplicação dos movimentos locais relacionados com a defesa do meio ambiente; a emergência de partidos verdes nas cenas políticas de diversos países europeus; a irrupção do discurso ecológico na mídia; o desenvolvimento de legislações nacionais relativas ao assunto e, principalmente, a propagação da temática por instituições internacionais, através, por exemplo, das Conferências sobre o Meio Ambiente (Estocolmo-72; Rio de Janeiro-92); e dos relatórios - Clube de Roma[5] e Brundtland[6].

---

[3] PASSET, René. Le copilotage du développement économique et de la biosphére. In: **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente.** Número 1. Curitiba: UFPR, 1994

[4] TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Vol.XI N°1e 2(jan/dez 1997). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997 p.24

[5] Clube de Roma, hoje transformado em instituição internacional preocupada com a temática sócio-ambiental, foi constituído em 1968, reunindo especialistas de várias áreas do conhecimento humano, em Roma, para discutir a crise daquele momento e as crises futuras da humanidade. Em 1972, o Clube de Roma publicou o seu relatório The Limits of Growth, o qual alerta para o fato de que a humanidade teria, obrigatoriamente, um limite de crescimento com o modelo econômico então praticado, baseado no consumo exacerbado e altamente concentrado em poucas nações. A obra contou com a coordenação

A ruptura cognitiva associada à constituição desse novo paradigma se manifestaria em dois níveis: 1) redefinição das relações entre sociedade e natureza e, 2) mudança de escala de abordagem, passando da nação para o planeta.

Para explicar o primeiro nível, Topalov esclarece que o objeto "sociedade" deixa de estar no centro do discurso para ficar incluído em um outro, a "natureza". Desde a antigüidade a natureza era um elemento hostil, a ser dominado pelo progresso da civilização. De acordo com o novo paradigma, a natureza passa a ser vista como um sistema global do qual os próprios homens são elementos. É unicamente nas interfaces da sociedade humana e de seu meio ambiente natural que se discute o destino comum da humanidade e do planeta. "Salvaguarda", "preservação", "conservação" são os deveres da espécie humana em relação ao seu *habitat*.

A segunda ruptura introduzida diz respeito às escalas espaciais dos discursos e projetos. O novo paradigma introduz uma mudança fundamental ao desqualificar todos os discursos e todos os projetos que tenham sido elaborados no quadro do espaço local. Se, por um lado, o local, o mais próximo, passa a ser o lugar da identificação dos problemas e da formulação das soluções, por outro, instaura-se o planeta como a única e verdadeira escala a ser considerada como referência das ações. "Pensar globalmente, atuar localmente" é a máxima que une essas duas escalas de atuação. A linguagem da salvaguarda do meio ambiente fundamenta, assim, uma nova moral que permite ligar diretamente cada ato individual ao bem comum da humanidade.

A perspectiva de consolidação de um "paradigma ambiental", tal com apresentada por Topalov, amplia a discussão sobre a "crise ecológica", que pode ainda

de Dennis Meadows. A conclusão foi que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição da população mundial e da capacidade industrial. Assim, recorria-se às idéias de um neo-malthusianismo, o que provocou reações tanto da parte daqueles que viam na tese de Meadows o fim do crescimento da sociedade industrial, como daqueles que aí visualizavam a impossibilidade de os países pobres não dividirem os lucros dessa sociedade industrial. Posteriormente a esse debate, Ignacy Sachs, com seu conceito de ecodesenvolvimento, buscaria uma convivência possível entre desenvolvimento, respeito aos recursos naturais e início de uma preocupação social.

[6] Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, divulgado em 1987 e que é conhecido pelo nome da presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland. A Comissão foi formada como resposta à Assembléia Geral das Nações Unidas, em função da preocupação com a crescente deterioração do meio ambiente mundial. Nesse relatório oficializa-se o conceito de desenvolvimento sustentável.

ser enriquecida com a incorporação dos debates atuais da filosofia da natureza[7]. Neste sentido, é válida a discussão apresentada por Ricouer[8] para quem, hoje, a natureza entra na história do homem de maneira inédita, uma vez que os efeitos humanos sobre o meio ambiente assumem uma dimensão cósmica. O equilíbrio da natureza encontra-se em risco, ameaçando a existência de próprio homem. Fenômenos como o efeito estufa, redução da camada de ozônio, desmatamento, poluição generalizada, caracterizam a chamada "crise ecológica", centro da discussão sobre o futuro do homem.

Esta crise ecológica é apresentada pelos autores que discorrem sobre a temática da filosofia da natureza como uma crise da razão científica e crise da relação homem/natureza. A crise da razão científica pode ser explicada pelo predomínio da tecnociência, com a alienação gerada pela dependência da técnica e a propagação do desenvolvimento tecnológico a qualquer preço. A crise da relação homem/natureza é o que Ost[9] denomina "crise da ligação e do limite": o homem não sabe mais o que o liga e o que o distingue da natureza. Tanto na idade antiga (homem pertence à Natureza), quanto na moderna (homem separado da Natureza) o homem tinha claro esta relação. O homem contemporâneo não a tem e daí decorre o problema atual: a oposição entre as representações antigas e modernas da relação homem/natureza.[10]

Sob o ponto de vista da filosofia da natureza, a sociedade contemporânea se caracteriza por expressar a crise na relação homem/natureza. Diante da crescente urbanização do mundo podemos afirmar, então, que o espaço onde as relações sociais contemporâneas se materializam, nossas cidades, devem também expressar a crise na relação homem/natureza. E, nesse caso, estaríamos identificando os fundamentos do processo de degradação do ambiente urbano.

A filosofia da natureza vem reforçar, portanto, a hipótese de Topalov, para quem o paradigma social contemporâneo tem por base a relação crítica do homem com o meio ambiente. Conforme aponta esse autor, a "questão social" transformou-se em "questão ecológica" ou "ambiental".

---

[7] Ver HUSSERL, Edmund. **La crise de l'humanité europeénne et la philosophie**. Paris: Hatier, 1940 e JONAS, Hans **Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique**. Paris: Hatier, 1991

[8] RICOUER, Paul L'homme ou (et) la nature? Quelle sagesse pour notre civilisation technologique? **Postface à Le temps de la responsabilité**. Paris: 1991

[9] OST, François. **La crise écologique: vers um nouveau pardigme? Contribution d'um juriste à lo penseé du lien et de la limite**. Paris: Hatier, 1997

Santos (2000)[11] também contribui para a discussão sobre a formação de um novo paradigma sócio-cultural, só que esse autor o associa à extinção do paradigma cultural da modernidade. Segundo o autor, pela complexidade, riqueza e diversidade das idéias novas que o projeto da modernidade comportava, era um projeto ambicioso e revolucionário; mas abrigando possibilidades infinitas, contemplava tanto o excesso de promessas como o déficit do seu cumprimento. O projeto de modernidade cumpriu-se em excesso porque em tudo o que cumpriu excedeu às expectativas, tal como no estrondoso avanço do conhecimento científico, e em tudo o que o projeto não cumpriu foi convincente na negação de que ainda havia algo a cumprir. Conforme o autor:

> *As sociedades capitalistas avançadas parecem bloqueadas, condenadas a viver do excesso irracional do cumprimento do projeto da modernidade e a racionalizar num processo de esquecimento ou de auto-flagelação o déficit vital das promessas não cumpridas ... Esse déficit de mundo é irremediável dentro do projeto de modernidade e, ... portanto, a opção* está *entre declarar o projeto por concluído ou vaguear para sempre no vazio de um buraco negro astral.*[12]

Para Santos (2000), tanto o excesso de promessas da modernidade, como o déficit no seu cumprimento são responsáveis pela situação atual, *que se apresenta superficialmente como de vazio ou de crise, mas que é, ao nível mais profundo, uma situação de transição.*[13] Ou seja, diferentemente do que considera Topalov, a relação entre modernidade e pós-modernidade não seria de ruptura total, mas uma situação de transição, em que há momentos de ruptura e momentos de continuidade. Como toda transição, não pode ser nomeada adequadamente, na medida em que ainda estamos envolvidos na realidade do contexto presente e, na falta de um nome melhor, esse período de transição é denominado de pós-modernidade.

Harvey[14], ao discorrer sobre as mudanças nas práticas culturais e político-econômicas que vêm ocorrendo desde o início da década de 70, apresenta a modernidade como o projeto sócio-cultural que entrou em foco durante o século XVIII, equivalendo a um extraordinário esforço intelectual para desenvolver a ciência objetiva,

---

[10] Neste sentido vale a pena recuperar discussão apresentada por Wallerstein que propõe exatamente a recusa desta distinção, e a aceitação da ligação profunda do Homem à Natureza. WALLERSTEIN, Immanuel(org) **Para abrir as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1996

[11] SANTOS, Boaventura de Sousa. O social e o político na transição pós-moderna. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** N°31. São Paulo: CEDEC, 1993

[12] SANTOS. Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000 p.198

[13] SANTOS, B.(2000) **Op. Cit** p.77

[14] HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992

a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria lógica interna destas. A constituição desse projeto coincide com a emergência do capitalismo enquanto modo de produção dominante nos países da Europa, que comandaram o processo de industrialização, com isso, *o trajeto histórico da modernidade está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo nos países centrais.*[15]

De acordo com Santos (2000), o projeto da modernidade assentava-se em dois pilares: regulação e emancipação. O pilar da regulação era constituído pelo princípio do Estado, pelo princípio do mercado e pelo princípio da comunidade. O pilar da emancipação constituía-se por três lógicas de racionalidade: racionalidade estético-expressiva da arte e literatura; a racionalidade moral-prática da ética e do direito e a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica.

Aqui vale a pena recorrermos a Leff[16], que define a racionalidade social como o sistema de regras de pensamento e comportamento social, que se estabelecem dentro de estruturas econômicas, políticas e ideológicas determinadas, legitimando um conjunto de ações e conferindo um sentido à organização da sociedade. A partir dessa definição, e para podermos compreender a questão da racionalidade na modernidade, uma referência fundamental é Max Weber[17], quem primeiro, e de forma articulada, caracterizou a modernidade como um mundo racionalizado.

Weber admitia a existência de três tipos de racionalidade, definidas segundo as ações que as motivam. Mediante a **racionalidade formal e teórica** são constituídos conceitos que permitem o controle consciente da realidade. Na esfera jurídica esses conceitos se refletem nas regras processuais abstratas do direito; na esfera econômica traduzem-se em teorias sobre os processos produtivos e em princípios dos cálculos econômicos nos quais se baseiam as formas de apropriação dos recursos naturais.

A **racionalidade instrumental** implica na forma de ação e pensamento baseada no cálculo de meios eficazes para se alcançar determinados fins práticos. Na esfera econômica essa racionalidade aparece na produção de meios e técnicas eficientes para

[15] SANTOS, B (2000) **Op. Cit.** p.185
[16] LEFF, Enrique. **Op. Cit**
[17] Para conhecimento do pensamento de Max Weber ver sua obra mais conhecida: **Economia e sociedade**. Volume 1 e 2. Brasília: Editora da UNB, 1999. Além desse livro, muito contribuem MACRAE, Donal Gunn. **As idéias de Weber**. São Paulo: Cultrix, 1985; MORAES, Eduardo Jardim Modernidade e racionalidade: sugestão de um roteiro de leituras. In: **Arquitetura Revista.n°3.** Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 1985/86; LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000 e ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes/Editora UNB,1987

garantir os resultados esperados; na esfera jurídica traduz-se pelas ordenações legais que normatizam a conduta social e no plano político reflete-se pelo surgimento de uma burocracia estatal, responsável pela administração pública.

A **racionalidade substantiva** ordena a ação social em padrões baseados em postulados de valor, que variam em compreensividade, conteúdo e consistência interna, não sendo redutíveis a relações entre fins e meios eficazes.

Os conceitos weberianos de racionalidade permitem o reconhecimento das múltiplas motivações e forças sociais que organizam uma sociedade. Na sociedade contemporânea, vemos o predomínio da racionalidade instrumental, caracterizando o que Hottois[18] denomina de sociedade da tecnociência, onde tudo o que pode ser produzido deve ser produzido e tudo o que pode ser produzido é sempre justificado; a qualquer preço. O que é sustentado por Leff[19], quando afirma que a racionalidade capitalista, que caracteriza a modernidade, *tem estado associada a uma racionalidade científica que incrementa a capacidade de controle social sobre a realidade, e a uma racionalidade tecnológica que assegura uma eficácia crescente entre meios e fins.*

É nesse processo de conjunção do paradigma da modernidade com o capitalismo que os pilares de sustentação da modernidade passam a demonstrar sinais de esgotamento: *o processo civilizatório instaurado com a conjunção da modernidade com o capitalismo e, portanto, com a redução das possibilidades da modernidade às possibilidades do capitalismo entrou, tudo leva a crer, num período final.*[20] Dois sintomas indicariam o esgotamento do paradigma da modernidade, baseado na racionalidade instrumental. **O primeiro** é que a conversão do progresso em acumulação capitalista transformou a natureza em mera condição de produção e os limites desta transformação começam a ficar evidentes, dados os riscos ecológicos que presenciamos. **O segundo** sintoma refere-se a que, até agora, a superação das crises de acumulação do capitalismo tem sido enfrentada mediante ampliação da mercantilização de bens e serviços - o que se comprova pelo grau de transnacionalização da economia. Este processo de expansão e ampliação parece estar atingindo limites inultrapassáveis, na medida em que começa a envolver, com a biogenética, o próprio corpo humano, que se

[18] HOTTOIS, Gilbert. **Le signe et la technique**. Paris: Aubier, 1984
[19] LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000 p.128
[20] SOUZA SANTOS, Boaventura de Sousa. **Op. Cit**. 2000 p.34

transforma em mercadoria, desempenhando o mesmo papel do automóvel no período de acumulação fordista.[21]

A verificação desses sintomas na realidade contemporânea reforça a possibilidade de esgotamento do paradigma da modernidade e a situação de crise paradigmática que vivenciamos, confirmando as proposições de Topalov e Santos(2000).

Ao nosso entender, Santos avança em relação a Topalov ao reconhecer nesse momento de crise paradigmática a possibilidade de transformação social. Para o primeiro, o fato de estarmos em um período transicional, cujo paradigma está em construção, se oferece como possibilidade de resistência à racionalidade global da vida social, que caracterizou a modernidade. As promessas da modernidade já não podem ser cumpridas dentro do paradigma da modernidade, uma vez que esta, ao vincular-se ao capitalismo, acabou por estabelecer bloqueios para si própria, o que pode ser comprovado pelo que parecem ser características do período histórico atual: agravamento da injustiça social mediante crescimento da concentração da riqueza e da exclusão social; devastação ecológica e com ela a degradação da qualidade de vida no planeta; conflitos entre nações pelo controle de recursos naturais.

Uma vez que toda crise se apresenta como oportunidade de mudanças, a crise paradigmática pode trazer consigo a possibilidade da transformação social; de reinvenção do futuro, pois assumindo-se a crise, *não basta continuar a criticar o paradigma ainda dominante; é necessário definir o paradigma emergente* [22]. E para isso, *a utopia é mais necessária do que nunca.* Esta é, portanto, a grande expectativa diante da transição paradigmática: a exploração de novas possibilidades e vontades humanas e a construção de utopias.

[21] Recorremos a Lipietz para identificar como "fordismo" o modelo de desenvolvimento capitalista que prevaleceu nos países capitalistas avançados dos anos 50 aos anos 70 e que se caracterizou pela mecanização, consumo de massa, formação de oligopólios e institucionalização das relações de trabalho mediante convenções coletivas. LIPIETZ, Alain. *Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana.* In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Ano VIII. N°1. Abr.1994. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994

[22] IDEM. p.42

1.2 A RECUPERAÇÃO DO PENSAMENTO UTÓPICO

De acordo com Mannheim[23], a palavra utopia, de origem grega, significa literalmente "nenhum lugar". O primeiro a utilizá-la, para denominar uma ilha onde existia uma comunidade ideal, foi Thomas Morus, em 1556. A partir da publicação de seu livro *Utopia*[24], esta palavra passou a ser utilizada para denominação de obras de distinto caráter que imaginam uma sociedade ou Estado livre, no qual se supõem superadas as deficiências humanas.

As utopias têm dois aspectos: por um lado representam a crítica do existente, por outro, a proposta daquilo que deveria existir; a utopia é sempre, essencialmente, a idealização de uma nova ordem social.

A ficção utópica tem estado presente na história da civilização desde Platão que, com sua obra *A República*[25], estabeleceu o modelo que influenciou todas as futuras utopias. Ao longo dos séculos, as utopias apareceram com uma enorme riqueza de variações quanto à forma e conteúdo, meios e objetivos, tempos e lugares.

Sem pretender discorrer aqui sobre a história das representações utópicas[26], centramos a atenção sobre o período que nos interessa neste estudo: a modernidade. E aí podemos afirmar que a expansão da racionalidade científica e da ideologia cientista a partir de meados do século XIX e a sua expansão do estudo da natureza para o estudo da sociedade foram criando um ambiente intelectual cada vez mais hostil ao pensamento utópico[27].

De fato, em relação aos séculos passados, nossa época parece pouco profícua em termos de utopias. Os "sonhos" nos quais se baseavam as utopias nos séculos anteriores foram concretizados pelo progresso da ciência, que os transformou em realidade banal: produção em série de objetos de consumo; redução do tempo de trabalho para aumentar o de lazer; comunicação instantânea; velocidade. Entretanto, a "banalização" dos sonhos, trouxe consigo as incertezas. O discurso utópico contemporâneo, quando existe, fala menos de um futuro maravilhoso e mais dos problemas desse futuro:

[23] MANNHEIN, Karl. Utopia. In: NEUSÜSS, Arnhelm. **Utopía.** Barcelona: Barral Editores, 1971
[24] MORUS, Thomas. **A Utopia**. São Paulo: Atena Editora, s/d.
[25] PLATÃO. **A República**. São Paulo: Editora Atena, 1955
[26] Sobre utopias na história ver: PETITFILS, Jean-Christian. **Os socialismos utópicos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978 e NEUSÜSS, Arnhelm. **Utopía.** Barcelona: Barral Editores, 1971
[27] SANTOS (2000) **Op. Cit.**

individualismo, instabilidade social, degradação ambiental. Como coloca Prigogine[28], estamos na era do fim das certezas. A certeza absoluta, que nos prometia a ciência, já não se sustenta; basta observar o mundo ao nosso redor. O impressionante desenvolvimento da ciência alcançado nos últimos séculos não conseguiu concretizar as propostas de uma vida melhor; pior ainda, esse desenvolvimento não deixa dúvidas sobre as incertezas do futuro.

As utopias, no sentido proposto por Morus, vêm desaparecendo, dando lugar às contra-utopias, que descrevem o mundo em termos pessimistas, apocalípticos. Isso porque os problemas com que a sociedade contemporânea se confronta são complexos e de difícil resolução. Daí o pessimismo, que inviabiliza a formulação de utopias.

Retornamos a Santos (2000)[29] para concordar com ele na identificação dos axiomas que estão na base dos problemas da sociedade contemporânea – os problemas que o paradigma da modernidade não consegue resolver. **O primeiro axioma** deriva da hegemonia da racionalidade científica, que transforma problemas éticos e políticos em problemas técnicos. Quando a técnica não resolve, os problemas éticos e políticos são transformados em problemas jurídicos. **O segundo axioma** é o da legitimidade da propriedade privada independentemente da legitimidade do uso dessa propriedade. Um **terceiro axioma** diz respeito à soberania dos Estados e da obrigação política vertical dos cidadãos perante o Estado, segundo a qual a segurança nacional e internacional adquirem precedência sobre a democracia. **O quarto** e último axioma refere-se à crença no progresso como desenvolvimento infinito, alimentado pelo crescimento econômico e tecnológico.

Esses axiomas moldaram a sociedade contemporânea - segundo Hottois, a sociedade da tecnociência - e a impossibilidade de resolução desses problemas constitui o cerne da crise paradigmática: a modernidade tem por base a racionalidade científica; se esta não consegue resolver os problemas fundamentais da sociedade, então ou se aceita, com pessimismo, a deterioração da sociedade ou se aceita a possibilidade de revisão desse paradigma.

[28] PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996

[29] SANTOS, (2000). **Op. Cit.**

Considerando a primeira hipótese, nada podemos fazer, senão seguirmos adiante no pessimismo. Aceitando a segunda hipótese, entretanto, estaremos admitindo a possibilidade do renascimento das utopias.

Entre os problemas enfrentados pela sociedade contemporânea, a degradação ambiental parece ser o mais transnacional e, portanto, aquele que tanto pode gerar um conflito global (haja visto a discussão quanto à emissão de poluentes e a disputa pela água, que se desenvolvem do nível internacional ao nível local) como pode constituir-se na base de um compromisso também transnacional em favor da democratização das oportunidades de desenvolvimento. Nesse caso, por mais absurdo que pareça, os países mais pobres poderão valer-se da ameaça da poluição como argumento para extrair dos demais algumas concessões. E, sendo assim, a questão ambiental, ao assumir dimensões globais, pode levar a ações solidárias entre países ricos e pobres, bem como à formulação de propostas de ação globalizada, que tenham como objetivo a melhoria generalizada dos padrões de vida. Essa condicionante é que nos permite especular sobre a possibilidade de uma nova utopia, que, por sua própria definição, contenha novas expectativas de organização social.

1.3 A QUESTÃO AMBIENTAL E A UTOPIA CONTEMPORÂNEA

A agudização dos problemas ambientais reforçou a associação entre degradação do ambiente e degradação da qualidade de vida, dimensionando os riscos à sobrevivência da humanidade. A possibilidade de destruição da vida do homem revitalizou a discussão sobre os princípios éticos da degradação ambiental. Conforme coloca Pereira[30], *a sobrevivência futura da humanidade – que é o que está em jogo – exige, contudo, a resposta a uma pergunta prévia: por que deve, de maneira imperativa, existir o homem sobre a terra?* Ou seja, se antigamente a presença do homem na terra era um dado evidente e inquestionável, a possibilidade de sua destruição impõe um questionamento sobre as razões dessa possibilidade. E é este questionamento, cada vez mais presente na sociedade, que nos permite visualizar na esfera do meio ambiente possibilidades concretas de ações articuladas com fins de transformação social. A necessidade absoluta de que o homem não desapareça – e o dever ético de evitar isso, pode levar a uma revisão dos padrões de utilização do

ambiente pelo homem. E, por isso, concordamos com Santos(2000) quando este coloca que:

> *no final do século, a única utopia realista é a utopia ecológica e democrática. É realista, porque assenta num princípio de realidade que é crescentemente partilhado e que consiste na contradição crescente entre o ecossistema do planeta terra, que é finito, e a acumulação de capital, que é tendencialmente infinita... É uma utopia democrática porque a transformação a que aspira pressupõe a repolitização da realidade e o exercício radical da cidadania individual e coletiva, incluindo nela a carta dos direitos humanos da natureza*[31].

Também na perspectiva de uma transformação social, Leff[32] contribui ao afirmar que a problemática ambiental surgiu nas últimas décadas como uma *crise de civilização*, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes. Nas palavras do autor: *a crise ambiental problematiza os paradigmas estabelecidos do conhecimento e demanda novas metodologias capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da realidade*[33]. Estas considerações defendem a necessidade de fundar a concepção da transformação social numa correta teoria sobre as relações sociedade-natureza, integrando os processos históricos, econômicos, sociais e políticos que geraram a problemática ambiental.

Por sua vez, a questão ambiental é de caráter eminentemente social; não é ideologicamente neutra, nem alheia a interesses econômicos e sociais. Sua origem ocorre num processo histórico dominado pelo modo de produção capitalista, com padrões tecnológicos gerados pela racionalidade econômica do maior lucro em menor tempo, e numa ordem econômica mundial marcada pela desigualdade entre nações e classes sociais. Isso gerou uma diversidade de efeitos econômicos, ecológicos e culturais, sobre diferentes regiões e populações, bem como tem exigido perspectivas variadas, que atendam a essas diferenciações.

Neste contexto, a construção de um novo paradigma social contemporâneo, que incorpore a dimensão ambiental, é um processo político e social que passa pelo confronto de interesses opostos e pela mobilização da sociedade no sentido de reorientar tendências, criar novas formas de organização produtiva e inovar na produção de

[30] PEREIRA, C. Entre a apologia e a utopia: em busca da ética possível. **Revista Íbero-americana de Direito Público.** Vol.5. 3° trimestre 2001. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001

[31] SANTOS (2000) **Op. Cit**.p.44

[32] LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000

[33] LEFF, Enrique. **Op. Cit** p.60

conhecimentos. Trata-se da construção de uma nova racionalidade; uma *racionalidade ambiental*, a orientar o desenvolvimento humano.

A base para a construção dessa **racionalidade ambiental**[34] fundamenta-se na coerência entre novos esquemas de organização social que, incorporando a ética, incorporem também valores da natureza e da participação da sociedade e princípios de desenvolvimento que considerem a gestão democrática do espaço/ambiente. Sua concretização supõe a transformação de ideologias, instituições políticas, funções governamentais, normas jurídicas, valores culturais, estruturas tecnológicas e comportamentos sociais, implicando em "outra razão", que tem como princípio a crítica à racionalidade tecnológica e ao cálculo econômico, bases da modernidade.

Essa nova racionalidade implica, portanto, na realização e concreção de uma utopia, não no sentido de simples materialização de princípios abstratos, mas como um projeto social que emerge como resposta à tecnociência. Isto é, uma utopia que mobiliza a ação política contra paradigmas estabelecidos, visando a construção de uma racionalidade social alternativa. O processo que vai da emergência desse projeto até a consolidação da racionalidade alternativa é um *processo de transição* – ao que parece, trata-se da pós-modernidade contemporânea, conforme colocado por Santos.

1.4 ENTRE A REALIDADE E A UTOPIA: EM BUSCA DA CIDADE POSSÍVEL

Para permitir uma aproximação entre a discussão sobre o surgimento de um novo paradigma social e a temática da cidade contemporânea, foco deste trabalho, retornamos ao conceito de paradigma apresentado por Passet: um paradigma social constitui a concepção de mundo que serve de referência, modelo e fundamento a todos os outros sistemas de pensamento de uma sociedade. Por sua vez, não há sociedade sem espaço; conforme coloca Milton Santos, o espaço é uma instância da sociedade, o que significa que:

> *como instância ele contém e é contido pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida. A economia está no espaço, assim como o espaço está na economia. O mesmo se dá com o político-institucional e com o cultural-ideológico. Isso quer dizer que a essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos*

[34] Para uma discussão sobre princípios da racionalidade ambiental ver LEFF, Enrique. **Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable.** México: Siglo XXI/UNAM, 1994

geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual.[35]

Ao aceitarmos essa definição temos que admitir que o paradigma que referencia as ações sociais terá interferência também sobre o espaço em que elas acontecem. E, nestas condições, a consolidação de um novo paradigma, conforme anunciada por Topalov, Santos(2000) e Leff, deve influenciar fortemente a conformação do urbano, espaço da sociedade contemporânea.

A existência de um processo de mudança paradigmática defendida por Topalov e Santos tem como argumento a identificação de alguns aspectos que, para o primeiro significam ruptura e, para o segundo, transição. Entretanto, esses aspectos não se contrapõem, mas ao contrário, se assemelham em conteúdo, razão pela qual em conjunto, reforçam a idéia comum aos dois autores da mudança paradigmática. Em síntese, para um e outro, essa mudança se evidencia: pela emergência do meio ambiente como questão e pela mundialização das relações sociais.

Por sua vez, se esses aspectos estão na essência do processo de mudança de paradigma devem ser visíveis no espaço urbano, onde o paradigma se materializa a partir das práticas sociais que aí se realizam. O quadro a seguir confirma essa hipótese, ao demonstrar o rebatimento no urbano dos sinais da mudança de paradigma social que caracteriza a sociedade contemporânea.

[35] SANTOS, Milton. **Espaço & Método**. São Paulo: Nobel, 1985 p.1

Quadro 1: Mudança Paradigmática e Espaço urbano

TOPALOV INDICATIVOS DE RUPTURA COGNITIVA DO PARADIGMA SOCIAL	**SOUZA** INDICATIVOS DO ESGOTAMENTO DO PARADIGMA DA MODERNIDADE	**ESPAÇO URBANO**
• Redefinição das relações entre sociedade e natureza	• Natureza como mera condição de produção	• Agudização dos problemas ambientais no espaço da cidade • Ambiente natural transforma-se em "recurso" natural a ser explorado
• Mudança de escala de abordagem, passando da nação para o planeta	• Superação das crises do capitalismo mediante ampliação da mercantilização de bens e serviços -- transnacionalização da economia	• Novas escalas espaciais dos discursos e projetos urbanos: busca de inserção das grandes cidades nos novos espaços econômicos de caráter regional e global • Mercantilização crescente do espaço urbano • Segregação sócio-espacial da população sem recursos para inserção nesse mercado • Mundialização da pobreza urbana

FONTE: TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Vol.XI N°1e 2(jan/dez 1997). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997 e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

Em relação ao **primeiro aspecto** que indica o surgimento de um novo paradigma, comum a Topalov e Santos, **emergência do meio ambiente como questão,** é possível verificar seu rebatimento sobre a cidade pelo avanço da idéia de que uma abordagem dos problemas urbanos sob a ótica do meio ambiente pode gerar uma nova agenda de questões, a ser contemplada no planejamento e gestão das cidades. A qualidade da vida urbana vem sendo discutida, questionando-se os parâmetros de avaliação desta qualidade e inserindo-se entre eles muitos elementos relacionados ao meio ambiente: áreas verdes, saneamento básico, disposição de resíduos, poluição, valorização da natureza. Nesse caso, são emblemáticos os documentos internacionais como a Agenda 21[36] e Habitat II[37] bem como a posição das agências de financiamento

[36] Plano de ação global adotado pela comunidade internacional a partir da Conferência Habitat I, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas.

[37] Documento resultante da Conferência Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, em 1996, sob responsabilidade da Organização das Nações Unidas.

internacionais, que passaram a inserir questões relativas ao ambiente nas suas políticas de desenvolvimento urbano.[38]

O **segundo aspecto, mundialização das relações sociais,** expressa-se no urbano mediante as novas escalas espaciais adotadas pelos discursos e projetos. A partir da década de 80 um tema que se instalou nos estudos e práticas urbanos foi aquele relacionado ao papel das grandes cidades nos novos espaços econômicos de caráter regional e global. Esta definição de papéis específicos apareceu como conseqüência da emergência das "cidades globais" [39], que extrapolam sua influência para muito além dos espaços regionais ou nacionais e estruturam redes urbanas, conformadoras de espaços econômicos concorrentes. Houve, assim, uma mudança radical na escala de tratamento dos problemas urbanos, aparecendo aí também a questão da tensão entre o local e o global. A máxima do "pensar globalmente e agir localmente" expressa-se na discussão acerca das mudanças locais relacionadas a mudanças no contexto global. Dentro deste contexto, os aspectos tratados com maior freqüência nos estudos/projetos urbanos dizem respeito a: 1) gestão urbana e governo municipal, especialmente voltada para a busca de formas alternativas de gestão; 2) projetos de grandes empreendimentos destinados a reforçar a imagem da cidade global; 3) identificação das demandas conflitivas dos diversos atores sociais urbanos de forma a orientar as ações para um consenso que fortaleça a cidade ou região; 4) inserção de parâmetros de qualidade do ambiente urbano relacionados à preservação/conservação da natureza. Como materialização deste segundo aspecto, vemos a prática do plano estratégico que se propagou pelas instâncias de planejamento em todas as grandes cidades do mundo, com o objetivo de inserir essas cidades, de forma competitiva, no mercado globalizado.[40]

---

[38] Para compreender o papel das agências internacionais na inserção da questão ambiental nos debates e ações sobre o urbano ver: ULTRAMARI, Clovis. **Boas práticas e o fim das utopias urbanas: o terceiro setor e as agências internacionais de financiamento e fomento.** Tese de Doutoramento. Curitiba: UFPR, 2001

[39] COMPANS esclarece que a expressão "cidade global" designa *centros de controle da economia mundial específicos, que formam um rede mundial que tende a incorporar outros centros financeiros regionais e secundários na medida em que a escala do controle se expande. As características das transformações observadas nas três cidades globais – Nova York, Londres e Tókio – tenderiam a se reproduzir nos centros financeiros que passam a integrar essa rede urbana global.* COMPANS, Rose. Cidade sustentáveis, cidades globais. In: ACSELRAD, Henri(org.). **A duração das cidades.** Rio de Janeiro, DP&A, 2001. p.112

[40] Para uma discussão sobre metodologias do planejamento estratégico ver: LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998. E para uma crítica desse modelo de planejamento ver: ARANTES, O et alli **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000

Ao confirmarmos o rebatimento no urbano da mudança paradigmática estamos afirmando, também, que a racionalidade instrumental, científica, base do paradigma da modernidade, é dominante na cidade contemporânea. E, então, concordando com a afirmação de Leff, que reconhece uma estreita relação entre essa racionalidade científica e o desenvolvimento capitalista, chegamos à cidade capitalista como expressão material da modernidade. E aí, uma vez que os problemas da racionalidade da modernidade não podem ser resolvidos dentro do seu próprio paradigma, compreendemos porque os problemas da cidade capitalista também não têm sido resolvidos. Conforme coloca Benevolo,

> *a cidade em que vivemos não é a projeção adequada da sociedade no seu conjunto, mas um mecanismo mais rígido, que serve para retardar e apagar as transformações em todos os outros campos, a fim de fazer com que dure muito mais tempo a hierarquia dos interesses consolidados. Os inconvenientes técnicos que todos conhecemos – o congestionamento do tráfego, a densidade das construções, a escassez dos serviços, a deterioração do ambiente natural – não são conseqüências inevitáveis da vida moderna, mas o preço pago para conservar uma combinação de poderes agora já em contraste com as possibilidades proporcionadas pelo desenvolvimento tecnológico e econômico.*[41]

Ou seja, os problemas da cidade contemporânea não poderão ser resolvidos a partir do paradigma da modernidade, uma vez que foi essa racionalidade quem os criou.

Frente à possibilidade da mudança paradigmática, algumas questões parecem, então, óbvias: como deverá, ou poderá, ser a cidade da pós-modernidade, utilizando este termo no sentido de Santos(2000), como aquela que vem após a modernidade? Se a racionalidade ambiental é uma utopia a ser construída, podemos pensar em cidade que materialize essa racionalidade?

O processo de urbanização mundial teve início com a consolidação do modo de produção capitalista, guiado pela busca do maior lucro em menor tempo e marcado pela desigualdade entre nações e classes sociais. Sendo assim, a incorporação da *racionalidade ambiental* ao urbanismo constitui-se em um processo político e social, marcado pelo confronto de interesses e pela mobilização da sociedade no sentido de reorientar as tendências dominantes no desenvolvimento das cidades. A partir dos conceitos defendidos por Leff, estas são as bases para a construção da *racionalidade urbano-ambiental* , capaz de gerar um ambiente urbano mais igualitário e democrático.

[41] BENEVOLO, Leonardo. p. 27

A fragmentação do conhecimento, legado da modernidade, que fracionou e especializou o saber com o propósito de penetrar mais eficazmente no conhecimento das coisas, conferiu ao urbanismo a tarefa de compreender e dar soluções para os problemas urbanos. Entretanto, a complexidade da sociedade contemporânea ultrapassa as possibilidades de sua compreensão mediante uma perspectiva unidisciplinar; conforme coloca Tsiomis[42], *a complexidade do fenômeno urbano não cabe nos compartimentos usados pelas disciplinas*. O urbanismo não tem conseguido, sozinho, cumprir a tarefa que lhe foi atribuída, o que reforça a necessidade de métodos interdisciplinares para analisar nossa sociedade urbana complexa.

A cidade contemporânea expressa em seu espaço os efeitos do processo de acumulação e expansão do capital e os impactos ambientais das práticas de produção e consumo de mercadorias, entre elas a própria cidade. Diante da degradação do ambiente que se generaliza nessa cidade da modernidade capitalista, a temática ambiental pode constituir-se em um eixo aglutinador de interesses, a princípio divergentes, em função de um objetivo comum. Estamos tratando, portanto, da internalização da *racionalidade ambiental* nas práticas de gestão e uso da cidade, capazes de gerar transformações nesse padrão de degradação ambiental e segregação sócio-espacial que caracteriza a cidade contemporânea. Reconstrói-se, assim, a possibilidade da utopia urbana; não como perspectiva visionária de uma cidade ideal, mas com um sentido de projeto de transformação da realidade urbana.

Diante do exposto, a questão que nos fazemos é: o que pode o urbanista fazer para as cidades? Além de sua atuação como cidadão, pode a sua atuação profissional contribuir para a construção de uma utopia urbana? Afinal, como afirma Wilheim, *o sonho utópico de todo planejador deveria ser a inexistência do planejador*[43]...

No sentido de inserir nossa realidade na discussão apresentada anteriormente, buscamos qualificar a prática do urbanismo no Brasil contemporâneo. E, de acordo com Maricato,[44] essa prática tem obedecido às seguintes premissas: o urbanismo não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a

[42] TSIOMIS, Yannis. O meio ambiente e a questão urbana. In: **Cadernos de Desenvolvimento e Meio ambient. Número 1, 1994**. Curitiba: Editora UFPR/GRID, 1994

[43] WILHEIM , Jorge **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976 p.38

[44] MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Vol.XI N°1e 2(jan/dez 1997). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997 e MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

apenas uma parte da cidade; as obras urbanas são definidas por megaempreiteiras, financiadoras de campanhas eleitorais; a localização dessas obras segue a lógica da obtenção para alguns da maior renda imobiliária possível; o conjunto dessas obras tende a reforçar a imagem de exclusividade de alguns espaços.

Concordamos com a autora, ao verificarmos que a prática de planejamento urbano dominante no país[45] adota como espaço de atuação a cidade legalizada, ou seja, aquela cuja ocupação ocorre segundo as regras estabelecidas pelo poder público. Nessa situação, grande parte das cidades brasileiras permanece fora do alcance dessas ações, porque, não sendo legais, não existem oficialmente. Ao adotar como opção de intervenção os espaços oficiais da cidade, as políticas públicas têm reforçado o processo de segregação sócio-espacial, excluindo do direito à cidadania aquela parcela da população que não está assentada nesses espaços, e que, no Brasil é majoritariamente população de baixa renda. A adoção de práticas urbanísticas que excluem dos seus benefícios parte da população reforça a desigualdade de oportunidades desses citadinos "não oficiais" e contribui para a manutenção da pobreza. Além disso, ao atrelar intervenções físicas, investimentos coletivos, aos interesses do mercado imobiliário, as políticas públicas têm permitido uma injusta apropriação individual dos benefícios da urbanização, reforçando a exclusividade dos espaços legais onde essas intervenções acontecem e relegando a segundo plano as áreas sem interesse imobiliário, que, tradicionalmente significam áreas com fragilidade ambiental, o que contribui para sua deterioração.

Essas características da prática do urbanismo no Brasil estão no centro das razões do seu fracasso em resolver os problemas urbanos. Mas, como bem coloca Ultramari[46], esse fracasso

> *não pode ser computado de maneira reducionista à adoção de um ou de outro enfoque metodológico, de uma ou de outra forma de entender a cidade, mas sim das estruturas políticas e ideológicas que se tem para proceder à gestão urbana. A opção entre priorizar ações na mancha periférica de uma metrópole (socialmente carente e ambientalmente com problemas) ou nas áreas centrais (infra-estruturando, por exemplo, a cidade para o setor produtivo) é sobretudo uma questão político-ideológica, e não simplesmente técnica ou metodológica.*

[45] Trataremos especificamente desta questão no Capítulo IV.

[46] ULTRAMARI, Clovis. ULTRAMARI, Clovis. **Boas práticas e o fim das utopias urbanas: o terceiro setor e as agências internacionais de financiamento e fomento.** Tese de Doutoramento. Curitiba: UFPR, 2001 p.30

Se a prática urbanística que se desenvolve no Brasil não tem se mostrado eficiente, voltamos à questão inicial: o que fazer? Afinal, retornando à nossa discussão sobre a racionalidade da cidade capitalista, podemos concluir que nossas cidades não são piores que outras; elas são simplesmente a expressão da lógica/racionalidade/paradigma *que lhes servem de referência, de modelo e de fundamento.* E essa conclusão coloca o urbanista diante de um impasse: afinal, há possibilidades de se desenvolver outro tipo de prática? O que fazer, no âmbito do exercício profissional, para iniciar um processo de reversão do padrão de desenvolvimento de nossas cidades?

O primeiro passo talvez seja reconhecer os limites e restrições da ação urbanística. Embora esta não seja uma ação neutra, pois não está desligada da política, sua contribuição para uma transformação da realidade está limitada às especificidades de seu campo de atuação. Neste sentido, talvez a contribuição maior esteja na possibilidade de utilizarmos a materialidade do espaço urbano e seus problemas para promover atitudes de resistência à manutenção desses problemas.

Outra orientação a seguir em uma nova prática urbanística é o reconhecimento de que nem todos têm os mesmos recursos, e a mesma disposição, para enfrentar os problemas urbanos. Por isso, é essencial que as ações urbanísticas possibilitem a participação de toda a população, oficial e não oficial, o que significa enfrentar os conflitos entre interesses divergentes, bem como identificar pontos de convergência. A prática urbanística pode se transformar, então, em instrumento de democratização das decisões sobre os rumos do desenvolvimento. Neste sentido, talvez o principal fato motivador de ações coletivas seja a compreensão de que os problemas da cidade contemporânea cada vez mais atingem a população como um todo e o grau de degradação que predomina nesse espaço não significa apenas riscos ao ambiente, mas atinge diretamente o direito à vida.

Retornamos, assim, à questão da definição de novos patamares de organização da cidade, o que vai exigir do urbanista a capacidade de formular utopias. Não podemos esquecer, entretanto, que a compreensão profunda da realidade é essencial para o exercício da utopia. Portanto, a compreensão de nossas cidades é o primeiro passo para a discussão de uma utopia urbana. E é esse o objetivo de nosso trabalho: entender como se estrutura a cidade contemporânea, quais as lógicas dessa estruturação e quais os agentes que definem essa lógica, enfim, qual a *visão de mundo que lhe serve de*

referência, de modelo e de fundamento. Ao organizar pensamentos, teorias e análises sobre a realidade urbana contemporânea, temos por meta investigar as possibilidades e limites da construção e materialização de uma nova *racionalidade urbano-ambiental,* como base para formulação da utopia de uma cidade mais igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri(org.). **A duração das cidades.** Rio de Janeiro, DP&A, 2001

ARANTES, O et alli **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico.** São Paulo: Martins Fontes/Editora UNB,1987

AYMONINO, Carlo. O significado das cidades. Lisboa: Presença, 1984

BARDET, Gaston **O urbanismo.** Campinas, SP: Papirus, 1990

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar - a aventura da modernidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BENEVOLO, Leonardo. **A cidade e o arquiteto.** São Paulo: Perspectiva, 1984

CARVALHO, Edgar A(org.). Godelier: Antropologia. São Paulo: Ática, 1981

CHOAY, Françoise. **A regra e o modelo.** São Paulo: Perspectiva, 1985

CLAVAL, Paul. **Espaço e poder.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979

COSTA, Heloisa Soares M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? In: **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR.** Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999. CD Rom

DAVIS, Mike. **A cidade de quartzo. Escavando o futuro em Los Angeles.** São Paulo: Página Aberta, 1993

DONNE, Marcella Delle. **Teorias sobre a cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 1983

GROSTEIN, Marta e JACOBI, Pedro. Cidades Sustentáveis. Falta de planejamento urbano gera impactos socioambientais **Revista Debates Sócioambientais** – CEDEC. Ano III – nº 9 – mar/abr/mai/jun 1998.

GOTTDIENER, Mark; FEAGIN, Joe. Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos.** São Paulo: NERU: nº28, 1989

GUATARI, Felix. **As três ecologias.** Campinas, SP: Papirus, 1997

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec: 1980

_____**A condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992

HOTTOIS, Gilbert. **Le signe et la technique.** Paris: Aubier, 1984

HUSSERL, Edmund. **La crise de l'humanité europeénne et la philosophie.** Paris: Hatier, 1940

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades americanas.** São Paulo: Martins Fontes, 1999

JONAS, Hans **Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique.** Paris: Hatier, 1991

LENOBLE, R. **História da idéia de natureza.** Lisboa: Edições 70, 1990

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** São Paulo: Cortez Editora, 2000

LEFF, Enrique. **Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable.** México: Siglo XXI/UNAM, 1994

LYNCH, Barbara. Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: ACSELRAD, Henri(org.). **A duração das cidades.** Rio de Janeiro, DP&A, 2001

LIPIETZ, Alain. *Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana.* In: **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Ano VIII. N°1. Abr.1994. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MACRAE, Donal Gunn. **As idéias de Weber.** São Paulo: Cultrix, 1985

MARIANI, Riccardo. **A cidade moderna entre a história e a cultura.** São Paulo: Nobel/Instituto Italiano di cultura di São Paulo, 1986

MORAES, Eduardo Jardim. Modernidade e racionalidade: sugestão de um roteiro de leituras. In: **Arquitetura Revista.n°3.** Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 1985/86

MORIN, Edgar. **O método I. A natureza da natureza.** Ed. Europa América,1977

MORIN, Edgar. **O método II. A vida da vida.** Ed. Europa América, 1980

MORIN, Edgar. **O método III. O conhecimento do conhecimento.** Ed. Europa América, 1986

MORUS, Thomas. **A Utopia.** São Paulo: Atena Editora, s/d

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história.** São Paulo: Martins Fontes, 1983

NEUSÜSS, Arnhelm. **Utopía.** Barcelona: Barral Editores, 1971

NOVOS ESTUDOS CEBRAP. **Dossiê Habermas.** N°18. Set.1987

OST, François. **La crise écologique: vers um nouveau paradigme? Contribution d'um juriste à lo penseé du lien et de la limite.** Paris: Hatier, 1997

PASSET, René. Le copilotage du développement économique et de la biosphére. In: **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente.** Número 1. Curitiba: UFPR, 1994

PEREIRA, Celso. **Entre a apologia e a utopia: em busca da ética possível.** Brasília: Instituto Rio Branco, 2001

PEREIRA, Gislene e ULTRAMARI, Clovis. As práticas sociais e o desenvolvimento sustentável no meio urbano. In: **Anais VIII ANPUR**, Porto Alegre: ANPUR, 1999

PETITFILS, Jean-Christian. **Os socialismos utópicos.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978

PLATÃO. **A República.** São Paulo: Editora Atena, 1955

PONTUAL, Virginia. Impasses das teorias e práticas urbanísticas. In: **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR.** Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999. CD Rom

PRIGOGINE, Ilya. **O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996

RAPOPORT, Amos. **Aspectos humanos de la forma urbana**. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.

RICOUER, Paul L'homme ou (et) la nature? Quelle sagesse pour notre civilisation technologique? **Postface à Le temps de la responsabilité**. Paris: s.n.,1991

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973

SANTOS, Boaventura de Sousa. O social e o político na transição pós-moderna. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** N°31. São Paulo: CEDEC, 1993

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Para cada forma de dominação a utopia que merece. In: **Arquitetura Revista.n°3.** Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 1985/86

SANTOS, Milton **Espaço e sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1982

_____ **Espaço & Método**. São Paulo: Nobel, 1985

_____ **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987

_____A redescoberta da Natureza. In: **Estudos Avançados** .São Paulo: USP, v.6, n°14, jan-abr.1992

_____ **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999

TAFURI, Manfredo. **Projecto e utopia**. Lisboa: Editorial Presença, 1985

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Vol.XI N°1e 2(jan/dez 1997). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

TORRES, Horacio. El Origen Interdisciplinario de los Estudios Urbanos. In: **Anais do Seminário Internacional de Investigaciones Urbanas**, Buenos Aires, 1996.

TSIOMIS, Yannis. O meio ambiente e a questão urbana. In: **Cadernos de Desenvolvimento e Meio ambiente. Número 1, 1994**. Curitiba: Editora UFPR/GRID, 1994

ULTRAMARI, Clovis. **Boas práticas e o fim das utopias urbanas: o terceiro setor e as agências internacionais de financiamento e fomento**. Tese de Doutoramento. Curitiba: UFPR, 2001

VICENTINI, Yara e RIZEK, Cibele. Teorias urbanas e o tema da natureza. In: PADILHA, Nino (org.) **Cidade e urbanismo: história, teorias e práticas**. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAUFBA, 1998.

VIRILIO, Paul e LOTRINGER, Sylvere. **Guerra Pura.** São Paulo; Brasiliense, 1984

WALLERSTEIN, Immanuel(org) **Para abrir as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1996

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Volume 1 e 2. Brasília: Editora da UNB, 1999

Não se sabe qual necessidade ou mandamento ou desejo induziu os fundadores de Zenóbia a dar essa forma à cidade, portanto não se sabe se este foi satisfeito pela cidade tal como é atualmente, desenvolvida, talvez por meio de superposições do indecifrável projeto inicial. Mas o que se sabe com certeza é que, quando se pede a um habitante de Zenóbia que descreva uma vida feliz, ele sempre imagina uma cidade como Zenóbia, com as suas palafitas e escadas suspensas, talvez uma Zenóbia totalmente diferente, desfraldando estandartes e nastros, mas sempre construída a partir de uma combinação de elementos do modelo inicial. Dito isto, é inútil determinar se Zenóbia deva ser classificada entre as cidades felizes ou infelizes. Não faz sentido dividir as cidades nessas duas categorias, mas em outras duas: aquelas que continuam ao longo dos anos e das mutações a dar forma aos desejos e aquelas em que os desejos conseguem cancelar a cidade ou são por esta cancelados.

Italo Calvino. **Cidades Invisíveis**.

CAPÍTULO 2 - MULTIPLICAÇÃO DO LUCRO E DIVISÃO DOS CUSTOS: A MATEMÁTICA DA URBANIZAÇÃO DESIGUAL

2.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO

Podemos afirmar que a história da cidade tem início quando o homem deixa de ser nômade e fixa-se em um lugar como agricultor, após ter começado a dominar técnicas que lhe permitem extrair excedente agrícola. Esse excedente faz com que nem todos do grupo tenham que plantar, podendo dedicar-se a outras atividades. As primeiras cidades apareceram, portanto, após uma "revolução agrícola", na qual se domesticaram animais e se cultivaram plantas em pequenos assentamentos permanentes[47].

A cidade foi se constituindo ao longo do processo histórico da humanidade, ganhando materialização concreta e diferenciada em função de determinações históricas específicas: ela assume formas e conteúdos diversos, que são produtos das relações entre os homens e destes com o ambiente, com a finalidade de garantir sua sobrevivência. Concordamos com Carlos[48] que entender essa dimensão histórica da cidade é fundamental; significa compreender a cidade como espacialização de relações sociais; como produto, condição e meio do processo de reprodução da sociedade, que é dinâmico porque expressa o próprio movimento da sociedade.

A análise da cidade como espacialização das relações que o homem estabelece no processo de produção da sua sobrevivência permite afirmar que a cidade, hoje, é a expressão clara dos princípios da produção capitalista. E esta é, portanto, a definição que adotamos como pressuposto das análises que vamos desenvolver em nosso trabalho: a cidade constitui-se na expressão material das relações estabelecidas entre os homens e entre estes e o ambiente durante o processo de produção das suas condições de sobrevivência, dentro das regras da produção (ou acumulação) capitalista.[49]

---

[47] Sobre a história da cidade ver, entre outros: MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. São Paulo: Edusp, volumes 1 e 2, 1985; BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1983; RAPOPORT, Amos. **Aspectos humanos de la forma urbana**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1978

[48] CARLOS, Ana Fani A. **A cidade.** São Paulo: Contexto, 1997

[49] Conforme já colocado na introdução deste trabalho, esta é uma opção metodológica que não desconsidera, entretanto, a importância de outras abordagens adotadas pelos estudos urbanos.

Para uma discussão sobre produção do espaço urbano muito contribui Castells[50], que considera a cidade como um produto ao mesmo tempo do Estado e da economia. Para o autor, a urbanização é um processo social; resultado da interação entre infra-estrutura e forças sociais e, diante disso, o reconhecimento da urbanização como expressão específica, em termos de formas espaciais, do modo de produção capitalista, constitui-se na base de qualquer estudo dos problemas urbanos.

A afirmação de Castells de que a *desordem urbana não é desordem, mas corresponde ao jogo do mercado, à ausência de controle sobre a empresa capitalista*[51] sustenta a importância da proposição de formas de controle sobre essa "empresa", o que é um dos postulados desse trabalho quando argumentamos a necessidade da busca de ações alternativas para controle da produção da cidade. Conforme coloca esse autor, *há inovação onde houver produção de um novo efeito na estrutura urbana*[52], ou seja, se quisermos alterar o padrão de estruturação das cidades, teremos que provocar ações inovadoras, que interferiam no funcionamento dessa "empresa capitalista" .

Ao considerarmos que a produção do espaço é ação cotidiana do homem que, para sobreviver, ocupa um lugar no espaço e nessa ocupação produz também o lugar, estamos afirmando que os problemas do ambiente urbano, espaço construído, deverão estar relacionados à maneira pela qual o homem produz esse lugar.

Para entender esse processo de produção do lugar/espaço, Gottdiener[53] apresenta uma importante contribuição. Para o autor, os conflitos no processo de produção da cidade são gerados pela oposição de interesses associados aos valores de uso e valores de troca[54] do espaço urbano, isto é, há um permanente conflito entre aqueles agentes que buscam incrementar o valor de troca do espaço urbano e os que defendem o valor de uso. Em geral, esses conflitos são tolerados ou assumidos pela estrutura política institucional, que, quando necessário, intervém, em favor de um ou outro grupo, tornando claro seu papel de agente mediador, além de também produtor do espaço

[50] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
[51] CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigación em sociologia urbana**. Lisboa: Editorial presença, 1984 p.96
[52] CASTELLS, M.(1984) **Idem**. p.97
[53] GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1997.
[54] A distinção entre valor de uso e valor de troca tem sido tema de considerações para os economistas políticos desde o século XIX. Tratamos aqui estes conceitos na perspectiva apresentada por Harvey, ou seja, valor de uso estaria associado à utilidade de um bem e valor de troca à potencialidade comercial desse bem. A inter-relação entre o valor de uso e valor de troca da mercadoria solo é considerada por Harvey como a base para uma discussão adequada do uso do solo urbano. HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980

urbano. Segundo Gottdiener, na compreensão das forças que moldam o espaço, especialmente o uso deste pelo Estado e pela economia, está o caminho para se explicar as diferentes formas que assume o ambiente construído.

Pacheco[35] também considera que a análise das questões ambientais urbanas deve voltar-se para a multiplicidade de atores e conflitos que se entrecruzam no processo de produção da cidade. Para a autora, os conflitos presentes nesse processo podem ser identificados como:

1. *conflitos de competência entre esferas de governo;*
2. *conflitos entre diferentes órgãos burocráticos;*
3. *conflitos entre anéis burocráticos;*
4. *conflitos entre diversos grupos sociais;*
5. *conflitos em torno da definição ou "invenção" de novos arranjos institucionais para formulação e gestão de políticas públicas.*

De acordo com Pacheco, os problemas ambientais devem ser vistos não apenas como desastres possíveis, mas, sobretudo, sob o ponto de vista da conflitualidade entre agentes; isto é, os processos causadores dos problemas devem ser remetidos à dinâmica social e econômica das cidades.

De fato, a compreensão do espaço como uma produção social, permeada por conflitos, implica na compreensão da questão ambiental como decorrente das relações entre os homens e não apenas das relações entre homem e natureza. Como coloca Rodrigues, a questão ambiental refere-se não apenas aos *problemas da natureza, meio físico, mas também, e sobretudo, à problemática decorrente da ação societária*[56].

Tomamos aqui como referência a hipótese apresentada por Lefebvre[57] da urbanização completa da humanidade, hoje, ainda virtual, mas proximamente real. Nessas condições, o autor propõe como categoria de análise científica a expressão *sociedade urbana.* Esta categoria responderia a uma necessidade teórica para compreensão da realidade, marcada pelo que o autor denominou "revolução urbana": conjunto de transformações que se produzem na sociedade contemporânea para marcar a passagem do período no qual predominam os problemas de crescimento e da

[55] PACHECO, Regina Silvia et alli. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas". In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo: NERU: nº35, 1992. p.47

[56] RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998 p.24

[57] LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1983. **The production of space.** Massachusetts: Blackwell, 2000

industrialização para aquele no qual predominará a problemática urbana e onde a busca de soluções e modelos próprios à *sociedade urbana* estará em primeiro plano. A revolução urbana defendida por Lefebvre deve ocorrer em torno da vida cotidiana, aliada à transformação econômica.

A aceitação da hipótese que a sociedade é (ou tende a ser) urbana, a tal ponto de ser essa expressão uma categoria científica, implica em reconhecer que quando nos referimos ao espaço que o homem precisa para sobreviver estamos nos referindo ao espaço urbano e quando falamos da produção do espaço, estamos falando de produção do espaço urbano.

Por outro lado, não tratamos de um espaço abstrato, mas da cidade que é fruto de um processo de desenvolvimento que, em essência, é desigual e demonstra essa desigualdade na contraposição entre "ilhas" de riqueza, e áreas urbanas miseráveis, desprovidas de qualquer benefício.

A compreensão da questão ambiental urbana passa, portanto, pela compreensão da complexidade do processo de apropriação, produção e consumo da cidade, que é um processo *no qual se produzem e/ou reproduzem relações sócio-espaciais e se reproduzem relações dominantes de produção e de reprodução como parte integrante das relações societárias com a natureza.*[58]

Apesar de a cidade ser o produto da apropriação da natureza pela sociedade, quando se trata de analisar o padrão de urbanização, em geral, a natureza está oculta. Conforme indicado por Smith: (...) *a natureza geralmente é vista como aquilo que não pode ser produzido; é a antítese da atividade produtiva humana. Em uma aparência mais imediata, a paisagem natural apresenta-se a nós como o substratum material da vida diária,(...) quando essa aparência imediata da natureza é colocada no contexto histórico, o desenvolvimento da paisagem material apresenta-se como um processo de produção da natureza.* E o autor afirma: *a menos que o espaço seja conceituado como realidade completamente separada da natureza, a produção do espaço é um resultado lógico da produção da natureza.*[59]

Este é, portanto, nosso ponto de partida para análise da dinâmica urbana, a qual passaremos a abordar a seguir.

[58] RODRIGUES **Op.Cit.** p.103

[59] SMITH, Neil. **O desenvolvimento desigual.** São Paulo: Bertrand Brasil, 1988. Apud RODRIGUES, Arlete Moysés. **Op.Cit.** p14

2.2 A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CIDADE E DAS DESIGUALDADES

O mecanismo essencial de produção da cidade capitalista baseia-se no princípio econômico da busca do máximo benefício, segundo o qual o solo, bem escasso e de uso necessário para todos, é convertido em valor, ao aplicar-se capital e trabalho mediante a urbanização e/ou construção.

Os elementos da cidade (solo, edifícios, habitações) convertem-se em mercadorias, com valor de troca e valor de uso comercializadas como qualquer outra, com preços fixados pela lei da oferta e demanda. Desta maneira, o proprietário do solo aufere uma renda por essa propriedade, que é parte do valor de troca assumido pela mercadoria solo[60]. Esse valor é apropriado de forma individual, embora tenha sido gerado mediante a ação coletiva da urbanização.

Vale lembrar aqui a definição apresentada por Folin[61], segundo a qual a cidade contemporânea é o resultado da *utilização capitalista do espaço físico*. Essa definição significa que a produção capitalista submete às suas próprias exigências, que são de produção e reprodução de si mesma, um espaço físico determinado, configurando, assim, "a cidade". De acordo com essa definição, portanto, passa a ser redundante a expressão "cidade capitalista". Em outras palavras, como todo modo de produção, o capitalismo produz um espaço; entretanto, a característica da produção capitalista é a valorização do capital, o que significa que a característica do espaço capitalista é que ele deve permitir a valorização do capital. É esse espaço urbano capitalista que predomina no atual período histórico.

Nesta mesma direção, Carlos chama a atenção para o fato da cidade ser expressão, ao mesmo tempo, de um processo de produção e de uma forma de apropriação do espaço produzido. Como parte de um processo de produção ela é condição e meio para que se instituam relações sociais diversas, essas relações, por sua vez, se materializam em formas específicas de apropriação do espaço urbano, ou seja, nos padrões de uso do solo urbano. Como coloca a autora:

---

[60] Não entraremos aqui em uma discussão sobre a renda da terra, mas reconhecemos que essa questão ocupa uma posição crítica nas teorias de uso do solo. Para uma discussão mais aprofundada deste tema, tomamos como referência HARVEY, David. **Op. Cit** ; FOLADORI, G. **La renta del suelo urbano**. Depto. Sociologia Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la República.DT/n°2, 1995 Montevideo, Uruguay e TOPALOV, C. **Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos**. Madrid: Ed. Siglo XXI de España, 1984.

O uso do solo ligado a momentos particulares do processo de produção das relações capitalistas é o modo de ocupação de determinado lugar da cidade, a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja a de produzir, consumir, habitar ou viver. O ser humano, necessita, para viver, ocupar um determinado lugar no espaço. Só que o ato em si não é meramente o de ocupar uma parcela do espaço; ele envolve o ato de produzir o lugar [62].

Ao compreender a cidade como forma espacial assumida pelas relações societárias, Harvey[63] também contribui para a discussão sobre o processo de produção capitalista do espaço, apresentando um quadro detalhado dos modos pelos quais o sistema capitalista trabalha e é transformado em reação a suas crises. Especificamente em relação ao urbanismo, o autor considera este como uma série de relações sociais que refletem as relações estabelecidas por toda a sociedade.

A produção do espaço urbano se realiza no cotidiano da população e se expressa pela forma de ocupação ou utilização de determinado lugar em um momento específico. De acordo com Carlos,

> o *uso do solo urbano é disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esse pleito será, por sua vez, orientado pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. Tal articulação se expressará na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana*[64].

Confirmando que o solo urbano constitui elemento fundamental na produção capitalista da cidade, Queiroz Ribeiro afirma que, para esta produção, *o solo é um suporte físico sobre o qual o capital se metamorfoseia em mercadorias, em bens imóveis; e, para o consumo habitacional, ele representa um espaço vital de reprodução*[65].

---

[61] FOLIN, Marino. **La ciudad del capital y otros escritos**. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1976

[62] CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. P 85

[63] HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999

[64] CARLOS, A. **Op. Cit**

[65] QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. Notas sobre a renda da terra urbana. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, jan-abril, n°1, 1986**. Rio de Janeiro:IPPUR/UFRJ, 1986. p. 46

Rolnik também se refere à importância do solo urbano na estruturação das cidades, ao afirmar que *o mercado de terras (solo urbano) determina a forma de estruturação da cidade, em conjunto com a política de investimentos urbanos, as políticas de investimento em infra-estrutura e com a relação que ele estabelece com as estratégias de regulação urbana – ou seja, com a legislação urbana, com a Legislação ambiental, e com tudo aquilo que venha interferir no funcionamento desse mercado*[66].

Para ocupar o solo urbano é necessário pagar por ele, mediante a compra ou aluguel da propriedade imobiliária. O mercado é o elo entre as relações sociais de produção e a cidade, determinando a possibilidade de uso e ocupação do solo mediante o pagamento do preço por ele estipulado.

O preço desse imóvel é expressão do seu valor. Mas que valor é esse? Qual é o valor do espaço urbano? Segundo Villaça[67] existem dois valores a serem considerados nesse caso. O primeiro diz respeito ao valor dos elementos formadores do espaço urbano – edifícios, ruas, praças, infra-estrutura. O outro refere-se ao valor produzido pela aglomeração, isto é, o valor decorrente da localização desses elementos dentro da aglomeração e que está associado ao valor de toda a cidade, da qual a localização é parte.

Dessa afirmação pode-se concluir que a produção do espaço é, na verdade, a produção de localizações, com o que concorda Gottdiener, para quem na cidade, *o valor da terra está associado à sua localização.*[68] As diferentes localizações apresentam diferentes valores, associados não somente ao valor dos elementos urbanos aí existentes mas também à maior ou menor acessibilidade aos bens e serviços existentes na cidade. Essa diferenciação entre valores das localizações explica a diferença de valor das áreas urbanas. Como afirma Villaça o *espaço urbano é intrinsecamente desigual e essa desigualdade é resultado das diferenças de acessibilidade a todos os pontos do espaço urbano*[69].

Os diferentes valores (traduzidos em preços) assumidos pelas áreas urbanas implicam em uma distribuição espacial da população de acordo com a capacidade desta

[66] ROLNIK,Raquel. "Conferência: Sustentabilidade e Gestão Urbana" In: **Cidades Sustentáveis: Memória do encontro preparatório.** Governo do Estado de São Paulo/Secretaria do Meio Ambiente, setembro 1997.p.20

[67] VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 1998

[68] GOTTDIENER, M. **Op. Cit.** p177

[69] VILLAÇA. **Op. Cit** p.355

em arcar com os custos de localizações específicas. Essa é a razão da existência na cidade de áreas onde predominam grupos sociais homogêneos, sob o ponto de vista da renda. As áreas melhor localizadas e, portanto, mais caras, são ocupadas pela população de maior renda, restando à parcela de menor poder aquisitivo a ocupação das áreas de menor preço, geralmente com restrita acessibilidade a bens e serviços urbanos.

De fato, uma análise do espaço das grandes cidades na atualidade, e em especial das cidades brasileiras, revela como aspecto marcante a diferenciação dos espaços residenciais de acordo com as características sociais da população predominante em cada um deles, o que denominamos de segregação sócio-espacial.

Concordamos, entretanto, com Lungo[70] que os fatores determinantes desse padrão de ocupação são diferentes nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento. Como coloca o autor, no primeiro grupo predominam aspectos vinculados às relações étnicas e raciais; no segundo grupo a segregação tem como base diferenças sociais e econômicas. Isto não significa, é claro, que nos países desenvolvidos não exista segregação sócio-espacial associada à diferença de renda entre habitantes, nem que nos países em desenvolvimento não ocorram manifestações de segregação vinculadas a questões étnicas ou raciais.

No Brasil, entre os fatores determinantes da segregação sócio-espacial podemos destacar: crescimento da população urbana; limitação à oferta de terra; restrições ambientais impostas por legislação; novas lógicas para localização de centros comerciais. A combinação desses fatores estaria produzindo uma dupla dinâmica: de um lado, a *guetificação* da elite, que se instala em conjuntos residenciais fechados, horizontais ou verticais, em terrenos com amplas áreas livres para lazer; do outro lado, a concentração de população de baixa renda em áreas mal servidas por infra-estrutura e, em geral, irregulares sob o ponto de vista da propriedade da terra.

Esses fatores são apresentados também por Santos[71] ao afirmar que, com diferenças de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras apresentam problemas parecidos: carência generalizada de habitação, saneamento, transportes e demais serviços urbanos. Quanto à estruturação, caracterizam-se pela ocupação de vastas superfícies, entremeadas de vazios, gerando um modelo de ocupação centro-periferia,

[70] LUNGO, Mario e BAIRES, Sonia. Socio-espatial segregation and urban regulation in Latin American cities. **Seminar "Segregation in the City"**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

onde as carências dessa última criam diferenciais no valor da terra central e alimentam a especulação imobiliária. Esta, por sua vez, num verdadeiro círculo vicioso, fortalece o processo de extensão da área urbana, criando novas periferias, e aumentando os problemas. De acordo com esse autor:

> *A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades e pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros, mais valorizados. Por isso são atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas: quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo*" [72].

Lago[73], entretanto, afirma que as noções de desigualdade e segregação sócio-espaciais não estão claras na literatura mais recente sobre as cidades, sendo importante marcar conceitualmente as diferenças entre segregação e diferenciação social do espaço. Tomando como referência Castells, a autora coloca que a novidade nas grandes cidades *não é apenas o aprofundamento da desigualdade espacial que se dá através do mercado imobiliário, mas são principalmente as diferentes formas de institucionalização dessa desigualdade, indicadoras do processo de segregação*[74]. Nessas condições, a privatização dos espaços públicos, quer seja mediante projetos de ordenamento e controle quer seja mediante fechamento de quarteirões por muros de condomínios, ou mediante programas de remoção de favelas ou, ainda, mediante abandono dos enclaves de pobreza também deveriam ser entendidos como processos de segregação.

A segregação sócio-espacial ocorre, portanto, como uma forma de desigualdade, conforme coloca Castells:

> *a distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade*

[71] SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994
[72] SANTOS, Milton. **Op.cit.** p.96 Apud: VILLAÇA, **Op.cit** p.141
[73] LAGO, Luciana Côrrea do. O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz.(org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.** Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000
[74] LAGO, Luciana. **Op. Cit.** p.208

social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus status profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo de vida, etc. Falaremos, por conseguinte, de uma ***estratificação urbana****, correspondendo ao sistema de estratificação social... e, nos casos em que a distância social tem uma expressão espacial forte, de* ***segregação urbana***[75].

2.3 PROPRIEDADE DA TERRA E SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

A questão da ilegalidade da propriedade do solo urbano vem ganhando destaque nas discussões sobre a estruturação das cidades no Brasil. De acordo com Maricato, que discute a oposição entre cidade real e cidade legal, *o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação* [76].

Cenecorta e Smolka,[77] em um trabalho que discute as características do mercado de terras na América Latina, defendem que a questão da legalização da propriedade é derivada da questão do acesso à terra servida, isto é, terra destinada ao uso urbano e equipada com infra-estrutura básica, no patamar exigido para os parcelamentos residenciais.

As razões da ilegalidade decorrem tanto do baixo rendimento de uma grande parcela da população urbana, bem como da reduzida oferta de terras para essa faixa de renda no âmbito do mercado imobiliário formal, uma vez que os empreendedores imobiliários não têm interesse nem incentivos para investir nesse segmento do mercado. Como colocam os autores acima citados, *as explicações para esse fenômeno são encontradas não só na argumentação econômica mas também no ambiente político e cultural criado na maioria dos países latino-americanos desde a revolução demográfica e urbanizadora iniciada no final dos anos 40* [78].

A ilegalidade em relação à propriedade da terra na cidade leva a um processo de exclusão social da população de menor renda, uma vez que à regularidade urbanística

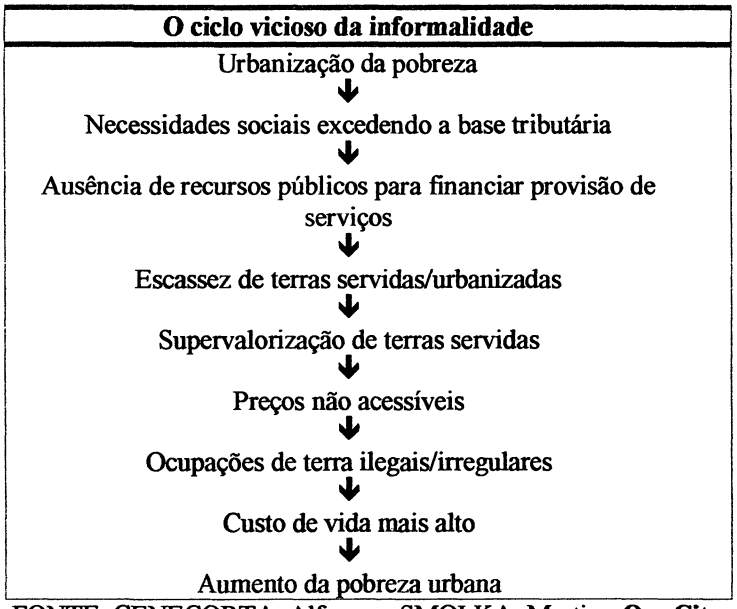
[75] CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 p.210

[76] MARICATO, Ermínia **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996. p.21

[77] CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim. *O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México.* In: **Cadernos IPPUR**. Ano XIV, n°1. Jan-jul 2000. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000

está associado o acesso aos demais serviços, desde a infra-estrutura básica até o exercício dos direitos de cidadania. Como coloca Santos, citado em Maricato, referindo-se a um estudo sobre a dimensão jurídico-social de uma favela chamada Pasárgada: *a expressão "nós éramos e somos ilegais" (de um antigo morador da favela), que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada, pode ser interpretada como indicação de que nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional tudo se passa como se a legalidade da posse da terra repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm com a terra ou com a habitação*[79] .

A ilegalidade, ao contribuir para a exclusão social, reforça a pobreza urbana, estabelecendo um ciclo vicioso, demonstrado por Cenecorta e Smolka[80], no diagrama abaixo:



FONTE: CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim. **Op. Cit**

A ilegalidade fundiária, além de fator de exclusão social da população de menor renda, confirma o padrão de segregação sócio-espacial que caracteriza as cidades brasileiras. Ou seja, as diversas localizações urbanas, resultantes do processo de

[78] CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim. **Op. Cit**. p.89
[79] SANTOS.B.S. Notas sobre a história jurídico social de Pasárgada. In: SOUZA JUNIOR, J.G.(org) **Introdução crítica ao direito**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993 Apud: MARICATO, E. **Op.cit.** p.60
[80] CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim **Op.cit**. p.99

produção da cidade, assumem diferentes preços, estabelecidos pelo mercado imobiliário. As áreas melhor localizadas são mais caras e serão ocupadas pela população que têm renda para arcar com esses custos. A população de menor poder aquisitivo tende a ocupar áreas desvalorizadas no mercado imobiliário, como a periferia urbana, precária de serviços, e regiões ambientalmente frágeis - fundos de vale, encostas, áreas sujeitas à inundações, áreas de proteção ambiental. Ou seja, a ilegalidade fundiária nada mais é do que a manifestação espacial da pobreza urbana.

Passaremos a seguir a verificar a espacialização da relação entre produção da cidade e segregação sócio-espacial, analisando o desenvolvimento desse processo na cidade de Curitiba.

2.4 A ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO[81] DE CURITIBA

Até 1900 a ocupação do solo da cidade de Curitiba ocorreu de modo extensivo e com baixa densidade. Os assentamentos localizavam-se em sua maioria na área central, com algumas colônias hortigranjeiras espalhadas nos arredores do município. Verificava-se pequeno adensamento ao longo das vias de ligação entre as colônias e a área central.

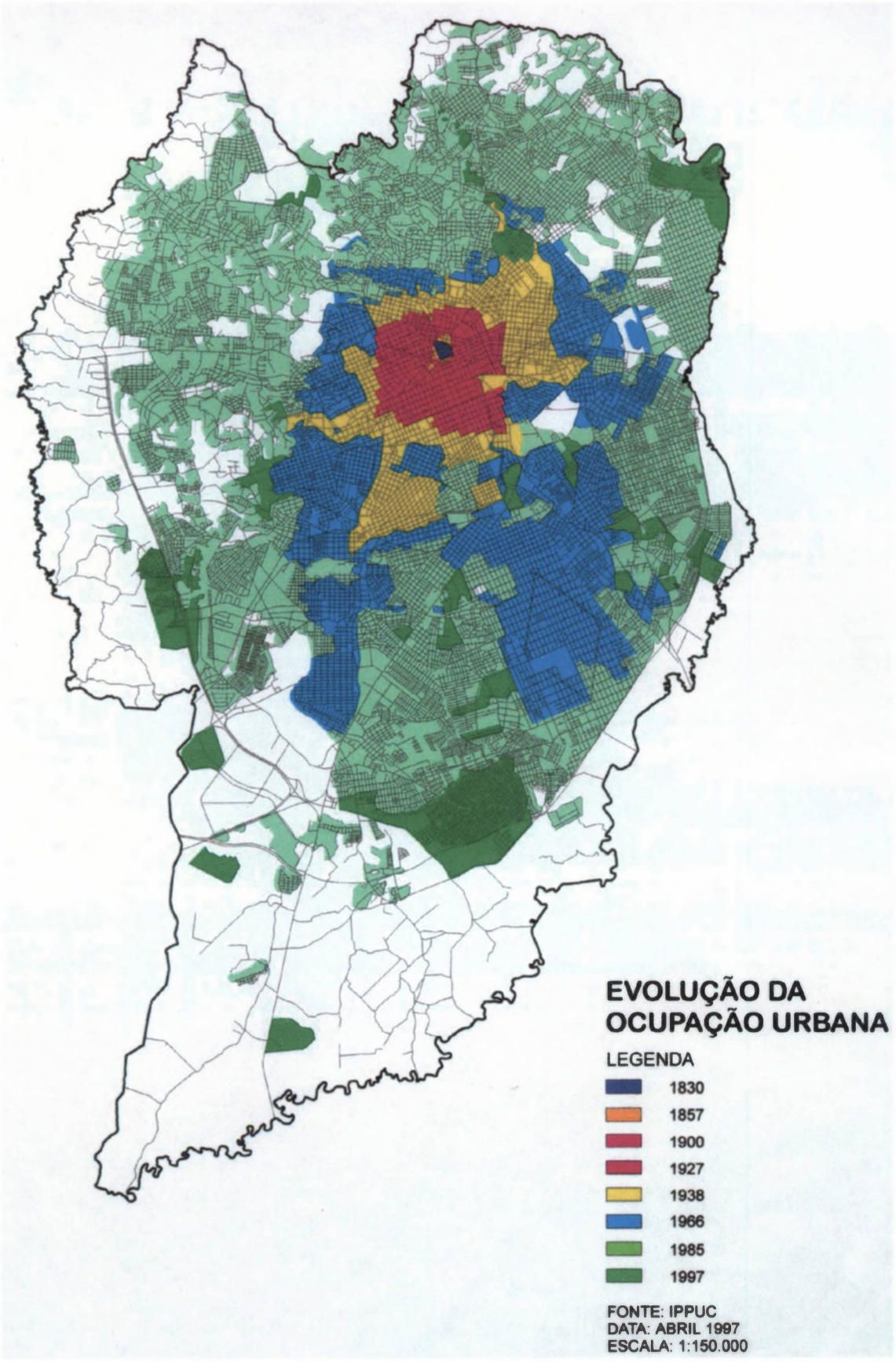
Até o início do século XX o crescimento ocorreu de forma claramente radiocêntrica, tendência que se alterou a partir de 1950, quando a ocupação passou a se dar predominantemente na direção sul. ***(Ver Figura 1: Evolução da ocupação)***

Nas décadas de 60 e 70 essa tendência persistiu, verificando-se também uma extensa ocupação a Leste e grandes loteamentos na região sul.

A década seguinte(período de 1980 a 1990) se caracterizou por uma grande expansão da malha urbana. Reforçando a tendência de ocupação radiocêntrica, o crescimento populacional concentrou-se nos bairros periféricos, especialmente ocupados por conjuntos habitacionais para população de baixa renda.

[81] Adotamos aqui a diferenciação, apresentada por VILLAÇA em relação às expressões estrutura urbana e estrutura intra-urbana. Segundo o autor coloca o termo estrutura urbana faz referência não somente ao espaço da cidade, mas também às componentes regionais desse espaço, enquanto que estrutura intra-urbana refere-se apenas às componentes do espaço interno de uma cidade. VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA - CURITIBA



Nos últimos dez anos a cidade vem se expandindo na direção sul e sudoeste. Nas demais direções a mancha urbana ultrapassou os limites municipais, reforçando o processo de conurbação que caracteriza a Região Metropolitana de Curitiba.[82]

Na época da aprovação do Plano Diretor[83], 1965-66, a população urbana de Curitiba era de aproximadamente 490 mil habitantes, com uma taxa de crescimento anual de 5,2%. Baseando-se nas taxas de crescimento demográfico anteriores, o Plano projetou para 1980 uma população urbana de 1.400 mil habitantes. Entretanto, essa previsão não se cumpriu, sendo que o Censo Populacional de 1980 indicou uma população aproximada de 1.025 mil habitantes, com taxa de crescimento de 4,5%. Além disso, como os municípios vizinhos não tinham as mesmas exigências quanto ao controle de uso do solo que Curitiba, houve uma concentração de população na região limítrofe com Curitiba, fato que o Plano Diretor não previa.

A análise dos dados referentes ao crescimento populacional nas últimas décadas indica que a distribuição espacial da população em Curitiba sofreu grandes transformações.

No período 1970/80 os bairros que mais cresceram foram Alto Boqueirão e Sítio Cercado, na região sudeste da cidade, seguidos por uma série de bairros localizados ao redor do centro, confirmando a tendência radiocêntrica de ocupação do espaço e contrapondo-se ao objetivo do Plano Diretor de 1965 que, mediante a implantação de eixos viários estruturais pretendia induzir a ocupação linear e tangente ao centro. ***(Ver Figura 2: Taxa crescimento 70/80, 80/91, 91/96 e Figura 3: Sistema viário e transportes)***

No período seguinte, 1980-91, há um forte crescimento da região sul da cidade, especialmente nos bairros que na década anterior eram caracterizados como rurais. Esta direção de crescimento se mantém no período seguinte (1991-96), confirmando a tendência de ocupação.

Em termos de densidade demográfica verifica-se que na década de 70 a cidade densificou-se na direção nordeste-sudoeste, acompanhando o desenho dos eixos viários

[82] Para uma discussão sobre a relação entre o processo de metropolização e a questão ambiental urbana ver: LIMA, Cristina de Araújo. **A ocupação de área de mananciais e os limites dos recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana.** Tese de Doutoramento. Curitiba: Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR, 2000

[83] No Capítulo IV iremos discorrer sobre o conteúdo do Plano Diretor de Curitiba, elaborado em 1965.

FIGURA 2 - TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL - CURITIBA 70/80-80/91-91/96

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PAROLIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BAIRRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL

TAXA DE CRESCIMENTO 70/80
- NEGATIVO
- ATÉ 1
- DE 1 A 5
- DE 5 A 10
- DE 10 A 20
- ACIMA DE 20
- ÁREA RURAL

Fonte: IBGE - censo demográfico 1970, 1980

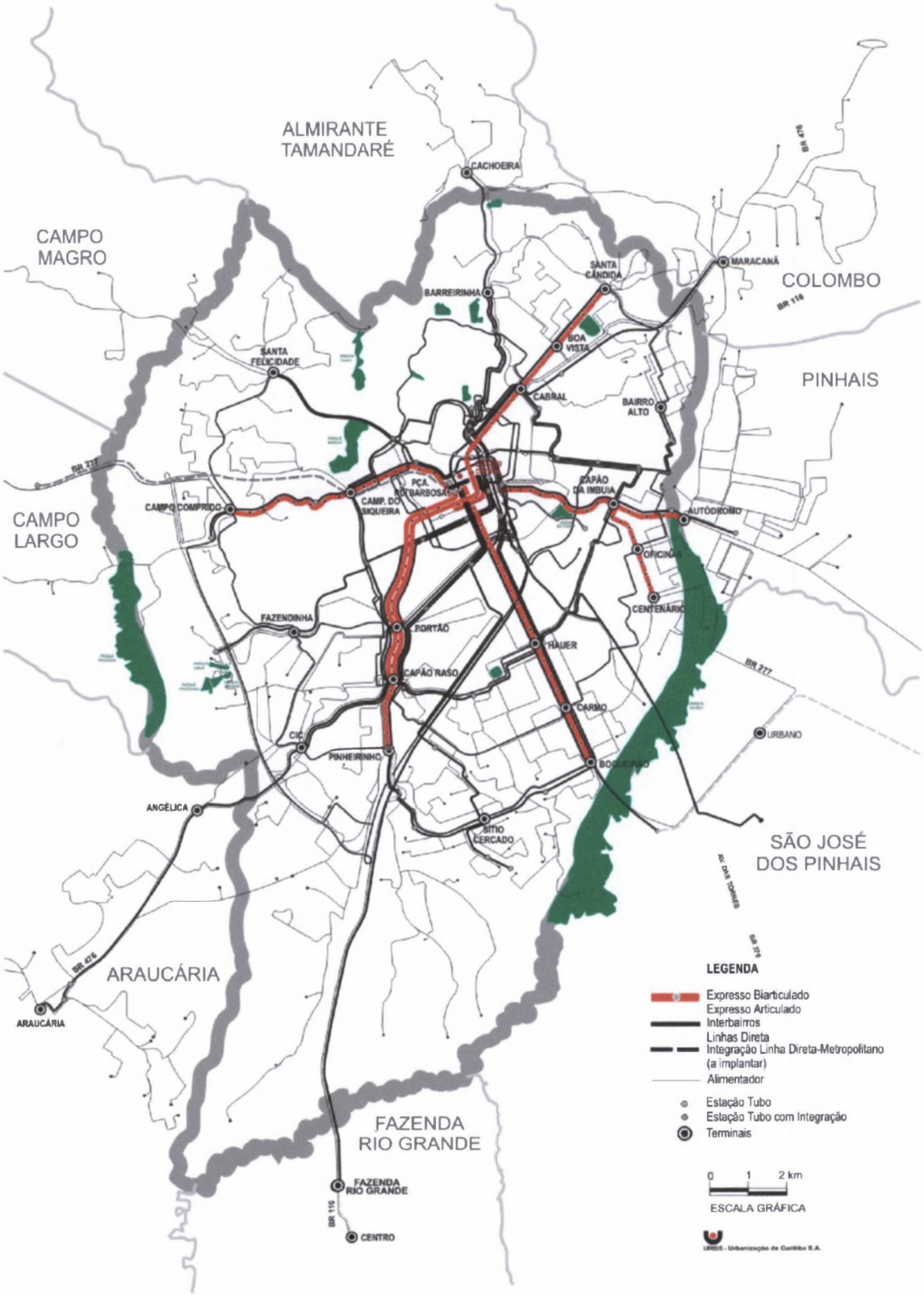
TAXA DE CRESCIMENTO 80/91
- NEGATIVO
- ATÉ 1
- DE 1 A 5
- DE 5 A 10
- ACIMA DE 10

Fonte: IBGE - censo demográfico 1980, 1991.

TAXA DE CRESCIMENTO 91/96
- NEGATIVO
- ATÉ 1
- DE 1 A 5
- DE 5 A 10
- ACIMA DE 10

Fonte: IBGE - censo demográfico 1991, 1996.

FIGURA 3 - SISTEMA VÍARIO E TRANSPORTES - CURITIBA/2000



estruturais, implantados nesse período. Essa situação repetiu-se na década seguinte, com uma concentração populacional ao longo dos eixos estruturais. A contagem populacional de 1996 indicou o adensamento dos bairros periféricos, especialmente Cidade Industrial, a oeste, e Bairro Alto, Cajuru e Capão da Imbuia, a leste. ***(Figura 4: Densidade Demográfica)***

Pode-se verificar, portanto, que nem sempre há correspondência entre maiores taxas de crescimento e maiores densidades, o que pode ser explicado pela tendência de expansão da cidade sobre áreas de uso rural, que apresentam baixa densidade populacional. De qualquer maneira, a permanência das taxas de crescimento mais elevadas na região sul, no período de duas décadas, indica que esta é a direção prioritária de expansão urbana, mesmo que não seja aí onde se verifiquem de imediato as maiores densidades demográficas.

Uma reportagem veiculada no Jornal Gazeta do Povo[84], tendo como base os resultados preliminares do Censo 2000, apresenta o *ranking* dos bairros que mais cresceram na cidade; dos bairros mais populosos e dos bairros mais densos. Nos quadros abaixo sintetizamos as informações da reportagem.

Quadro 2: Os dez bairros que mais cresceram - Curitiba – 1996/2000

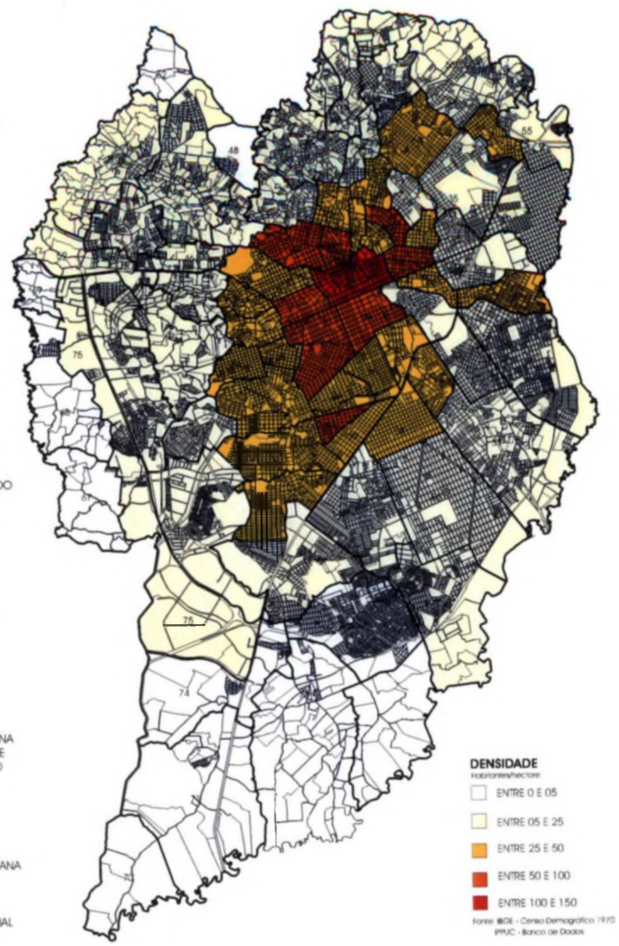
Situação	Nome do bairro	Taxa crescimento - %
1°	Tatuquara	16,87
2°	São Miguel	14,12
3°	Caximba	8,45
4°	Uberaba	7,19
5°	Cabral	6,85
6°	Mossunguê	6,45
7°	Ganchinho	5,74
8°	Cascatinha	5,7
9°	Umbará	5,02
10°	Butiatuvinha	4,44
MÉDIA CURITIBA		**1,82**

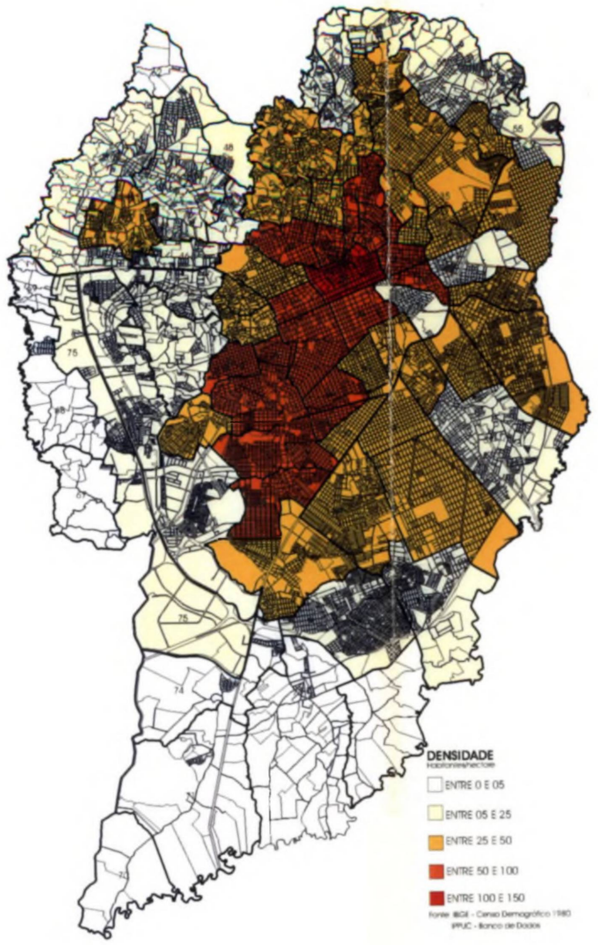
Fonte: Resultados preliminares do Censo 2000.
Jornal Gazeta do Povo, 05 de dezembro de 2001.

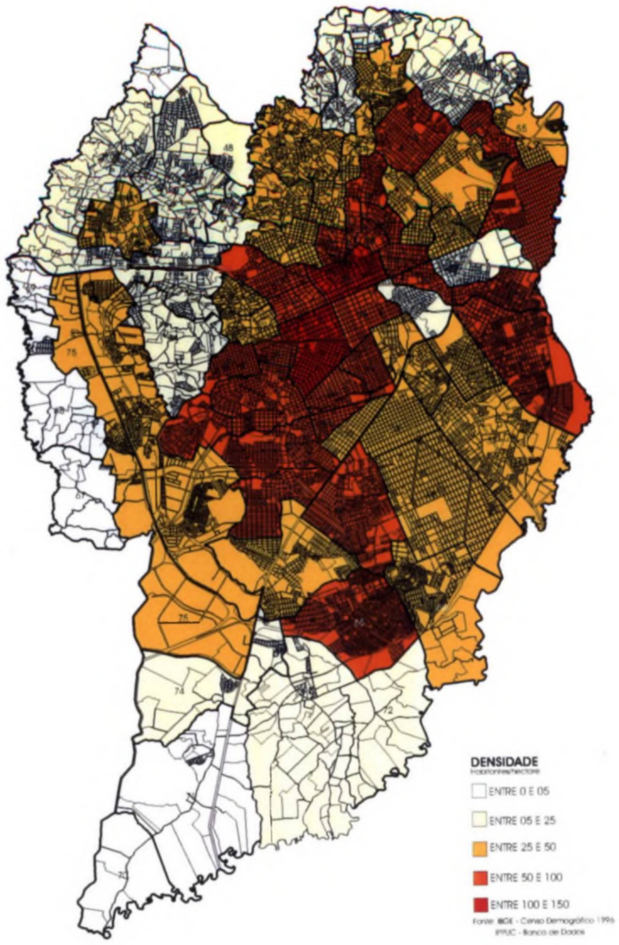
[84] LIMA, Caio C. Controlar o crescimento será difícil. In: **Jornal Gazeta do Povo**, 5 de dezembro de 2001

FIGURA 4 - DENSIDADE DEMOGRÁFICA - CURITIBA 70/80/96

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PARQUE
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BARRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL







Quadro 3: Os dez bairros mais populosos - Curitiba – 2000

Situação	Nome do bairro	População
1°	Cidade Industrial	157.391
2°	Sítio Cercado	102.377
3°	Cajuru	89.785
4°	Boqueirão	68.498
5°	Uberaba	60.289
6°	Xaxim	54.637
7°	Alto Boqueirão	51.155
8°	Água Verde	49.858
9°	Pinheirinho	49.687
10°	Novo Mundo	42.966
TOTAL		**726.643**
POPULAÇÃO CURITIBA		**1.586.848**

Fonte: Resultados preliminares do Censo 2000.
Jornal Gazeta do Povo, 05 de dezembro de 2001.

Quadro 4: Os dez bairros com maior densidade populacional- Curitiba – 1996/2000

Situação	Nome do bairro	Densidade(hab/ha)
1°	Água Verde	104, 96
2°	Centro	98.91
3°	Sítio Cercado	92,04
4°	Juvevê	91,92
5°	Cristo Rei	90,93
6°	Vila Izabel	90,40
7°	Cajuru	77,72
8°	Bigorrilho	77,42
9°	Novo Mundo	71,71
10°	Portão	71,43
DENSIDADE MÉDIA CURITIBA		**36,72**

Fonte: Resultados preliminares do Censo 2000.
Jornal Gazeta do Povo, 05 de dezembro de 2001.

A análise dos quadros demonstra que os bairros que mais cresceram são os da periferia, o que indica um processo de esgotamento das áreas de expansão urbana. O bairro que mais cresceu foi o Tatuquara, localizado na porção sudoeste da cidade, apresentando uma taxa de crescimento (16,87%) muito acima da média da cidade que foi de 1,82%. Outro bairro que apresentou grande crescimento foi o São Miguel (14,12%), o que significa a existência de uma pressão para ocupação urbana sobre a bacia do Rio Passaúna, onde está localizado, e que se constitui em manancial de abastecimento. Também sobre esta bacia está localizado outro bairro enquadrado no *ranking*: o Butiatuvinha, com crescimento de 4,44%.

A densidade demográfica da cidade também sofreu um grande incremento, passando de 14,09 em 1970 para 36,72% em 2000. Os dez bairros indicados no

Quadro 4 abrigam 45,79% dos habitantes da cidade. A situação do Sítio Cercado, terceiro no ranking de densidade, chama a atenção, uma vez que predominam neste bairro edificações residenciais, com poucos pavimentos. Sua posição nesse ranking pode ser explicada, entretanto, pela sua característica de segundo bairro mais populoso da cidade, conforme indicado no Quadro 3.

2.5 A DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO URBANO

Passaremos agora a discutir a associação entre dinâmica do mercado imobiliário e estruturação da cidade, ou seja, qual a influência desse mercado sobre o processo de produção e ocupação do solo urbano.

Primeiramente, torna-se necessário entender o funcionamento do mercado fundiário. Vários autores abordam o tema da renda fundiária em sua relação com o uso do solo na cidade; tomaremos como base para esse trabalho as discussões apresentadas por Smolka[85] e Foladori.[86]

O solo urbano, o terreno urbanizável, pode ser considerado um meio de produção que apresenta características particulares: 1) o solo não é produto do trabalho humano e, portanto, não é reproduzível indefinidamente; 2) o solo está sujeito ao monopólio; e 3) o solo é heterogêneo, uma vez que cada pedaço de terra pode ser diferente aos seus vizinhos quanto à topografia, localização, etc.

Essas características fazem com que o processo de formação do preço dos terrenos seja bastante particular. Por isso, tendo por base discussão apresentada por Smolka[87], destacamos a seguir alguns aspectos desse processo de formação de preços, que têm relação com os propósitos desse estudo:

- o preço de um terreno é determinado pelo poder do proprietário administrar a escassez de terrenos, bem como pela disposição e capacidade do usuário remunerar esse proprietário;

---

[85] SMOLKA, M.O capital incorporador e seus movimentos de valorização. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, jan-abril, n°1, 1987**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1987 e SMOLKA, M. Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, abril, n°1, 1994**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994

[86] FOLADORI, G. **La renta del suelo urbano**. Depto. Sociologia Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la República.DT/n°2, 1995 Montevideo, Uruguay

[87] SMOLKA, M.O capital incorporador e seus movimentos de valorização. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, jan-abril, n°1, 1987**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1987 p.42-43

- o usuário dá um preço a um terreno em função das vantagens objetivas (lucro) ou subjetivas (utilidade) do mesmo em relação a outros terrenos;

- o preço do terreno é determinado, em boa parte, externamente a ele, ou seja, pelas atividades que acontecem no seu entorno e que competem pelo uso do solo. Dessa forma, a utilização de um terreno pode afetar as características, e o preço, de vários outros, dependendo do uso a ele atribuído;

- o proprietário aufere uma renda derivada do direito de propriedade sobre o terreno, denominada de renda absoluta;

- o proprietário aufere também a renda diferencial, que é proveniente do valor atribuído às qualidades naturais de seu terreno. Isto é, como o preço de mercado é regido pelas piores condições, os proprietários daqueles terrenos que apresentam melhores condições "cobram" uma renda extra, justificada pelo diferencial de vantagens, diferenças de produtividade, que o terreno apresenta;

- o preço estipulado para negociação de determinado terreno envolve dois componentes: 1) realização de valor potencial - condicionantes histórico-institucionais (regulamentos, legislação, práticas que conferem aos proprietários a capacidade de orquestrar interesses sobre os usos dos terrenos) que estabelecem um patamar mínimo para a negociação; e 2) expectativa de valorização futura do terreno.

A partir da análise desses aspectos do processo de formação do preço dos terrenos Smolka coloca a necessidade de se discutir o conceito de capital incorporador, como uma condição para o entendimento da relação entre ganhos imobiliários e ganhos fundiários. Capital incorporador é aquele que organiza os investimentos privados no ambiente construído, em especial aqueles destinados à produção de habitações. Para a realização de empreendimentos imobiliários são necessárias várias ações: compra de terrenos, contratação de projetos e de agentes comerciais. O capital incorporador é aquele que se valoriza pela articulação desses diversos serviços contratados. Ao assumir a propriedade da terra por período definido, o capital incorporador obtém lucros que, sem ele, seriam auferidos pelo proprietário, sob a forma de rendas fundiárias.

Para se viabilizar, o capital imobiliário tem que promover o empreendimento certo no lugar certo para o consumidor certo. Com esse objetivo, ele age no sentido de organizar o espaço da cidade, adequando o uso do solo aos seus interesses, o que

nem sempre respeita critérios sociais de eficiência da cidade. O capital incorporador, na busca de valorização, atua em pelo menos, três aspectos: altera os padrões do uso solo na cidade, criando áreas seletivas, com atributos específicos aos segmentos sociais que deseja atingir; cria "novas necessidades" para a moradia; e mobiliza o Estado para que este garanta a provisão dos serviços públicos necessários para a área dos empreendimentos.

Conforme coloca Smolka, a capacidade do capital incorporador atuar sobre a estruturação da cidade reflete uma subordinação do planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista; a força dessa atuação varia na razão inversa da existência de controle sobre o uso do solo e sobre as rendas fundiárias urbanas. Com isso, afirma o autor, *a segregação social no espaço, daí resultante, passa a ser entendida não como um mero subproduto, mas como parte de uma explicação mais ampla sobre as interrelações entre a estruturação urbana e os próprios agentes responsáveis por este processo.*[88]

Após essa discussão sobre a influência do mercado imobiliário na estruturação da cidade, passaremos a apresentar alguns dados que permitem caracterizar o movimento desse mercado em Curitiba.

A dinâmica imobiliária em Curitiba será abordada em dois níveis: a produção formal, isto é, aquela que atende às exigências da legislação quanto à propriedade do solo e normas urbanísticas; e a produção informal, aquela que ocorre de forma irregular, isto é, as "*invasões*", "*favelas*" ou "*ocupações irregulares*".

Para análise da produção formal de residências, tomamos como referência levantamentos sobre produção imobiliária realizados pela ADEMI-PR[89] e sobre comercialização de imóveis, realizados pelo INPESPAR[90]. Ao cruzarmos os dados apresentados por essas instituições com informações sobre população, renda e condição social em cada bairro da cidade, poderemos visualizar o comportamento do mercado em função da localização espacial dos imóveis.

[88] SMOLKA, M. **Op. Cit.** p.78

[89] Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná.

[90] Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial, ligado ao Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis – SECOVI. As pesquisas apresentadas nos boletins da ADEMI utilizam dados referentes a unidades residenciais licenciadas, ou seja, que receberam o Alvará Classe A de Construção e unidades residenciais concluídas, que receberam o Certificado de Conclusão, ambos emitidos pela Prefeitura Municipal.

Para caracterizar o mercado informal, tomaremos como base levantamento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC sobre ocupações irregulares e dados obtidos em campo[91], referentes a algumas áreas de Curitiba.

2.6 A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA FORMAL

Uma variável importante para verificar a dinâmica do mercado imobiliário formal é o número de unidades residenciais concluídas em Curitiba nos últimos anos.[92]

A análise dos boletins anuais[93] - Perfil Imobiliário de uma Metrópole, da ADEMI, identifica os bairros onde foi construído o maior número de edificações, indicando as áreas de atividade imobiliária empresarial mais intensa. Nesse caso, podemos verificar que os bairros onde mais se construiu nesse período estão localizados ao sul e sudoeste da cidade: Xaxim, Cidade Industrial, Cajuru e Uberaba, confirmando a tendência de crescimento apontada anteriormente.(***Figura 5: Número unidades residenciais concluídas)***

Além disso, observando as tabelas 1 e 2 podemos verificar que dentro do número total de unidades residenciais concluídas nesse período predominam aquelas com até dois pavimentos e com área de até 110 m2, o que, segundo a ADEMI[94], caracteriza, em termos de mercado imobiliário, a edificação destinada à população de baixa renda.

Esse é um dado bastante interessante, que indica que a faixa de mercado com comercialização mais intensa, e por isso com maior oferta, corresponde à demanda da população situada nos estratos de renda inferiores.

[91] Para obtenção dos dados sobre preços de imóveis localizados em ocupações irregulares em Curitiba, foi realizada uma pesquisa junto às Administrações Regionais do Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade. A esses dados agregamos informações obtidas em entrevistas informais com representantes de associações de moradores.

[92] Foram considerados os imóveis concluídos, e não os lançamentos, uma vez que o objetivo é avaliar a ocupação real e não somente as tendências de ocupação futura.

[93] Foram analisados os boletins de 1987 a 2000 da ADEMI, mas somente a partir de 1992 o boletim lança informações por bairro. O boletim é editado anualmente, no segundo semestre, contendo informações do primeiro semestre do ano da edição e do segundo semestre do ano anterior.

[94] A ADEMI adota a seguinte classificação das edificações: até 110m2 destinadas à baixa renda; de 111m2 a 250m2 à classe média e edificações com mais de 251m2 são destinadas à população de alta renda.

FIGURA 5 - NÚMERO DE UNIDADES RESIDENCIAIS CONCLUÍDAS POR BAIRRO - CURITIBA - 1991/2000

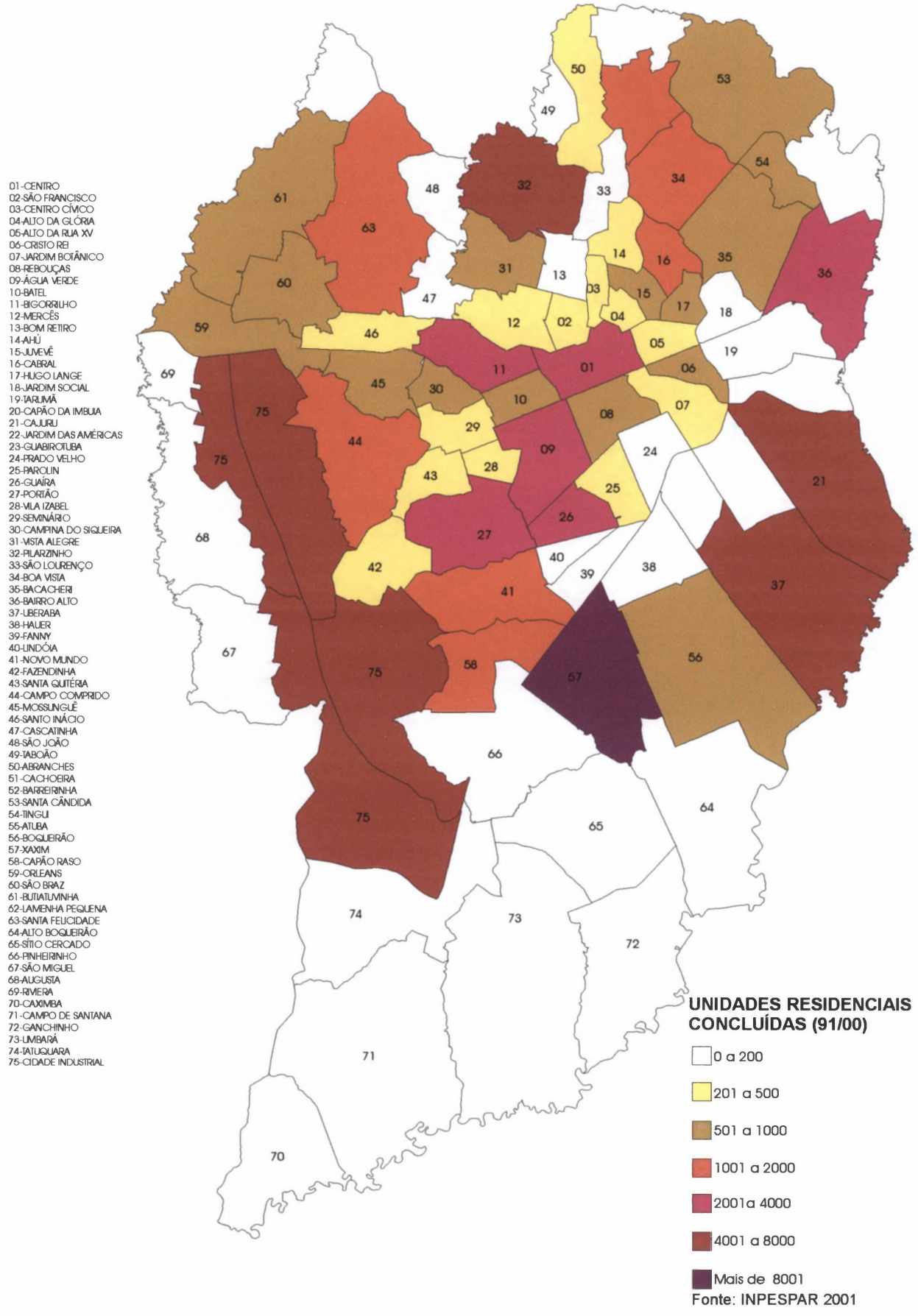
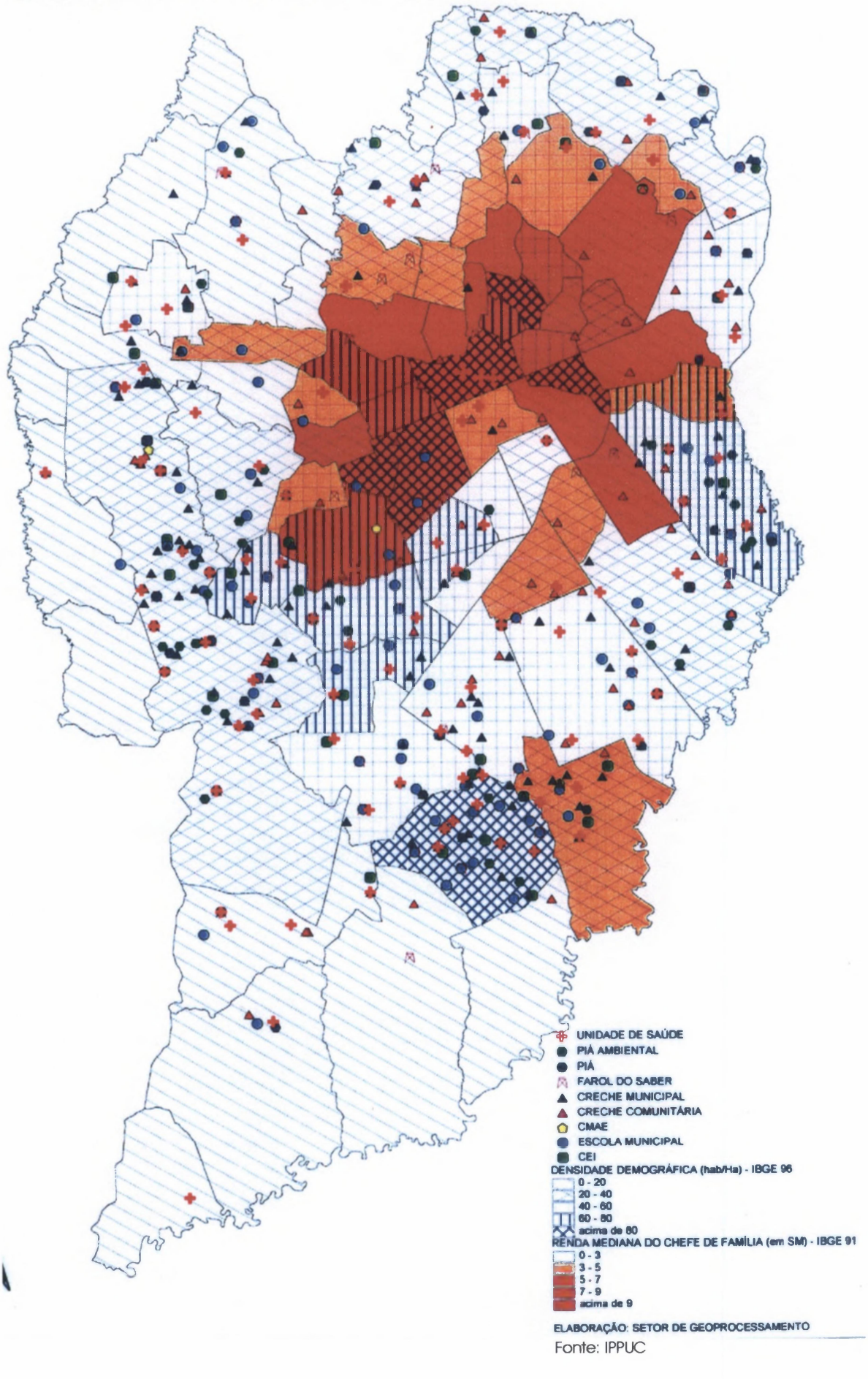


FIGURA 6 - EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS POR FAIXA DE RENDA E DENSIDADE DEMOGRÁFICA - CURITIBA



Fonte: IPPUC

Há que se esclarecer, entretanto, que essa termo "renda inferior" refere-se à população que, ***relativamente***, ao conjunto da cidade percebe renda baixa, mas que, ainda assim, têm rendimentos que permitem sua inserção em programas de financiamento para aquisição de moradia. Não estamos tratando, portanto, da população carente, totalmente excluída desses programas.

Tabela 1: Número de unidades residenciais concluídas, por número de pavimentos - Curitiba - 1991/2000

nº Pavtos	Número de unidades residenciais concluídas									
	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Até 2 pavtos	2272	2587	3580	3079	2697	3346	4382	4472	4684	4418
3 a 6 pavtos	2607	1900	1864	1964	804	1901	2571	4542	3159	6182
+6 pavtos	1293	1206	1786	1923	1718	1530	2150	2413	1682	1442
TOTAL	**6172**	**5693**	**7232**	**6966**	**5219**	**6777**	**9103**	**11427**	**9525**	**12.042**

FONTE: ADEMI - Perfil Imobiliário de uma Metrópole - (1987-2001)

Tabela 2: Número de unidades residenciais concluídas, por área - Curitiba - 1991/2000

Área m2	**Número de unidades residenciais concluídas**									
	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
000 – 110	4038	3761	5460	4465	2788	4167	5526	7783	6385	8957
111 – 250	1707	1421	1468	1920	1994	2265	2939	3106	2709	2718
Mais 250	427	511	302	581	437	345	638	541	431	367
TOTAL	**6172**	**5693**	**7230**	**6966**	**5219**	**6777**	**9103**	**11427**	**9525**	**12042**

FONTE: ADEMI - Perfil Imobiliário de uma Metrópole - (1987-2001)

Ao cruzarmos a **Figura 5**, da localização das unidades concluídas, com a **Figura 6,** que indica a renda da população, confirmamos a tendência indicada nas tabelas, uma vez que nos bairros onde há um maior número de unidades concluídas predomina a população de menor renda. Essa é uma situação particular a Curitiba; em outras cidades brasileiras, estudos do comportamento da produção imobiliária empresarial têm registrado o predomínio dos imóveis destinados à população de renda média e alta e localizados em áreas que apresentem uma maior concentração dessa população. [95]

[95] Em livro de QUEIROZ RIBEIRO são apresentados vários estudos sobre a dinâmica da estruturação urbana em cidades brasileiras. Nesse livro, CARDOSO, Adauto em estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro conclui que a produção empresarial de imóveis nessa cidade, no período de 1979/93, concentra-se na demanda da população de maior renda, ao contrário do processo verificado em Curitiba. QUEIROZ RIBEIRO, L. C (org) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.** Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000

Além da análise da produção empresarial, a dinâmica imobiliária urbana pode ser avaliada pela variação do valor da terra. Nesse caso, os dados disponíveis para os anos de 1985, 1997 e 2001 indicam que não houve uma alteração substancial da distribuição espacial das áreas mais valorizadas de Curitiba. Mantendo a forma radiocêntrica, os terrenos vão decrescendo em valor à medida que se afastam do centro da cidade. Entretanto, o que se verifica é um incremento substancial no valor da terra; no período 1997/2001 o metro quadrado de terreno chegou a dobrar de valor em alguns bairros da cidade, como pode ser visto na **Figura 7 - Valores imobiliários.**

Quando se analisa o Quadro 5, que apresenta os incrementos no preço do metro quadrado de terreno, é possível identificar um processo de valorização de áreas periféricas da cidade. A justificativa para essa valorização, de acordo com alguns imobiliaristas[96], deve-se à procura por áreas em que seja possível a construção de condomínios fechados de alto padrão, destinados à população de alta renda, ou conjuntos de residências geminadas, que atendem aos setores de renda média, outros nichos de mercado onde o setor imobiliário está investindo. Essa situação explicaria o acréscimo nos preços dos terrenos situados nos bairros Orleans, Riviera e Lamenha Pequena. Considerando que esses bairros estão no limite intermunicipal e inseridos na área da Área de Preteção Ambiental - APA do Rio Passaúna, é surpreendente o incremento de valor nos terrenos aí localizados.

Quadro 5: Valor do M2 do terreno - Bairros com maiores incrementos – Curitiba – 1999-2001(R$/m2)

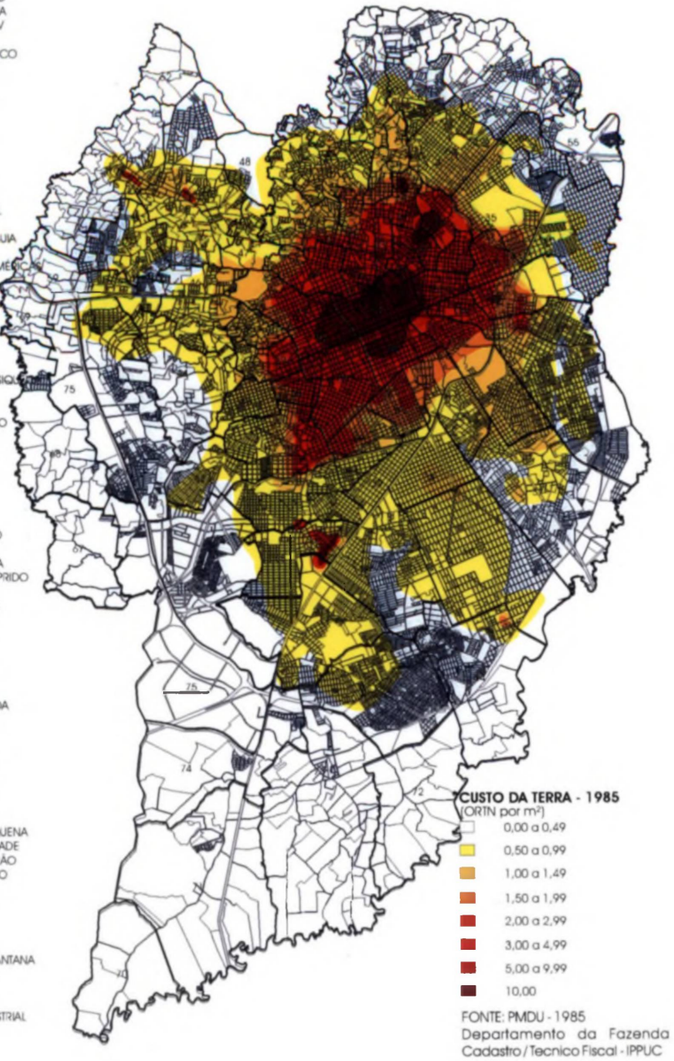
BAIRROS	1999	2001
Umbará	18,62	60,83
Sítio Cercado	43,9	93,21
Seminário	110	173,35
São Braz	60,58	104,86
Parolin	89,21	121,3
Campina Siqueira	115,29	168,46
Atuba	16,47	72,22

FONTE:INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

[96] Durante o desenvolvimento da pesquisa foram feitas entrevistas com representantes do setor imobiliário, bem como foram resgatadas entrevistas feitas anteriormente, como parte do projeto Avaliação de experiências em planejamento estratégico de cidades, organizado pelo Instituto Pólis, em 1998. Abordamos aqui as entrevistas com representantes das Imobiliárias Cibraco-Axelrud e Galvão.

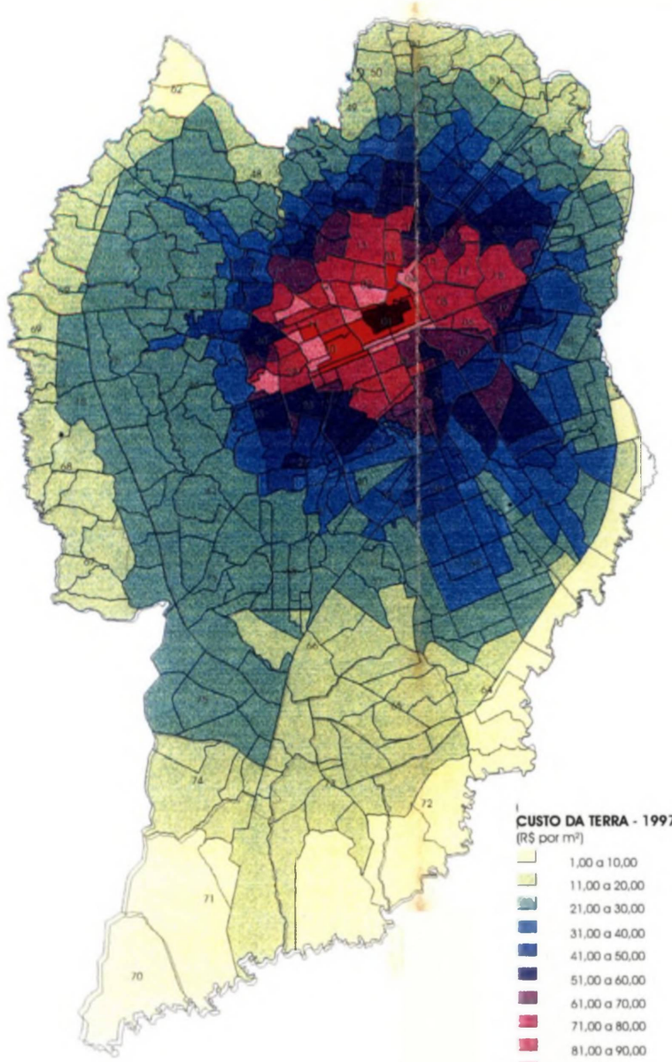
FIGURA 7 - VALORES IMOBILIÁRIOS - CURITIBA 1985/1997/2001

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PAROLIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BARRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL



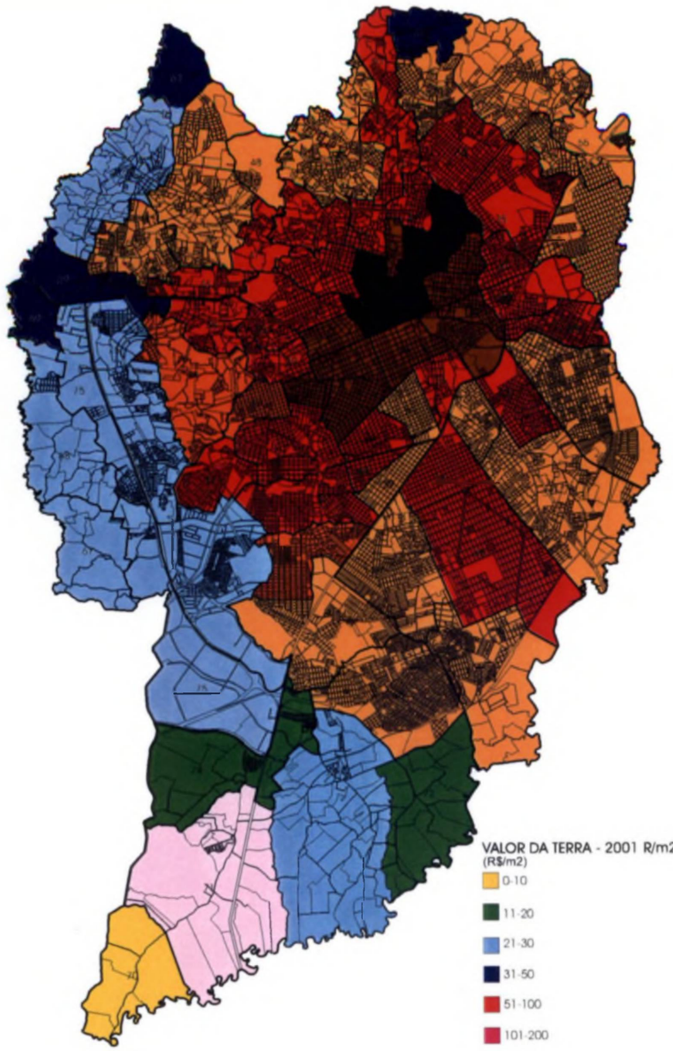
CUSTO DA TERRA - 1985
(ORTN por m²)
- 0,00 a 0,49
- 0,50 a 0,99
- 1,00 a 1,49
- 1,50 a 1,99
- 2,00 a 2,99
- 3,00 a 4,99
- 5,00 a 9,99
- 10,00

FONTE: PMDU - 1985
Departamento da Fazenda - Cadastro / Tecnico Fiscal - IPPUC



CUSTO DA TERRA - 1997
(R$ por m²)
- 1,00 a 10,00
- 11,00 a 20,00
- 21,00 a 30,00
- 31,00 a 40,00
- 41,00 a 50,00
- 51,00 a 60,00
- 61,00 a 70,00
- 71,00 a 80,00
- 81,00 a 90,00
- 91,00 a 100,00
- 111,00 a 125,00
- 125,00 a 155,00

FONTE: IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (Setor de Geoprocessamento). Secretaria Municipal das Finanças

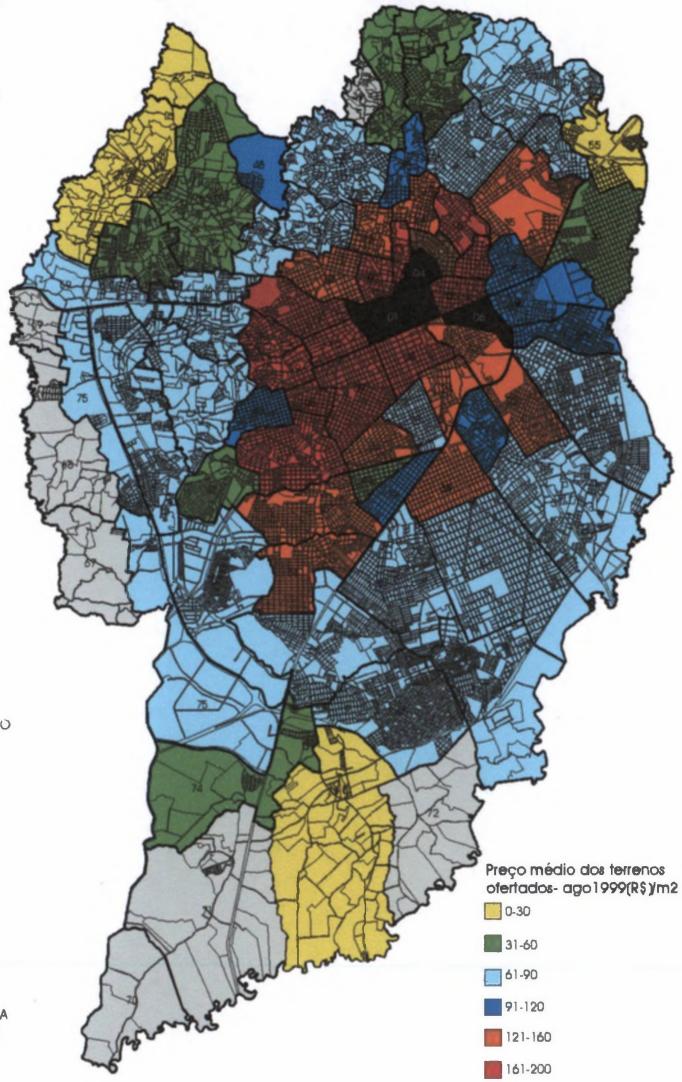


VALOR DA TERRA - 2001 R/m2
(R$/m2)
- 0-10
- 11-20
- 21-30
- 31-50
- 51-100
- 101-200
- 201-300
- Mais 301

Fonte: Classificados do Jornal Gazeta do Povo Maio/Junho/Julho 2001

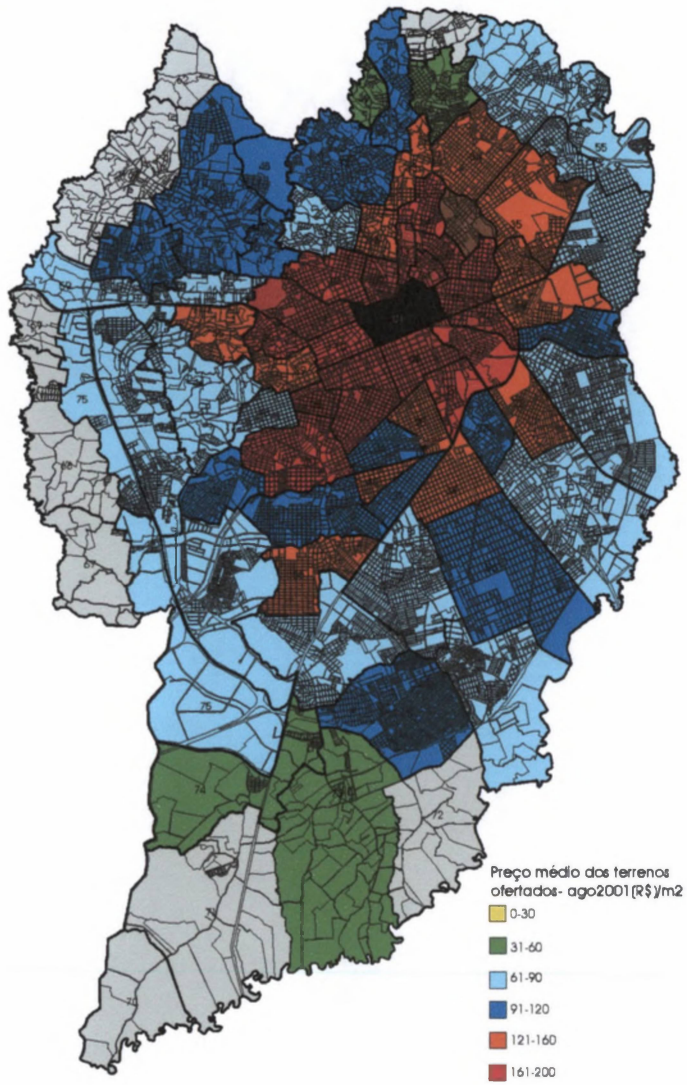
FIGURA 8 - PREÇO MÉDIO DOS TERRENOS OFERTADOS - CURITIBA 1999/2001

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PARQUIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BAIRRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL



Preço médio dos terrenos ofertados- ago1999(R$)/m2
0-30
31-60
61-90
91-120
121-160
161-200
201-300
301-400
Mais 401

Fonte: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial
Nota: os bairros em cinza não tiveram terrenos ofertados no período



Preço médio dos terrenos ofertados- ago2001(R$)/m2
0-30
31-60
61-90
91-120
121-160
161-200
201-300
301-400
Mais 401

Fonte: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial
Nota: os bairros em cinza não tiveram terrenos ofertados no período

Neste sentido, Andrade[97] apresenta um interessante estudo sobre a relação entre valorização imobiliária e localização dos parques em Curitiba. O autor demonstra que a implantação dos parques Barigui, Tingui e Tanguá provocou um incremento no preço dos terrenos do entorno. Estendendo a argumentação do autor para outros parques implantados recentemente na cidade, como o Cachoeira e Passaúna, seria possível explicar a valorização de áreas localizadas na periferia da cidade, o que, a princípio, contradiz a lógica do decréscimo no valor da terra no sentido centro-periferia.

Entretanto, apesar da valorização ocorrida em algumas áreas periféricas, o preço elevado dos terrenos situados próximos ao centro de Curitiba pode ser confirmado pela análise dos Quadros 6 e 7, que indicam os dez bairros com maiores e menores preços de terrenos.

Quadro 6: Bairros com Maiores Preços de Terreno – Curitiba – 1999/2001 (R$/M2)

BAIRRO	1999	2001
1°	Centro	Centro
2°	Cristo Rei	Juvevê
3°	Juvevê	Cabral
4°	Batel	Alto Glória
5°	Alto Glória	Batel
6°	Cabral	Alto XV
7°	Alto XV	Água Verde
8°	Água Verde	São Francisco
9°	Vila Isabel	Bigorrilho
10°	São Francisco	Cristo Rei

FONTE: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

De fato, quando se identificam os dez bairros que apresentam preço médio de terreno mais elevado verificamos que eles estão localizados na área central e proximidades, conforme pode ser verificado na ***Figura 8 – Preço médio dos terrenos***. Por sua vez, a análise da mesma figura associada ao ***Quadro 7*** demonstra que os dez bairros com menores preços de terreno situam-se na periferia da cidade.

[97] ANDRADE, Rivail V. **O processo de produção dos parques e bosques públicos de Curitiba**. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná/Mestrado em Geografia,2001

Quadro 7: Bairros com Menores Preços de Terreno – Curitiba - 1999/2001(R$/m2)

BAIRRO	1999	2001
1°	Atuba	Tatuquara
2°	Umbará	Taboão
3°	Butiatuvinha	Barreirinha
4°	Tatuquara	Umbará
5°	Lamenha Pequena	Bairro Alto
6°	Cachoeira	Atuba
7°	Sítio Cercado	Santa Cândida
8°	Barreirinha	Alto Boqueirão
9°	Bairro Alto	Tingui
10°	Alto Boqueirão	Campo Comprido

FONTE: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

Há uma tendência de expansão de áreas mais valorizadas na direção leste, alcançando o limite do Município, a qual se opõe à tendência predominante de expansão da ocupação, ao sul e sudoeste. Por outro lado, os bairros com maior oferta de terrenos à venda situam-se na região sul e sudoeste, confirmando que o processo de expansão ocorre sobre as áreas de menor valor e é conduzido pela população de menor renda, que só têm acesso aos imóveis desta categoria.

Quadro 8: Bairros com Maiores Ofertas de Terrenos - Curitiba - Média anual 1999/2001

BAIRRO	1999	2001
1°	Santa Felicidade	Santa Felicidade
2°	Boa Vista	Uberaba
3°	Boqueirão	Cajuru
4°	Cajuru	Boqueirão
5°	Pilarzinho	Pilarzinho
6°	Xaxim	Boa Vista
7°	Santa Cândida	Santa Cândida
8°	Pinheirinho	Bairro Alto
9°	Portão	Vista Alegre
10°	Cidade Industrial	Jardim Américas

FONTE: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

No que se refere à comercialização de imóveis construídos, segundo dados do INPESPAR, verificamos que o tipo de imóvel com maior número de ofertas são os apartamentos de três dormitórios, na faixa de preço que varia entre 60 e 70 mil reais e estão localizados no Setor II, conforme divisão da cidade feita por esse Instituto. Quanto aos terrenos vazios, a maior oferta concentra-se na faixa de preço entre 30 e 45 mil reais, e localizados no Setor V, como indicam os Quadros 9 e 10 a seguir.

Quadro 9: Número de imóveis com maiores ofertas por faixa de preço – Curitiba - junho 2001

TIPO DO IMÓVEL	TOTAL OFERTAS	MAIOR OFERTA POR TIPO	
		R$ (mil reais)	NÚMERO
APTOS	2379		
Aptos 3 dormitórios	1360	60 a 70	220
CASAS	1745		
Casa 3 dormitórios	644	45 a 60	112
SOBRADO	613	90 a 120	112
TERRENOS	710	30 a 45	138

FONTE: INPESPAR - Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

Quadro 10: Oferta de Imóveis Para Venda, Por Tipo - Curitiba - Junho 2001

SETOR	APTOS.	CASA ALV.	CASA MADEIRA	SOBRADO	TERRENO	TOTAL IMÓVEIS POR SETOR
I	305	1	1	5	7	319
II	995	57	2	9	49	1112
III	780	110	4	40	76	1010
IV	401	299	12	182	182	1076
V	372	753	41	534	490	2190
TOTAL	**2853**	**1220**	**60**	**770**	**804**	**5707**

FONTE: INPESPAR- Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial

Nota: O INPESPAR adota a seguinte divisão da cidade em setores:

SETOR I	Centro
SETOR II	Alto Glória, Alto XV, Batel, Bigorrilho, Centro Cívico, Champagnat, Cristo Rei, Juvevê, São Francisco
SETOR III	Água Verde, Ahú, Bom Retiro, Cabral, Hugo Lange, Jardim Botânico, Mercês, Rebouças, Vila Isabel
SETOR IV	Bacacheri, Boa Vista, Campina Siqueira, Fanny, Guaíra, Jardim Social, Lindóia, Novo Mundo, Parolin, Pilarzinho, Portão, Prado Velho, Santa Quitéria, São Lourenço, Seminário, Tarumã, Vista Alegre
SETOR V	Abranches, Alto Boqueirão, Bairro Alto, Barreirinha, Boqueirão, Cachoeira, Cajuru, Campo Comprido, Capão Imbuia, Capão Raso, Cascatinha, Cidade Industrial, Fazendinha, Guabirotuba, Jardim Américas, Mossunguê, Orleans, Pinheirinho, Santa Cândida, Santa Felicidade, Santo Inácio, São Braz,Sitio Cercado, Uberaba, Hauer,São João, Tingui, Xaxim, Taboão, Tatuquara, Umbará

O Quadro 10 demonstra que o Setor V concentra a liderança na oferta de imóveis, confirmando a maior dinâmica dos bairros afastados do centro da cidade.

Em síntese, o que se verifica é que, em termos de preços absolutos, as áreas centrais permanecem ainda hoje com valores mais elevados. Entretanto, em termos de valorização e disponibilidade de efetivação das vendas, os bairros periféricos oferecem melhores perspectivas. [98]

[98] Para confirmar essa situação, citamos declaração de diretor da Imobiliária Cibraco/Axelrud, para quem hoje, em Curitiba, o metro quadrado de terreno situado no Cabral (bairro de população com renda alta) tem uma velocidade de venda (IVV – Índice de Velocidade de Venda) igual ao do terreno situado no Sítio Cercado (bairro da periferia, de baixa renda).

2.7 A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA INFORMAL

As informações da ADEMI tratam da produção formal de unidades residenciais, uma vez que são trabalhados dados do Cadastro da Prefeitura Municipal, referentes aos alvarás expedidos, de licença ou de conclusão de obra. Contrapondo-se a essa produção há, entretanto, a produção informal de residências, que ocorre de forma irregular sob o ponto de vista da legislação, seja porque a construção não está de acordo com o cadastro municipal ou porque o terreno não têm a propriedade regularizada (invasões).

No que se refere à primeira situação, estimativas da Prefeitura Municipal de Curitiba indicam que dos 483 mil imóveis cadastrados, 125 mil apresentam algum tipo de irregularidade: construções ou funcionamento de atividades sem alvará, áreas maiores do que a legislação permite, ocupações sem titularidade da terra[99]. Não há precisão sobre os números de edificações residenciais irregulares; para detalhar a tipologia da irregularidade dos imóveis em Curitiba a Prefeitura Municipal está realizando um levantamento a partir de fotos aéreas e atualização cadastral, o qual deverá ser finalizado no início do ano 2002.

Sem contarmos com informações precisas sobre a irregularidade frente ao cadastro municipal, vamos trabalhar aqui com a produção imobiliária que ocorre nas áreas onde predomina a ilegalidade fundiária.

De acordo com Abramo[100], a forma clássica de acesso a uma moradia localizada em ocupações irregulares pode ser sistematizada pela seguinte seqüência:

a- ocupação individual e/ou coletiva de um lote urbano;
b- rápida construção de uma moradia precária;
c – longo investimento familiar na melhoria da residência;
d – desmembramento da unidade residencial em "frações" familiares.

Conforme o autor, essa seqüência clássica define as duas principais características da moradia em ocupações irregulares ou favelas: a irregularidade fundiária e a irregularidade urbanística. A primeira consiste na manifestação da impossibilidade das famílias pobres adquirirem um terreno no mercado formal. A irregularidade urbanística também é uma manifestação da pobreza, uma vez que os

[99] MARTINS, Fernando. Dos 483 mil imóveis da capital, 125 mil têm iregularidades. In: Jornal **Gazeta do Povo**. Curitiba, 04 de julho de 2001

padrões de construção na favela não atendem às exigências mínimas de qualidade definidas nos Códigos de Obras.

Para Abramo, pelo menos no Rio de Janeiro, há um elemento novo na dinâmica das ocupações irregulares: o esgotamento das possibilidades de expansão das áreas ocupadas. Com isso, o acesso à moradia passa a ser, preponderantemente, via mercado imobiliário informal: *a favela passa a incorporar uma demanda habitacional que não consegue entrar no mercado imobiliário formal* e o acesso às moradias se faz não mais pelo processo clássico anteriormente sistematizado, *mas pela via do mecanismo de mercado.*[101]

Em Curitiba, esse processo também se verifica, embora com menor dinâmica, tendo em vista o tempo de existência das ocupações ser inferior às do Rio de Janeiro. A alteração na forma de acesso à terra nas favelas de Curitiba pode ser identificada especialmente nas áreas de ocupação antiga, geralmente localizadas próximas ao centro da cidade ou no entorno de bairros consolidados, embora, conforme iremos detalhar, ocorra também em ocupações sem essas características.

É importante reconhecer, como coloca Abramo, que o funcionamento do mercado imobiliário informal nas favelas terá como conseqüência os mesmos efeitos de hierarquização sócio-espacial produzidos pelo mercado imobiliário formal nas áreas legalizadas da cidade. Em pesquisa realizada no Rio de Janeiro o autor confirma que o resultado dessa lógica de mercado na produção da moradia nas ocupações irregulares tem como resultado *que os preços imobiliários na favela são excessivamente elevados quando comparados com as qualificações do imóvel em si mesmo e/ou quando comparados com os preços dos imóveis dos bairros do seu entorno.* [102]

Esse preço elevado pode ser explicado por duas razões. Primeiramente porque os preços dos imóveis são fixados internamente à favela, baseados nas qualidades do imóvel, relativamente aos imóveis vizinhos. Nesse caso, a qualidade dos materiais utilizados na construção ou alguma característica diferencial quanto à localização da moradia ou da ocupação interferem no preço final do imóvel em uma proporção

[100] ABRAMO, Pedro. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário. In: **IX Encontro Nacional da ANPUR. Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001 p.1578

[101] ABRAMO, Pedro. **Op. Cit.** p.1579

[102] ABRAMO, Pedro. **Op. Cit.** p.1580

inexistente nos bairros legalizados. Um segundo fator que contribui para os preços elevados está na liberdade de construção, sem obediência às leis de controle urbanístico. Ou seja, a impossibilidade do acesso ao título da terra é compensada pela possibilidade de construir o que e quanto se quiser. Essa possibilidade é fundamental para as famílias de menor renda que identificam na moradia um patrimônio onde estão dispostas a investir, seja para melhorar o padrão da construção, fazer ampliações para abrigar a família que cresceu ou mesmo para complementação de renda, via aluguel de "quartos". Os investimentos no patrimônio familiar são limitados apenas pela presença de edificações vizinhas, não sendo necessário preocupar-se com limitações estabelecidas pela legislação urbanística.

Resumindo, o mercado imobiliário nas áreas de ocupações irregulares assemelha-se ao mercado formal no que se refere à diferenciação interna mas, comparativamente aos bairros populares próximos, os preços praticados nessas áreas são mais elevados. A razão estaria na ilegalidade fundiária a qual, ao isentar o morador das obrigações impostas por outras leis urbanísticas confere maior liberdade de construção; esta é incorporada ao preço do imóvel, elevando-o mais do que nos bairros vizinhos, onde as construções estão condicionadas pela legalidade.

Concordamos com Abramo que as características do mercado informal de terras apontam para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a relação entre a dinâmica desse mercado e a estruturação intra-urbana. Conforme o autor, o resultado das pesquisas realizadas até agora nos leva a interrogar se *uma política urbana universal cujo resultado promoveria uma redução generalizada nos preços do mercado imobiliário formal não teria um impacto mais positivo nas condições de vida da população favelada do que as políticas focalizadas cujo público alvo se restringe a algumas favelas da cidade.*[103]

Para discutir a questão do patrimônio imobiliário da população das ocupações irregulares vale aqui recuperar discussão apresentada por De Soto, em seu livro *Los Misterios del Capital.* O autor realizou uma pesquisa em países em desenvolvimento e como resultado conclui que *o valor de los inmuebles en posesión, mas no en propiedad legal de los pobres de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo*

[103] ABRAMO, Pedro. **Op.Cit.**p.1581

suma no menos de US$ 9,3 millones de millones[104]. Diante desses números De Soto defende a polêmica tese de que o patrimônio nas mãos dos pobres desses países é um "capital morto", porque não se baseia em documentação formal e, portanto, não pode ser usado em transações legais. Essa situação dificultaria a ascensão econômica da população pobre, uma vez que apesar de terem um patrimônio, ele não pode ser negociado no mercado formal. A solução passaria pela organização de um processo de legalização desse patrimônio, que o transforme em capital vivo. Afinal, como coloca o autor, *la gran valla que impide al resto del mundo beneficiarse del capitalismo es la incapacidad de producir capital. El capital es la fuerza que eleva la productividad del trabajo y que crea la riqueza de las naciones.* [105] Com o título da propriedade a população pobre poderia ter acesso ao crédito formal, investir em sua moradia ou negócio e isso revigoraria a economia urbana como um todo. Com sua tese, De Soto defende que a pobreza concentrada nas áreas urbanas dos países em desenvolvimento poderia ser solucionada com a integração da economia informal à economia formal mediante legalização da propriedade fundiária em mãos da população pobre.

Ao compararmos as análises de Abramo e De Soto no que se refere ao mercado imobiliário informal parece ser importante colocar algumas questões, que ora aproximam ora afastam as conclusões dos dois autores:

- De Soto afirma que a ilegalidade é a razão dos pobres não ascenderem economicamente, uma vez que não podem utilizar a propriedade como capital no mercado formal;
- Abramo conclui em sua pesquisa que a ilegalidade urbanística, associada à fundiária, é uma variável que faz elevar os preços dos imóveis nas favelas e que estes são negociados no mercado da mesma maneira que o são as propriedades legais;
- mercado informal, apesar da ilegalidade, funciona com regras bastante parecidas ao mercado imobiliário formal; a diferença básica é que o primeiro se baseia em relações informais, com exigências e custos menores do que no segundo. Como coloca De Soto, *este sector extralegal es una zona de penumbra que comparte una*

[104] DE SOTO, Hernando. **El misterio del capital**. Lima, Peru: Editora El Comercio, 2000 p.65. Para confirmar sua tese o autor apresenta quadros com o valor do que ele chama de "capital morto" existente nos países analisados em sua pesquisa e demonstra a importância desse valor de US$ 9,3 trilhões frente a outros indicadores de referência para a economia mundial. Ver DE SOTO, p.55 a 66.

[105] DE SOTO, Hernando. **El misterio del capital**. Lima, Peru: Editora El Comercio, 2000 p.31

larga frontera con el mundo legal, un lugar donde los indivíduos se refugian cuando el costo de obedecer la ley excede el beneficio de hacerlo.[106]

- Conforme resultado das pesquisas de Abramo, o mercado informal existe mesmo sem o título da propriedade e tem servido como capitalização para as famílias que investem na moradia tendo em vista um retorno de valorização. Nessa situação, o título de propriedade que reivindica a tese de De Soto, serviria apenas para o ingresso na rede formal de crédito. A questão, portanto, é identificar o que isso significaria em termos de melhoria das condições de vida.

  Recentes estudos sobre a ilegalidade fundiária[107] têm concluído que o simples reconhecimento do direito de propriedade não necessariamente garante a integração social. O que se verifica é que o título de propriedade tende a ser negociado e transformado em capital mas, diante de condições de pobreza absoluta, esse capital acaba sendo utilizado no atendimento de necessidades imediatas, e não em opções de moradia ou trabalho. Ou seja, a população pobre vende seu imóvel para ter algum recurso financeiro e solucionar necessidades imediatas. Depois, novamente sem renda para acessar uma moradia legal, vai ocupar outra área, geralmente em piores condições do que a anterior, reiniciando a seqüência clássica de acesso à moradia em favelas, conforme explicitado por Abramo.

Com a apresentação da discussão de Abramo e De Soto queremos chamar a atenção para o fato que embora o mercado imobiliário informal seja um elemento importante na estruturação da cidade, a questão da integração sócio-espacial não pode ser resumida a uma questão da legalidade ou ilegalidade fundiária. Como coloca De Soto, *nada puede tener más contenido social que la extralegalidade.*[108] A ilegalidade fundiária, de fato, não é o problema; é a solução que a população pobre dá para suas necessidades de moradia. Nesse caso, concordamos com Fernandes[109] que, mais do que providenciar o título da propriedade para alguns moradores, deve ser questionada a natureza do sistema legal que gerou essa ilegalidade. Isso implica na identificação clara das regras do mercado imobiliário e no reconhecimento da articulação entre a trajetória da pobreza urbana e a produção do ambiente construído nas cidades.

---

[106] DE SOTO, Idem p.116
[107] Ver FERNANDES, Edesio. **Law and the production of urban illegality.** In: Landlines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Maio 2001. Volume 13, Number 3
[108] DE SOTO. **Op. Cit.** p.117
[109] FERNANDES, Edesio. **Op. Cit**

Os dois autores, Abramo e De Soto, demonstram a importância de estudos sobre o mercado informal de terras urbanas; dada a sua expressividade crescente no espaço urbano dos países em desenvolvimento esse mercado não pode mais ser considerado como marginal ou como exceção às regras do mercado, formal, vigentes no restante da cidade. Por essa razão, passaremos a analisar, a seguir, a dinâmica do mercado imobiliário informal na cidade de Curitiba.

2.8 AS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA

Levantamento recente da Administração Municipal[110] contabiliza 57.333 domicílios localizados em ocupações irregulares em Curitiba correspondendo, aproximadamente, a 200.000 pessoas; mais de 10% da população de Curitiba.

No estudo, realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, foram delimitadas e quantificadas todas as áreas de ocupações irregulares existentes em Curitiba. Foram consideradas como ocupações irregulares *todos os assentamentos urbanos efetuados sobre áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, bem como aqueles promovidos pelos legítimos proprietários das áreas sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pela lei de parcelamento 6766/79 (federal) e 2460/66 (municipal).*[111] As ocupações foram organizadas segundo quatro categorias: Em regularização; Sem regularização; Loteamentos clandestinos em regularização e Loteamentos clandestinos sem regularização.

As tabelas a seguir demonstram a situação das ocupações irregulares em Curitiba.

Tabela 3: Áreas e Domicílios em Ocupações Irregulares por Categoria - Curitiba – 1999/2000

CATEGORIAS DAS ÁREAS	Áreas		Domicílios	
	N°	%	N°	%
Assentamentos Em regularização	78	25,91	19.199	33,49
Assentamentos Sem regularização	184	61,13	34.334	59,89
Loteamento clandestino Em regularização	3	1,00	513	0,89
Loteamento clandestino Sem regularização	36	11,96	3.287	5,73
TOTAL	**301**	**100,00**	**57.333**	**100,00**

FONTE: IPPUC – Banco de Dados (Pesquisa de Campo [1]); COHAB – CT
Nota: [1] Pesquisa de Campo realizada no período de nov/99 a abr/2000

[110] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Ocupações Irregulares. Curitiba 1999/2000.** Curitiba: IPPUC, março 2001

[111] IPPUC. **Op. Cit.** p.1

Tabela 4: Áreas e Domicílios em Ocupações Irregulares por categoria segundo as Administrações Regionais - Curitiba – 1999/2000

Regionais	Assentamentos			
	Em Regularização		Sem Regularização	
	Áreas	Domicílios.	Áreas	Domicílios.
Bairro Novo	5	3.845	15	3.504
Boa Vista	3	123	37	2.988
Boqueirão	8	688	19	2.733
Cajuru	6	1.841	32	12.065
Matriz	-	-	1	200
Pinheirinho	20	3.448	25	2.975
Portão	31	7.578	28	7.239
Santa Felicidade	5	1.676	27	2.630
Total	**78**	**19.199**	**184**	**34.334**

Regionais	Loteamentos Clandestinos			
	Em Regularização		Sem Regularização	
	Áreas	Domicílios.	Áreas	Domicílios.
Bairro Novo	1	127	9	1.104
Boa Vista	-	-	17	1.010
Boqueirão	-	-	1	43
Cajuru	-	-	-	-
Matriz	-	-	-	-
Pinheirinho	2	386	1	63
Portão	-	-	1	22
Santa Felicidade	-	-	7	1.045
Total	**3**	**513**	**36**	**3.287**

Regionais	Total de Ocupações Irregulares			
	Áreas	Porcentagem	Domicílios	Porcentagem
Bairro Novo	30	9.97	8.580	14.97
Boa Vista	57	18.94	4.121	7.19
Boqueirão	28	9.30	3.464	6.04
Cajuru	38	12.62	13.906	24.25
Matriz	1	0.33	200	0.35
Pinheirinho	48	15.95	6.872	11.99
Portão	60	19.93	14.839	25.88
Santa Felicidade	39	12.96	5.351	9.33
Total	**301**	**100.00**	**57.333**	**100.00**

FONTE: IPPUC – Banco de Dados (Pesquisa de Campo [1]); COHAB – CT
Nota: [1] Pesquisa de Campo realizada no período de nov/99 a abr/2000

Neste trabalho optamos por trabalhar com a categoria das Ocupações Irregulares Sem Regularização, pois consideramos que estas áreas estão em piores situações que as demais, uma vez que não apresentam possibilidade de melhorias a curto ou médio prazo.

A análise da Tabela 4 e da **Figura 9** permite verificar que os bairros que abrigam o maior número de ocupações irregulares são: Cajuru, divisa com o Município de Pinhais, região leste, e Cidade Industrial, a oeste. Na Administração Regional do

Cajuru, 24,25% dos domicílios(13.906) estão localizados em ocupações irregulares e na Regional do Portão, que abrange o bairro Cidade Industrial, 25,88% dos domicílios(14.839) ocupam áreas irregulares.

Quando se analisa a Tabela 5, que indica a localização das ocupações irregulares, por Regional Administrativa em Curitiba, de acordo com a situação de risco de cada uma delas, verificamos que existem 29.177 domicílios em áreas sujeitas a inundação, muitas delas faixas de drenagem fluvial. Na verdade, essas áreas são aquelas pelas quais o mercado imobiliário não tem interesse, uma vez que não são edificáveis. Uma outra parcela significativa das ocupações, correspondendo a 9.805 domicílios, localiza-se em áreas de preservação, definidas por legislação específica. Nesse caso, o raciocínio é o mesmo: a incidência de parâmetros extremamente restritivos para edificação, ou mesmo sua proibição, faz com que essas áreas tenham pouco valor no mercado imobiliário, e por isso permanecem vazias, disponíveis para ocupação por famílias cuja renda não permite sua inserção no mercado formal. É nessa situação que, como veremos no Capítulo III, a pobreza urbana tende a converter-se em degradação ambiental.

Tabela 5: Número de domicílios em ocupações irregulares de acordo com situação de risco - inundação - e preservação – Curitiba – 1999/2000

Regionais	Número de Domicílios		
	Com Inundação	Sem Inundação	Área Preservação
Pinheirinho	3511	3361	63
Cajuru	5871	8035	7389
Santa Felicidade	3269	2082	805
Boqueirão	1314	2150	750
Bairro Novo	3851	4729	474
Boa Vista	1462	2659	-
Portão	9899	4940	324
Matriz	-	200	-
Total	**29177**	**28156**	**9805**

FONTE: IPPUC – Situação das ocupações irregulares em Curitiba. Curitiba: IPPUC, 2000

Por outro lado, ao cruzarmos a situação dos valores imobiliários, ocupações irregulares e taxa de crescimento populacional de Curitiba podemos concluir que a expansão da cidade (predominantemente em direção ao sul/sudoeste), além de ocorrer nas terras de menor valor e ser comandada pela população de baixa renda, ocorre de forma irregular, ou ilegal.

A análise dos dados disponíveis para a cidade indica uma polarização em relação aos padrões de ocupação do solo. Na região norte/nordeste estão concentrados: população de maior renda, melhores condições sociais e maiores valores imobiliários. A região sul/sudoeste caracteriza-se pelo oposto: menor renda, pior condição social, menores valores imobiliários e, significativamente, maiores taxas de crescimento populacional e maior número de ocupações irregulares.

Podemos afirmar, portanto, que a produção de moradias mediante ocupações irregulares vem exercendo papel fundamental na estruturação da cidade de Curitiba. E é nesse processo que podemos observar a pobreza transformar-se em segregação sócio-espacial.

Por outro lado, como demonstrou Abramo[112] em suas pesquisas, a comercialização de imóveis nas áreas ocupadas irregularmente tende a se consolidar como prática corrente, seguindo as mesmas regras de diferenciação de preços do mercado formal.

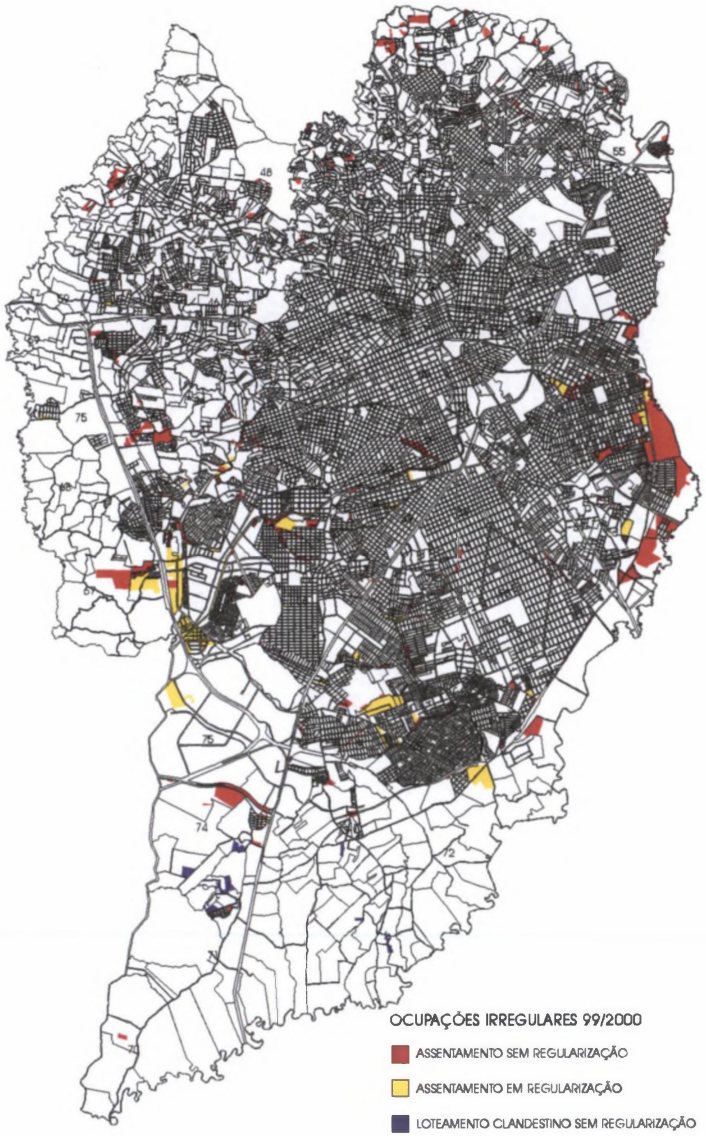
Essa comercialização irá expulsar a população mais pobre desses lugares, em geral também ocupado por população de baixa renda. Como conseqüência, teremos uma interminável expansão espacial da localização da pobreza, caracterizada pelo processo seqüencial ocupação/comercialização/expulsão, que reafirma e reproduz o padrão de segregação sócio-espacial da cidade brasileira e que se manifesta claramente em Curitiba, como demonstraremos a seguir.

De fato, nas ocupações irregulares em Curitiba, apesar de seu menor tempo de existência em relação às do Rio de Janeiro, objeto da pesquisa de Abramo[113], ocorre também a prática de comercialização dos lotes, mesmo que o morador não tenha o título de propriedade dos mesmos.

As informações inseridas no quadro a seguir foram obtidas a partir de levantamento junto às Administrações Regionais do Bairro Portão e Santa Felicidade bem como junto a Associações de Moradores de algumas das áreas indicadas no quadro. Embora, em termos de amostragem, não abranjam toda a realidade de Curitiba, entendemos que atende aos objetivos desta etapa da pesquisa que é o de confirmar a existência do mercado informal de terras na cidade.

[112] ABRAMO, Pedro. **Op. cit**
[113] ABRAMO, Pedro. **Op. cit**

FIGURA 9 - OCUPAÇÕES IRREGULARES - CURITIBA 1999/2000

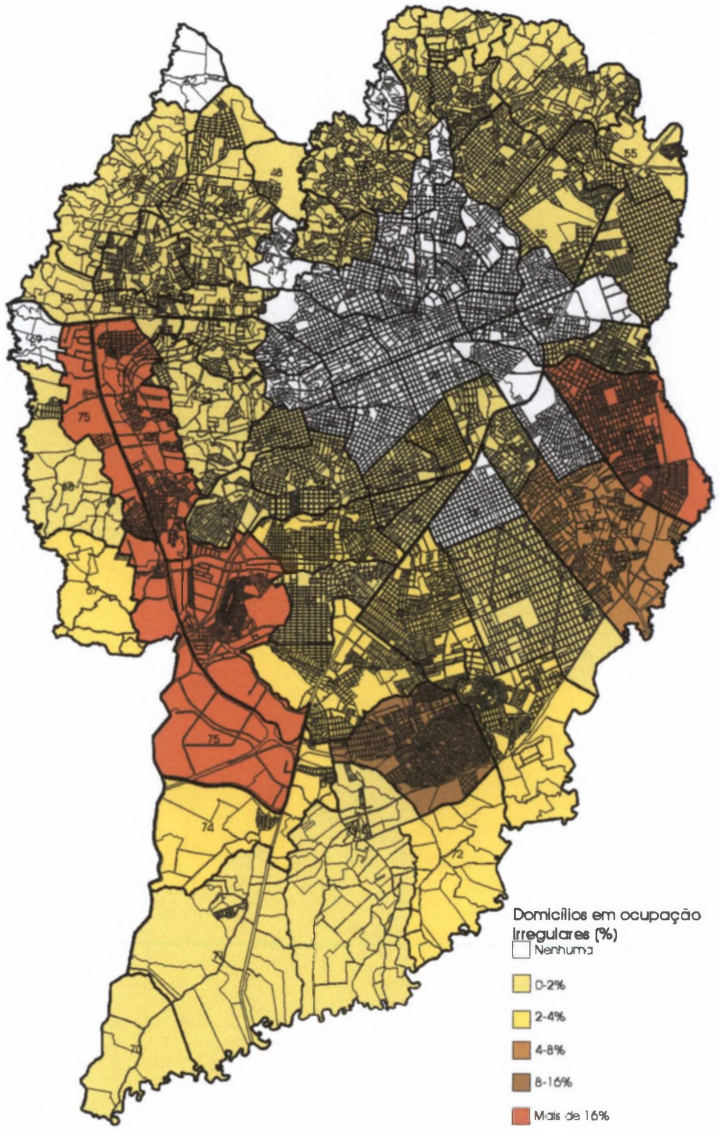


OCUPAÇÕES IRREGULARES 99/2000

- ASSENTAMENTO SEM REGULARIZAÇÃO
- ASSENTAMENTO EM REGULARIZAÇÃO
- LOTEAMENTO CLANDESTINO SEM REGULARIZAÇÃO
- LOTEAMENTO CLANDESTINO COM REGULARIZAÇÃO

Fonte: IPPUC
COHAB - CT

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PAROLIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BAIRRO ALTO
37-LIBERDADE
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL



Domicílios em ocupação irregulares (%)

- Nenhuma
- 0-2%
- 2-4%
- 4-8%
- 8-16%
- Mais de 16%

Fonte: IPPUC.

Quadro 11: Preço da moradia em ocupações irregulares - Curitiba - 2001

NOME DA ÁREA	BAIRRO	TAMANHO médio do terreno com casa (m)	PREÇO médio R$	PREÇO médio R$ / m2	PREÇO médio terreno regular no bairro ou proximidades * R$/m2
Alto Barigui	Cidade Industrial	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Angra	Cidade Industrial	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Bela Vista I e II	São Miguel	10 X 20	10.000,00	50	80,81
Campo Cerrado	Sítio Cercado	8 X 20	8.000,00 a 15.000,00	40 a 75	93,21
Concórdia	Cidade Industrial	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Esperança	São Miguel	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	80,81
Jardim Progresso	Campo Comprido	10 X 20	12.000, 00 a 15.000,00	60 a 75	80,81
Luana	Cidade Industrial	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Moradias 23 de agosto	Ganchinho	8 X 20	8.000,00 a 15.000,00	40 a 75	93,21
Napolis II	Campo Comprido	10 x 20	12.000, 00 a 15.000,00	60 a 75	80,81
Nova Conquista	Cidade Industrial	8 x 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Nova República	Campo Comprido	10 X 20	12.000, 00 a 15.000,00	60 a 75	80,81
Osternack	Sítio Cercado	Só a casa	200,00 a 500,00	10	93,21
Rose I e Rose II	Cidade Industrial	8 X 18	15.000,00 a 25.000,00	104 a 173	87,89
Vila Estrela	Fazendinha	10 X 20	25.000,00	125	92,30
Vila Nina	Fazendinha	5 X 6	6.000,00	200	92,30
Vila Rigone	Fazendinha	10 X 20	20.000,00	100	92,30
Vila Rose	Cidade Industrial	10 X 20	20.000,00	100	87,89
Vila Sandra	Cidade Industrial	10 X 20	12.000,00 a 25.000,00	60 a 125	87,89

FONTE: Levantamento de Campo – Associações de Moradores – dezembro 2001/janeiro 2002
Nota: * Os preços médios do terreno regular no bairro são aqueles fornecidos pelo INPESPAR, tendo por base a média de 2001

As informações levantadas confirmam que o mercado imobiliário nas áreas de ocupações irregulares segue o mesmo padrão do mercado formal. Há uma diferenciação interna dos preços dos lotes, como no Jardim Progresso, onde o preço do imóvel varia entre R$ 12.000,00 e R$ 15.000,00, ou na Vila Sandra onde esta diferença é ainda maior, variando entre R$ 12.000,00 a R$ 25.000,00. Os preços maiores têm relação com a acessibilidade aos equipamentos e serviços dos bairros vizinhos, bem como às qualidades construtivas da edificação existente no lote. Além disso, outro fator que

eleva o preço dos lotes é o enquadramento da ocupação em planos de regularização a serem executados pelo Poder Público. Esse é o caso das Vilas Rose e Estrela, que estão em processo adiantado de regularização, inseridas em programa desenvolvido pela Prefeitura Municipal em conjunto com a Companhia de Habitação de Curitiba – COHAB CT.

O menor preço encontrado nas áreas pesquisadas está na vila Osternack e é justificado pelo fato do imóvel à venda estar localizado em fundo de vale, sujeito a inundações freqüentes. Nesse caso, verificamos que as restrições ambientais funcionam como redutor de preços tanto para o mercado formal quanto para o informal. De fato, as áreas com fragilidade ambiental, não edificáveis segundo a legislação urbanística, não interessam ao mercado imobiliário formal. Por sua vez, mesmo sem considerar a legislação, dada a sua irregularidade intrínseca, o mercado informal incorpora a desvalorização, tendo em vista os riscos permanentes a que os moradores estarão sujeitos ao ocuparem essas áreas.

A comparação entre os preços praticados nas áreas irregulares com aqueles dos bairros populares vizinhos indica que não ocorre uma disparidade exagerada de valores entre eles, o que pode ser justificado pelo fato dos preços nas ocupações irregulares referirem-se ao terreno mais a casa existente. No levantamento efetuado, verificamos que a casa corresponde a cerca de um terço do valor total do imóvel, dependendo das condições da construção e da localização. Entretanto, relativamente, os preços dos imóveis nas ocupações podem ser considerados elevados, uma vez que não oferecem ao morador as mesmas condições de acesso aos benefícios da urbanização a que têm direito os bairros regulares da cidade.

Para explicar essa conformação dos preços, recorremos novamente a Abramo, que considera a própria irregularidade como principal motivo dos preços elevados nas favelas, porque isenta o morador das limitações impostas pela legislação urbanística e flexibiliza a utilização do imóvel, o que é especialmente valorizado pelas famílias com renda baixa, que têm nesse imóvel o único patrimônio. Essa flexibilidade é incorporada ao preço, tornando o lote irregular comparativamente mais caro do que outros nos bairros vizinhos, sujeitos à imposição da lei.

A vigência, no mercado formal e informal, das mesmas regras determinantes do preço dos imóveis reforça a hipótese que ações/políticas que provocassem uma redução geral nos preços dos imóveis urbanos teriam possibilidade de gerar impactos positivos

para a população de baixa renda de forma generalizada e não apenas para uma população alvo. Uma vez que os dois mercados, formal e informal, estruturam-se da mesma maneira, e atuam no mesmo espaço urbano, a eventual redução de preços no primeiro certamente teria rebatimento sobre o segundo.

A questão parece estar centrada, portanto, nas possibilidades e limites de uma ação/intervenção sobre as regras de funcionamento desse mercado, que nada mais são do que as regras da produção capitalista da cidade.

Outra questão derivada da existência desse mercado imobiliário informal em Curitiba refere-se à efetividade de programas de regularização fundiária que não estejam acompanhados de uma política de controle da venda do lote pelo morador logo após sua regularização. Evidentemente, consideramos que esses programas têm grande alcance social, na medida em que estende à população das ocupações o acesso aos benefícios da cidade legal. Entretanto, a prática corrente da comercialização dos lotes recém regularizados e a expulsão da população alvo, que irá iniciar o processo de irregularidade em outro local da cidade, exigem uma discussão mais aprofundada sobre a essência desse círculo vicioso, a qual não se limita, como propõe De Soto, à questão da regularização ou não de uma área. Principalmente porque, conforme demonstrado por Cenecorta e Smolka,[114] este círculo vicioso contribui para a manutenção da pobreza urbana, uma vez que reforça a segregação sócio-espacial da população de baixa renda.

[114] CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim **Op.Cit.**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário. In: **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR.** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001

AGUIRRE, Rosario et alli. **Conversaciones sobre la ciudad del tercer mundo.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L, 1989

ALFONSIN, Betania M. Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial. In: **Anais do VIII Encontro da ANPUR.** Porto Alegre: ANPUR, 1999

ALMEIDA, Fernando L.(org) **A questão urbana na América Latina.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978

ANDRADE, Rivail V. **O processo de produção dos parques e bosques públicos de Curitiba.** Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná/Mestrado em Geografia,2001

ARANTES, Otília et alli. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

ARAÚJO, Suely M. V. e RIBEIRO, Vera L.S. interference of urban and environmental norms inurban spatial segregation: the case of brazilian federal legislation. In: **Seminar Segregation in the City.** Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO DO PARANÁ- ADEMI. **Perfil Imobiliário de uma Metrópole.** Curitiba: ADEMI, 1987-2001

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade.** São Paulo: Perspectiva, 1983;

CARLOS, Ana Fani. **A (re) produção do espaço urbano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994

CARLOS, Ana Fani A. **A cidade.** São Paulo: Contexto, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigación em sociologia urbana.** Lisboa: Editorial Presença, 1984

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1992

CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. In: **Cadernos IPPUR. Ano XIV, n°1. Jan-jul 2000.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000

DELLE DONNE, Marcella. **Teorias sobre a cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 1983

DE SOTO, Hernando. **El misterio del capital.** Lima, Peru: Editora El Comercio, 2000

FOLADORI, G. **La renta del suelo urbano.** Depto. Sociologia Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la República.DT/n°2, 1995 Montevideo, Uruguay

FOLIN, Marino. **La ciudad del capital y otros escritos.** Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1976

FERNANDES, Edesio. **Law and the production of urban illegality.** In: Landlines. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Maio 2001. Volume 13, Number 3.

GARCÍA, Fernanda E. S. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing.** Curitiba: Palavra, 1997

GONZALES, Suely et alli. **O espaço da cidade – contribuição à análise urbana.** São Paulo: Projeto, 1985

GOLDEMBERG, M.(org.) **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico.** Rio de Janeiro: Revan, 1992

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1997

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

_____**A condição pós-moderna.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Projeto Integrado de Circulação e Transporte.** Curitiba, IPPUC, 1975.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Cidade de Curitiba: Inventário 1971/83.** Curitiba: IPPUC, 1983

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Curitiba em dados.** Curitiba: IPPUC, 1996

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Ocupações Irregulares. Curitiba 1999/2000**. Curitiba: IPPUC, março 2001

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Ocupações Irregulares. Curitiba 1999/2000**. Curitiba: IPPUC, março 2001

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997

INSTITUTO PARANAENSE DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DO MERCADO IMOBILIÁRIO E CONDOMINIAL – INPESPAR. **Pesquisa Imobiliária.** Curitiba: INPESPAR, junho 2001

IPARDES/INSTITUTO POLIS. **Avaliação de experiências em planejamento estratégico de cidades.** Curitiba: Mimeo, 1998.

JORNAL GAZETA DO POVO. Curitiba, 04 de julho de 2001

KOWARICK. Lucio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

LAGO, Luciana Côrrea do. O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz.(org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.** Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana.** Madrid: Alianza Editorial, 1983

_____**The production of space.** Massachusetts: Blackwell, 2000

_____**Espacio y política. El derecho a la ciudad II.** Barcelona: Península,1976

LIMA, Cristina de Araújo. **A ocupação de área de mananciais e os limites dos recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana.** Tese de Doutoramento. Curitiba: Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR, 2000

LIMA, Caio C. Controlar o crescimento será difícil. In: **Jornal Gazeta do Povo,** 5 de dezembro de

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço.** São Paulo: Nobel, 1988

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981

LUNGO, Mario e BAIRES, Sonia. Socio-espatial segregation and urban regulation in Latin American cities. In: **Seminar Segregation in the City.** Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

MARCUSE, Peter. Enclaves Yes, Ghettoes, no: segregation an the state. In: **Seminar Segregation in the City.** Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

MARICATO, Ermínia **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: HUCITEC, 1996

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

MARTÍN, Antonio Zárate. **El espacio interior de la ciudad.** Madrid: Síntesis, 1991

MORAES, Antonio C. e COSTA, Wanderley M. **A valorização do espaço.** São Paulo: Hucitec, 1987

MOTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente.** Rio de Janeiro: ABES, 1999

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história.** São Paulo: Edusp, volumes 1 e 2, 1985;

MUELLER, Charles C. Problemas ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. In: **Revista Ambiente & Sociedade.** Ano I - n°1, 2° semestre de 1997. Campinas: Nepam-Unicamp, 1997

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

PEREIRA, G. **Planejamento urbano e qualidade de vida: reflexão a partir de um bairro de Curitiba.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ,1993

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar. Notas sobre a renda da terra urbana. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, jan-abril, n°1, 1986.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1986

QUEIROZ RIBEIRO, L. C (org) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.** Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000

RAPOPORT, Amos. **Aspectos humanos de la forma urbana.** Barcelona: Editorial Gustavo

RIBEIRO, Ana Clara e MACHADO, Denise. **Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90.** Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1990

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998

ROLNIK, Raquel. Conferência: Sustentabilidade e Gestão Urbana In: **Cidades Sustentáveis: Memória do encontro preparatório**. Governo do Estado de São Paulo/Secretaria do Meio Ambiente, setembro 1997

_____ **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997

_____ (org.) **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo: Polis, 1999

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994

SAMEK, Jorge. **Curitiba: entre o mito e a realidade.** Curitiba: Fotolaser Gráfica e Editora Ltda, 1999

SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PRA O MANEJO DO SOLO URBANO: Experiências e possibilidades. São José dos Campos, agosto, 1996. **Anais.** São Paulo: Polis, 1996.

SINGER, Paul. "O uso do solo na economia capitalista". In: MARICATO, Erminia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade)**.São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979

SMITH, Neil. **O desenvolvimento desigual.** São Paulo: Bertrand Brasil, 1988.

SMOLKA, M. Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, abril, n°1, 1994**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994

SMOLKA, M.O capital incorporador e seus movimentos de valorização. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ, jan-abril, n°1, 1987**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1987

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo 1920-1939.** São Paulo: Studio Nobel/Edusp/Fapesp, 1997

SOUZA JUNIOR, J.G.(org) **Introdução crítica ao direito**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993

SPOSITO, Eliseu S.(org) **Dinâmica econômica, poder e novas territorialidades.** Presidente Prudente, SP: UNESP/FCT: GAsPERR, 1999

TOPALOV, C. **Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos.** Madrid: Ed. Siglo XXI de España, 1984.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ/INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL/INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Mapa da pobreza de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 1997

VALLADARES, Licia e PRETECEILLE, Edmond. **Reestruturação urbana: tendências e desafios.** São Paulo: Nobel/Iuperj, 1990

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

_____ Segregation in the Brazilian metropolis. In: **Seminar Segregation in the City**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

WASSMER, Robert W. The Economics of the Causes and Benefits/Costs of Urban Spatial Segregation. In: **Seminar Segregation in the City**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

WILHEIM, Jorge. La modernidad urbana en un contexto subdesarrollado. In: HARDOY, J e MORSE, R (orgs). **Repensando la ciudad de America Latina**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L, 1988

01/10/2001
Chuvas no Sul provocam quatro mortes e deixam 1.120 desabrigados
02/10/2001
Sobe o número de mortes causadas pela chuva no ***Sul do país***
05/10/2001
Rio Grande do Sul *registra seis mortes em razão das chuvas*
12/11/2001
Chuvas provocam pelo menos duas mortes no interior de ***São Paulo***
14/11/2001
Chuva desabriga famílias e prejudica trechos de estradas no ***MS***
20/11/2001
Chuva desabriga mais de 40 famílias em distrito de ***Ribeirão Preto***
22/11/2001
No ***Espírito Santo****, chuvas deixam 2.544 desabrigados e 10 mortos*
26/12/2001
Família de ***Petrópolis*** *perde tudo nas chuvas que atingem a cidade*
Defesa Civil interdita 28 casas no ***Morro do Turano, no Rio***
Prefeitura de ***Duque de Caxias*** *(RJ) decreta estado de emergência*
Novo deslizamento de terra deixa mais 120 desabrigados no ***Rio***
27/12/2001
Estado do ***Rio de Janeiro*** *possui cerca de 700 áreas de risco*
28/12/2001
Chuva forte deixa 56 mortos no RJ até agora, 41 só em ***Petrópolis***
29/12/2001
Total de mortos no ***Estado do Rio*** *já chega a 60*
30/12/2001
Chuva forte deixa famílias desabrigadas em ***Minas Gerais***
01/01/2002
Chuva destrói parte do centro histórico de ***Goiás***
Chuvas provocam deslizamentos de terra em ***Maceió***
02/01/2002
Sobe para 50 o número de mortos em ***Petrópolis*** *por causa da chuva*

FOLHA DE SÃO PAULO ON LINE - **NOTÍCIAS**

Perdón
es la pobreza
que ha invadido
las calles
...
en la babel
del hambre
a ras de suelo
cada pobreza
habla
otra vez
otra vez
una lengua
distinta

Mario Benedetti. **Las soledades de Babel**

CAPÍTULO 3 – A GEOGRAFIA DA DEGRADAÇÃO: ONDE A DESIGUALDADE AFETA O AMBIENTE

3.1 POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

A avaliação da situação da pobreza no mundo tem sido objeto de inúmeros estudos, entre os quais, o de maior repercussão, sem dúvida, é o Relatório de Desenvolvimento Humano[115], elaborado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O último relatório, divulgado em julho de 2001, apresenta dados de 162 países, abordando informações sobre pobreza, expectativa de vida, educação, acessibilidade a serviços básicos e outros. A leitura do Relatório permite uma análise dos padrões de desenvolvimento em diferentes países; comparando-se com os relatórios dos anos anteriores, pode-se avaliar se houve melhorias nas condições de vida nesses países.

De acordo com o Relatório, apesar de haver ocorrido melhoras generalizadas nas condições de vida nos últimos trinta anos, ainda são verificados níveis inaceitáveis de pobreza, em especial nos países em desenvolvimento. Essa é a situação mais grave apontada pelo Relatório, uma vez que a pobreza é reconhecida como índice de desigualdade de oportunidades. A seguir apresentamos um quadro resumo que indica o grande contingente populacional privado de condições básicas de vida.

Quadro 12: Condições de vida - Países em Desenvolvimento

SAÚDE
968 milhões pessoas sem acesso à água potável (1998)
2.4 bilhões pessoas sem acesso a saneamento básico (1998)
34 milhões pessoas com AIDS (fim 2000)
2.2 milhões pessoas morrendo por conseqüência da poluição aérea (1996)
EDUCAÇÃO
854 milhões adultos analfabetos, 543 milhões deles são mulheres (2000)
325 milhões crianças fora da escola primária e secundária, 183 milhões delas são meninas (2000)
RENDA
1.2 bilhões pessoas vivem com menos US$ 1/dia, 2.8 bilhões com menos de US$ 2/dia
CRIANÇAS
163 milhões crianças menores 5 anos com insuficiência de peso (1998)
11 milhões crianças menores 5 anos morrem anualmente de causas previsíveis

FONTE: United Nations Development Programme - UNDP. **Human Development Reports - 2001**

[115] United Nations Development Programme - UNDP. **Human Development Reports - 2001.** www.undp.org. Acessado em outubro 2001.

No quadro apresentado, chama a atenção o baixo valor da renda da maioria da população nos países em desenvolvimento (1.2 bilhões pessoas vivem com menos US$ 1/dia, 2.8 bilhões com menos de US$ 2/dia). Essa população de baixíssima renda vive em uma margem de subsistência que impede a obtenção de um pouco mais do que apenas as necessidades mínimas, em um estado considerado de "pobreza absoluta". Conforme o Relatório, a desigualdade de renda afeta outros fatores relacionados às condições de vida: pode comprometer as políticas públicas, que tendem a direcionar a aplicação de recursos para setores solváveis que, certamente, não serão aqueles relacionados com a população de baixa renda; pode comprometer a organização social, ao propiciar condições para o aumento da violência e criminalidade; tende a facilitar a tolerância à desigualdade, fazendo com que esta seja considerada inevitável.

No Brasil, segundo Barros, Henriques e Mendonça[116] a situação da pobreza pode ser verificada a partir de análises da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Os resultados dessa pesquisa indicam, para 1999, que cerca de 14% das famílias brasileiras têm renda inferior à linha de indigência e 34% têm renda inferior à linha de pobreza[117]. Ou seja, cerca de 22 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 53 milhões como pobres.

Os autores trabalham com a pobreza na sua dimensão de insuficiência de renda, isto é, número de famílias que vivem com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas. Nesse sentido, a pobreza teria dois determinantes: escassez de recursos e má distribuição dos recursos existentes. Em seu trabalho, os autores comprovam que *a pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa, de recursos.*[118] A comparação da renda *per capita* brasileira e de outros países demonstra que apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as

[116] BARROS, R; HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão nº 800**. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2001

[117] Linha de indigência: refere-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Linha de pobreza: calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes. Barros, Henriques, Mendonça. **Op. Cit**

[118] Barros, Henriques, Mendonça. **Op. Cit** p.04

mais pobres do mundo; o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos.

Diante dessa constatação, os autores passam a analisar uma segunda determinante da pobreza: a desigualdade distributiva. Nesse caso, a investigação compara a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres para cerca de 50 países. O resultado indica que a desigualdade de distribuição de renda no Brasil figura entre as mais elevadas: a renda média dos 10% mais ricos representa 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres, o que distancia o país dos padrões reconhecidos, no cenário internacional, como razoáveis em termos de justiça distributiva. Isso explica, também, o porquê do grau de pobreza no país ser significativamente mais elevado do que em outros países com renda *per capita* similar. A situação é ainda mais alarmante quando a investigação confirma que a desigualdade de renda no Brasil tem se mantido praticamente estável ao longo das duas últimas décadas, sem apresentar tendência de declínio.

Os autores concluem que *o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres... a sociedade brasileira não enfrenta problemas de escassez, absoluta ou relativa, de recursos para erradicar o seu atual nível de pobreza.* E complementam, *os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.* [119]

3.2 POBREZA E MEIO AMBIENTE

Pobreza e meio ambiente são dois temas que vêm ganhando destaque nas formulações de programas e projetos de desenvolvimento. Neste sentido, tem sido fundamental a atuação das agências internacionais de desenvolvimento que, nas últimas décadas, vêm inserindo nas suas discussões as estreitas interações entre problemas sociais e ambientais.

De acordo com Foladori[120], a visão hegemônica da relação pobreza-meio ambiente, consolidada especialmente pelas agências internacionais de desenvolvimento,

[119] Idem p.23
[120] FOLADORI, Guillermo. **História da relação pobreza-meio ambiente**. Mimeo, 2001 s/p

alterou-se nas últimas décadas, sendo possível identificar duas fases distintas, que caracterizam essas alterações.

A primeira fase corresponde ao período que vai de 1960 até 1995. Nessa fase, a relação pobreza-meio ambiente é concebida sob a perspectiva de um "círculo vicioso", onde os pobres são tanto agentes quanto vítimas da degradação ambiental. São **agentes** porque a escassez de capital faz com que utilizem mais intensivamente os recursos naturais. A pressão pela sobrevivência cotidiana é maior do que a preocupação com o futuro; os recursos naturais são degradados por culpa dessa pressão. São **vítimas**, porque a escassez de capital os obriga a ocupar áreas degradadas, mais acessíveis em termos de custos. A alternativa para romper esse círculo vicioso seria o **crescimento econômico**, capaz de gerar recursos para acabar com a pobreza. Segundo Foladori, essa concepção da relação pobreza-meio ambiente esteve presente na Conferência de Estocolmo, em 1972; no Relatório Brundtland, de 1987; no Reporte do Banco Mundial de 1992 e também no Relatório sobre Pobreza e Meio Ambiente do PNUD, de 1995.

A partir de 1995 a interação dos problemas sócio-ambientais passou a ser concebida sob a perspectiva de um **duplo caminho**: a superação da causalidade recíproca seria possível mediante o crescimento atrelado ao desenvolvimento humano (garantias de padrões mínimos de nutrição, educação, saúde, moradia, emprego). Essa mudança de concepção deveu-se à percepção de que a baixa renda nem sempre conduz à degradação ambiental, assim como a alta renda não garante o equilíbrio ambiental. Dessa forma, a pobreza deixa de ser considerada a causa principal da degradação ambiental, reconhecendo-se que esta também pode ser decorrente de políticas governamentais e/ou ações de grupos de poder e de alta renda; tanto a pobreza quanto a degradação ambiental podem ter uma mesma causa: falta de recursos para superá-las ou de propriedade sobre esses recursos. Como alternativa para superação dos problemas sócio-ambientais propõe-se a aplicação da fórmula: **crescimento + apoio estatal + participação social.**

Confirmando a vigência da perspectiva do duplo caminho para enfrentar a interação pobreza-meio ambiente, a Organização das Nações Unidas - ONU definiu como principal objetivo de seus programas de cooperação a redução da pobreza. Para tanto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, apresentado em 2001, estabeleceu três questões estratégicas como base para suas ações: 1)

governança urbana, descentralização e inclusão social; 2) ambiente urbano, com ênfase nas condições de vida da população pobre; e 3) capacitação da administração pública.[121]

De forma articulada com a apresentação pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 2001 dos indicadores da pobreza no mundo, o PNUD dá destaque ao processo acelerado de urbanização mundial. Com isso, pretende chamar atenção não somente para a pobreza, mas, principalmente, para o crescimento da **pobreza urbana**. De acordo com o PNUD, nas próximas gerações, 95% do crescimento demográfico irá ocorrer em áreas urbanas. E os números desse crescimento são: 2,4 bilhões de habitantes urbanos em 1990; 3,2 bilhões em 2000 e previsões de 5,5 bilhões em 2025. A participação dos países em desenvolvimento nesses totais, que era de 63% em 1990, cresceu para 71% em 2000 e alcançará 80% em 2025[122].

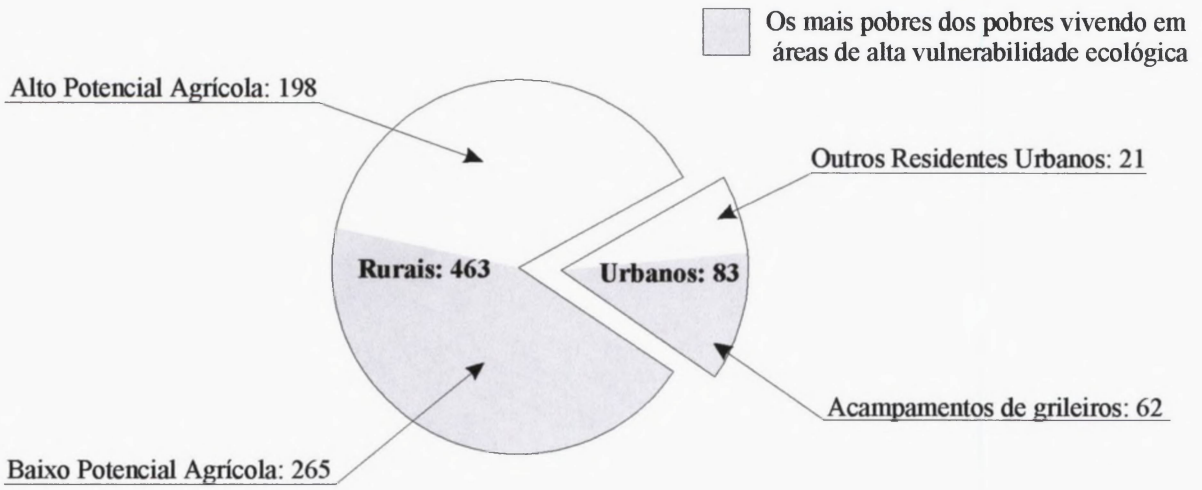
Apresentamos a seguir um gráfico que indica a localização da pobreza no mundo. Embora os dados refiram-se a 1988, acreditamos que, em termos gerais, não houve grandes alterações na localização da pobreza, no que diz respeito aos continentes. Entretanto, os índices de urbanização mundial permitem afirmar que a situação da pobreza no meio urbano e no rural alterou-se em relação ao demonstrado no gráfico, o que pode ser confirmado pela análise de outro gráfico, contido no Relatório da ONU[123] e também apresentado a seguir. ***(Ver Gráficos 1 e 2)***

[121] DIABRÉ, Zéphirin. **Session for the appraisal na review of the second United Nations Conference on Human Settlements - HABITAT + 5.** www.undp.org. Acessado em junho 2001

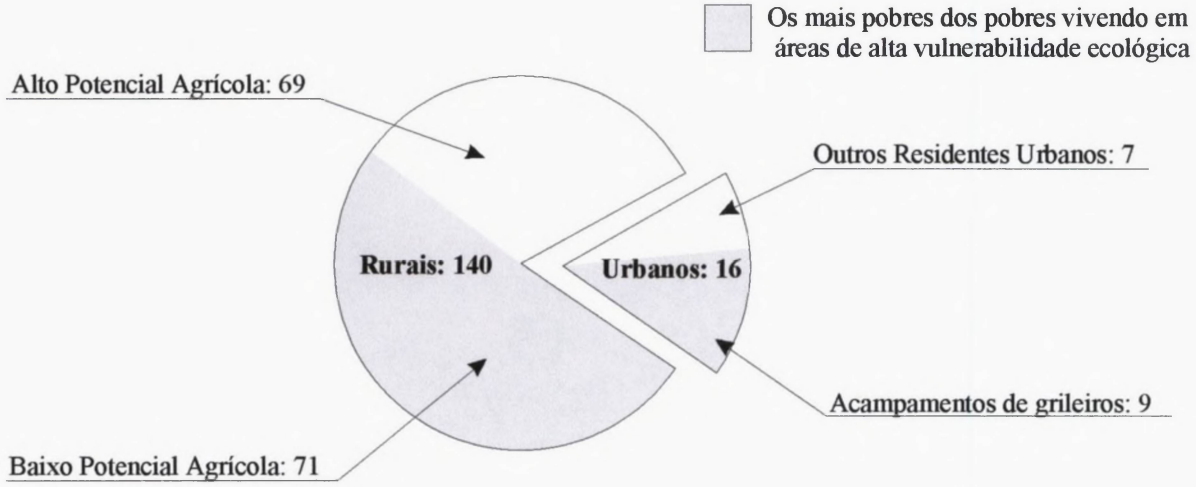
[122] DIABRÉ, Zéphirin. **Op. Cit.**

[123] United Nations Development Programme - UNDP. **Human Development Reports - 2001.** www.undp.org. Acessado em outubro 2001

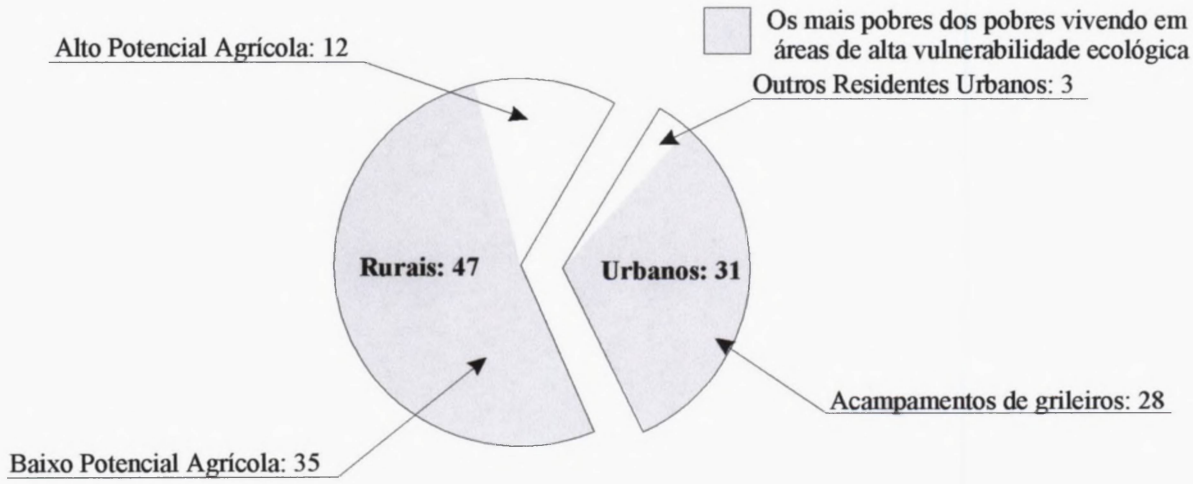
Gráfico 1: Os mais pobres dos pobres, por região (milhões)



Ásia (Incluindo a china e o Oriente Próximo)



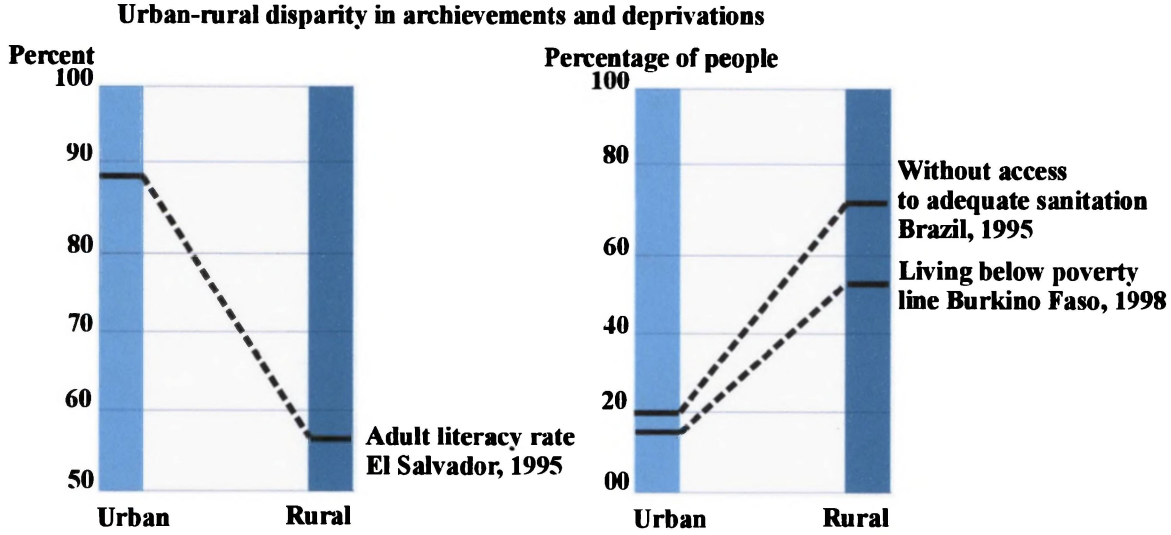
África Subsaariana



América Latina

FONTE: LEONARD, J.(Org) **Meio Ambiente e pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum.** Rio Janeiro: Jorge Zahar , 1992

Gráfico 2: Relatório ONU – Disparidades Urbano-Rural



FONTE: **Human Development – Past, present and future**. United Nations Development Programme. 2001

Especificamente no caso do Brasil, a concentração da pobreza na área urbana está associada ao processo de urbanização intenso que vem ocorrendo nas últimas décadas. Para o crescimento populacional das cidades brasileiras tem contribuído tanto o crescimento natural da população como a migração massiva da população rural para os centros urbanos.

Rocha[124], em um estudo sobre a espacialização da pobreza no Brasil destaca um forte componente regional: a incidência da pobreza no Brasil é mais elevada no Norte e Nordeste, reduzindo-se em direção ao Sul e apresenta-se sensivelmente mais elevada nas áreas rurais, o que é demonstrado na tabela a seguir.

[124] ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão nº 721**. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2000. Nesse texto a autora trabalha o conceito de pobreza da mesma maneira que BARROS et alli, isto é, pobreza como número de famílias que vivem com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas.

Tabela 6: Evolução dos Indicadores de Pobreza, por Regiões e Estratos – Brasil – 1993/97

Regiões e Estratos	1993			1995		
	Número (mil)	Contribuição (%)	Proporção	Número (mil)	Contribuição (%)	Proporção
Norte	3.314	7.66	52.63	2.613,3	5.33	38.49
Nordeste	18.854	43.57	45.62	22.330,6	45.52	52.05
Minas Gerais/Espirito Santo	4.570	10.56	24.90	5.271,9	10.75	27.82
Rio de Janeiro	3.816	8.82	30.16	3.703,6	7.55	28.50
São Paulo	7.262	16.78	22.63	7.246,7	14.77	22.01
Sul	3.307	7.64	14.91	4.087,2	8.33	17.85
Centro Oeste	2.153	4.97	22.48	3.800,2	7.75	37.44
Metropolitano	14.156	32.71	32.32	14.101,8	28.75	31.16
Urbano	18.835	43.52	27.00	22.816,0	46.51	31.20
Rural	10.286	23.77	35.58	12.135,7	24.74	41.51
Brasil	**43.277**	**100**	**30.37**	**49.053,4**	**100**	**33.229**

Regiões e Estratos	1996			1997		
	Número (mil)	Contribuição (%)	Proporção	Número (mil)	Contribuição (%)	Proporção
Norte	2.765,1	5.43	39.57	2.856,3	5.51	39.61
Nordeste	22.904,4	44.96	53.13	23.314,4	44.98	52.86
Minas Gerais/Espirito Santo	5.353,0	10.51	28.21	5.350,7	10.32	27.50
Rio de Janeiro	3.816,2	7.49	29.16	3.829,9	7.39	28.86
São Paulo	8.115,5	15.93	24.17	8.553,6	16.50	25.21
Sul	4.072,3	7.99	17.59	4.248,7	8.20	18.11
Centro Oeste	3.913,8	7.68	37.71	3.682,5	7.10	34.62
Metropolitano	14.882,5	29,22	32.65	15.435,9	29,78	33.18
Urbano	23.567,5	46.26	31.46	23.896,1	46.10	31.30
Rural	12.490,3	24.52	43.42	12.504,0	24.12	42.84
Brasil	**50.940,3**	**100**	**34.127**	**51.836,0**	**100**	**34.089**

FONTE: PNADs, **Tabulações especiais** e ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos Distributivos do Plano Real. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Texto para discussão n.° 721**. Rio de Janeiro e ROCHA, Sonia. Urbanização e pobreza: principais tendências da espacialização. In: **Anais VII ANPUR**. Recife: Anpur, 1997

A análise da Tabela 6 confirma a tendência de urbanização da pobreza no Brasil, que segue o padrão mundial identificado pelo PNUD 2001. De fato, embora a proporção de pobres se mantenha elevada em áreas rurais (em torno de 25%), os pobres urbanos são, largamente, a maioria, correspondendo a aproximadamente 76% dos pobres brasileiros, quando se soma os índices de contribuição urbano e metropolitano. [125]

Esse processo de urbanização da pobreza, por sua vez, torna-se especialmente preocupante quando se analisa a estruturação interna das cidades onde, em geral, os mais pobres tendem a ocupar áreas com frágeis condições ambientais, cujo acesso é incentivado pelo baixo (ou inexistente) custo inicial da terra. A relação entre pobreza e

[125] ROCHA, Sonia **Op. Cit.** p.10

meio ambiente deve ser analisada, portanto, como parte do processo de produção capitalista da cidade, onde ela se manifesta mediante a segregação sócio-espacial. Essa é a análise que iremos desenvolver a seguir, tomando como referência a realidade das cidades brasileiras.

3.3 POBREZA URBANA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

De acordo com Mueller[126], a pobreza e a concentração de população nas grandes cidades brasileiras ocasionaram dois tipos de problemas ambientais: degradação do ambiente resultante do padrão de consumo da parcela de população, relativamente pequena, com renda média e alta; e a degradação decorrente da carência de serviços básicos para a população com baixa renda.

Trataremos aqui dessa segunda classe de problemas, ou seja, a degradação ambiental associada à pobreza. Nesse caso, concordamos com Mueller[127], que a maioria das cidades brasileiras caracteriza-se por:

- grande parte da população de baixa renda reside em aglomerados de sub-habitações: construções precárias, com número elevado de habitantes por unidade habitacional, desprovidas de abastecimento de água potável e em condições de riscos sanitários;
- as áreas ocupadas pela população de baixa renda são, em geral, frágeis sob o ponto de vista ambiental: encostas, várzeas, terrenos próximos a focos de poluição ou de risco (aterros sanitários, indústrias, redes de alta tensão, etc);
- os assentamentos geralmente estão localizados em terrenos ilegais ou desrespeitando a legislação de uso do solo, o que dificulta, quando não impede, o provimento dos serviços urbanos, especialmente a instalação das redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem urbana, pavimentação e coleta de lixo;

[126] MUELLER, Charles C. Problemas ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. In: **Revista Ambiente & Sociedade.** Ano I - nº1, 2º semestre de 1997. Campinas: Nepam-Unicamp, 1997

[127] MUELLER, C. Idem.

- o ambiente físico e social apresenta condições favoráveis para disseminação de doenças endêmicas tais como diarréia, febre tifóide, meningite, infecções de pele, olhos, ouvidos, além de intoxicação alimentar;
- além dos riscos de doenças, os assentamentos da população de baixa renda estão permanentemente sujeitos à violência, decorrente da falta de perspectivas de trabalho e renda, bem como da presença da rede de narcotráfico.

A aceitação dessas características faz com que a relação entre pobreza e degradação do ambiente particularize a discussão sobre os problemas ambientais das cidades brasileiras. Isso assume relevância quando se verifica, conforme afirma Herculano, que *pobreza e degradação ambiental não são percebidas (...) enquanto inerentes à lógica perversa de um modo de produção concentrador, mas como percalços inesperados e perversos, passíveis de serem contornados e controlados através de ajustes e correções*[128].

As características do espaço produzido dentro da lógica capitalista refletem as desigualdades geradas por essa lógica. Num processo de produção do espaço que se baseia na maximização do lucro que o solo pode gerar e na exigência de uma renda mínima para ter acesso a esse solo, a exclusão social é estrutural. A população de maior renda tende a beneficiar-se do processo de produção da cidade e os mais pobres permanecem à margem, por não disporem de recursos financeiros que permitam sua inserção nesse processo.

A segregação sócio-espacial que caracteriza as cidades brasileiras é, portanto, a materialização espacial da pobreza urbana. Esse processo de segregação, como coloca Mueller, *criou um tipo especial de degradação ambiental de difícil erradicação - aquela que resulta da provisão inadequada de assistência e de serviços públicos básicos às populações pobres em expansão nas aglomerações urbanas* [129].

Por outro lado, os investimentos públicos tendem a reforçar o padrão segregacionista de produção do espaço. Conforme aponta Maricato: *A natureza e a localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano e privados em*

[128] HERCULANO, S.C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz In: GOLDEMBERG, M.(org.) **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992 p.28

[129] MUELLER, Charles C. **Op. Cit.** p.82

segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade. Ela influi ainda nas características da segregação territorial e na qualidade de vida de cada bairro [130]. Esse padrão de qualidade depende, prioritariamente, de quem controla os benefícios resultantes dos investimentos públicos e a história de nossas cidades tem demonstrado até agora a soberania absoluta do mercado, confirmando o espaço urbano como uma instância da dominação econômica.

De fato, as áreas onde predomina a população de baixa renda nas cidades brasileiras caracterizam-se pela deficiência dos serviços urbanos básicos, precária situação sanitária e habitações inadequadas, na maioria das vezes em situação ilegal.

Em janeiro de 2001 a Revista Veja[131] elaborou uma pesquisa em oito grandes cidades brasileiras, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Vitória, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Salvador, demonstrando o contraste entre o centro e as regiões mais pobres dessas cidades. O quadro a seguir apresenta o resultado dessa pesquisa.

Quadro 13: Diferenças entre centro e regiões mais pobres de grandes cidades do Brasil * - 2001

ASPECTOS	CENTRO	PERIFERIA
N° homicídios por grupo de 100.000 habitantes	14, em média	Até 150
Total de moradores desempregados (%)	5	18
Casas atendidas por sistema de esgoto (%)	70	30
Moradias abastecidas com água encanada (%)	100, tudo oficial	70, a maioria ligações clandestinas
Residências com energia elétrica (%)	100	90
Taxa da analfabetismo (%)	3	20
Renda per capita anual	R$ 15.300,00	R$ 2.600,00
Leitos hospitalares por grupo de 100.000 habitantes	530	180
Tempo gasto para ir de casa ao trabalho	40 minutos	2 horas
Largura das ruas	6,00 metros	2,00 metros
Com que freqüência vai ao dentista	A cada 6 meses	A cada 6 anos
Carro	Vectra	Brasília
Total de conhecidos assassinados	1	20
Brinquedo de moda entre as crianças	patinete	Pipa ou papagaio
Atividade esportiva	musculação	Futebol
Fatia do salário gasta com alimentação (%)	15	30
Refrigerante mais consumido	Coca-cola	Tubaínas
Casas pintadas (%)	100	10
Freqüência da coleta de lixo	1 dia	4 dias
Total de dias com falta de água no último mês	nenhum	7 dias
Eletrodoméstico mais caro	computador	Geladeira
Valor do imóvel	R$ 80.000,00	R$ 3.000,00

* médias estimadas em oito capitais brasileiras
FONTE: **Revista Veja.** Editora Abril. Ano 34 – n°3. 24 de janeiro de 2001

[130] MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 p.182

[131] SECCO, Alexandre e SQUEFF, Larissa. A explosão da periferia. In: **Revista Veja**, 24 de janeiro de 2001. São Paulo: Editora Abril, Ano 34 – n°3. 24 de janeiro de 2001

A reportagem comenta, também, a situação dos bairros mais pobres das cidades pesquisadas no que se refere às condições das moradias, transporte e lazer, conforme resumido no quadro a seguir.

Quadro 14: Situação dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras em relação às condições de moradia, transporte e lazer - 2001

	SITUAÇÃO NOS BAIRROS PERIFÉRICOS
MORADIA	- construção de alvenaria, sem acabamento nem pintura - habitada por cinco pessoas, em média - possui 12 metros quadrados, em média - vale R$ 3000,00, no mercado
TRANSPORTE	- as *vans* (lotações) constituem o principal meio de transporte coletivo – 80% das *vans* em circulação fazem o transporte de passageiros entre o subúrbio e o centro das cidades - em São Paulo a frota de *vans* supera a de ônibus - os motoristas/proprietários das *vans* chegam a faturar R$ 2000,00 reais por mês
LAZER	- os bares são umas das únicas distrações dos moradores - a maioria desses bares são clandestinos - a bebida mais consumida é a cachaça – uma dose custa R$ 0,15 - nos finais de semana os índices de violência dobram nos bares - um terço dos crimes no Brasil é cometido por pessoas embriagadas

FONTE: **Revista Veja.** Editora Abril. Ano 34 – n°3. 24 de janeiro de 2001

A pesquisa elaborada pela revista comprova a diferenciação sócio-espacial existente nas cidades brasileiras. Conforme a reportagem, *as periferias estão ficando mais inchadas, mais violentas e mais pobres... A vida é muito mais dura na periferia...* E como periferia, se considera: *Do ponto de vista geográfico, periferia é a fatia mais externa de uma cidade, a camada mais distante do centro. Do ponto de vista social, a periferia é aquele pedaço de chão que está mais distante do aparelho do Estado, é um lugar onde o ônibus não vai...*[132]

Neste ponto, e para compreender o conceito de periferia que adotamos neste trabalho, tomamos como referência Ultramari e Moura[133]: *Urbanisticamente, a característica padrão das periferias expressa uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas... Socialmente, as periferias urbanas são áreas de concentração de moradias de população de baixa renda, carentes de serviços básicos essenciais e que sofrem os efeitos de longos deslocamentos para o trabalho, o consumo e o lazer.*

[132] SECCO, Alexandre e SQUEFF, Larissa **Op. Cit.** p.88

[133] ULTRAMARI, Clovis e MOURA, Rosa. **O que é Periferia Urbana.** São Paulo: Brasiliense, 1996 p.11

De maneira acertada, portanto, a reportagem da revista explicita a relação entre o padrão periférico de ocupação urbana e as condições de baixa renda da população, comprovando que, antes de mais nada, a diferenciação espacial é uma manifestação da pobreza. De fato, se para atingir o rendimento anual do morador de um bairro mais central, o habitante da periferia precisa trabalhar durante quase seis anos, a maneira como cada um desses moradores ocupa o espaço certamente reflete essa diferença de renda. Lembrando Carlos[134], a produção do espaço urbano se realiza no cotidiano da população e se expressa pela forma de ocupação ou utilização de determinado lugar em um momento específico.

O poder público tem buscado estabelecer regulamentações e soluções técnicas para reduzir os problemas ambientais urbanos. Neste sentido, concordamos com Foladori[135] quando, ao discorrer sobre a existência de causas aparentes e causas estruturais para os problemas ambientais, o autor afirma que, em geral, as causas aparentes é que estão no centro das políticas urbanas: estabelecimento de normas para controle das emissões industriais; alargamento de vias e construção de novas alternativas viárias; regulação do convívio na cidade entre usos residenciais e não residenciais; controle de densidades; programas habitacionais.

Embora essas medidas tenham importância e êxito relativo, elas não atingem as causas estruturais dos problemas, decorrentes da produção do espaço urbano segundo regras de mercado. Entendemos que a mediação entre segregação sócio-espacial e degradação ambiental passa pelos padrões de produção e estruturação da cidade, balizados pelos instrumentos de regulação urbanística. Esse padrão de produção é o grande responsável pela diferenciação sócio-espacial presente na maioria das cidades brasileiras.

De fato, conforme demonstrado no Capítulo II, a produção da cidade faz com que a população mais pobre tenda a se localizar nas piores áreas, onde o preço do solo é menor. Uma vez que a pobreza, hoje, é tendencialmente urbana e o processo de urbanização é caracteristicamente segregador, então confirmamos a hipótese lançada no início deste trabalho da relação entre produção capitalista da cidade e degradação ambiental: devido às características desse processo de produção, a população mais

[134] CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994

[135] FOLADORI, Guillermo. **Los problemas ambientales urbanos y sus causas**. Mimeo, 2001.

pobre é obrigada a localizar-se em áreas ambientalmente frágeis, cujo preço é menor, trazendo, como conseqüência, a degradação ambiental urbana.

A seguir, iremos analisar a cidade de Curitiba, comprovando em um espaço concreto a relação entre pobreza, produção da cidade e degradação ambiental.

3.4 DEMOGRAFIA E RENDA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Curitiba é a cidade pólo da Região Metropolitana - RMC, composta por 25 municípios, onde residem 2.725.505 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2000.

Ao longo dos últimos 26 anos, a RMC vem apresentando as mais elevadas taxas de crescimento geométrico dentre as regiões metropolitanas brasileiras (5,52%% a.a., 3,37% a.a. e 2,95% a.a. respectivamente entre 1970/80, 1980/91 e 1991/96) [136].

Entre 1970 e 1980 o incremento da população da RMC foi substantivo, na ordem de 604.039 habitantes, a maioria vindo a localizar-se em Curitiba (68,86%) e nos seus municípios contíguos. Entre 1980 e 1991, há um reforço, porém mais equilibrado nessa distribuição, localizando-se em Curitiba 51,40% dos novos habitantes e 42,30% nas imediações. Nos últimos cinco anos o contingente agregado de moradores foi de 370.273, sendo 49,67% absorvido pelos municípios contíguos e 43,54% por Curitiba.

Curitiba, na última década, cresceu a uma taxa de 1,59% a.a., inferior à década anterior, onde a taxa foi de 2,29% a.a.. Na RMC, os municípios contíguos persistem com taxas crescentes, situando-se entre aqueles que mais cresceram no Paraná, como pode ser confirmado nas Tabelas 7 e 8, a seguir.

[136] As informações sobre demografia trabalhadas neste capítulo têm como base o Documento **Caracterização das regiões metropolitanas institucionalizadas. Região Sul. Versão Preliminar.** Convênio IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES, agosto 1999

Tabela 7: População, Taxas de Crescimento Anual e Grau de Urbanização – Região Metropolitana de Curitiba - Paraná

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL		TAXA CRESCIMENTO	GRAU URB.
	2000	2010	2000-2010	1996
Curitiba	**1.586.898**	**1.858.337**	**1,59**	**100,00**
Ocupação contígua				
Almirante Tamandaré	88.139	153.046	5,67	89,54
Araucária	94.137	130.431	3,31	89,52
Campina Grande do Sul	35.107	64.291	6,24	73,10
Campo Largo	92.713	111.018	1,82	76,83
Colombo	183.353	381.894	7,61	94,98
Fazenda Rio Grande(*)	62.618	155.851	9,55	89,4
Pinhais(*)	102.871	129.080	2,30	92,67
Piraquara	72.806	113.121	4,51	53,56
Quatro Barras	16.149	46.499	11,16	88,28
São José dos Pinhais	204.198	339.891	5,23	89,45
Ocupação contínua				
Balsa Nova	10.155	11.993	1,68	32,35
Bocaiúva do Sul	9.047	10.073	1,08	35,66
Campo Magro(**)	20.364	37.697	6,35	-
Contenda	13.248	13.963	0,53	44,35
Itaperuçu(*)	19.134	37.542	6,97	51,17
Mandirituba	17.555	21.322	1,96	34,98
Rio Branco do Sul	29.321	18.864	-4,31	66,35
Tunas do Paraná(*)	3.615	5.535	4,35	30,85
Ocupação descontínua				
Adrianópolis(***)	7.006	3.803	-5,93	23,04
Agudos do Sul(*****)	7.217	7.110	-0,15	14,26
Cerro Azul(****)	16.345	18.474	1,23	23,9
Doutor Ulysses(*)	5.984	7.569	2,38	9,24
Quitandinha(****)	15.267	11905	-2,46	20,86
Tijucas do Sul(****)	12.258	14.183	1,47	14,73
Total Pólo	1.586.898	1.858.337	1,59	100,00
Total Periferia	1.138.607	1.845.155	4,95	78,52
Total RMC	**2.725.505**	**3.703.492**	**3,11**	**91,56**

FONTE: Censos Demográficos - IBGE e População projetada 2010 – IPARDES Tabela elaborada em: **Caracterização das regiões metropolitanas institucionalizadas. Região Sul. Versão Preliminar.** Convênio IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES, agosto 1999
NOTAS:Municípios integrantes da Região Metropolitana instituida oficialmente, pela lei complementar n° 14 de 08/06/1973.

(*) Município criado depois de 1991 (Doutor Ulisses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiuva do Sul).

(**) Município criado dpois de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré)

(***) Município inserido pela lei estadual n° 11.096, de 16/50/95

(****) Município inserido pela lei estadual n°12.o27, de 29/12/94.

(*****) Município inserido pela lei estadual n°12.125, de 22/04/98

População total reconstituída e taxa elaborada a partir da rconstituição da população com base territorial em 1996, elaborada pelo IPARDES.

Tabela 8: População total; Densidade demográfica; renda mediana da população, Taxa de crescimento populacional de Curitiba. 1970,1980,1991,1996, 2000.

CURITIBA	1970	1980	1991	1996	2000
População total	609.026	1.024.975	1.315.035	1.476.253	1.586.848
Densidade demográfica (hab/ha)	14,09	23,72	30,43	34,16	36,90
Taxa de crescimento		70/80	80/91	91/96	91/2000
		5,34	2,29	2,34	1,59

FONTE: IBGE. Censos Demográficos 1970, 1980, 1991, 2000 e Contagem Populacional 1996

A densificação populacional da RMC reforçou esse espaço como um pólo estadual e promoveu sua valorização; *as atividades econômicas, assim como o mercado imobiliário, disputam com a moradia popular, de forma cada vez mais ampliada, os vazios metropolitanos.*[137]

A inserção dos municípios na Região Metropolitana de Curitiba tem repercussão em dois níveis. Para os **municípios contíguos** ao pólo a dinâmica metropolitana facilita o acesso aos serviços de educação e à obtenção de renda relativamente mais elevada que os demais. Entretanto, a velocidade e a alta densidade de ocupação do seu território, associadas à incapacidade de suprimento de habitação e saneamento básico implicam na precariedade nos setores da saúde, ambiente e qualidade da moradia. Em um segundo nível, os **municípios distantes** de Curitiba sofrem uma visível desatenção nos serviços e infra-estruturas urbanas regionais.

Por outro lado, a superioridade do desempenho de Curitiba em vários indicadores de qualidade de vida não revela as desigualdades que ocorrem nos enclaves de baixa renda existentes no interior desse município, os quais reproduzem a baixa qualidade da urbanização de outros municípios da região.

Os indicadores de renda confirmam a heterogeneidade dos municípios da RMC. Em 1991, em Curitiba, essa renda correspondia a 2,56 salários mínimos. O segundo maior valor regional, de 1,32 salários, ocorreu em São José dos Pinhais, município contíguo de ocupação. A média mais baixa ocorreu em Cerro Azul, distante do pólo, com 0,46 salário mínimo.

A mesma diferenciação, associada à distância em relação ao pólo, é confirmada na proporção de chefes de domicílios com rendimento de até dois salários mínimos. Curitiba tem a proporção de 23,66% dos chefes de domicílios com rendimento de até dois salários mínimos. Os municípios contíguos apresentam proporções na ordem de

[137] Convênio IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES, agosto 1999 **Op. Cit.** s/p.

35,68%, em Piraquara, e de 47,43%, em São José dos Pinhais. As maiores proporções são encontradas nos municípios mais afastados: supera os 60% em Adrianópolis, Quitandinha e Tijucas do Sul, chegando a 78,47% em Cerro Azul. (tabela)

Tabela 9: Chefes de Domicílios com Renda Até Dois Salários Mínimos e Renda Média Familiar per capita – Região Metropolitana de Curitiba – 1991

MUNICÍPIOS	CHEFES COM RENDA ATÉ 2 S.M. (%)	RENDA FAMILIAR PER CÁPITA (S.M.)
Curitiba	**23,66**	**2,56**
Ocupação contígua		
Almirante Tamandaré	47,43	0,89
Araucária	41,23	1,09
Campina Grande do Sul	44,27	1,02
Campo Largo	45,32	1,10
Colombo	42,89	1,03
Fazenda Rio Grande(*)	-	-
Pinhais(*)	-	-
Piraquara	35,68	1,21
Quatro Barras	42,56	1,25
São José dos Pinhais	37,57	1,32
Ocupação contínua		
Balsa Nova	56,77	0,82
Bocaiuva do Sul	71,12	0,66
Campo Magro(**)	-	-
Contenda	55,63	0,96
Itaperuçu(*)	-	-
Mandirituba	51,54	0,91
Rio Branco do Sul	64,10	0,69
Tunas do Paraná(*)	-	-
Ocupação descontínua		
Adrianópolis(***)	67,84	0,62
Agudos do Sul(*****)	55,78	-
Cerro Azul(****)	78,47	0,46
Doutor Ulysses(*)	-	-
Quitandinha(****)	71,44	0,54
Tijucas do Sul(****)	66,13	0,72
Total RMC	**30,27**	-
Total Periferia	**44,95**	-

FONTE: Censos Demográficos - IBGE e População projetada 2010 – IPARDES Tabela elaborada em: **Caracterização das regiões metropolitanas institucionalizadas. Região Sul. Versão Preliminar.** Convênio IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES, agosto 1999
Municípios integrantes da Região Metropolitana instituida oficialmente, pela lei complementar no 14 de 08/06/1973.
(*) município criado depois de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de CerroAzul; Fazenda Rio Grande desmembrada de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul, Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).
(**) município criado depois de 1996(Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).
(***) municipio inserido pela lei estadual no 11.096, de 16/05/95.
(****) município inserido pela lei estadual no 11.027, de 29/12/94
(*****) município inserido pela lei estadual no 12.125,de 22/04/98.

Esta análise permite verificar que ao nível metropolitano ocorre uma segregação sócio-espacial semelhante ao que se verifica internamente na maioria das cidades brasileiras. As áreas próximas ao centro, ou cidade-pólo, apresentam condições sócio-econômicas bastante superiores às áreas localizadas na periferia, ou afastadas do pólo.

Um fator que colabora para esse padrão de ocupação e ajuda a explicar o adensamento dos municípios limítrofes a Curitiba é o custo da terra.

Conforme já apresentado no Capítulo II, a diferenciação de preço dos lotes urbanos segue a forma radiocêntrica, com os preços decrescendo a partir do centro em direção à periferia. No caso da RMC, o decréscimo do valor imobiliário repete o padrão radiocêntrico: tomando Curitiba como centro, esse decréscimo extravasa os limites da cidade-pólo e tem continuidade nos municípios vizinhos, fazendo com que Colombo, Almirante Tamandaré ou Pinhais, por exemplo, assumam o caráter de periferia em relação ao centro de Curitiba e configurem-se como alternativas de lotes e moradia mais baratos, acessíveis a famílias de baixa renda.

Outro fator que contribui para esse extravasamento da ocupação periférica de Curitiba é a existência nesta cidade de controle do uso do solo; nos municípios vizinhos há maior flexibilidade na legislação urbanística.

Além desses fatores, não há que se menosprezar os efeitos do *city marketing*[138] sobre a atração da população para as proximidades de Curitiba. O processo de planejamento que aí se desenvolve há algumas décadas tem equipado o espaço da cidade, rendendo a esta sínteses imagéticas de um lugar com grande qualidade de vida[139]. Essa imagem positiva ajudou a atrair um contingente de população migrante, especialmente do interior do Paraná. Chegando à capital, e diante da impossibilidade de acesso à moradia dentro do território da cidade, deslocaram-se para a periferia, ocupando áreas limítrofes dos municípios vizinhos. Desta maneira, apesar de economicamente vinculados a Curitiba, residem em áreas que ainda não incorporaram no preço a imagem positiva da cidade-pólo.

[138] De acordo com SÁNCHEZ, o city marketing *envolve essencialmente procedimentos e estratégias mediante as quais o espaço urbano é adaptado tanto quanto possível às necessidades de determinados grupos com o objetivo de criar condições favoráveis à operação eficiente de suas atividades*. In: SÁNCHEZ, Fernanda. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997 p.122. Ver também as discussões sobre o tema apresentadas em FISCHER, Tânia (org) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

[139] Sobre a formação da imagem de cidade modelo ver SÁNCHEZ, Fernanda. **Op. Cit** e TREMARIN, Adriana. Contradições de uma cidade planejada: Análise do processo de ocupação e verticalização dos setores estruturais norte e sul de Curitiba. **In: IX ANPUR. Anais.** Rio de Janeiro: Anpur, 2001

3.5 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL EM CURITIBA

Especificamente para a cidade de Curitiba, no que se refere à renda da população, os dados disponíveis até o momento são aqueles levantados pelo Censo Demográfico de 1991, realizado pelo Instituto de Geografia e Estatística – IBGE[140]. Embora defasados temporalmente, esses dados servem como base para uma análise explicativa do nível de vida da população, que tenha como referência a variável renda. Tendo em vista que esta variável é determinante para definir a acessibilidade da população aos benefícios sociais, apresentamos a seguir alguns dados sobre a situação da distribuição da renda na cidade de Curitiba.

Seguimos aqui a metodologia proposta por Rocha[141]; trabalhamos a questão da insuficiência de renda como definidora do conceito de pobreza, isto é, existe pobreza onde existem famílias vivendo com uma renda familiar *per capita* inferior ao mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas.

Conforme os dados do IBGE, a renda mediana[142] dos chefes de família em Curitiba é de 3,34 salários mínimos, enquanto a média aritmética ficou em 5,68 salários mínimos, o que está demonstrado na tabela a seguir.

[140] O Censo Demográfico 2000 disponibilizou até o momento apenas os resultados dos totais de população nos municípios brasileiros. Os dados específicos a cada município e, em especial os que interessariam a este estudo – a renda dos chefes de família, somente estarão sistematizados e disponíveis a partir de fevereiro de 2002.

[141] BARROS, R; HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão nº 721**. Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2000

[142] Mediana: Localização intermediária (onde se inclui a metade dos chefes de família com relação à freqüência acumulada) em contraposição à média aritmética, que superestimaria a média da renda. De acordo com IPPUC. **Qualidade de vida em Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1996. p.18

Tabela 10: Renda dos chefes de família por classe - Curitiba - 1991

Classe de rendimento médio mensal em salários mínimos	Média das classes em salários mínimos	Número de chefes em domicílios particulares			
		Chefes	%	Acumulado	% Acumulado
S/rendimento	0	12.013	3.44	12.013	3.44
0 a 0,5	0.25	8.598	2.46	20.611	5.90
0,5 a 1	0.75	24.549	7.03	45.160	12.93
1 a 2	1.50	65.305	18.71	110.465	31.64
2 a 3	2.50	53.156	15.23	163.621	46.87
3 a 5	4	63.467	18.18	227.088	65.05
5 a 10	7.5	66.140	18.95	293.228	84.00
10 a 15	12.5	25.928	7.43	319.156	91.43
15 a 20	17.5	11.436	3.27	330.592	94.70
20 a 30	25.00	18.367	5.26	348.959	100.00
Total		**348.959**	**100.00**		

Classe de rendimento médio mensal em salários mínimos	Média das classes em salários mínimos	Renda média gerada por classes em salários mínimos		
		S.M.	%	% Acumulado
S/rendimento	0	0	0	0
0 a 0,5	0.25	2.149.5	0.11	0.11
0,5 a 1	0.75	18.411.7	0.93	1.04
1 a 2	1.50	97.957.5	4.94	5.98
2 a 3	2.50	132.890,0	6.70	12.68
3 a 5	4	253.868,0	12.80	25.48
5 a 10	7.5	496.050,0	24.99	50.47
10 a 15	12.5	324.100,0	16.33	66.80
15 a 20	17.5	200.130,0	10.08	76.88
20 a 30	25.00	459.175,0	23.14	100.00
Total		**1.984.731,7**	**100.00**	

FONTE: In: IPPUC. **Curitiba em Dados.** Curitiba, IPPUC, 1996

Ao analisarmos a estrutura da distribuição de renda verificamos que 5,26% dos chefes de família concentram 23,15% dos ganhos totais dos chefes de família em Curitiba, enquanto 65,07% concentram 25,46% da renda total.

Conforme demonstra a Tabela 11 a seguir, 60,14% dos chefes de família em Curitiba têm renda de até três salários mínimos. Em uma situação como essa, as demandas por programas sociais, e, evidentemente, por soluções de moradia são grandes. De acordo com o IPPUC, que elaborou o estudo no qual nos baseamos, *não foram considerados nessa avaliação os domicílios sem declaração de rendimentos,*

improvisados e coletivos, por não apresentarem a discriminação necessária[143] . Nesse caso, a população considerada em situação de pobreza certamente é maior ainda, bem como também a demanda por melhorias sociais.

Tabela 11: Distribuição dos chefes de família de acordo com as faixas de renda – Curitiba - 1991

Salário mínimo	Chefes família	%
0 a 3	209.863	60,14
3 a 5	44.942	12,88
5 a 7	44.163	12,66
7 a 9	34.701	9,94
Mais de 9	15.290	4,38

FONTE: IBGE/91 In: IPPUC. **Qualidade de vida em Curitiba.** Curitiba: IPPUC, 1996.

De acordo com documento do IPPUC[144], os indicadores básicos de desenvolvimento mostram que: 99% dos domicílios estão ligados à rede elétrica; 61% à rede de esgoto; 74,3% são domicílios próprios; 99,6% dos domicílios possuem fogão; 88,9% geladeira; 94,4% rádio; 90,1% televisão. A cobertura vacinal básica atinge 88% da população alvo. A população economicamente ativa era, em 1996, de 636.000 habitantes, sendo a população ocupada 605.000 habitantes.

A partir dessas informações sobre a distribuição de renda podemos verificar sua articulação com a estruturação do espaço, mediante a análise desse processo em Curitiba. Para isso, nos baseamos no documento Mapa da Pobreza de Curitiba[145], que identifica as áreas de maior pobreza, cruzando informações referentes a: condição do domicílio, saneamento básico, condições sociais do morador e condição dos serviços de educação, saúde e transporte coletivo De acordo com esse documento, Curitiba possui 45.160 domicílios com chefes de família com renda de até 1 salário mínimo[146]. Neles residem 159.431 pessoas, ou seja, 12,26% da população total do município. Também segundo esse estudo, 62.140 domicílios, que abrigam 231.888 moradores, são considerados precários, seja pelas condições sociais dos moradores, seja pela deficiência em saneamento básico.

[143] IPPUC. **Op. Cit.** p.19

[144] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. **Indicadores de Qualidade de Vida em Curitiba. Resumo Gerencial.** Curitiba, IPPUC, janeiro 2001. O documento toma como base dados de 1995, do IBGE, Banco Mundial, SICT, IPPUC e SMC)

[145] UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ/INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL/INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Mapa da pobreza de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 1997

[146] Para a elaboração desse documento foram utilizados os resultados do Censo 91. Como o documento esclarece, *"a defasagem em relação ao presente não invalida os resultados da análise, dado que as*

A análise dos indicadores confirma que os bairros em melhores condições estão localizados na porção central do município: Centro Cívico, Cabral, São Francisco, Batel, Alto da Glória, Centro, Jardim Social, Hugo Lange, Juvevê e Água Verde.*(Ver Figura 10: Condição de domicílio, Condição Social do Morador, Condição de serviços)*

Os bairros com maior grau de carência localizam-se ao sul, oeste e no limite norte: Caximba, Ganchinho, São Miguel, Campo de Santana, Augusta, Lamenha Pequena, Tatuquara, Riviera e Mossunguê, na periferia do município, e Prado Velho, próximo ao centro, onde existe uma grande área de ocupação irregular.

Ao cruzarmos as informações referentes a crescimento populacional*(Ver Figura 2: Taxa de crescimento populacional)* e condições sociais fica evidente que: a)existe um vetor de expansão da ocupação no sentido sudoeste; b) a condução desse processo de expansão é feita pela população de baixa renda; c) predominam baixos padrões de condições sociais nesse processo de expansão; d) existem grandes diferenças intra-urbanas que indicam a desigualdade social da estruturação do espaço da cidade.

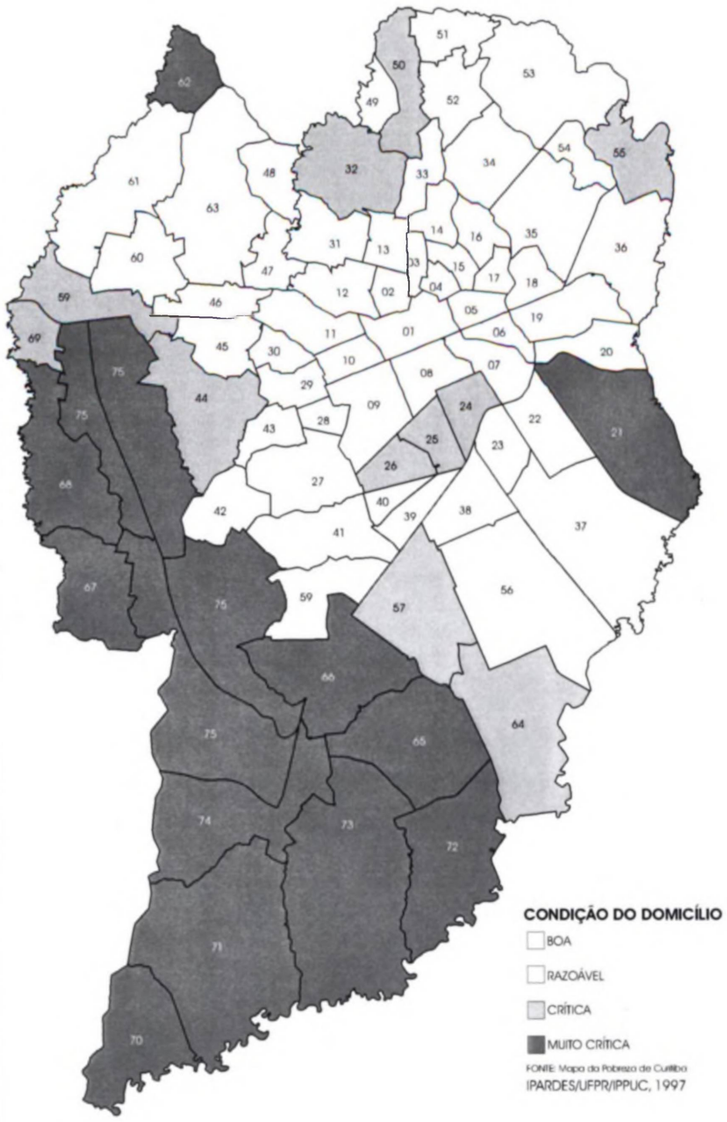
Tomando como referência o documento Mapa da Pobreza de Curitiba[147], a desigualdade das condições sociais dos bairros pode ser identificada pela comparação entre alguns indicadores: a proporção de domicílios sem canalização interna varia de 0,05% no bairro Bom Retiro a 84,03% no São Miguel; a proporção de domicílios com instalação sanitária ligada à rede de esgotos varia de 0,14% no Ganchinho a 97,29% no Água Verde; a proporção de chefes de domicílio com rendimento de até 1 salário mínimo varia de 3,71% no Jardim Social a 59,32% no São Miguel; a proporção de chefes de família com grau de instrução até a 1ª série do 1° grau varia de 0,58% no Centro Cívico a 43,39% no Caximba.

As informações acima evidenciam a existência de uma diferenciação sócio-espacial em Curitiba; as áreas periféricas são ocupadas pela população com piores condições sociais e as localizações centrais são ocupadas pela população com melhores condições.

informações são tratadas de forma relativa (a partir de percentuais em relação ao total de domicílios ou da população) traçando um perfil do bairro perante os demais". **Op. Cit** p.02

[147] Idem, **Op.cit**

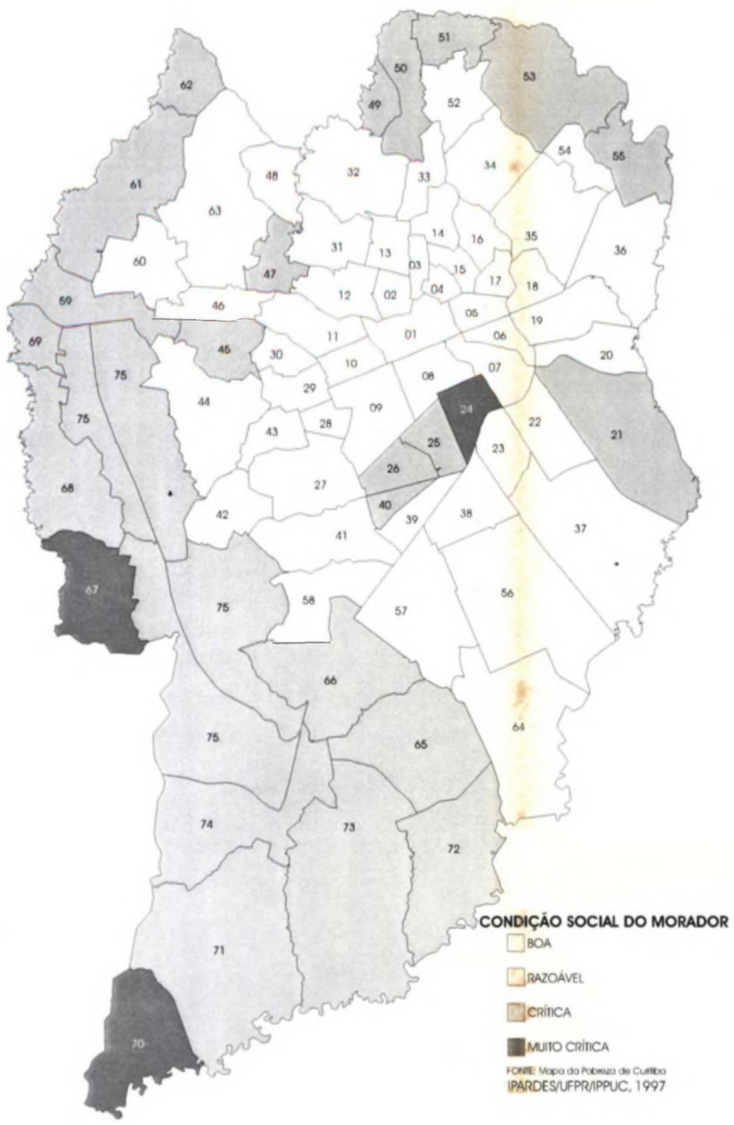
FIGURA 10 - CONDIÇÃO DO DOMICÍLIO, CONDIÇÃO SOCIAL DO MORADOR, CONDIÇÃO DE SERVIÇOS - CURITIBA/97



CONDIÇÃO DO DOMICÍLIO

- BOA
- RAZOÁVEL
- CRÍTICA
- MUITO CRÍTICA

FONTE: Mapa da Pobreza de Curitiba
IPARDES/UFPR/IPPUC, 1997

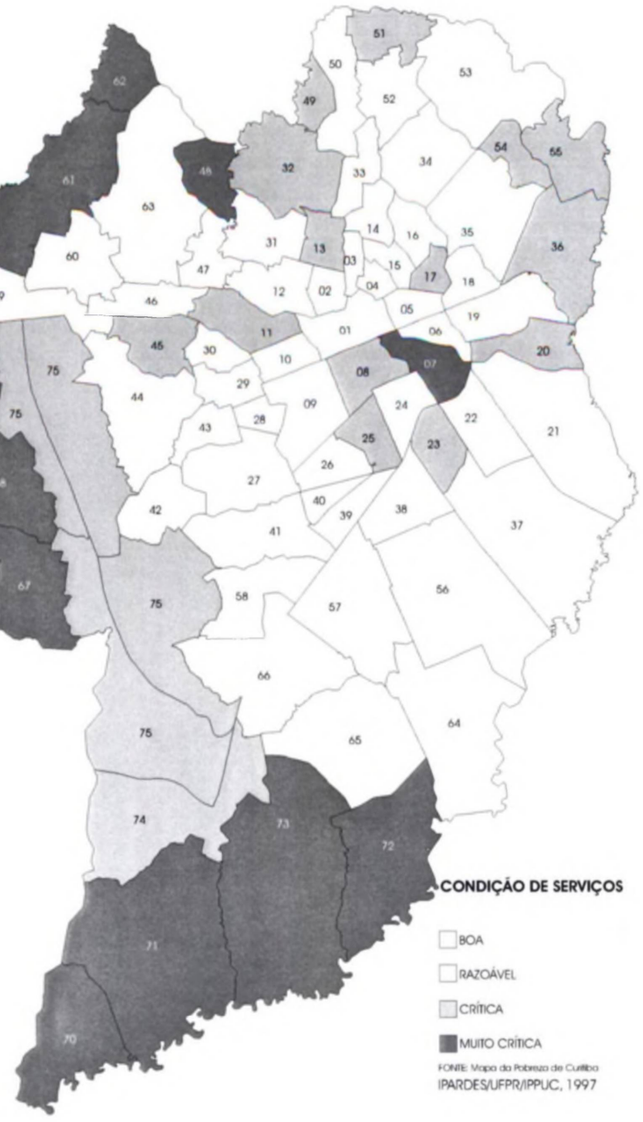


CONDIÇÃO SOCIAL DO MORADOR

- BOA
- RAZOÁVEL
- CRÍTICA
- MUITO CRÍTICA

FONTE: Mapa da Pobreza de Curitiba
IPARDES/UFPR/IPPUC, 1997

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PAROLIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BARRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SITIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL



CONDIÇÃO DE SERVIÇOS

- BOA
- RAZOÁVEL
- CRÍTICA
- MUITO CRÍTICA

FONTE: Mapa da Pobreza de Curitiba
IPARDES/UFPR/IPPUC, 1997

O documento Indicadores de Qualidade de Vida em Curitiba[148], atualiza algumas informações do Mapa da Pobreza e retrata a situação da qualidade de vida de Curitiba. Esse documento trabalha com informações que mensuram os resultados dos benefícios sociais alcançados por uma população. Conforme explica o documento *são estabelecidos limiares que delimitam uma escala entre situação ótima (limiar máximo) e péssima (limiar mínimo). Nessa variação, estabelece-se a posição do indicador segundo sua distância à situação ótima. Com isso, pode-se observar o grau de satisfação que se obteve entre os limiares.*[149] A visão geral da cidade quanto à qualidade de vida é obtida a partir da formação de índices parciais, referentes ao atendimento das necessidades básicas de habitação, saúde, educação e transporte.

A tabela a seguir demonstra os resultados encontrados para Curitiba no que se refere ao grau de satisfação no atendimento nos setores de habitação, saúde, transporte e educação.

Tabela 12: Índice de satisfação por setores de análise segundo o n° de bairros e população - Curitiba - 2000

Faixas do índice de Satisfação	Setores					
	Transportes			Educação		
	N° de Bairros	População	(%)	N° de Bairros	População*	(%)
0 a 20%	14	92.778	6.28	19	88.318	35.47
20 a 40%	10	119.732	8.11	11	41.380	16.62
40 a 60%	19	226.082	15.31	15	52.159	20.95
60 a 80%	16	309.414	20.96	7	23.082	9.27
80 a 100%	16	728.247	49.33	17	44.030	17.68
Total	**75**	**1.476.253**	**100.00**	**69**	**248.969**	**100.00**
Faixas do índice de Satisfação	Setores					
	Saúde			Habitação		
	N° de Bairros	População	(%)	N° de Bairros	População*	(%)
0 a 20%	3	25.388	1.72	2	31.472	2.13
20 a 40%	16	373.567	25.31	14	509.939	34.54
40 a 60%	28	704.595	47.73	15	312.682	21.18
60 a 80%	17	237.879	16.11	18	241.280	16.34
80 a 100%	11	134.824	9.13	26	380.880	25.80
Total	**75**	**1.476.253**	**100.00**	**75**	**1.476.253**	**100.00**

FONTE: IPPUC. **Indicadores de Qualidade de vida em Curitiba. Resumo gerencial.** Curitiba: IPPUC, janeiro de 2001.

* população em idade escolar – entre 7 e 14 anos

[148] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. **Indicadores de Qualidade de Vida em Curitiba. Resumo Gerencial**. Curitiba, IPPUC, janeiro 2001

[149] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC **Op. Cit.** p.08

A análise da Tabela 12 associada à ***Figura 11: Índice sintético da satisfação da qualidade de vida por bairro*** permite inferir os seguintes resultados, conforme demonstra o documento citado:

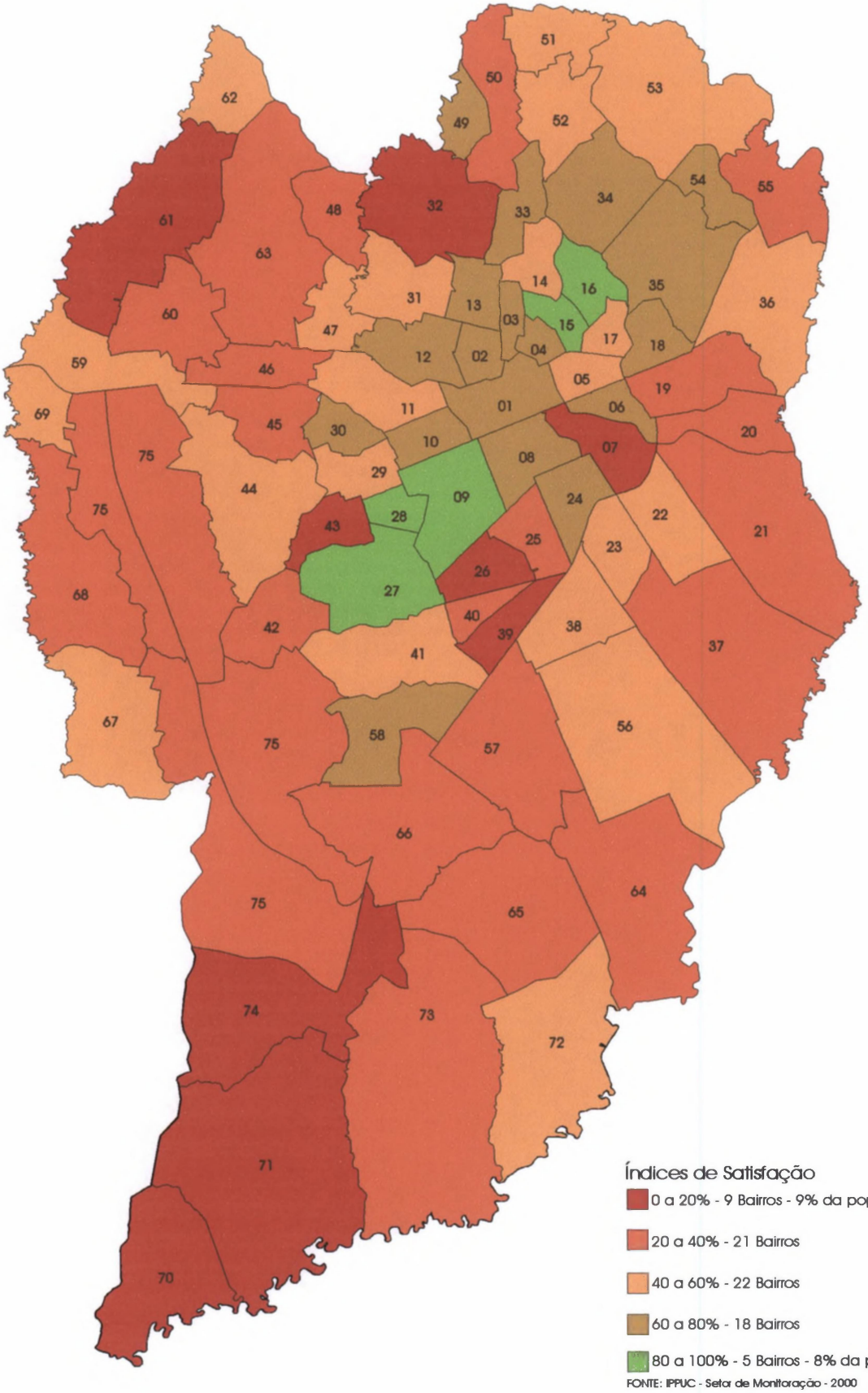
- a faixa dos piores resultados – 0 a 20% de satisfação – é composta por nove bairros, que correspondem a 7% do total da população da cidade (102.900 habitantes);
- dentre os bairros que apresentaram os piores resultados, cinco estão localizados em áreas limítrofes do município. Quatro estão próximos à área central – o que chama a atenção, uma vez que o resultado foi determinado, principalmente, pelo baixo índice verificado nos setores educação e transporte;
- na faixa de 20 a 40% de satisfação estão sete dos dez bairros mais populosos da cidade - Cidade Industrial, Pinheirinho, Sítio Cercado, Xaxim, Uberaba, Cajuru, Alto Boqueirão - localizados na sua maioria na região sul e sudoeste;
- em relação ao setor saúde existem 47 bairros nas faixas com índice de satisfação inferior a 60%; isto corresponde a 74,76% da população;
- no setor educação 45 bairros estão com níveis de satisfação inferiores a 60%, correspondendo a 73,05% da população em idade escolar;
- no setor habitação existem 31 bairros com avaliação inferior a 60%, concentrando 57,86% da população de Curitiba
- no setor transporte 43 bairros estão nas faixas inferiores a 60%, correspondendo a 29,7% da população.

A partir dessa caracterização da situação sócio-econômica de Curitiba, passaremos agora a analisar a sua relação com a degradação ambiental.

3.6 DEGRADAÇÃO AMBIENTAL EM CURITIBA: SANEAMENTO BÁSICO E QUALIDADE HÍDRICA

A análise da situação ambiental da cidade de Curitiba em relação ao saneamento básico e qualidade dos rios permite identificar a relação entre estruturação da cidade e

FIGURA 11 - ÍNDICE SINTÉTICO DE SATISFAÇÃO DA QUALIDADE DE VIDA POR BAIRRO - CURITIBA/1996



FONTE: IPPUC - Setor de Monitoração - 2000

degradação ambiental, comprovando que a produção capitalista da cidade transforma a pobreza em segregação sócio-espacial.

Retomamos aqui a afirmação de Mueller[150], para quem os problemas ambientais decorrentes da urbanização acelerada podem ser classificados em dois tipos: aqueles decorrentes dos padrões de consumo da parcela da população com renda média e alta e aqueles resultantes dos padrões de vida da população de baixa renda.

No caso de Curitiba, iremos priorizar o reconhecimento da degradação causada pela pobreza, associada à provisão inadequada dos serviços básicos de infra-estrutura. Isso porque, concordando com Mueller, *"a deficiência mais grave dos assentamentos urbanos de baixa renda é a que resulta da falta de condições inadequadas de captação, canalização e disposição de dejetos humanos"*[151].

O documento Relatório Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba[152] afirma que a precariedade do esgotamento sanitário é a questão mais grave do quadro ambiental da Região, e isso não se restringe às áreas de ocupação da população de baixa renda.

Embora os investimentos nesse serviço tenham aumentado significativamente nos últimos anos, cerca de 40% da população não tem acesso ao esgotamento sanitário, o que significa aproximadamente 170.000 domicílios, conforme indica a tabela a seguir e a ***Figura 12: Rede de esgoto sanitário.***

Tabela 13: População Atendida por Esgoto Sanitário- Curitiba - 1980/2000

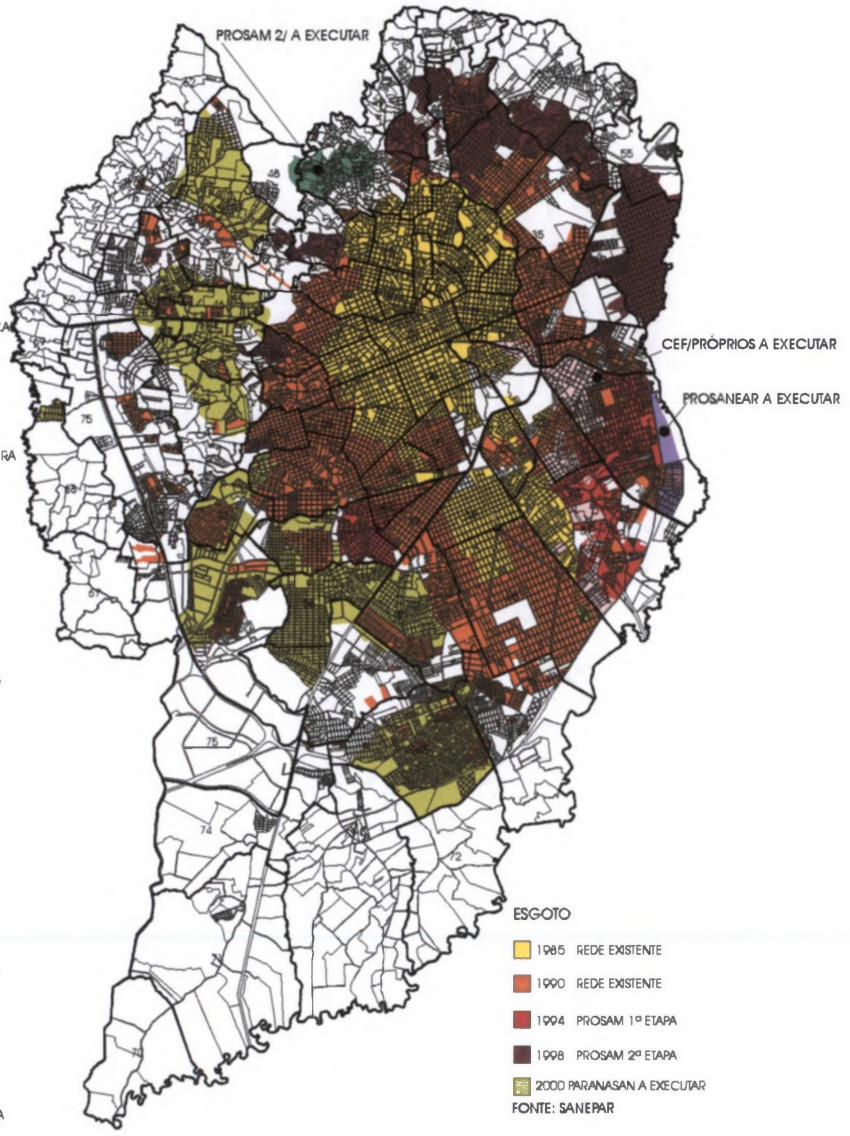
ANO	POP. URBANA	CRESCIM. GEOM. ANUAL DA POPULAÇÃO (%)	POP. ATENDIDA	% ATENDIMENTO	TAXA MÉDIA CRESCIM. GEOM. ANUAL DO ATENDIMENTO
1980	1.024.975	5,34	413.103	40	--
1992	1.315.035[1]	2,29	640.817	48,73	3,73
1996	1.476.253[2]	2,34	756.875	51,27	4,25
2000	1.586.898[3]	1,59	976.101	61,51[4]	6,57

FONTE: Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná
[1]Censo Populacional 1991 - IBGE
[2]Contagem populacional 1996 - IBGE
[3] Resultado preliminar Censo 2000 - IBGE
[4] 19% do esgoto coletado em Curitiba não tem tratamento

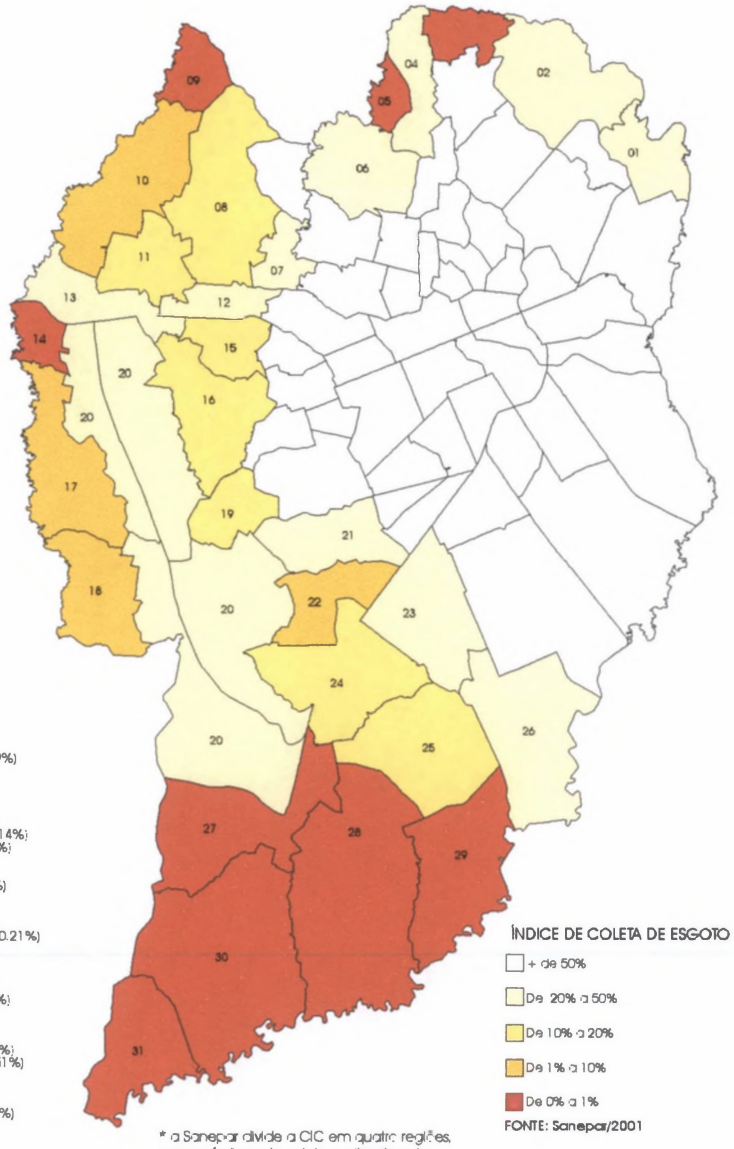
[150] MUELLER, Charles C. Problemas ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. In: **Revista Ambiente & Sociedade.** Ano I - n°1, 2° semestre de 1997. Campinas: Nepam-Unicamp, 1997.
[151] MUELLER, **Op.cit.** p.86
[152] COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA- COMEC. **Relatório Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: COMEC, 1997.

FIGURA 12 - REDE DE ESGOTO SANITÁRIO - CURIITIBA

01-CENTRO
02-SÃO FRANCISCO
03-CENTRO CÍVICO
04-ALTO DA GLÓRIA
05-ALTO DA RUA XV
06-CRISTO REI
07-JARDIM BOTÂNICO
08-REBOUÇAS
09-ÁGUA VERDE
10-BATEL
11-BIGORRILHO
12-MERCÊS
13-BOM RETIRO
14-AHÚ
15-JUVEVÊ
16-CABRAL
17-HUGO LANGE
18-JARDIM SOCIAL
19-TARUMÃ
20-CAPÃO DA IMBUIA
21-CAJURU
22-JARDIM DAS AMÉRICAS
23-GUABIROTUBA
24-PRADO VELHO
25-PAROLIN
26-GUAÍRA
27-PORTÃO
28-VILA IZABEL
29-SEMINÁRIO
30-CAMPINA DO SIQUEIRA
31-VISTA ALEGRE
32-PILARZINHO
33-SÃO LOURENÇO
34-BOA VISTA
35-BACACHERI
36-BAIRRO ALTO
37-UBERABA
38-HAUER
39-FANNY
40-LINDÓIA
41-NOVO MUNDO
42-FAZENDINHA
43-SANTA QUITÉRIA
44-CAMPO COMPRIDO
45-MOSSUNGUÊ
46-SANTO INÁCIO
47-CASCATINHA
48-SÃO JOÃO
49-TABOÃO
50-ABRANCHES
51-CACHOEIRA
52-BARREIRINHA
53-SANTA CÂNDIDA
54-TINGUI
55-ATUBA
56-BOQUEIRÃO
57-XAXIM
58-CAPÃO RASO
59-ORLEANS
60-SÃO BRAZ
61-BUTIATUVINHA
62-LAMENHA PEQUENA
63-SANTA FELICIDADE
64-ALTO BOQUEIRÃO
65-SÍTIO CERCADO
66-PINHEIRINHO
67-SÃO MIGUEL
68-AUGUSTA
69-RIVIERA
70-CAXIMBA
71-CAMPO DE SANTANA
72-GANCHINHO
73-UMBARÁ
74-TATUQUARA
75-CIDADE INDUSTRIAL



01-ATUBA(42,95%)
02-SANTA CÂNDIDA(26,29%)
03-CACHOEIRA(0,12%)
04-ABRANCHES(41,05%)
05-TABOÃO(0,74%)
06-PILARZINHO(35,27%)
07-CASCATINHA(34,01%)
08-SANTA FELICIDADE(11,14%)
09-LAMENHA PEQUENA(0%)
10-BUTIATUVINHA(5,98%)
11-SÃO BRAZ(15,88%)
12-SANTO INÁCIO(40,95%)
13-ORLEANS(23,54%)
14-RIVIERA(0%)
15-MOSSUNGUÊ(13,25%)
16-CAMPO COMPRIDO(10,21%)
17-AUGUSTA(9,38%)
18-SÃO MIGUEL(2,44%)
19-FAZENDINHA(18,61%)
20-CIC(47,11%)
21-NOVO MUNDO(44,86%)
22-CAPÃO RASO(3,28%)
23-XOXIM(40,67%)
24-PINHEIRINHO(11,82%)
25-SÍTIO CERCADO(16,51%)
26-ALTO BOQUEIRÃO(41,51%)
27-TATUQUARA(0,79%)
28-UMBARÁ(0%)
29-GANCHINHO(0%)
30-CAMPO DE SANTANA(0%)
31-CAXIMBA(0%)



* a Sanepar divide a CIC em quatro regiões, com os índices de coleta oscilando entre 16,70% e 80,22%.

Utilizando as informações do documento Mapa da Pobreza de Curitiba[153] constatamos que mais de 16% dos bairros de Curitiba têm elevada proporção de domicílios em condição crítica ou muito crítica de saneamento básico. Em relação à ligação à rede de água, que é o serviço mais ofertado do saneamento, cerca de 80% dos domicílios dispõem do serviço. A proporção de domicílios com instalação sanitária ligada à rede de esgotos é inferior a 27,23% e a coleta de lixo atende a cerca de 87% dos domicílios.

Os bairros situados ao norte, sul e oeste da cidade apresentam maior precariedade de saneamento básico, confirmando a região central e leste como aquelas melhor servidas. Ao cruzarmos essas informações com os dados referentes à condição social do morador verificamos que são praticamente coincidentes as áreas consideradas críticas de acordo com esses dois indicadores: condição de saneamento básico e condição social do morador. ***(Ver Figura 10: Condição de domicílio, Condição social do morador, Condição de serviços)***

Fica evidente, portanto, a relação que Mueller[154] apontou entre pobreza e degradação ambiental gerada pela deficiência de serviços básicos. Ou seja, a produção da cidade de acordo com regras do mercado faz com que a população de menor renda se localize nas áreas de menor valor que, por sua vez, devido à carência de serviços urbanos, especialmente o saneamento básico, ou sua fragilidade ambiental, apresentam maior risco de degradação.

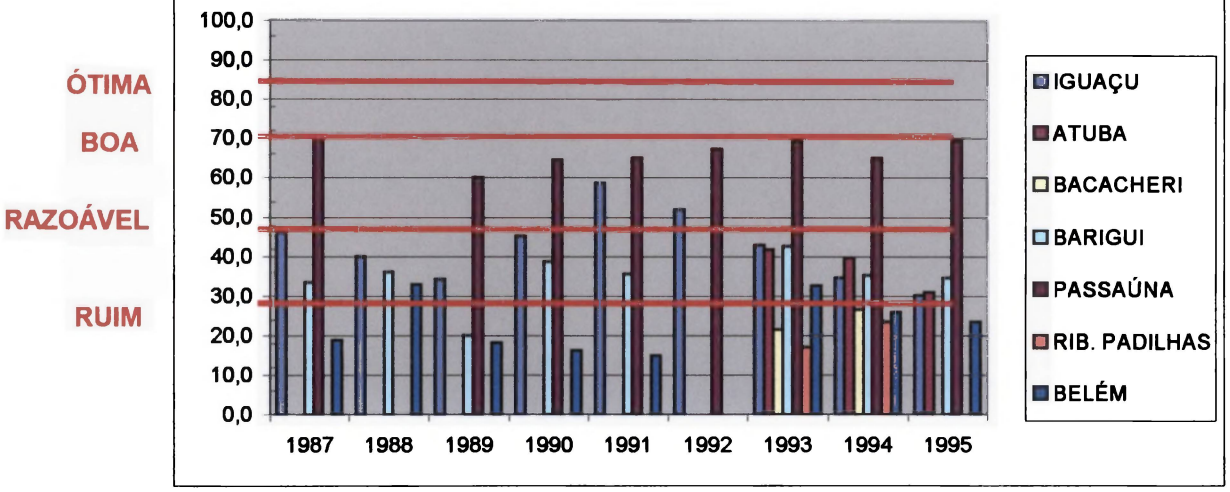
A precariedade de saneamento básico, além de problemas de saúde pública, tem como conseqüência direta a degradação da qualidade hídrica. Entre as principais fontes de poluição da água superficial e subterrânea estão: lançamento de esgotos domésticos; lançamento de esgotos industriais; lançamento de águas pluviais, através de galerias; água de escoamento superficial, água de infiltração e lançamento direto de resíduos sólidos e outras impurezas[155].

Os principais rios que banham o Município de Curitiba e conformam as bacias hidrográficas são: Rio Iguaçu, Rio Atuba, Rio Bacacheri, Rio Barigui, Rio Passaúna, Rio Belém e Ribeirão dos Padilhas. ***(Ver Figura 13: Bacias Hidrográficas e Qualidade***

[153] UFPR/IPARDES/IPPUC. **Mapa da pobreza de Curitiba.** Op. Cit
[154] MUELLER, **Op.cit**
[155] Os principais fatores de poluição hídrica são apresentados por MOTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente**. Rio de Janeiro: ABES, 1999

Hídrica). Em uma análise do índice de qualidade da água (IQA)[156] desses rios no período de 1987 a 1995[157], demonstrada no Gráfico 3, é possível verificar que quase todos apresentam água com qualidade entre razoável e ruim, com exceção do rio Passaúna, onde predomina a qualidade boa.

GRÁFICO 3: PRINCIPAIS RIOS DE CURITIBA - QUALIDADE DA ÁGUA - MÉDIA POR ANO



FONTE: SUDHERSA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. **Qualidade das águas interiores do Estado do Paraná - 1987/1995.** Curitiba: SUDHERSA, 1995

No trecho do rio Iguaçu que percorre Curitiba e em alguns de seus afluentes como rio Belém, Atuba, Padilha, Barigui, Ivo, Bacacheri a qualidade da água é péssima, chegando ao limite no rio Ivo, cujos teores de DBO[158] o aproximam do esgoto sanitário, como pode ser verificado no quadro a seguir.

[156] O IQA - Índice de Qualidade da Água, foi desenvolvido pela Fundação Nacional de Saneamento dos Estados Unidos da América. Como coloca Miranda: *É uma espécie de nota atribuída à qualidade da água, podendo variar entre zero e cem, calculada como uma média ponderada de nove parâmetros: oxigênio dissolvido, demanda bioquímica de oxigênio, coliformes fecais, temperatura, pH, nitrogênio total, fósforo total, sólidos totais e turbidez.* MIRANDA, Tania L. G. Avaliação da qualidade da água na bacia do Alto Iguaçu através de modelagem matemática par planejamento e gestão de recursos hídricos. Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba: MAD/UFPR, 2001

[157] Uma avaliação e indicação dos critérios de definição do IQA é apresentada em SUDHERSA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. **Qualidade das águas interiores do Estado do Paraná - 1987/1995.** Curitiba: SUDHERSA, 1995 A atualização do relatório da SUDERHSA foi disponibilizada após a conclusão desta etapa da tese. Entretanto, conforme declaração dos técnicos que elaboraram o novo relatório, em termos comparativos gerais, os resultados não se modificaram.

[158] DBO - Demanda bioquímica de oxigênio. Esse valor indica a capacidade do curso d'água absorver oxigênio; está vinculado à quantidade de matéria orgânica existente na água.

FIGURA 13 - BACIAS HIDROGRÁFICAS E QUALIDADE HÍDRICA CURITIBA JUNHO 1999/AGOSTO 2001

LEGENDA

RIOS PRINCIPAIS

BACIAS HIDROGRÁFICAS

QUALIDADE HÍDRICA

● Não muito comprometido. Abastecimento doméstico, após tratamento simplificado. Proteção das comunidades aquáticas. Recreação de contato primário. Irrigação de frutas. Criação natural e/ou intensiva.

▲ Pouco comprometido. Abastecimento doméstico, após tratamento convencional. Proteção das comunidades aquáticas. Recreação de contato primário. Irrigação de frutas. Criação natural e/ou intensiva.

■ Moderadamente comprometido. Abastecimento doméstico, após tratamento convencional. Irrigação deculturas arbóreas e forrageiras. Dessedentação de animais.

⬟ Poluído. Navegação. Harmonia paisagística. Usos menos exigentes.

✚ Fora de classe. Muito poluído.

FONTE: IPPUC - SMOP - SUDHERSA

DATA: JUNHO 1999/ AGOSTO 2001

Quadro 15: Qualidade das águas dos principais rios do Município de Curitiba

RIO	Estação de coleta	OD(m/l)	Coli-fecais (nmp/100ml)	DBO (mg/l)	IQA
IGUAÇU	04	2,40	240.000	7,00	32
	20	4,10	220.000	10,00	29
	24	1,40	20.000	17,00	30
ATUBA	55	5,50	500.000	11,00	31
	08	7,40	800.000	9,00	45
BELÉM	56	4,50	900.000	38,00	26
Ivo (foz)	65	0,00	7,600	193,00	15
Água Verde(foz)	64	3,60	999.999	74,00	22
	19	0,80	999.999	68,00	20
Vila Fanny(foz)	66	5,10	999.999	19,00	36
Vila Parolin (foz)	67	4,30	999.999	22,00	32
	15	5,00	999.999	6,00	43
BACACHERI	62	2,20	80.000	44,00	25
	63	0.90	999.999	59,00	18
BARIGUI	10	3,10	20.000	27,00	34
	58	3,40	170.000	6,00	30
Uvu (foz)	59	3,40	220.000	7,00	35
	60	2,90	999.999	8,00	37
	61	3,70	999.999	10,00	34
PASSAÚNA	27	8,40	30	1,00	85
	28	8,30	2.300	1,00	70
	29	7,80	700	2,00	74
	30	7,40	30.000	3,00	58
Cachoeirinha	31	8,00	14.000	2,00	63
	32	6,40	800	2,00	71
Cachoeira	33	7,30	17.000	2,00	59
Sem-nome	34	4,60	7.000	1,00	57
Ferraria	35	8,20	50.000	1,00	60
	36	8,00	8	3,00	86
RIB. PADILHAS	09	2,30	999.999	14,00	29

FONTE: SUDHERSA – Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental.
Qualidade das águas interiores do Estado do Paraná – 1987/1995

■ Excede limite de classe

VALORES DE REFERÊNCIA:

IQA	GRAU
80 - 100	Ótima
52-79	Boa
37-51	Razoável
0-36	Ruim

CLASSE DO RIO	Col fecais Nmp/100ml	OD	DBO
1	200	+5	3
2	1000	+4	5
3	4000	+2	10

No município de Curitiba, o único rio ainda utilizado para abastecimento de água é o Passaúna, limite oeste do Município, cuja bacia abrange também áreas dos municípios de Araucária, Campo Largo, Campo Magro e Almirante Tamandaré.

A análise dos rios de Curitiba comprova a relação entre comprometimento da qualidade da água e crescimento da cidade. De fato, ao analisarmos o processo de estruturação de Curitiba verificamos que o rio Passaúna corre sério risco de degradação, uma vez que na região sul e sudoeste da cidade encontram-se as piores condições

sociais, associadas às maiores taxas de crescimento populacional e à concentração de ocupações irregulares. Ou seja, mantendo-se o padrão de estruturação urbana existente, no qual se associa ocupação do território, disponibilidade de serviços e condições sociais, o último rio vivo da cidade tem um fim anunciado.

3.7 LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA POBREZA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Para explicitar a relação entre pobreza e degradação ambiental, optamos pelo estudo de uma porção de território urbano, de forma que a aproximação com um espaço concreto permita verificar as hipóteses do trabalho. Selecionamos como área de estudo a região da bacia do Rio Passaúna, dentro da cidade de Curitiba, sobre a qual passaremos a discorrer a seguir.

3.7.1 A Área de Proteção Ambiental do Rio Passaúna - APA do Passaúna

Tendo em vista a necessidade de ampliação da oferta de água para a Região Metropolitana de Curitiba foram iniciados estudos para implantação de um novo manancial na bacia do rio Passaúna, sendo que, em 1989, foi executada a represa e a barragem no rio.

A região onde foi formado o lago era ocupada em grande parte por loteamentos rurais, mas a proximidade com a área urbana de Curitiba e a preocupação com o crescimento em direção à represa fez com que a COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba encaminhasse o processo de criação da APA do rio Passaúna. Inicialmente foi implantada a APA Municipal do Passaúna pela Prefeitura de Curitiba (Decreto n°80/91), posteriormente, o Governo do Estado do Paraná, através do Decreto n° 458/91, instituiu a APA Estadual do Passaúna.

A APA do Passaúna envolve os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo e Campo Magro, além de Curitiba. Apesar de ter uso lindeiro predominantemente rural, a APA é atravessada por eixos de ligação viária entre os municípios vizinhos a Curitiba, o que tende a gerar conflitos entre os usos permitidos para uma APA e a tendência de expansão urbana. Há uma forte tendência de ocupação residencial, principalmente ao longo das vias de ligação desses municípios com Curitiba. A APA possui aproximadamente 16.000 hectares e uma população, conforme

dados do IBGE de 1996, de 43.962 habitantes. A representatividade dos municípios na constituição da área e da população da APA pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 14: Participação dos municípios na APA do Passaúna - População e área

Município	POPULAÇÃO		ÁREA (ha)			
	Total	na APA	Município	APA	% total APA	Participaçãc APA
Almirante Tamandaré	73.0188	664	21.641	1789	8%	11%
Campo Magro	16.392	12.019	27.260	5157	19%	32%
Campo Largo	82.972	4.908	122.465	3236	3%	20%
Curitiba	1.476.253	23.510	43.554	3960	9%	24%
Araucária	76.684	2.859	46.809	1835	4%	11%
TOTAL	**1.725.319**	**43.960**	**261.729**	**15.977**	-	**100%**

FONTE: FIBGE 1996/COBRAPE2000/COMEC1999 In: COORDENADORIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA/ GOVERNO DO PARANÁ. **Relatório parcial da atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Passaúna.** junho 2000

Passaremos agora a analisar o padrão de ocupação da área da APA do Passaúna pertencente ao município de Curitiba. Não trataremos, portanto, de toda a bacia hidrográfica, mas exclusivamente da porção que está sujeita às regulamentações desse município.

3.7.2 Uso do Solo na APA do Passaúna

A partir da década de 70 foram elaboradas várias leis para controle do uso e ocupação do solo na região da APA mas, a partir de 1995, os municípios passaram a adotar os parâmetros do Zoneamento Ecológico-Econômico instituído pelo Decreto Estadual, com exceção de Curitiba que já possuía legislação anterior.

De acordo com este zoneamento, a região a leste da rodovia do Contorno Norte é classificada como um setor residencial, com lotes mínimos de 300,00 m2 e 600,00 m2, o que induz a um maior adensamento do que o permitido em outras zonas urbanas da APA. A região da Cidade Industrial de Curitiba – CIC, inserida na bacia do Passaúna foi definida como Zona Especial de Indústria e Serviços e o restante do território foi definido como Setores Residenciais de Baixa Densidade, com lotes mínimos de 5000 m2. *(Ver Figura 16: Zoneamento Curitiba)*

Os padrões de ocupação definidos pelo Zoneamento fazem com que na região da APA pertencente a Curitiba seja permitida uma maior ocupação do que no restante da APA. Essa situação, associada à tendência de expansão da cidade e a presença de eixos viários importantes, como o Contorno Leste, é fator de risco para a preservação da área.

A Lei Municipal n° 9800/00 introduziu algumas alterações nos parâmetros de ocupação do solo definidos pelo Zoneamento Ecológico-Econômico, sem, entretanto, ferir a lei estadual. A nova lei mantém o princípio de conter a densificação da área mediante a utilização de parâmetros restritivos de ocupação[159]. (Ver Anexo 1: Quadro Parâmetros uso do solo na APA Passaúna)

Apesar da predominância do uso residencial, ocorrem na área da APA algumas atividades que podem por em risco a qualidade ambiental. Entre essas atividades estão: indústrias, postos de gasolina, cemitério, lixão e pedreiras que apresentam índices de cargas poluidoras lançadas em corpos hídricos superiores ao recomendados para uma área de manancial [160].

Um estudo coordenado pela Universidade Tuiuti do Paraná[161], no qual se avaliou a utilização do rio Passaúna pela população do entorno, indicou a grande pressão que essa área recebe para loteamentos urbanos. Esse estudo identificou as principais características da área da APA situada no município de Curitiba:

- ocupação predominante residencial, com lotes de grandes dimensões utilizados para exploração rural;
- presença de criadouros de animais - cavalos, cabras, suínos;
- pressão permanente para ocupação da área, tanto por loteamentos como por ocupações irregulares;
- pouca atividade industrial, localizadas particularmente nas proximidades da BR-277 e Contorno Norte, com presença de atividades potencialmente poluidoras - usinas de asfalto;
- população predominante de baixa renda e baixo índice de escolaridade;
- risco de poluição hídrica derivada de: chorume do lixão da localidade de Lamenha Pequena (embora lacrado o local, o chorume ainda persiste por um período), lixo e esgoto a céu aberto;

[159] No Capítulo IV trataremos de forma mais detalhada da Legislação de Uso do Solo vigente em Curitiba.

[160] Estudo da COMEC apresenta a listagem das atividades não residenciais localizadas na área da APA do Passaúna e seus respectivos pontos de lançamento de efluentes. COMEC/GOVERNO DO PARANÁ. **Relatório parcial da atualização do zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna.** Curitiba: COMEC/SOGREAH/COBRAPE, junho 2000 p.128 a 134

[161] UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ/ INSTITUTO DE POLÍTICAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS. **Diagnóstico da situação atual da Bacia do Rio Passaúna**. Curitiba: UTP, 1998

- utilização do rio para deposição de lixo doméstico por parte da população ribeirinha;
- risco de assoreamento do lago, como conseqüência do uso inadequado de seu entorno;
- tendência à implantação de condomínios fechados, para população de alta renda.

3.7.3 A Infra-Estrutura de Saneamento na APA do Passaúna

De acordo com SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná), nos loteamentos da APA situados em Curitiba o índice de atendimento pela rede de abastecimento de água aproxima-se a 100%. Em relação ao esgotamento sanitário, entretanto, a situação é crítica, uma vez que somente o Jardim São José do Passaúna conta com sistema implantado, sendo que em alguns loteamentos na região do São Brás há previsão de implantação em 2002.

Entretanto, nas áreas de ocupação irregular existe grande número de ligações clandestinas de água e o esgotamento sanitário é feito mediante utilização de fossas, muitas a céu aberto, sem qualquer preocupação ambiental.

Na maioria dos loteamentos e nas ocupações irregulares a drenagem pluvial é superficial, sobre o leito das ruas ou em valetas, nas quais é lançado muitas vezes, também o esgoto doméstico. Dessa forma, as valetas conduzem, ao mesmo tempo, águas pluviais e esgoto, reforçando a contaminação do solo e atingindo, ao final, o reservatório.

O relevo acidentado da região faz com que as vias dos loteamentos e das ocupações irregulares aí implantados apresentem alta taxa de inclinação. Essa característica, associada à ausência de pavimentação e rede de drenagem pluvial e às características do solo (argiloso) provoca a ocorrência de fenômenos erosivos em muitos pontos da área. Nessa situação, o risco de desabamento é elevado, afetando especialmente as casas edificadas nos fundos de vale e encostas, típico das ocupações irregulares.

Mesmo onde existe rede de drenagem pluvial, faltam dissipadores de energia, o que acentua os processos erosivos nos pontos de lançamento das galerias. Isso é particularmente visível no loteamento São José do Passaúna, onde as galerias desembocam diretamente no lago. Tendo em vista a ocorrência de ligações clandestinas

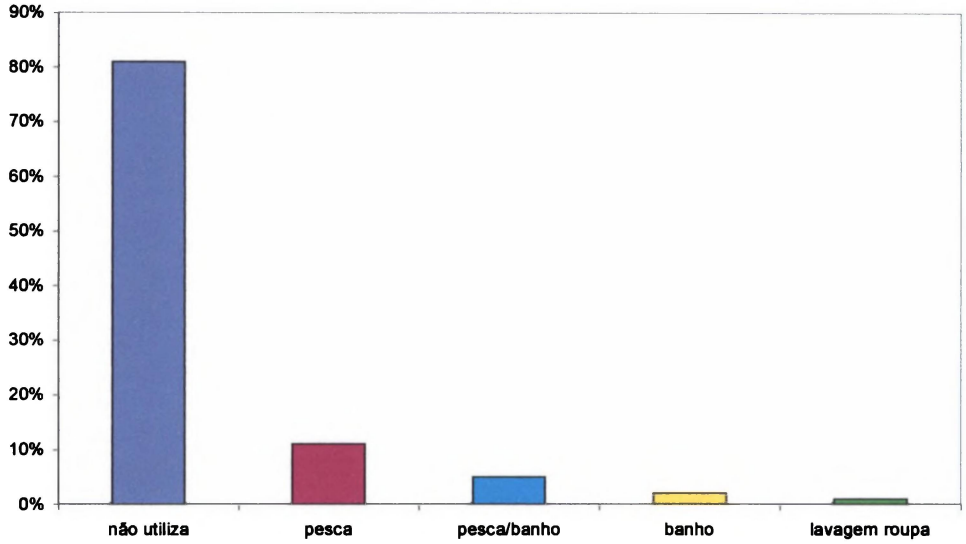
de esgoto nas galerias pluviais, a situação se agrava, pois há comprometimento da qualidade da água do reservatório[162].

No estudo realizado pela Universidade Tuiuti do Paraná[163] é interessante destacar o resultado da avaliação sobre a utilização do rio Passaúna pela população. Conforme pode ser visto nos gráficos a seguir, a maioria da população pesquisada (81%) declara que não se utiliza do rio para nada. Entretanto, a mesma pesquisa constata que em relação ao esgotamento sanitário, uma pequena parcela dessa população utiliza o rio para lançamento direto(6%) e indireto(3%), via valeta a céu aberto. Isso significa que a própria população não tem consciência que a carência de saneamento básico tem relação direta com os riscos de contaminação do manancial, o que pode ser confirmado nos gráficos a seguir.

[162] Estudo da COMEC faz uma avaliação detalhada da situação da drenagem urbana na área da APA do Passaúna. COMEC, **Op.Cit**. p.146 a 150

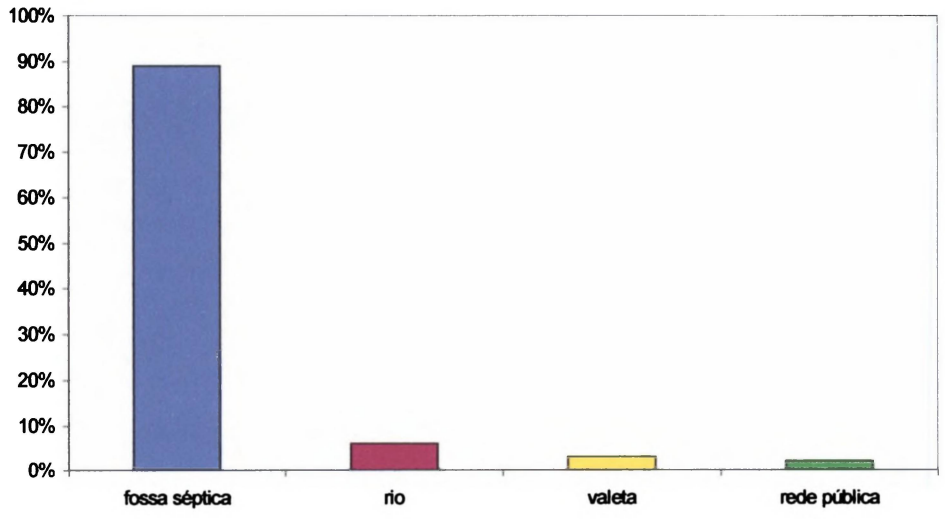
[163] UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANA.**Op.Cit**

Gráfico 4:Utilização do Rio Passaúna - Pesquisa com população do entorno



FONTE: UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ/INSTITUTO DE POLÍTICAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS. **Diagnóstico da situação atual da Bacia do Rio Passaúna.** Curitiba: UTP, 1998

Gráfico 5: Utilização do Rio Passaúna - Esgotamento sanitário - Pesquisa com população do entorno



FONTE: UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ/INSTITUTO DE POLÍTICAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS. **Diagnóstico da situação atual da Bacia do Rio Passaúna.**Curitiba: UTP, 1998

3.7.4 A Ocupação Residencial e os Riscos de Degradação Ambiental

Em um trabalho coordenado pela COMEC [164] para subsidiar a atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Passaúna foi identificada a existência de aproximadamente 100 loteamentos regulares dentro da área da APA em Curitiba, dos quais 58 foram aprovados anteriormente à Lei 6766/79, o que significa que sua implantação não teve que obedecer aos parâmetros mínimos de urbanização estabelecidos pela lei. O Quadro 16 demonstra o número de lotes aprovados dentro da área da APA, em cada município.

Quadro 16: APA Passaúna – Loteamentos aprovados - Número de lotes - 2000

Município	N° lotes
Campo Magro	2.648
Campo Largo	3.160
Araucária	447
Curitiba	4.175
TOTAL	**10.430**

FONTE: COMEC/GOVERNO DO PARANÁ. **Relatório parcial da atualização do zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna.** junho 2000

Embora grande parte dos loteamentos ainda não esteja habitada, a densificação populacional a ser gerada pela ocupação dos lotes disponíveis significa uma ameaça à qualidade do manancial do Passaúna.

Além dos loteamentos aprovados, existem na APA núcleos de ocupação irregular, conforme indicado no quadro a seguir.

Quadro17 : APA do Passaúna - Ocupações Irregulares – número de famílias - 2000

Município	Total de famílias em ocupações irregulares
Campo Magro	575
Campo Largo	342
Curitiba	3974
Araucária	27
TOTAL	**4918**

FONTES: COMEC/GOVERNO DO PARANÁ. **Relatório parcial da atualização do zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna.** junho 2000 INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA /IPPUC– **Situação de Risco e Preservação em Ocupações Irregulares em Curitiba – 1999/2000**

[164] COMEC/GOVERNO DO PARANÁ. **Op. Cit** p.121 a 127

De acordo com levantamento efetuado pelo IPPUC existem 3.974 domicílios nas ocupações irregulares dentro da APA do Passaúna, em Curitiba. A situação é bastante crítica, pois a maioria das ocupações está localizada em áreas de fundo de vale e encostas.

Verificamos, portanto, que se adicionarmos aos domicílios irregulares os lotes aprovados anteriormente à definição da APA, teremos em Curitiba 8.149 domicílios, ou a possibilidade deles, dentro da área considerada de preservação do Rio Passaúna.

Considerando que o Ipardes[165] adota um índice de 3,5 pessoas por família na região, significa que na área da APA, em Curitiba, residem, ou poderão residir, aproximadamente 28.521, sendo que 13.909 em situação irregular.

O Quadro 18, a seguir, demonstra a situação das ocupações irregulares em relação às restrições ambientais da área onde estão localizadas.

Quadro 18 : APA do Passaúna - Curitiba - Ocupações Irregulares e Restrições Ambientais

Nome da área	N° domicílios	Restrições ambientais
Bela Vista I (Morro do Juramento)	591	Não
Bela Vista II (Passaúna)	324	Toda a área é de preservação – Parte da área em faixa de drenagem
Butiatuvinha I	54	Toda a área de preservação – Parte da área é inundável
Butiatuvinha II	84	Toda a área de preservação
Carvalho	42	Parte da área em faixa de drenagem
Condomínio Alvorada/Ivaí	132	Toda a área é de preservação
Cruzeiro do Sul(Bolsão Sabará)	422	Parte da área em faixa de drenagem
Diadema/Eldorado	399	Parte da área em faixa de drenagem/ parte da área é inundável
Esperança (Bolsão Sabará)	343	Parte da área em faixa de drenagem
Esperança	157	Parte da área em faixa de drenagem
Mandarim	20	Parte da área em faixa de drenagem – inunda sempre
Maria	20	Parte da área em faixa de drenagem
Nova Conquista (Bolsão Sabará)	661	Parte da área é inundável
Real II A	140	Parte da área é inundável
Real II B	50	Parte da área é inundável
São José do Passaúna	205	Toda a área é de preservação
Três Pinheiros	330	Toda a área é de preservação – Parte da área é inundável
TOTAL DOMICÍLIOS	**3974**	

FONTE: Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba /IPPUC– **Situação de Risco e Preservação em Ocupações Irregulares em Curitiba – 1999/2000**

[165] UFPR/IPARDES/IPPUC. **Mapa da pobreza de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 1997

Verificamos, assim, que dentre os 3.974 domicílios irregulares localizados dentro da APA do Passaúna em Curitiba, apenas 591, correspondentes à ocupação Bela Vista I, não estão em áreas com restrições ambientais. As demais ocupações, correspondendo a 3.383 domicílios, estão localizadas em áreas de várzea ou de preservação. Dessa forma, a ocupação irregular da APA do Passaúna demonstra a relação já indicada entre pobreza e degradação ambiental: a falta de opção de moradia para a população de baixa renda, sem acesso ao mercado imobiliário formal, tem como conseqüência direta a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, onde os custos para construção da residência são menores ou inicialmente inexistentes.

Nos bairros localizados nas proximidades da APA do Passaúna também há predominância de população de baixa renda, como pode ser confirmado pelos dados sobre renda ***(Figuras 10 e 11)*** apresentados no Capítulo II. A comparação desses dados com os índices de satisfação também apresentados naquele capítulo confirma, novamente, um processo de segregação sócio-espacial: há predominância de população com baixa renda (renda de três salários mínimos) e baixos índices de satisfação, o qual varia de 0%(bairro Butiatuvinha) a 40% (bairro Augusta).

Ao somarmos a população de baixa renda que tem acesso à regularidade urbanística com aquela residente nas ocupações irregulares, a segregação sócio-espacial torna-se ainda mais evidente, e se transforma, nesse caso, em degradação ambiental, por estar localizada em áreas com restrições ambientais.

É importante recuperar aqui, conforme já comentado no Capítulo II, como se dá o processo de constituição das ocupações irregulares. Após a primeira ocupação por um grupo de famílias que aí constróem uma moradia precária como única opção possível, o conjunto vai se consolidando até que se esgotam as áreas disponíveis. A inserção de novos moradores passa a ocorrer, então, mediante comercialização dos imóveis inicialmente ocupados. Os primeiros moradores aceitam o "negócio" com o intuito de apropriar-se de um valor monetário e vão ocupar outras áreas, reiniciando o processo. A comercialização dos imóveis irregulares segue as mesmas regras do mercado formal, com os preços variando de acordo com a lógica da melhor localização e condições da edificação. Seguindo essa lógica, mesmo os terrenos localizados em áreas com

restrições ambientais são comercializados, embora essas restrições afetem negativamente seus preços, tornando-os mais baratos.

Vemos, assim, a formação de um círculo vicioso que relaciona pobreza e degradação ambiental. Qualquer medida para romper esse círculo vai ter que atuar sobre sua lógica inicial, associada à dificuldade da população de baixa renda ter acesso a uma moradia regular e de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** Campinas: ANPUR, Número 1, maio de 1999

_____ Internalização de custos ambientais: da eficácia instrumental à legitimidade política. In: **Anais VI Encontro Nacional ANPUR.** Brasília: ANPUR, 1995.

ALMEIDA, Fernando L. **A questão urbana na América Latina.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978

BONDUKI, Nabil. **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades.** São Paulo: Studio Nobel, 1996

BOSCHI, Renato R. (org.) **Violência e cidade. Série Debates Urbanos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982

ARANTES, Otília et alli. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

BARROS, R; HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão n°800.** Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2001

BARROS, R; HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão n° 721.** Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2000

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (Re) produção do espaço urbano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994

CENECORTA, Alfonso e SMOLKA, Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. In: **Cadernos IPPUR. Ano XIV, n°1. Jan-jul 2000.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000

CIDADE, Lúcia C. A questão ambiental urbana: Perspectivas de análise. In: **Anais VI Encontro Nacional ANPUR.** Brasília: ANPUR, 1995.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - COMEC. **Relatório Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba.** Curitiba: COMEC, 1997.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - COMEC/GOVERNO DO PARANÁ. **Relatório parcial da atualização do zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna.** Curitiba: COMEC/SOGREAH/COBRAPE, junho 2000 p.128 a 134

DIABRÉ, Zéphirin. **Session for the appraisal na review of the second United Nations Conference on Human Settlements - HABITAT + 5.** www.undp.org, acessado em junho 2001

FOLADORI, Guillermo. **Los problemas ambientales urbanos y sus causas.** Mimeo, 2001

_____ **História da relação pobreza-meio ambiente.** Mimeo, 2001

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1997

GOVERNO DO PARANÁ/COORDENADORIA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA- COMEC. **Relatório parcial da atualização do zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna.** junho 2000

FISCHER, Tânia (org) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

HAJEK, Ernst (org) **Pobreza y medio ambiente em América Latina.** Buenos Aires: Konrad-Adenauer – Stiftung AC-CIEDLA, 1995

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HERCULANO, S.C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz In: GOLDEMBERG, M.(org.) **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico.** Rio de Janeiro: Revan, 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Ocupações Irregulares. Curitiba 1999/2000.** Curitiba: IPPUC, março 2001

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Indicadores de Qualidade de Vida em Curitiba. Resumo Gerencial.** Curitiba, IPPUC, janeiro 2001

IPEA/IBGE/UNICAMP/IPARDES **Caracterização das regiões metropolitanas institucionalizadas. Região Sul. Versão Preliminar.** Curitiba: Ipardes, agosto 1999

JACOBI, Pedro. A percepção de problemas ambientais urbanos em São Paulo. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** N°31. São Paulo: CEDEC, 1993

LEFEBVRE, Henri. **La revolución urbana.** Madrid: Alianza Editorial, 1983

_____**The production of space.** Massachusetts: Blackwell, 2000

LAGO, Luciana C. Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana: a trajetória espacial das clases socias na (trans)formação do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. In: **Anais VII Encontro Nacional ANPUR.** Recife: ANPUR, 1997.

LEIS, Hector Ricardo. Ambientalismo e relações internacionais na Rio-92. In: **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** N°31. São Paulo: CEDEC, 1993

LIMA, Caio C. Controlar o crescimento será difícil. In: **Jornal Gazeta do Povo,** 5 de dezembro de 2001

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.) **Condições de vida nas camadas populares. Série Debates Urbanos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984

MARICATO, Ermínia **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: HUCITEC, 1996

_____ As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

MARQUES, Eduardo Cesar. Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Ano XII. N°2. Ago-Dez.1998. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998

MARTINE, G.(org) **População, meio ambiente e desenvolvimento: verdades e contradições.** Campinas, Editora da Unicamp, 1993

MIRANDA, Marisa. El derecho a la sustentabilidad ambiental (o la incorporación normativa de la ética intergeneracional). In: **Anais IX Encontro Nacional ANPUR.** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001

MIRANDA, Tania L. G. **Avaliação da qualidade da água na bacia do Alto Iguaçu através de modelagem matemática par planejamento e gestão de recursos hídricos.** Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba: MAD/UFPR, 2001

MOTA, Suetônio. **Urbanização e meio ambiente.** Rio de Janeiro: ABES, 1999

MUELLER, Charles C. Problemas ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. In: **Revista Ambiente & Sociedade.** Ano I - n°1, 2° semestre de 1997. Campinas: Nepam-Unicamp, 1997

PACHECO, Regina Silvia et alli. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas". In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos.** São Paulo: NERU: n°35, 1992. p.47

PARAGUASSU, Marcos Arruda Câmara. Exclusão espacial na cidade contemporânea – do risco de expulsão ao risco da vida. In: **Anais VII Encontro Nacional ANPUR.** Recife: ANPUR, 1997.

PRETECEILLE, Edmond. Segregação, classes e política na grande cidade. In: **Cadernos IPPUR.** Ano X, n°1. Ago-Dez 1996 Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996

RIZEK, Cibele; VICENTINI, Yara. Neoliberalismo e políticas sociais compensatórias na América Latina. In: **Anais VI Encontro Nacional ANPUR.** Brasília: ANPUR, 1995.

ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Texto para discussão n° 721.** Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2000

_____ Urbanização e pobreza. Principais tendências de espacialização. In: **Anais VII Encontro Nacional ANPUR.** Recife: ANPUR, 1997.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana.** São Paulo: Hucitec, 1998

ROLNIK, Raquel. "Conferência: Sustentabilidade e Gestão Urbana" In: **Cidades Sustentáveis: Memória do encontro preparatório.** Governo do Estado de São Paulo/Secretaria do Meio Ambiente, setembro 1997

SANCHEZ, Fernanda. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing.** Curitiba: Palavra, 1997

SANTOS.B.S. Notas sobre a história jurídico social de Pasárgada. In: SOUZA JUNIOR, J.G.(org) **Introdução crítica ao direito.** Brasília: Universidade de Brasília, 1993

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana.** São Paulo: Hucitec, 1978

SECCO, Alexandre e SQUEFF, Larissa. A explosão da periferia. In: **Revista Veja**, 24 de janeiro de 2001. São Paulo: Editora Abril, 2001

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

_____ **Desigualdade reexaminada**. São Paulo: Record, 2001

SERRA, Geraldo. **O espaço natural e a forma urbana**. São Paulo: Nobel, 1987

SINGER, Paul. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, Erminia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade)**.São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979

SMITH, Neil. **O desenvolvimento desigual**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Amaury (org) **Qualidade da vida urbana. Série Debates Urbanos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984

STEINBERGER, Marília. A relação meio ambiente – Meio urbano: do global para o local. In: **Anais VI Encontro Nacional ANPUR**. Brasília: ANPUR, 1995.

SUDHERSA - Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental. **Qualidade das águas interiores do Estado do Paraná - 1987/1995**. Curitiba: SUDHERSA, 1995

TASCHNER, Suzana Degradação ambiental nas favelas de São Paulo. In: **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo: NERU: nº39, 1996

TREMARIN, Adriana. Contradições de uma cidade planejada: Análise do processo de ocupação e verticalização dos setores estruturais norte e sul de Curitiba. **In: IX ANPUR. Anais.** Rio de Janeiro: Anpur, 2001

ULTRAMARI, Clovis e MOURA, Rosa. **O que é periferia**. São Paulo: Brasiliense, 1996

_____ **Metrópole/Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ/INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL/INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Mapa da pobreza de Curitiba**. Curitiba: UFPR, 1997

UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ/ INSTITUTO DE POLÍTICAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS. **Diagnóstico da situação atual da Bacia do Rio Passaúna.** Curitiba: UTP, 1998

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. **Human Development Reports - 2001**. www.undp.org. Acessado em outubro 2001

VAINER, Carlos B. Planejamento e questão ambiental: qual é o meio ambiente que queremos planejar? In: **Anais V Encontro Nacional ANPUR**. Belo Horizonte: ANPUR, 1993.

VALLADARES, Licia; COELHO, Magda. **Governabilidade e pobreza no Brasil** (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995

ANEXO 1: PARÂMETROS DE USO DO SOLO NA APA DO PASSAÚNA - 2000

Zonas	Parâmetros			
	Nº máximo de pavimentos	Dimensão Mínima Do lote	Taxa de Ocupação	Coeficiente de aproveitamento
ZC	Livre	330	33/50 (66%)	5
ZR-OC	2	2.000	3/10	0.4
ZR-1	2	600	½	1
ZR-2	2	360	½	1
ZR-3	3	360	½	1
ZR-4	6	150	½	2
ZR-B ZR-M ZR-AG	2	600	½	1
ZR-SF	2	600	½	1
ZR-U	2	360	½	1
ZR-P	2	600	½	1
ZS-1	2	450	½	1
ZS-2	2	450	½	1
ZES	-	600	½	1
ZT-MF	2	360	½	1
ZT-NC	6	450	½	1
ZT-BR-116	4	450	½	1
ZI	-	600	½	1
ZUM	4	450	½	1
ZE	4	Estabelecido pela CMU	3/10	0.5
Z-COM	2	5.000	2/10	0.4
SE	2	450	½	1
SE-BR-116	6	450	½	1
SE-MF	4	450	½	1
SE-CF	4	450	½	1
SE-WB	4	450	½	1
SE-AC	4	450	½	1
SE-CB	4	450	½	1
CONEC	4	450	½	1.5
SE-CC	6	600	½	5
SC-SF SC-UM	2	450	½	1
SE-NC	Livre	450	½	2
SEI	4	450	½	1
SEHIS	2	360	½	1
SE-LE	4	450	½	1

FONTE: COMEC/GOVERNO DO PARANÁ: **Relatório Parcial da Atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Passaúna.** Curitiba: COMEC/SOGREAH/COBRAPE, junho 2000.

... vai longe o tempo em que eu mesmo acreditava no propalado arranjo universal ... e hoje, se ponho o olho fora da janela... ainda fico espantado com este mundo simulado que não perde essa mania de fingir que está de pé.

Raduan Nassar. **O Ventre Seco**

CAPÍTULO 4 – O PLANEJAMENTO RACIONAL E O ESPAÇO DAS DESIGUALDADES

4.1 PLANEJAMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE

A urbanização da sociedade tem sido objeto de numerosos estudos, constituindo-se o seu controle a meta principal das práticas e políticas de planejamento urbano desenvolvidas por todo o mundo[166]. Uma recuperação histórica dessas práticas permite perceber como, desde as primeiras iniciativas até hoje, foram se modificando as variáveis que definem seus objetivos[167].

A busca de meios de controle do crescimento urbano apareceu como necessidade a partir da segunda metade do século XIX. Este período se caracterizou por um grande crescimento demográfico nas cidades, conseqüência da revolução industrial e do desenvolvimento da economia capitalista, essencialmente industrial e urbana.

A dificuldade de governar as cidades frente ao crescimento acelerado que apresentavam exigiu do poder público a proposição de procedimentos e normas voltados para a organização do espaço urbano. Surgiram, então, as primeiras iniciativas de planejamento urbano. Conforme Relph, considera-se que o planejamento surgiu "*como reação contra a industrialização, que tinha gerado enormes desigualdades nas condições de vida ao explorar com fins lucrativos tudo o que não tinha de ser pago diretamente, como a habitação, o ar, a água e a saúde dos trabalhadores*" [168].

Inicialmente, o objetivo principal do planejamento era melhorar as condições sanitárias nas zonas de habitações urbanas, sendo que o controle do espaço físico foi exercido durante muito tempo pelas autoridades sanitárias. A cidade era vista como um mal em si, gerador de deterioração "física e moral" dos habitantes, associada à desordem do entorno físico, tráfego, acessos e condições de moradia. O controle passou

[166] A esse respeito Horacio Torres apresenta uma interessante discussão, ao abordar as transformações no enfoque dos estudos urbanos relacionando-os com as mudanças de paradigmas sociais. TORRES, Horacio. El origen interdisciplinario de los estudios urbanos. In: **Anais do Seminário Internacional.** Vaquerías,Argentina: outubro 1996.

[167] Não é objetivo desse trabalho discorrer sobre a história do urbanismo, como subsídio à discussão desse tema ver: CHOAY, Françoise. **O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1979; BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Campinas, SP: Papirus, 1990 e BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Editorial Presença, 1987.

[168] RELPH, Edward. **A paisagem urbana moderna**. Lisboa: Edições 70, 1987. p.51

a ser uma necessidade e executado basicamente através de legislação, que determinava as ações imediatas com fins de melhoria das condições de vida.

No início do século XX, além de atuar sobre as condições sanitárias, o planejamento passou a buscar a melhoria dos atrativos urbanos em geral. Ao conceito de ***cidade sadia*** foi acrescentado o de ***cidade bela***, realizando-se grandes projetos de remodelação da paisagem urbana, baseados em critérios de qualidade estética. O crescimento urbano era visto como um fato que, sob certas condições, poderia tornar-se um bem. A certeza de dispor de meios científicos e técnicos para controlar a urbanização gerou planos de ordenação urbana, que propunham soluções e faziam previsões para o futuro. Sendo os problemas urbanos considerados como uma questão de ciência, eles teriam objetividade e podiam ser traduzidos em normas. Estas eram aplicadas em reformas do espaço da cidade, necessárias para a melhoria da qualidade de vida

A partir da década de 60, a prática do planejamento urbano foi integrada à política. As condições do espaço físico continuavam sendo importantes, mas eram consideradas como manifestações de problemas sociais e econômicos. O planejamento passou a ter como meta o "bem estar da população", traduzido como eficiência dos serviços públicos, e assumiu um caráter centralizador, voltado para o atendimento dos conflitos urbanos entre os diversos agentes reconhecidos como "construtores" da cidade.

Na segunda metade da década de 60 e na de 70, o planejamento voltou-se para a questão metropolitana, concentrando-se nas grandes estruturas de desenvolvimento. As estratégias de intervenção baseavam-se em investimentos no setor de transportes e equipamentos públicos, considerados indutores do desenvolvimento e propulsores de melhoria nas condições de vida urbana.

Durante os anos 80 o enfoque do planejamento centrou-se na gestão urbana e no governo municipal, discutindo-se os novos agentes participantes desses processos, especialmente dentro dos movimentos sociais urbanos, e sua capacidade de articulação para consecução do objetivo de melhoria da qualidade de vida na cidade. Neste período, a temática ambiental aparece claramente como questão.

O início da década de 90 é marcado pela crise dos movimentos sociais que caracterizaram a década anterior. O planejamento passou a privilegiar a abordagem da

cidade à escala metropolitana bem como sua inserção nos novos espaços econômicos de caráter regional e mundial. Surgem os "planos estratégicos", que, com o objetivo central de melhoria da qualidade de vida, propõem atuações em âmbitos regionais, a partir da identificação das potencialidades municipais e regionais e da incorporação de projetos e realizações de empreendimentos urbanos de grande magnitude e alto impacto sobre a imagem da cidade. A partir desse período, a temática do meio ambiente foi inserida de forma categórica no planejamento, individualizada em relação aos aspectos gerais tratados nas propostas de intervenção urbana.

Enfim, podemos verificar que, apesar da variação dos temas, a preocupação central do planejamento urbano, e mesmo a razão de sua origem, sempre esteve associada à busca da melhoria da qualidade de vida, vinculada à qualidade do entorno urbano. Para atender a esse objetivo, a ação do planejamento tem se voltado para intervenções em situações físicas concretas, definindo-se padrões e parâmetros técnicos adequados para a obtenção dessa qualidade.

Embora o planejamento urbano sempre tenha tratado do meio físico, historicamente este nem sempre aparece claramente como objeto central. Isto só vai ocorrer a partir da década de 80 quando a temática ambiental passou a ser considerada como "questão" e o espaço urbano passou a ser tratado como "ambiente urbano". A partir de então, a discussão sobre melhoria da qualidade de vida, objetivo central do planejamento, passou a incorporar elementos relacionados ao ambiente (áreas verdes, saneamento, disposição de resíduos, poluição).

4.2 BREVE HISTÓRICO DO ZONEAMENTO URBANO

Desde o início do século XX, o zoneamento do uso do solo tem sido utilizado para disciplinar a ocupação do espaço urbano, na medida em que se considera esse ordenamento essencial para garantir a qualidade de vida nas cidades.

De acordo com Feldman[169], o formato de zoneamento hoje predominante refere-se ao que Basset [170] denominou zoneamento compreensivo: o território da cidade é

[169] FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo:FAUUSP, 1996

[170] BASSET, Edward et alli. Model law for planning cities, counties and states. In: FELDMAN. Sarah. **Op. Cit.**

dividido em áreas(zonas) para as quais são estabelecidos parâmetros de aproveitamento dos terrenos, diferenciados para cada zona. Esses parâmetros referem-se a três aspectos: ***uso***, ***densidade*** e ***altura*** dos edifícios que podem ser construídos nos terrenos.

Para apresentar a origem do zoneamento urbano, baseamo-nos no livro de Mancuso, ***Las experiências del zoning***[171]. Não vamos tratar aqui da prática do zoneamento em outros países, pois consideramos bastante ilustrativo o trabalho citado, uma vez que apresenta as condições da origem do zoneamento, na Alemanha, até sua chegada nos Estados Unidos, graças a qual logra grande difusão[172]. Entendemos que a maneira pela qual Mancuso discorre sobre o processo de transformação do zoneamento alemão a partir de sua difusão é fundamental para a compreensão da prática de zoneamento desenvolvida no Brasil.

Surgido na Alemanha ao final do século XIX, com a função de organizar as atividades urbanas, o zoneamento ganhou notoriedade no período pós-primeira guerra. Em um contexto de crise econômica, o zoneamento assumiu o caráter de método para projetar cidades, convertendo-se em elemento fundamental dos planos de intervenção urbana. Nesse caso, priorizava-se o aspecto funcionalista do zoneamento, adotando-se esse instrumento como base para organização da cidade, tanto do ponto de vista técnico/estrutural como compositivo/formal: eram definidos parâmetros para controle de densidade, iluminação e ventilação e melhoria das habitações.

Frankfurt foi a primeira cidade a adotar esse novo instrumento urbanístico. Em 1891 foi elaborado um primeiro plano de zoneamento, aplicado a todo o território municipal. Este zoneamento inicial era bastante esquemático, mas abriu caminho para a difusão do novo instrumento, o qual nos vinte anos seguintes, foi aperfeiçoado, adotado e aplicado nas maiores cidades alemãs: Dusseldorf, Munich, Dresden, Breslau, Sttuttgart, Leipzig e Colonia.

No fim do século XIX, o zoneamento expandiu-se para o resto do mundo, sendo que nos Estados Unidos, onde teve grande repercussão após a elaboração da legislação de Nova York, em 1916, ele assumiu características distintas do modelo alemão.

---

[171] MANCUSO. Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980

[172] Para aprofundar a temática da história do zoneamento ver: TAFURI,M. **Proyecto e utopia**. Lisboa: Editorial Presença, 1985; PANERAI,P et alli. **Elementos de analisis urbano.** Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Administración local, 1983; ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**. Lisboa; Edições Cosmos, 1977. BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Editorial Presença, 1987; CHOAY, F. **O urbanismo. Utopias e realidades. Um antologia**. São Paulo: Perspectiva,1979

Na concepção inicial do zoneamento, na Alemanha, este estava vinculado a um processo global de planejamento, que tinha como objetivo a construção da cidade "eficiente, bela e ordenada" [173]. Inserido em um plano urbano, o zoneamento seria um instrumento que garantiria: uma racional provisão de serviços públicos, a manutenção da qualidade das áreas residenciais e o controle do valor do solo.

Na versão americana, o *zonning* nem sempre estava articulado a um plano; muitas vezes, passava a ser o próprio plano. Nesse processo, predominavam os interesses imobiliários locais, sendo que a aplicação dos parâmetros do zoneamento concentrava-se nas áreas mais desenvolvidas da cidade, com maior pressão de valorização.

De acordo com Feldman[174], o *zonning* americano desenvolveu-se sem uma formulação teórica, contendo sempre objetivos de caráter econômico e político-social, mas priorizando componentes técnico-operativos.

Mancuso[175] justifica o aparecimento do zoneamento na América da seguinte maneira: constitui-se em instrumento que possibilita, pelo menos, dois resultados: proteger os investimentos efetuados sobre áreas urbanizadas, mediante normas que tornam estáveis as características presentes nessas áreas; e estabelecer garantias para novos investimentos mediante definição antecipada das características de uso e densidade das áreas em que se pretende investir no futuro. O zoneamento funcionaria, portanto, como um mecanismo capaz de controlar os conflitos presentes no processo de produção do espaço urbano, fazendo com que o processo passe a funcionar de modo "ordenado".

Tomando como referência os trabalhos de Mancuso e Feldman, as principais diferenças entre as experiências alemã e americana na prática do zoneamento estão sintetizadas no quadro a seguir:

[173] MANCUSO. Franco. **Op. Cit.** p.333
[174] FELDMAN, Sarah. **Op. Cit**
[175] MANCUSO. Franco. **Op. Cit.**

Quadro 19: Características do Zoneamento na Alemanha e Estados Unidos

Alemanha	Estados Unidos
• referência a um modelo global de cidade	• pequenas disposições locais, para proteção das construções residenciais e do valor do solo
• problemas urbanos são considerados como fonte de tensão social	• problemas urbanos são considerados como fator de distúrbio econômico para o mercado de terra
• suporte técnico para políticas de intervenção de amplo espectro	• instrumento isolado, desvinculado de políticas urbanas
• zoneamento operado por estrutura administrativa com poder para intervir na cidade	• zoneamento operado por grupos isolados, vinculados a interesses econômicos locais, sem relação com estruturas políticas federais

FONTE: Organização da autora a partir de FELDMAN, Sarah. **Op. Cit** e MANCUSO, Franco. **Op. Cit.**

A observação do quadro acima permite-nos concordar com Mancuso, para quem nas razões da origem do zoneamento na Alemanha predominam aspectos político-sociais, enquanto que nas razões que permitiram sua difusão para os Estados Unidos predominam aspectos econômicos.

Por sua vez, ao nos aproximarmos da experiência brasileira, vamos verificar que a prática de zoneamento aqui desenvolvida seguiu mais as motivações americanas do que as razões que levaram à sua origem na Alemanha.

No Brasil, o fortalecimento do zoneamento como instrumento do planejamento urbano ocorreu a partir do final da década de 50, coincidindo com a expansão da indústria automobilística e a intensificação dos movimentos migratórios e do processo de urbanização. Essa dinâmica do desenvolvimento, sob os moldes capitalistas, estava impregnada da racionalidade da modernidade, que nós já apresentamos como caracterizada pelo predomínio da eficiência tecnológica e objetividade científica. Nesse caso, o zoneamento veio atender, perfeitamente, aos princípios dessa racionalidade ao simplificar a cidade, dividindo-a em poucos elementos (zonas), com características pré-definidas, mais facilmente compreendidas.

Conforme Feldman[176], a ascensão da legislação de uso do solo urbano no Brasil como principal instrumento do planejamento foi favorecida pelo início, desde os anos 30, da prática de princípios de administração pública que invocavam a perspectiva de

[176] FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: **ANAIS VIII ANPUR**. Porto Alegre: Anpur, 1999

uma administração desvinculada da política e de um planejamento como técnica. Esses novos princípios estariam vinculados à teoria administrativa americana do *scientific management school*. Aí se comprovaria, mais uma vez, a influência no Brasil do zoneamento praticado nos Estados Unidos.

As razões do êxito do zoneamento no Brasil são as mesmas que justificam sua difusão em outros países e se assentam, conforme bem coloca Mancuso, no fato do zoneamento permitir a organização de um *sistema de reglas bastante sencillo pero suficientemente detallado, facilmente transmisible, convincente por su racionalidad hasta el punto de poderlo considerar como válido desde el punto de vista científico y, en consecuencia, neutral desde el punto de vista ideológico, y tal que pueda ser empleado con facilidad por todos aquellos que se encuentran en la condición profesional de deber ocuparse de la proyectación y la gestión de la ciudad*[177].

Apesar das intenções expressas do zoneamento em melhorar as condições de vida urbana, verificamos que a cidade contemporânea, planificada mediante o zoneamento apresenta grandes contradições: desqualificação do espaço urbano devido à especialização formal e tipológica; hierarquização entre o centro e periferia; segregação espacial da população de acordo com seus rendimentos. E concordamos, então, com Mancuso quando ele coloca que muitos desses efeitos problemáticos atribuídos ao zoneamento correspondem, na verdade, aos objetivos que se pretendia alcançar com sua utilização; não devem ser considerados como resultados inesperados, mas sim como os resultados possíveis da aplicação desse instrumento. A razão da afirmação é que a utilização do zoneamento foi interpretada, na sua difusão pelo mundo e, em especial no Brasil, como aplicação de um instrumento com fins unicamente urbanísticos, baseado em critérios científicos de funcionalidade e, por isso, caracterizado pela neutralidade sócio-política.

Vemos, assim, que ocorreu uma gradual ocultação dos objetivos do zoneamento. No seu surgimento, na Alemanha, ele tinha objetivos de ordenação sócio-política e atuava neste sentido. Não era, nem propunha neutralidade; aplicado por um poder administrativo instituído, dele incorporava interesses e disputas. Ao expandir-se para a América, aos propósitos de organização urbana foram somadas motivações econômicas de maior racionalidade do solo. E, gradualmente, os objetivos iniciais, contidos na sua origem alemã, ficaram ocultos; o zoneamento passou a ser considerado um instrumento

técnico e neutro, assumindo esse caráter na maioria dos países onde é praticado. Entretanto, sendo que o zoneamento pretende organizar os usos da cidade, e, portanto, a espacialização das práticas dos diversos agentes que atuam no urbano, inevitavelmente vai ter de enfrentar os conflitos entre ações com fins divergentes. Diante desses conflitos, ele não será, e nem poderá ser, neutro.

Neste sentido é que podemos entender porque o zoneamento, apesar de seus propósitos de melhorar a organização da cidade, tem fortalecido o padrão de segregação social do espaço. O modelo de cidade que o zoneamento postula é resultado do contexto político e econômico da cidade onde ele é utilizado, o modelo dominante de cidade capitalista, o qual, como já demonstrado, é tipicamente segregacionista.

Desse modo, a cidade contemporânea não é um desvio irracional dos ideais do planejamento baseado no zoneamento, mas apenas a expressão espacial dos objetivos ocultos desse instrumento: a racionalização do espaço para atender aos interesses econômicos. E, nesse caso, como bem coloca Mancuso, essa racionalização reduz a cidade *a un factor exclusivo y dominante, el del suelo, en tanto elemento sujeto, más que ningún outro, a los mecanismos de mercado.*[178]

Diante disso, podemos afirmar que o zoneamento urbano, principal instrumento de planejamento utilizado no Brasil, tem contribuído para reforçar a segregação sócio-espacial. Ao estabelecer critérios para parcelamento e ocupação do solo, de maneira a atender aos interesses do capital, o zoneamento interfere nos preços dos imóveis. Com isso, o modelo de cidade postulado pelo zoneamento somente seria gerador de uma cidade igualitária se toda a população tivesse o mesmo acesso aos recursos financeiros. Essa, entretanto, não é a cidade real. Nesta, predomina a desigualdade de rendimentos e, portanto, a desigualdade de oportunidades.

4.3 A REGULAÇÃO DO USO DO SOLO URBANO NO BRASIL E A INSERÇÃO DA TEMÁTICA AMBIENTAL

A discussão sobre regulação do uso do solo ganhou destaque nos anos recentes, especialmente após a elaboração da Agenda 21[179], que ressaltou a importância da

[177] MANCUSO, Franco. **Op. Cit.** p.328
[178] MANCUSO, Franco. **Op. Cit.**p.19
[179] Conforme já explicitado, a Agenda 21 consiste em um plano de ação global adotado pela comunidade internacional a partir da Conferência sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992

legislação para o desenvolvimento urbano. A reforma das legislações urbanas passou a ser considerada pelas organizações internacionais como uma condição para reverter o caráter excludente da urbanização nos países em desenvolvimento, bem como para permitir uma ação efetiva de controle do crescimento da ilegalidade urbana.

Conforme coloca Feldman[180] a legislação urbanística brasileira, de modo geral, tem sido construída segundo o princípio de que tudo deve ser controlado, de forma indiscriminada, cabendo ao poder público a exclusividade dessa ação. Na prática, isso tem significado que os padrões predominantes de ocupação da cidade estão distantes daqueles impostos pela legislação, colocando na ilegalidade a maior parcela dessas ocupações. A legislação atende apenas a setores restritos da cidade - em geral os mais valorizados - onde prevalecem os interesses de segmentos do mercado imobiliário.

De acordo com Lungo e Baires[181], as cidades dos países em desenvolvimento se caracterizam pela existência de uma dramática separação entre áreas residenciais de população de alta renda e áreas da população pobre. Esse padrão de ocupação está relacionado com as práticas de gestão urbana que, em geral, se baseiam na divisão funcional do espaço. Mediante utilização do instrumento do zoneamento, a regulação do uso do solo apresenta como limitação seu grau de abstração e generalização; é aplicado sobre diferentes, complexas e dinâmicas realidades urbanas um conjunto padronizado de normas, que não considera a diversidade sócio-espacial. Esta situação explica a obsolescência da maioria das normas urbanas correntes, bem como a sua não aplicação.

No âmbito do planejamento urbano, no Brasil, a Lei de Uso e Ocupação do Solo tem sido o instrumento mais sistemático e permanente de regulação pública do solo urbano. Inseridos nesta lei estão vários instrumentos de controle da ocupação, tendo como referência principal o zoneamento, segundo o qual o território da cidade é dividido em áreas(zonas) para as quais são estabelecidos parâmetros legais de aproveitamento dos terrenos, diferenciados para cada zona. Estes parâmetros, em definitivo, definem o potencial construtivo de cada terreno da cidade, e, com isso, interferem diretamente nos preços desses terrenos.

---

[180] FELDMAN, Sarah. Formas de controle de usos/regulação. In: **Seminário políticas públicas para o manejo do solo urbano: Experiências e possibilidades. São José dos Campos, agosto: 1996.Anais.** São Paulo: Instituto Pólis, 1996

[181] LUNGO, Mario e BAIRES, Sonia. Socio-espatial segregation and urban regulation in Latin American cities. **Seminar "Segregation in the City"**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

A Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo atua sobre a dinâmica de ocupação da cidade de duas formas: primeiro, orienta a expansão da ocupação, ao estabelecer as áreas passíveis de densificação, e, por isso, mais convenientes sob o ponto de vista econômico; e, segundo, define o padrão sócio-econômico de ocupação da cidade, ao estabelecer dimensões mínimas dos terrenos e usos permitidos nas diversas zonas urbanas, fatores determinantes dos preços dos imóveis e, por decorrência, do padrão de renda predominante entre seus usuários. Alterações na lei de uso do solo podem significar: 1) incremento de renda para o grande proprietário, quando há expansão do perímetro e o solo rural transforma-se em urbano, e 2) incremento de renda para o pequeno proprietário, quando há mudanças no zoneamento, com permissão de aumento do potencial construtivo dos imóveis.

Para a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, a qualidade ambiental está associada a densidades de ocupação, afastamentos mínimos das edificações, alturas máximas, taxas de áreas livres e compatibilidade de usos. A ação da lei sobre a dinâmica da cidade tem também resultados ambientais importantes: controle da utilização de áreas ambientalmente frágeis; permissão ou restrição à alta densidade populacional em áreas urbanas específicas; incentivo ou restrição à expansão da malha urbana sobre áreas de uso rural.

Após essa discussão sobre a lei de zoneamento do uso do solo, abordaremos a seguir outros instrumentos que, juntamente com ele, configuram o arcabouço legal para regulação do uso do solo no Brasil.

As diretrizes definidas pela política urbana no Brasil, seja na instância Federal, Estadual ou Municipal, são operacionalizadas mediante a implementação de instrumentos legais, que regulamentam a consecução dos objetivos da política em cada âmbito de governo. Apresentamos aqui um conjunto de leis e decretos, cujo conteúdo tem relação direta com o uso do espaço urbano e a qualidade ambiental. O objetivo é analisar como esses instrumentos legais, dentro de sua especificidades, abordam a problemática ambiental, em sua relação com o uso do solo.

Os instrumentos legais selecionados partem do âmbito federal e chegam no Município de Curitiba, como exemplificação das esferas legais que incidem sobre o controle do uso do solo urbano, e estão expostos no Quadro 20, indicando-se os artigos

que tratam especificamente da questão do uso do solo e a forma de abordagem/compreensão dos problemas ambientais.

Quadro 20: Instrumentos Legais e Problemas Ambientais

TÍTULO	ESFERA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988	Federal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
CAPÍTULO II – Da Política Urbana A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Estabelece alguns instrumentos dessa política, tais como: • Plano Diretor Municipal – obrigatório para cidade > 20.000 hab.; • Parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública • Usucapião urbano	182
CAPÍTULO VI – Do Meio Ambiente • Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações	225
PROBLEMAS AMBIENTAIS • Relacionados a usos inadequados do solo urbano e ao não cumprimento da função social da cidade • Gerados por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sendo este associado aos seguintes elementos: ecossistemas, fauna e flora, recursos naturais, patrimônio genético, espaços territoriais com atributos especiais	

TÍTULO	ESFERA
LEI FEDERAL 6766/79 - Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (alterada pela Lei n°9785/99)	Federal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
• Estabelece a infra-estrutura básica que deve ter os loteamentos: escoamento águas pluviais; iluminação pública; redes de esgoto sanitário, abastecimento de água e energia elétrica; vias de circulação • Para os loteamentos de interesse social as redes podem sem implantadas soluções não convencionais para o esgotamento sanitário e a energia elétrica	2°
• Define onde não será permitido o parcelamento do solo nas cidades: - terrenos alagadiços ou sujeito à enchentes; aterrados com materiais nocivos à saúde; com declividades iguais ou superiores à 30%; onde as condições geológicas sejam desfavoráveis à edificação e localizados em áreas de proteção ambiental ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis.	3°
• Estabelece requisitos mínimos para loteamentos: – área de circulação, equipamentos, espaços livres serão proporcionais à densidade de ocupação prevista por plano diretor municipal – área mínima de 125 m2 – faixa non aedificandi 15m de cada lado: águas correntes e dormentes, rodovias, ferrovias e dutos	4°

• Estabelece a documentação e procedimentos necessários para aprovação de loteamentos;	Capítulo III
• Permite à Prefeitura Municipal regularizar loteamentos em desacordo com a legislação, cobrando o loteador as despesas efetuadas	40

PROBLEMAS AMBIENTAIS

- Gerados pelo parcelamento e ocupação de áreas inadequadas, conforme definição do Art. 3°
- Gerados pela não provisão da infra-estrutura básica

TÍTULO	ESFERA
ESTATUTO DA CIDADE - Lei Federal n° 10.257/2001 - ver Capítulo V	Federal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
• 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	1°
• A política urbana deve ter por base, entre outros itens: - garantia do direito a cidades sustentáveis; - gestão democrática da cidade; - desenvolvimento urbano planejado como forma de evitar efeitos negativos sobre meio ambiente; - oferta de infra-estrutura adequada; - bens e serviços compatíveis com sustentabilidade ambiental; - justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização; - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; - regularização fundiária para população de baixa renda; - simplificação das normas de edificação e parcelamento do solo.	2°
• Define como instrumentos de política urbana, entre outros: - planos de desenvolvimento; - planejamento municipal; - institutos jurídicos, tributários e financeiros; - estudo de impacto ambiental e de impacto de vizinhança	4°

PROBLEMAS AMBIENTAIS

- usos do solo que ameacem qualidade do meio ambiente natural ou construído;
- efeitos negativos do crescimento urbano;
- poluição e degradação do ambiente;
- produção e consumo de bens que levem à insustentabilidade ambiental;
- adensamento populacional sem controle;
- ventilação e iluminação inadequadas;
- ameaças à paisagem urbana e patrimônio cultural;
- geração de demanda por transporte e sistema viário

TÍTULO	ESFERA
LEI ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - Lei Estadual n°456/90	Estadual
CONTEÚDO	**ARTIGO**
SEÇÃO II – Assentamentos urbanos - estabelece que os assentamentos urbanos devem seguir normas urbanísticas referentes a: - não ocupação de mananciais; lançamento de esgotos; disposição de lixo; ocupação declividades; não ocupação áreas inundáveis	66
CAPÍTULO II – Estudo Prévio e Declaração de Impacto Ambiental - estabelece normas para elaboração EIA-RIMA	88

- de acordo com a lei, o EIA é condição para licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente - entre estas atividades estão algumas com possíveis de localização na zona urbana ou proximidades: - aeroportos; - obras hidráulicas: drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, saneamento - aterros sanitários e destino final de lixo - projetos urbanísticos e loteamentos acima de 100 ha, ou menores quando em áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental	

PROBLEMAS AMBIENTAIS

- tudo que ponha em risco meio ambiente ecologicamente equilibrado
- MEIO AMBIENTE = recursos hídricos; solo e subsolo; relevo; flora e fauna; ar
- todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que supõe os seguintes direitos:
  - I – boa qualidade de vida e saúde física;
  - II – informação sobre qualidade e disponibilidade dos recursos ambientais;
  - III – informação sobre impactos ambientais de obras e atividades potencialmente perigosas à saúde e à estabilidade do meio ambiente;
  - IV – acesso à educação ambiental;
  - V – acesso a monumentos naturais e áreas protegidas

TÍTULO	ESFERA
LEI ESPECIAL DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS DA RMC - Lei nº12.248 de 31/7/99	Estadual
Lei estadual que estabelece parâmetros para gestão e proteção dos mananciais da RMC	ARTIGO
CONTEÚDO • Cria Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC, integrado por: - Conselho Gestor dos Mananciais da RMC (CGM) – elaborar políticas públicas acerca da qualidade ambiental das áreas de proteção de mananciais da RMC; - UTPs, compostas pelas sub-bacias contribuintes dos mananciais de interesse da RMC; - Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial em áreas de Proteção de Mananciais (PPART); - Fundo de Preservação Ambiental da RMC	2°
PROBLEMAS AMBIENTAIS - vistos como ameaças à preservação dos mananciais, relacionadas ao uso do solo - problemas ambientais = condições sanitárias críticas	8°

TÍTULO	ESFERA
DECRETO ESTADUAL nº 458/1991 - Institui Área de Proteção Ambiental - APA Estadual do Passaúna	Estadual
CONTEÚDO	**ARTIGO**
• Estabelece como objetivo da APA a conservação da qualidade ambiental e dos sistemas naturais, em especial a qualidade e quantidade da água para abastecimento público • Estabelece medidas e instrumentos para gerenciar conflitos de uso do solo	2°

• Define tipologia de zonas do zoneamento ecológico-econômico	3°

PROBLEMAS AMBIENTAIS

- instalação de atividades industriais potencialmente poluidoras
- degradação da qualidade da água do manancial provocada por atividades extrativas minerais ou pelo uso de agrotóxicos
- erosão das terras ou assoreamento dos cursos d'água causados por atividades inadequadas
- alteração das condições ecológicas locais

TÍTULO	ESFERA
LEI MUNICIPAL n° 7833/91 - Política Municipal de Meio Ambiente em Curitiba	Municipal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
A política ambiental no Município tem com o objetivo manter ecologicamente equilibrado o meio ambiente, sendo este associado aos seguintes elementos: ecossistemas; solo, água; ar; flora; fauna; recursos naturais; recursos genéticos; patrimônio arquitetônico, urbanístico, paisagístico, histórico, cultural e arqueológico	

PROBLEMAS AMBIENTAIS

- Atividades e usos que ponham em risco a vida humana ou recursos ambientais;
- Poluição atmosférica, hídrica, sonora e estética;
- Contaminação do solo;
- Insalubridade dos espaços urbanos e edificações;
- Ocupação desordenada do solo;
- Riscos à saúde ambiental;
- Lançamento de materiais que possam prejudicar o gozo e a segurança da propriedade e as atividades da coletividade;
- Saneamento básico inadequado;
- Coleta e destinação de resíduos sólidos feitas de forma inadequada;
- Ocupação irregular das áreas de fundo de vale.

TÍTULO	ESFERA
LEI MUNICIPAL DO ZONEAMENTO , USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA - Lei 9800/2000	Municipal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
• Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba	2°
• Define como objetivos da política urbana, entre outros: - geração de emprego e renda; - compatibilização uso solo x sistema viário x transporte coletivo; - ocupação ordenada do solo; - recuperação áreas periféricas; - preservação da escala da cidade; - preservação do patrimônio cultural, paisagístico e ambiental; - gestão urbana participativa.	3°
• Classifica os usos do solo	34,35
• Classifica natureza das atividades a serem implantadas na cidade: - perigosas: riscos à saúde e à propriedade; - incômodas: poluição sonora, atmosférica e tráfego; - nocivas: riscos à saúde e ao meio ambiente; - adequadas: compatíveis com a qualidade ambiental	36
• Define como empreendimentos de impacto aqueles que possam causar impacto ou alteração no ambiente natural ou construído ou sobrecarga na capacidade de atendimento de infra-estrutura	37

• Institui o instrumento da transferência de potencial construtivo como principal incentivo à proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental, sendo este definido como conjunto de bens cuja proteção seja de interesse público, tais como: - unidades de interesse de preservação; - unidades de conservação; - anel de conservação sanitário-ambiental; - áreas verdes • a TPC é o principal instrumento de política urbana previsto pela lei, considerado como potencialmente indutor da adequada ocupação urbana	43
• Estabelece afastamentos mínimos entre as edificações, como forma de controle da salubridade urbana	48 e quadros anexos à lei
PROBLEMAS AMBIENTAIS - iluminação, insolação e ventilação inadequadas dos imóveis urbanos; - congestionamento de tráfego de veículos; - densidade populacional inadequada; - instalação de atividades incompatíveis com vizinhança; - poluição atmosférica, hídrica, sonora e visual decorrente de usos inadequados do solo.	
TÍTULO	**ESFERA**
DECRETO MUNICIPAL N° 193/2000 - Regulamenta os usos da Área de Proteção Ambiental do Passaúna	Municipal
CONTEÚDO	**ARTIGO**
• Define os setores da APA e estabelece seus respectivos parâmetros de ocupação	5° e 6°
PROBLEMAS AMBIENTAIS • Instalação e funcionamento de atividade considerada poluidora, no tocante à geração de efluentes líquidos; • Erosão das terras e assoreamento dos cursos d 'água; • Contaminação química das águas	

FONTES: Constituição Federal -1988; Lei Federal 6766/79; Lei Federal 10.257/01; Lei Estadual 456/90; Lei Estadual 12.248/99; Decreto Estadual 458/91; Lei Municipal 7833/91; Lei Municipal 9800/00; Decreto Municipal 193/00.

O resgate desse conjunto de leis e decretos pretende demonstrar a existência no Brasil de um acervo normativo abrangente no que diz respeito ao tratamento das questões ambientais urbanas. De fato, do nível federal, do qual a Constituição é o melhor representante, ao nível municipal, encontramos um conjunto de leis que parecem conter em seus princípios e regras a problemática ambiental urbana.

Ao reconhecermos esse acervo legal nossa preocupação volta-se, então, para o profundo contraste entre a vigência desse acervo e o incremento da ilegalidade urbanística e ambiental no Brasil. De fato, como já apresentado no Capítulo II, a ilegalidade urbanística atinge mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras. Somados a esses 50% podemos adicionar outros tantos casos em que a ilegalidade se refere ao desrespeito ao meio ambiente. Diante dessa situação a questão

que se coloca, sob a ótica jurídica, são as razões que determinam essa ilegalidade. Sob o ponto de vista social, a questão está nas conseqüências dessa ilegalidade.

Como coloca Maricato[182], *não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil...* Por isso, consideramos que a análise da razões da ineficácia da legislação garantir a qualidade do ambiente urbano deve ter como suporte a compreensão da natureza do processo de elaboração dessas leis. Nesse caso, a existência de tantas leis que abordam a temática ambiental-urbana no Brasil parece indicar que a elaboração das mesmas tem se configurado como uma ação técnico-jurídica. Entretanto, como já afirmamos anteriormente, a gestão normativa do desenvolvimento urbano não é uma ação baseada em critérios exclusivamente científicos e, por isso, caracterizado pela neutralidade sócio-política. A normatização de práticas sociais, decorrente da implementação de uma legislação voltada para a questão ambiental-urbana, suscita, permanentemente, o conflito entre interesses divergentes. A gestão desses conflitos, e não sua negação, deve estar no centro das ações legislativas, e, por isso, essas ações não são, e nem poderão ser neutras.

4.4 O PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA

O processo de planejamento urbano em Curitiba teve início na década de 40, quando o urbanista francês Alfred Agache elaborou o Plano Diretor de Urbanização de Curitiba – Plano Agache. Conforme Pereira[183] *este plano apresentava uma abordagem físico-territorial, tendo como objetivo principal ordenar o crescimento urbano através de normas técnicas de controle. Seu conteúdo refletia a concepção urbanística da cidade clássica, radiocêntrica, propondo uma setorização em zonas funcionais, interligadas por um sistema de vias radiais e perimetrais. As zonas foram classificadas em: militar, esportiva, abastecimento, educação, industrial e centros de lazer.*

[182] MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 p.147

[183] PEREIRA, G. **Planejamento urbano e qualidade de vida: reflexão a partir de um bairro de Curitiba**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1993 p.23

A implementação do Plano Agache supunha uma série de intervenções físicas na cidade, como forma de consolidar as diretrizes propostas. Foram previstas grandes avenidas que fariam a integração entre zonas urbanas especializadas, dando uma conformação radiocêntrica à cidade. ***(Ver Figura 14 - Plano Agache)***

O crescimento acelerado de Curitiba, aliado à indisponibilidade de recursos financeiros por parte do poder público para execução das obras previstas pelo Plano, fizeram com que este, em pouco tempo, se tornasse obsoleto. Entretanto, foi implementado o zoneamento da cidade contido no Plano, e incluído no Código de Posturas e Obras. A Lei n° 699/53 estabeleceu as seguintes zonas na cidade: comercial principal; comercial secundária; industrial; residencial principal; residencial média; residencial secundária; residencial rural; Centro Cívico; Centro Esportivo e Zona Agrícola.

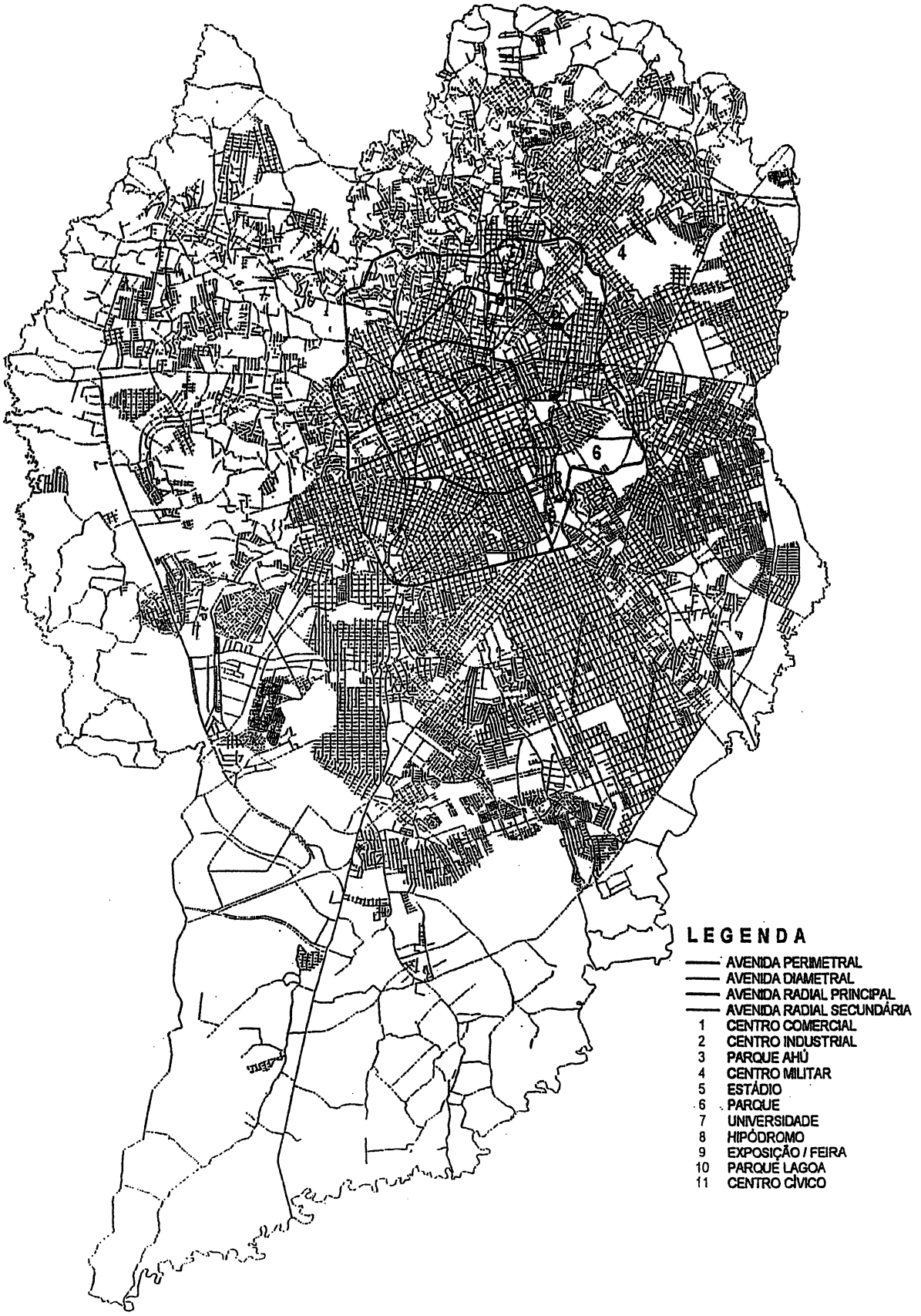
Em 1960, com o objetivo de adaptar o Plano Agache às transformações da cidade, foi aprovado o Plano Piloto de Zoneamento de Uso, o qual estabeleceu nova divisão da cidade, em zonas residenciais, comerciais, industriais e rurais.

No mesmo ano foi aprovada a Lei n° 1908/60, que instituía as unidades de vizinhança, definidas como *agrupamentos urbanos em áreas perfeitamente determinadas, no interior das quais estariam situados os equipamentos e serviços fundamentais à vida de uma coletividade* [184]. Esses elementos fundamentais consistiam em: sistema viário estruturado; escola básica; área verde para recreação pública; legislação de uso e ocupação do solo. Foram, então, definidas 47 unidades de vizinhança com características urbanas e 05 rurais.

Em 1965, o crescimento da cidade tornou necessária uma nova proposta de planejamento, como tentativa de disciplinar a ocupação do solo e minimizar os problemas que pontuavam, tais como os loteamentos irregulares, inundações freqüentes

[184] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997 s/ p.

FIGURA 14 - PLANEJAMENTO EM CURITIBA - PLANO AGACHE



FONTE: IPPUC. Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico. Curitiba: IPPUC, Novembro de 1997.

no centro da cidade, pouca capacidade da rede viária. Foi, então, elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo, de autoria do urbanista Jorge Wilheim, vencedor de um concurso de idéias organizado pela Prefeitura Municipal. ***(Ver Figura 15 – Planejamento em Curitiba)***

O Plano Preliminar continha um diagnóstico sócio-econômico, uma análise da situação urbanística e as diretrizes básicas para o Plano Diretor. A proposta adotava como eixo orientador a manutenção da qualidade de vida em Curitiba definindo-se como objetivos básicos do Plano:

a) mudar a conformação radial de expansão da cidade para uma conformação linearizada, integrando os transportes e uso do solo;
b) descongestionar a área central e preservar o centro tradicional;
c) conter a população de Curitiba dentro dos seus limites físico-territoriais;
d) dar um suporte econômico ao desenvolvimento urbano;
e) *propiciar o equipamento global da cidade* [185].

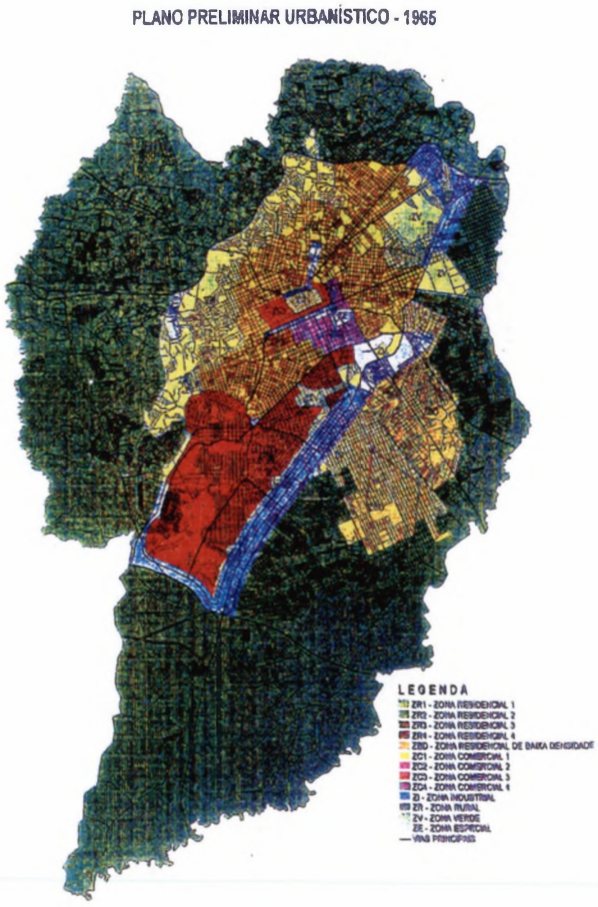
A cada um desses objetivos correspondia um conjunto de diretrizes. Dessa forma, propunha-se o redirecionamento do crescimento mediante a expansão linear a partir de eixos estruturais, tangentes à área central. Para preservação do centro tradicional previa-se a limitação do seu crescimento físico, estimulando-se a instalação nessa área apenas daquelas atividades que atendessem a toda a cidade, bem como aquelas relacionadas à animação cultural. A contenção da população dentro dos limites da cidade seria alcançada a partir da organização dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, evitando-se a conurbação e a dominância da cidade-pólo. Em relação ao suporte econômico, foi proposto o início de um processo de industrialização, para o que foram reservadas algumas áreas. E, finalmente, previa-se uma distribuição de equipamentos na cidade, de forma a descongestionar o centro e garantir o atendimento dos bairros, em termos de educação, lazer, circulação e áreas verdes.

O Plano Preliminar foi debatido com profissionais liberais durante o mês de julho de 1965 e, enviada à Câmara Municipal, a proposta foi votada e sancionada pela Lei n°2828, de 31/07/1966.

A implantação das diretrizes do Plano Diretor foi acompanhada de uma série de intervenções físicas no espaço da cidade, as quais definiram a estrutura urbana até hoje

[185] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Cidade de Curitiba: Inventário 1971/83.** Curitiba: IPPUC, 1983 p.13

FIGURA 15 - PLANEJAMENTO EM CURITIBA - PLANO 1965 E ZONEAMENTO 1966



FONTE: IPPUC. Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico. Curitiba: IPPUC, Novembro de 1997.

vigente e marcaram o período de 1966/75 como uma referência para o planejamento em Curitiba.

4.5 O ZONEAMENTO DO USO DO SOLO EM CURITIBA

A prática do planejamento urbano em Curitiba tem se caracterizado pela centralidade conferida ao zoneamento do uso do solo como principal instrumento urbanístico. Essa característica é evidenciada no texto de documentos oficiais: *Em Curitiba o planejamento urbano utiliza-se do princípio de que a ocupação e os usos na cidade podem ser induzidos, sendo que o adensamento deve ser compatível com a infra-estrutura urbana disponível. Uma vez définido o zoneamento...os parâmetros devem ser monitorados de forma a permitir uma avaliação constante da evolução da cidade* [186]. E, em outro documento, *o zoneamento e uso do solo foi utilizado como um mecanismo de planejamento urbano, visando caracterizar zonas com funções específicas, estabelecendo parâmetros de ocupação de modo a orientar os investimentos e disciplinar as atividades da iniciativa privada, adequando-os aos objetivos propostos pelo Plano Diretor* [187].

Verifica-se, portanto, que ocorreu uma substancial modificação no papel a ser exercido por um zoneamento urbano, confirmando sua proximidade com o zoneamento norte-americano o qual, conforme já comentado, transformou um instrumento do plano no próprio plano. No caso de Curitiba, a adoção do modelo americano está claramente exposta nos documentos oficiais, que afirmam intenção de transformar o zoneamento de *um simples instrumento disciplinador em um poderoso agente de desenvolvimento, catalisador e promotor de efeitos multiplicadores*[188].

O Plano Agache, de 1953, apresentava uma concepção de cidade baseada na sua divisão nas seguintes zonas: setor militar (Bacacheri), esportivo (Tarumã), abastecimento (Mercado Municipal), educação (Centro Politécnico), industrial (Rebouças), administrativo (Centro Cívico) e alguns centros de lazer (São Lourenço, Parque da Cidade e outros mais). Apesar do Plano Agache não ter sido implementado, o

[186] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Curitiba em Dados.** Curitiba: IPPUC, 1996. p.75

[187] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997 s/ p

[188] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Cidade de Curitiba: Inventário 1971/83.** Curitiba: IPPUC, 1983 s/p

zoneamento aprovado em seguida, Lei n° 699/53, manteve a concepção de zonas urbanas especializadas, razão pela qual os espaços mencionados persistem ainda hoje com algumas das características com as quais foram inicialmente organizados.

O Plano Diretor de Curitiba, aprovado em 1966, teve sua implantação norteada pelo zoneamento do uso do solo nele contido, conforme consta em documento do IPPUC: *em 1966 a cidade tinha uma estrutura radial e o Plano Diretor definia a necessidade de linearização.... o zoneamento foi, portanto, uma tentativa de se impedir que essa ocupação tradicional do solo continuasse a ocorrer* [189].

No zoneamento aprovado juntamente com o Plano Diretor de 1966, Curitiba foi dividida em um setor estrutural, cinco zonas residenciais, duas comerciais, duas industriais, além de zonas especiais, de expansão urbana, zona rural e áreas verdes. Esse zoneamento vigorou até 1969, quando ocorreu uma primeira revisão no zoneamento, definindo-se novas zonas residenciais e comerciais, além de disciplinar a ocupação das zonas de expansão, frente ao crescimento da cidade em direção a essas áreas. Em 1972 houve uma nova revisão do zoneamento, em mais uma tentativa de orientar a expansão urbana segundo as diretrizes propostas no Plano de 1966. ***(Ver Figura 15 – Planejamento)***

Na verdade, foi a partir da década de 70 que o Plano Diretor passou a ser efetivamente implantado, mediante a execução de obras físicas de grande porte, que materializaram espacialmente o modelo linear de ocupação, proposto pelo Plano.

O Plano Diretor propunha a consolidação do crescimento da cidade nos sentidos nordeste e sudoeste, o que, na década de 70, foi concretizado com a implantação de eixos viários, denominados vias estruturais, que apresentavam a dupla função de catalizadores de atividades e eixo viário de circulação. Para conciliar essas funções foi concebido um sistema trinário, composto de três vias paralelas: uma via central, com canaletas para o transporte coletivo e pistas de tráfego lento, e duas vias rápidas, laterais a essa via central, de mão única com sentidos contrários. ***(Figura 3– Sistema viário)***

A Lei 5.234, de dezembro de 1975, e seus decretos complementares, definiram novas alterações no zoneamento, além de dar continuidade às propostas de estruturação urbana definidas pelo Plano Diretor. Essa lei limitou a ocupação e adensamento das áreas periféricas, beneficiando as adjacências dos setores estruturais, onde havia sido

[189] Idem s/p

implantado o sistema de transporte coletivo e a infra-estrutura viária. Para tanto, essas áreas foram definidas como Setores Especiais, onde a ocupação foi induzida mediante proposição de parâmetros de aproveitamento dos terrenos que estimulavam as edificações para habitação coletiva em altura, comércio de médio porte e prestação de serviços. A prioridade dada ao adensamento dos setores estruturais fica clara em documento do IPPUC: *em decorrência de sua função relativamente ao contexto global da cidade, como linearizadores de centro tradicional,*(os setores estruturais) *implicaram em um completo redirecionamento do uso do solo, ou seja, todos os demais setores não estruturais terão o seu adensamento limitado, proporcionando-se os maiores estímulos ao adensamento nos setores estruturais. A lei de zoneamento urbano passa a ser orientada segundo esse critério* [190].

A implantação dos eixos estruturais interferiu fortemente na dinâmica de ocupação do espaço da cidade. As obras de infra-estrutura viária e de transporte coletivo, associadas a padrões específicos de ocupação do solo, constituem ainda hoje os elementos definidores da estrutura intra-urbana de Curitiba.

A Lei 5234/75 estabeleceu para a cidade a seguinte divisão, que está espacializada na ***Figura 16***:

- Zonas residenciais – exclusivas e mistas: onde predomina o uso habitacional. São estabelecidas cinco zonas residenciais na cidade;

- Zona de serviço – situadas ao longo das vias de acesso à cidade, predominam atividades ligadas ao tráfego pesado;

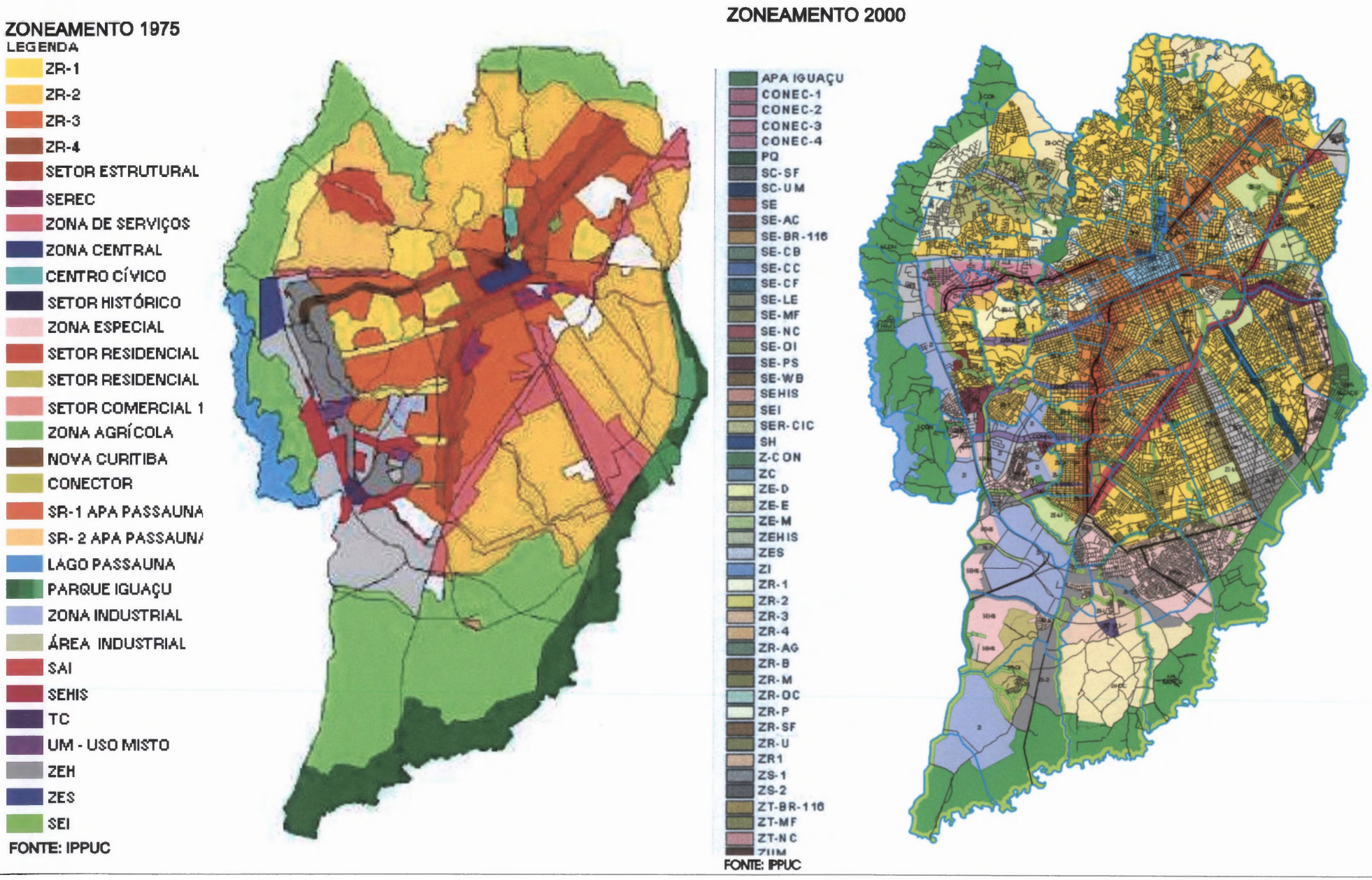
- Zona central – corresponde ao centro tradicional da cidade;

- Zonas especiais – corresponde a áreas onde estão localizados equipamentos urbanos específicos;

- Setores especiais – áreas da cidade cuja ocupação visa consolidar a implementação do Plano Diretor de 1966. Nessa áreas, os parâmetros de ocupação foram definidos por decreto, como detalhamento da Lei n° 5234/75. São eles: setor estrutural; setor das vias conectoras; setor das vias coletoras; setor das vias coletoras de penetração; setor preferencial de pedestres; Centro Cívico; setor das vias de ligação prioritária; setor de Santa Felicidade; setor histórico; Cidade Industrial de Curitiba;

[190] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Projeto Integrado de Circulação e Transporte**. Curitiba, IPPUC, 1975 s/p

FIGURA 16 - ZONEAMENTO DE USO DO SOLO - CURITIBA -1975/2000



Nova Curitiba; setor especial de readequação urbana; setor especial de ocupação integrada; setor especial institucional. Além desses setores foram caracterizados como especiais aquelas áreas que apresentam condicionantes ambientais: setor das áreas verdes; setor dos fundos de vale; área de proteção ambiental do Iguaçu; Parque Bacacheri; área de proteção ambiental do Passaúna;

- Zona industrial – além da Cidade Industrial de Curitiba, onde, de fato, estão concentradas as atividades industriais da cidade, foi admitida a permanência de indústrias madeireiras em uma pequena zona industrial, ao sul da cidade;

- Zona agrícola – corresponde às áreas limítrofes com os demais municípios da Região Metropolitana, onde se desenvolvem atividades ligadas à agricultura.

A divisão da cidade passou a orientar as intervenções públicas, com o zoneamento assumindo um papel de destaque dentro da política de desenvolvimento urbano. De fato, como cita documento do IPPUC, *a política de ordenamento territorial do Município está baseada na Lei 5234/75 e decretos complementares, que dispõem sobre o zoneamento da cidade e ditam coeficientes e usos para cada zona. Essa legislação é ainda um desdobramento e uma adequação do Plano Diretor de Curitiba, de 1966.* [191]

O zoneamento aprovado em 1975 sofreu revisões periódicas que trataram, basicamente, de alterações nos parâmetros de ocupação dos setores especiais, bem como da criação de novos setores. Entre esses, estão os Setores Especiais de Habitação Social, localizados na região sul da cidade, onde foram concentrados os programas habitacionais desenvolvidos na década de 70 e princípios dos anos 80.

As seguidas alterações no zoneamento, aprovadas por decreto municipal, conformaram uma legislação fragmentada, de difícil compreensão, tendo em vista a superposição de vários diplomas legais. Essa situação, aliada ao extravasamento da cidade de Curitiba sobre os municípios da Região Metropolitana, conformando uma grande conurbação, provocou a organização de um grupo de técnicos, vinculados à Prefeitura Municipal, para discutir e elaborar a proposta de uma nova legislação de uso do solo. Esse grupo de trabalho desenvolveu o "Projeto Zoneamento e Uso do Solo", iniciado em 1997 e concluído em 2000, com a aprovação de um novo conjunto de normas legais para regulação do uso e ocupação do solo.

No relatório de trabalho desse grupo[192] é possível confirmar o papel de destaque que, novamente, é atribuído ao zoneamento. No Volume 01 do relatório, Introdução ao Diagnóstico, é apresentado um histórico da evolução do planejamento em Curitiba; o resumo da legislação vigente e uma avaliação dos principais conflitos do zoneamento. São apresentados, também, os objetivos do zoneamento que, posteriormente, foram incorporados ao texto final da lei. Entre eles destacam-se:

- *promover o planejamento eficaz e integrado às políticas de desenvolvimento dos municípios que compõem a Região Metropolitana;*
- *estimular a geração de empregos e renda, incentivando o desenvolvimento de novas vocações;*
- *compatibilizar os mecanismos de implantação do planejamento urbano de forma a garantir a facilidade na compreensão e utilização dos mesmos pela comunidade;*
- *assegurar a participação da comunidade na gestão urbana.*[193]

Podemos verificar, assim, que esses objetivos vão além da abrangência que um zoneamento de uso do solo pode ter, estando relacionados muito mais a um plano de desenvolvimento. Em Curitiba, o instrumento do zoneamento efetivamente constitui o eixo da política urbana, assumindo o papel que, tradicionalmente, cabe a um plano diretor de desenvolvimento. De fato, não é possível que uma lei de zoneamento – instrumento normativo para a ocupação da cidade, por si só, venha a *estimular a geração de emprego e renda,* ou *desenvolver áreas periféricas,* ou ainda *assegurar a participação da comunidade na gestão urbana.* Essas são ações a serem desenvolvidas dentro de um processo de planejamento de âmbito mais geral, do qual a lei de zoneamento constitui-se apenas um dos instrumentos.

A atual lei de zoneamento de uso do solo de Curitiba – Lei n°9800/00, foi aprovada em março de 2000 e o respeito às diretrizes do Plano Diretor de 1966 é considerado o ponto central dessa nova legislação, conforme coloca Bindo, supervisor de planejamento do IPPUC, em artigo que comenta a nova lei: *Curitiba tem uma nova legislação de zoneamento do solo. Aprovada pela Câmara dos Vereadores no final do ano passado e em vigor desde o dia 4 de abril, a lei significa a maior reformulação nas*

[191] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano de Curitiba.** Curitiba: IPPUC, 1985. p.98

[192] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997 s/ p

[193] Idem

diretrizes de crescimento da cidade, desde a instituição do Plano Diretor, em 1966... As reformulações na legislação de zoneamento e uso do solo não significam, no entanto, uma revisão do Plano Diretor de Curitiba, implantado em 1966 e até hoje em vigor. A capital paranaense, freqüentemente citada como modelo de planejamento urbano, é uma experiência única nesta área justamente em função da continuidade dos princípios que norteiam o seu desenvolvimento, tanto físico quanto social. [194] Para esse autor, o uso do solo constitui um dos pilares de sustentação do Plano Diretor, sendo utilizado para monitorar o crescimento da cidade, razão pela qual, ao contrário do Plano, deve passar por revisões periódicas. Entretanto, as diretrizes no Plano de 1966 devem ser mantidas, uma vez que estão consolidadas no espaço da cidade e materializadas no tripé sistema viário – transporte coletivo – uso do solo, que conformam a base da estrutura urbana.

A Lei n° 9800/00 dividiu novamente a cidade em zonas funcionais, mantendo algumas já existentes na legislação anterior e criando novas. As zonas urbanas passaram a atender à seguinte classificação: ***(Ver Figura 16)***

- Zona central;
- Zonas residenciais; de serviços; industriais; de uso misto;
- Zonas de transição;
- Zonas especiais;
- Zona de contenção;
- Áreas de proteção ambiental;
- Setores especiais.

Além da definição das zonas, as principais determinações da nova lei de zoneamento são:

- Criação de cinco novos eixos de adensamento, ao longo de importantes avenidas da cidade;

- Transformação da BR-116, que atravessa a região sul e leste, em um novo eixo de desenvolvimento, mediante incentivos à diversificação de usos nas suas margens e implantação de sistema de transporte coletivo de grande capacidade;

[194] BINDO, Ricardo. Nova lei de zoneamento de Curitiba incorpora visão metropolitana. In: **Metrópolis**

- Criação de um setor especial de conservação sanitário-ambiental, que abriga as faixas de drenagem e áreas de preservação permanente ao longo dos principais rios da cidade;

- Nova classificação para os usos do solo (habitacional, comunitário, comercial e de serviço, industrial, agropecuário, extrativista);

- Definição de novos parâmetros para aproveitamento dos terrenos, com aumento dos afastamentos mínimos entre edifícios naquelas regiões onde se considera que haja adensamento excessivo;

- Nova classificação das vias do sistema viário.

É interessante recuperar aqui uma discussão apresentada por Vicentini e Pereira. Para as autoras, o processo de planejamento em Curitiba *é marcado pela referência a antigos modelos de planejamento, que colocam o zoneamento como centro e motor das transformações urbanas preconizadas e desejadas.*[195] De fato, a nova legislação urbanística de Curitiba remete-se a parâmetros metodológicos utilizados há mais de quatro décadas no Brasil, que desconsideram a realidade do processo de desenvolvimento urbano-metropolitano que se processa atualmente na região. As autoras apontam, também, os principais problemas da nova lei: divisão da cidade em setores de uso e ocupação estanques; inexistência de critérios ambientais na definição dos parâmetros do zoneamento; ausência de preocupação com a área central; desconsideração com o processo de metropolização de Curitiba; aplicação generalizada de instrumentos urbanísticos, sem priorização de áreas da cidade.

Firkowski[196] reitera a crítica à nova legislação, também questionando sua eficácia em face da emergente dimensão metropolitana da região de Curitiba. Esse processo de metropolização impõe novas problemáticas ao desenvolvimento e estruturação interna da cidade de Curitiba que não estão contempladas na nova legislação, demonstrando um descompasso entre a realidade urbana e os instrumentos urbanísticos propostos.

---

em revista. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, 1999.

[195] VICENTINI, Yara; PEREIRA, Gislene. A paisagem urbana da nova lei de zoneamento de Curitiba – BR116. In: Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. **Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate.** Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

[196] FIRKOWSKI, Olga L. C.de Freitas. A pertinência da nova lei de uso do solo em Curitiba diante da necessidade de um Plano Diretor Metropolitano. In: Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. **Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate.** Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

Simultaneamente à Lei 9800/00, do zoneamento de uso do solo, foram elaboradas e aprovadas mais seis leis, conformando o arcabouço legal que dá sustentação à política de desenvolvimento municipal. Esse conjunto de leis trata de assuntos relacionados ao uso do solo e são complementares umas às outras, reforçando sua função de reguladoras do desenvolvimento urbano. Posteriormente às leis foram elaborados dezesseis decretos, que regulamentam aspectos específicos das mesmas.

As leis aprovadas em conjunto com a lei de zoneamento são:

- Lei n° 9801/00 – estabelece como instrumentos de política urbana a serem utilizados no Município de Curitiba: concessão onerosa do direito de construir; transferência do potencial construtivo; incentivo a programas de habitação de interesse social; incentivo à proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental;

- Lei n° 9802/00 – estabelece como incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social: a execução de loteamentos de interesse social em parceria com iniciativa privada; e a concessão de aumento no potencial construtivo em determinados imóveis, mediante transferência à Companhia de Habitação de Curitiba de outros imóveis, destinados a programas habitacionais;

- Lei n° 9803/00 – dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis que apresentam limitações urbanísticas relacionadas à proteção e preservação do patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental;

- Lei n° 9804/00 – cria o sistema de unidades de conservação do Município de Curitiba e estabelece critérios e procedimentos para implantação de novas unidades de conservação;

- Lei n° 9805/00 – define localização e dimensões para o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário-ambiental;

- Lei n° 9806/00 – institui o Código Florestal do Município.

Novamente nos reportamos ao relatório do grupo de trabalho que fez o diagnóstico da legislação a ser alterada, no qual são identificados como problemas decorrentes da legislação estar "*defasada e/ou inadequada e/ou insuficiente*", entre outros:

- *existência de conflitos entre dinâmica sócio-econômica e as políticas públicas de uso e ocupação do solo;*

- *falta de integração de áreas carentes e novas ocupações à cidade;*
- *insuficiência de integração das necessidades ambientais e as sócio-ambientais;*
- *setores da cidade que não atraem investimentos;*
- *integração inadequada com os municípios limítrofes*[197].

Constatamos, assim, que, embora todos os documentos oficiais façam questão de frisar que o que foi aprovado são apenas alterações na lei de zoneamento, mantendo-se as diretrizes do Plano Diretor de 1966, o conteúdo do conjunto das leis aprovadas vai muito além de uma simples definição de parâmetros de uso do solo. Trata-se, efetivamente, de uma revisão das diretrizes definidas pelo Plano de 66, mediante a proposição de novos instrumentos de gestão da cidade que, tendo como eixo a lei de zoneamento, visam abarcar os novos conflitos identificados no espaço da cidade[198].

Ocorre, assim, uma contradição: ao mesmo tempo em que os órgãos municipais de planejamento reiteram que a nova legislação urbanística é apenas uma revisão da anterior, os conteúdos inseridos na lei de zoneamento o fazem ultrapassar sua função de simples instrumento de planejamento e assumir o caráter de um plano de desenvolvimento urbano. Essa contradição demonstra que Curitiba não foge à regra da maioria das cidades que adotaram o zoneamento: *la idea convencional según la cual el zoning es un instrumento del plano, también se desvanece al hacer un análisis más detallado... el zoning no forma "parte" del plano, sino que lo constituye* [199] .

A nova legislação de Curitiba repete a prática do instrumento do plano transformar-se no próprio plano, confirmando, mais uma vez, que o zoneamento nos moldes daquele praticado nos Estados Unidos continua tendo grande influência na ação urbanística em Curitiba. Nesse caso, é importante lembrar, como coloca Mancuso, que *el zoning no nace como resultado de una elaboración disciplinaria e autónoma, ni es tampoco la simple traducción técnica de una hipótesis arquitectónica o urbanística correspondiente a una determinada idea de ciudad. En su origen, el zoning es, por el contrario, un fundamental instrumento "ideológico", marcadamente funcional para la*

[197] INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997 s/ p

[198] Para uma discussão sobre as alterações do Plano Diretor de 1966, decorrentes da nova legislação urbana ver FRAGOMENI, Luís Henrique C. Curitiba desenhada pela nova lei de zoneamento: Janeiro de 2000. In: Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. **Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate.** Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

[199] MANCUSO, Franco. **Op. Cit.** p. 334

consecución de objetivos econômicos y sociales, y, en consecuencia, rico en componentes de naturaleza no disciplinaria.[200] Mediante o zoneamento a cidade é reduzida a um de seus componentes – o solo, e, como tal, passa a estar sujeita aos mecanismos de mercado e às leis da produção econômica.

Assim considerado, o zoneamento está ligado ao contexto ideológico, político e econômico onde se origina; não é, portanto, neutro; pelo contrário, o zoneamento serve para organizar os conflitos e contradições presentes na cidade, sujeita a processos intensos de transformação; busca-se resolver esses conflitos, essencialmente de natureza econômica ou social, na esfera do urbanismo. No caso de Curitiba, essa é a prática que se verifica, onde o zoneamento assume o papel de grande delineador do desenvolvimento urbano, aceito como instrumento técnico, neutro, e com uma base científica, apto para qualquer contexto e pronto para funcionar cada vez que se trate de criar uma cidade melhor.

Uma das razões do êxito do zoneamento decorre de sua aceitação como instrumento urbanístico capaz de organizar a cidade, a partir de um determinado modelo. Segundo esse modelo, a cidade está "naturalmente" dividida em partes, a densidade decresce "naturalmente" do centro para a periferia e as funções urbanas se separam "naturalmente". O zoneamento, portanto, apenas interviria para corrigir algum desses aspectos da cidade quando ele não estiver funcionando segundo a ordem "natural".

No processo de planejamento de Curitiba o que se verifica é a existência de um modelo de cidade, moldado pelo zoneamento, que define as funções que devem assumir as diversas partes nas quais foi dividida a cidade. As funções permitidas pelo zoneamento são aquelas consideradas capazes de recuperar, ou manter, a "ordem natural" do desenvolvimento da cidade. Isto justifica as alterações na legislação, que vêm definindo tipologias cada vez mais sofisticadas de zonas e funções e um rol de parâmetros cada vez mais detalhados, nos quais se tenta enquadrar, de maneira forçada, toda a realidade dinâmica da cidade.

O zoneamento estabelece um modelo de divisão funcional da cidade, definindo quais são as funções legais, e ideais para cada zona; quando a realidade não mais se enquadra neste modelo, altera-se o modelo para abarcar a nova realidade. Em nenhum

[200] MANCUSO. Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980 p.16

momento questiona-se o modelo, mas, sim, trata-se de averiguar quais as funções que estão "fora da ordem" e qual a maneira de "ordená-las". As funções que não podem ser enquadradas são, então, consideradas ilegais, uma vez que não obedecem à lei de zoneamento.

São vários os autores que apresentam críticas aos pressupostos da prática do zoneamento. A principal delas refere-se ao fato do planejamento do uso do solo, baseado no estabelecimento de normas e padrões de ocupação, desconsiderar a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população nas cidades brasileiras. A cidade ilegal, embora muitas vezes mais extensa do que a legal, é mantida na clandestinidade, sendo que a aplicação da lei adquire, muitas vezes, o caráter de exercício arbitrário de poder. [201]

Com isso, vemos que Curitiba não é diferente das demais cidades brasileiras. A regulação urbanística praticada através da lei de zoneamento abarca somente uma parte da realidade urbana: aquela que é capaz de ser enquadrada no modelo definido pela lei. A outra parte, que em Curitiba corresponde a 10% e que em outras cidades do Brasil chega a corresponder à 50% da população, permanece à margem da legislação. São os usos ilegais do espaço urbano: invasões, loteamentos clandestinos e edificações irregulares.

Por outro lado, apesar do sistemático questionamento quanto à eficácia das regulamentações urbanísticas, frente à complexidade crescente da realidade urbana, concordamos com Ribeiro e Cardoso[202] que, ao mesmo tempo em que nenhum plano urbano deve ser elaborado sem vinculação com uma política urbana, a prática dessas políticas também deve estar vinculada ao controle/regulação do uso do solo, já que este é a materialização dos conflitos presentes no processo de produção do espaço da cidade. Como coloca Coelho,

> *as transformações operadas no contexto das cidades de muito grande porte, como é o caso das aglomerações metropolitanas brasileiras, colocam novos e, até certo ponto, ainda desconhecidos limites e condicionantes à sua governabilidade. Daí a necessidade*

[201] MARICATO contribui de forma especial para a discussão da contraposição entre cidade real e cidade legal. Ver MARICATO, Erminia *"Brasil 2000: qual planejamento urbano?"*, In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, nº 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997 MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996 e MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

[202] QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar e CARDOSO, Adauto. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

de uma revisão radical dos pontos de vista convencionais quanto ao sentido, funções e alcance dos governos locais e, em particular, uma busca de entendimento acerca dos (novos) significados que deverão assumir os instrumentos legais, entre eles o zoneamento, - que são de uso mais disseminado. [203]

O planejamento, do qual o zoneamento é um instrumento, viabiliza a intervenção do Estado como agente regulador, necessária para o controle da organização do território. Como coloca Martín: *"se reconoce en todos los países la utilidad pública del urbanismo y su función como instrumento de arbitraje social, al tiempo que apoya la planificación en la limitación del derecho de propiedad y en la subordinación de los intereses particulares a los generales de la comunidad"*.[204]

O desafio que se coloca, portanto, é o de se repensar a utilização dos instrumentos de planejamento, bem como a formulação de novos, para que se consiga abordar de forma efetiva as contradições e desigualdades do espaço das cidades no Brasil. E, nesse caso, não se poderá deixar de tratar da questão da função social da cidade. É interessante lembrar aqui uma observação de Schwartz[205], ao comentar a violência das leis impostas para disciplinar ações: *a mais cruel camuflagem para a violência dos códigos é o hábito. Não é a toa que o pensamento econômico mais conservador é um amante do "respeito às regras", ou seja, a contratos que regem direitos de propriedade... Em quais campos e momentos é possível romper com o hábito, mudar (em certas utopias, fazer a revolução pessoal ou social)?*

Como afirma Mancuso[206], não é possível operar sobre os instrumentos sem colocar em discussão o processo de gestão da cidade; o problema não é técnico; não se trata de substituir um instrumento historicamente superado por um mais moderno, mas sim ultrapassar a concepção do governo da cidade baseado na autoridade por outra que se ajuste ao princípio do compromisso entre os habitantes da cidade e que, a partir daí, potencialize instrumentos novos, acessíveis e praticáveis pela coletividade.

[203] COELHO, Gilberto. As leis e a organização do espaço metropolitano. In: **Metrópolis em revista**. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC,1999. p.37
[204] MARTÍN, Antonio Zárate. **El espacio interior de la ciudad**. Madrid: Editorial Sintesis, 1991. p.68
[205] SCHWARTZ, Gilson. Pierre Bourdieu desmontou a cultura da globalização. In: **Jornal Folha de São Paulo**, 27 de janeiro de 2002
[206] MANCUSO, Franco. **Op. Cit**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Suely V. G e RIBEIRO, Vera L. Interference of urban and environmental norms in urban segregation: the case of brazilian federal legislation. **Seminar "Segregation in the City"**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Campinas, SP: Papirus, 1990

BASSET, Edward et alli. Model law for planning cities, counties and states. In: FELDMAN. Sarah. **Planejamento e zoneamento**. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 1996

BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Editorial Presença, 1987

BINDO, Ricardo. Nova lei de zoneamento de Curitiba incorpora visão metropolitana. In: **Metrópolis em revista.** Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, 1999

BIZZO, Maria Nilda. O zoneamento sócio-econômico-ecológico do PLANAFLORO (PlanoAgropecuário e florestal de Rondônia) de Rondônia: sua lógica e os conflitos sociais. In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo. Utopias e realidades. Uma antologia.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1979

COELHO, Gilberto. As leis e a organização do espaço metropolitano. In: **Metrópoles em revista**. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC,1999.

COSTA, Heloisa S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? In: **Anais do VIII Encontro da ANPUR**. Porto Alegre: ANPUR, 1999

COSTA, Geraldo Magela. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? In: **Anais do VIII Encontro da ANPUR**. Porto Alegre: ANPUR, 1999

D' OLIVEIRA, Sonia A Le Cocq. Excesso de Legislação, déficit de participação. In: **Anais do IX Encontro da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo:FAUUSP, 1996

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: **ANAIS VIII ANPUR**. Porto Alegre: Anpur, 1999

FELDMAN, Sarah. Formas de controle de usos/regulação. In: **Seminário políticas públicas para o manejo do solo urbano: Experiências e possibilidades. São José dos Campos, agosto: 1996. Anais**. São Paulo: Instituto Pólis, 1996

FIRKOWSKI, Olga L. C.de Freitas. A pertinência da nova lei de uso do solo em Curitiba diante da necessidade de um Plano Diretor Metropolitano. In: **Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. Curitiba de verdade: a lei de**

zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate. Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

FRAGOMENI, Luís Henrique C. Curitiba desenhada pela nova lei de zoneamento: Janeiro de 2000. In: **Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate**. Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Campinas, SP: Papirus, 1994

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1997

GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Direito urbanístico, direito de vizinhança e defesa do meio ambiente urbano. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6. N°23, jul-set 2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Projeto Integrado de Circulação e Transporte**. Curitiba, IPPUC, 1975.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Cidade de Curitiba: Inventário 1971/83.** Curitiba: IPPUC, 1983

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1985

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Curitiba em dados.** Curitiba: IPPUC, 1996

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Ocupações Irregulares. Curitiba 1999/2000**. Curitiba: IPPUC, março 2001

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Zoneamento e uso do solo. Etapa 01. Diagnóstico.** Curitiba: IPPUC, 1997

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Campinas, SP: Papirus, 1993

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998

LUNGO, Mario e BAIRES, Sonia. Socio-espatial segregation and urban regulation in Latin American cities. **Seminar "Segregation in the City"**. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 25/28 july 2001

MANCUSO. Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980

MARICATO, Ermínia **Metrópole na periferia do capitalismo; ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996

_____ Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, n° 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

_____ As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

MARTÍN, Antonio Z **El espacio interior de la ciudad**. Madrid: Editorial Sintesis, 1991

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

PANERAI,P et alli. **Elementos de analisis urbano.** Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Administración local, 1983

PEREIRA, G. **Planejamento urbano e qualidade de vida: reflexão a partir de um bairro de Curitiba**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1993

PONTUAL, Virgínia. Impasses das teorias e práticas urbanísticas. In: **Anais do VIII Encontro da ANPUR**. Porto Alegre: ANPUR, 1999

RELPH, Edward. **A paisagem urbana moderna**. Lisboa: Edições 70, 1987

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar e CARDOSO, Adauto. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, n° 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

_____ **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997

ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**. Lisboa; Edições Cosmos, 1977.

SEROA DA MOTA, Ronaldo. Instrumentos econômicos e política ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 5. N°20, out-dez 2000. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

SILVA; Rachel C M. Urbanismo, Meio Ambiente e Cidade: Questões da Legislação Urbana no Rio de Janeiro. In: **Anais do VIII Encontro da ANPUR**. Porto Alegre: ANPUR, 1999

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador. São Paulo 1920-1939.** São Paulo: Studio Nobel/Edusp/Fapesp, 1997

TAFURI,Manfredo. **Proyecto e utopia**. Lisboa: Editorial Presença, 1985

TORRES, Horacio. El origen interdisciplinario de los estudios urbanos. In: **Anais do Seminário Internacional.** Vaquerías, Argentina: outubro 1996.

VICENTINI, Yara; PEREIRA, Gislene. A paisagem urbana da nova lei de zoneamento de Curitiba – BR116. In: Cadernos de Gestão Pública. Volume 2. **Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate**. Curitiba: Fundação Pedroso Horta-PR, 2000

VICENTINI, Yara; RIZEK, Cibele. Teorias urbanas e o tema da natureza. In; PADILHA, Nino (org.) **Cidade e urbanismo. História, teorias e práticas**. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/FAUFBA, 1998

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976

Mais uma vez te esqueces, meu caro amigo, de que ao legislador não compete propor-se a felicidade de certa classe de cidadãos com a exclusão de outras, senão procurar, por todos os meios ao seu alcance, a felicidade pública, unindo-os entre si pela persuasão e autoridade, levando-os a repartir uns com os outros as vantagens e proveitos que cada um possa trazer à comunidade. Esqueces que, se o legislador cuida de formar tais cidadãos para o Estado, não será para deixá-los com liberdade de fazer de suas faculdades o uso que lhes convier, senão para fazê-los contribuir ao bem comum da sociedade.

Platão. **A República**

CAPÍTULO 5 - SINAIS DE MUDANÇA NA GESTÃO URBANA: A LEGISLAÇÃO E O COMPROMISSO COM A CIDADANIA

5.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo iremos apresentar uma discussão sobre a Lei Federal n°10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, analisando as possibilidades dessa lei abrir novas perspectivas para o cumprimento da função social da cidade. Entretanto, consideramos que, antes de iniciar essa discussão torna-se importante recuperar algumas particularidades do processo de urbanização contemporânea, discutidas nos capítulos anteriores e que, em última análise, justificam/explicam a recente aprovação da lei.

Nesse sentido, tomamos como referência um trabalho apresentado por Lungo[207], no qual o autor afirma que, apesar da urbanização ocorrer em um ritmo diferente das mudanças econômicas, é possível verificar que algumas características da cidade contemporânea estão relacionadas ao processo de globalização da economia. Lungo faz uma reflexão quanto às conseqüências sobre o funcionamento do mercado de terras urbanas de dois processos que vêm ocorrendo em quase todos os países da América Latina e do Caribe, em diferentes graus e formas, durante os últimos anos: 1) reestruturação das economias, iniciada nos anos 80 com a aplicação dos programas de estabilização e ajuste e 2) reforma do Estado, processo que se desenvolve principalmente nos anos 90, no qual a principal característica é a privatização. A discussão sobre a relação entre o funcionamento do mercado de terras urbanas e a economia torna-se especialmente relevante para este trabalho, que adota como eixo temático a inter-relação entre mercado imobiliário e processo de produção da cidade.

[207] LUNGO, Mario. Reestructuración Económica, Reforma delEstado Y Mercados de Tierra Urbana. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XII, n°2**, ago-dez, 1998. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998

Para esclarecer a discussão, Lungo apresenta algumas características da cidade contemporânea que podem ser associadas ao padrão de desenvolvimento da economia globalizada[208].

Uma primeira característica diz respeito ao novo padrão de localização das atividades econômicas. A indústria globalizada tem exigências distintas da indústria tradicional, o que vem provocando o surgimento de uma nova estrutura econômica regional e a conformação de uma rede urbana com novas e estreitas vinculações internacionais. O mesmo ocorre ao nível intra-urbano, onde as exigências de localização do setor financeiro e de serviços especializados vêm modificando os centros tradicionais das principais cidades, reforçando uma configuração urbana policêntrica.

Outro aspecto que particulariza o processo de urbanização atual refere-se à relação entre o mercado formal e o mercado informal de terras. Nesse caso, além do crescimento da urbanização informal conduzida pela população sem renda para acessar ao mercado formal, conforme apresentado no Capítulo 2, vemos também o incremento da informalidade em assentamentos para população de alta renda, que pressiona a administração local para ocupar áreas afastadas do centro tradicional, geralmente com alta qualidade ambiental e preservadas por legislação que restringe sua ocupação.

Uma terceira característica a ser considerada, já abordada no Capítulo 2, são as novas formas de segregação sócio-espacial, que se caracterizam pelo surgimento de enclaves residenciais: contraposição entre áreas ocupadas exclusivamente por população de alta renda e áreas ocupadas exclusivamente por população de baixa renda.

Outro aspecto que caracteriza a cidade contemporânea consiste no acentuado processo de degradação do ambiente, que associa ameaças ao meio natural e antrópico com altos níveis de vulnerabilidade social, conforme discutimos no Capítulo 3.

E, finalmente, como última característica, Lungo identifica a ineficiência das formas de gestão urbana praticadas na atualidade, associadas aos movimentos por novas formas de gestão que contemplem, particularmente: liberalização e internacionalização das funções urbanas para que a cidade possa cumprir um papel no processo de

[208] As características da urbanização contemporânea que apresentaremos foram discutidas nos capítulos anteriores deste trabalho e serão aqui apresentadas de forma resumida, com o objetivo de permitir a contextualização do processo de aprovação do Estatuto da Cidade, tema principal deste Capítulo 5.

globalização; e ações voltadas para a divulgação – *marketing* - dessas novas formas de gestão[209].

No Brasil, as características do processo de organização da economia mundial, conforme indicadas por Lungo, tiveram como conseqüência direta o recuo nos investimentos públicos no espaço das cidades, associado a uma pressão pela privatização de empresas públicas de prestação de serviços urbanos e à ausência de propostas concretas para o enfrentamento dos problemas sociais derivados do incremento dos níveis de pobreza, especialmente da pobreza urbana, conforme abordado no Capítulo 3.

Nesse contexto, os problemas urbanos ganharam espaço de discussão, pressionando o poder público por ações imediatas. Além disso, o processo de reconstrução da ordem democrática no país, iniciado na década de 80, passou a ser traduzido pela demanda por participação da população na formulação das políticas urbanas locais.

Enfim, entendemos que essa breve recuperação de alguns aspectos do processo de urbanização contemporânea torna-se importante para entendermos o contexto que permitiu a aprovação de uma lei voltada especificamente para a temática urbana, em julho de 2001, após um período de onze anos durante o qual o processo de tramitação dessa lei esteve paralisado. Passaremos a seguir a discutir o processo de elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade.

5.2 O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A ELABORAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE: PROCESSO E RESULTADOS

No processo de elaboração da Constituição de 1988 um conjunto de entidades, movimentos populares e organizações não governamentais apresentaram uma proposta de emenda popular sobre a reforma urbana. De maneira geral, essa proposta tinha por base o conceito de função social da cidade, resgatando o direito à cidade como direito de todos os cidadãos e como dever do Estado.

[209] No Capítulo 4 apresentamos uma discussão sobre gestão da cidade, priorizando o papel da regulação urbana e, especificamente, do zoneamento de uso e ocupação do solo.

A emenda estava estruturada em torno de três questões: a) instituição de mecanismo de controle público do uso do solo urbano; b) gestão democrática da cidade; c) priorização de investimentos públicos para atendimento da população mais pobre [210].

Essa emenda popular originou o capítulo sobre política urbana da Constituição, o qual passou a ser detalhado em leis específicas relacionadas ao desenvolvimento urbano. É importante ressaltar que esta foi a primeira vez em nossa história que a cidade foi incluída na Constituição, isto ocorrendo devido à intensa movimentação de entidades e movimentos sociais.

Após uma sucessão de projetos de lei e substitutivos que não foram aprovados, em 1989 foi apresentado ao Senado Federal o Estatuto da Cidade e no ano seguinte o projeto foi aprovado pela Comissão de Mérito do Senado.

Ao final de 1990 o projeto de lei, sob o n°5788/90, foi encaminhado à Câmara de Deputados. Nessa época, algumas entidades ligadas ao mercado imobiliário articularam-se numa campanha de rejeição ao projeto, a qual deu origem a várias emendas. O projeto alterado tramitou pelas comissões da Câmara até 1994, quando foi então apresentado um novo substitutivo, o qual foi discutido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e encaminhado para aprovação às Comissões específicas da Câmara, onde ficou paralisado até 1997, quando foram retomadas as discussões.

No ano de 2000 o Estatuto foi analisado e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. No início de 2001 o projeto foi aprovado na Câmara de Deputados e encaminhado ao Senado Federal, onde foi aprovado, por unanimidade, no dia 18 de junho de 2001. Finalmente, em julho de 2001, a lei foi sancionada, com alguns vetos.

As dificuldades para aprovação de uma lei nacional sobre desenvolvimento urbano - onze anos de tramitação - estão relacionadas com o impacto sobre o mercado imobiliário de alguns instrumentos nela previstos e explicitam os conflitos de interesses presentes na dinâmica da estruturação urbana. Para fazer cumprir a função social da cidade, a propriedade imobiliária deverá estar subordinada ao interesse coletivo, o que

[210] Para informações mais detalhadas sobre os projetos de lei relacionados ao desenvolvimento urbano derivados das discussões sobre a reforma urbana ver SUIAMA, Sergio Gardenghi. **Avaliação dos projetos de lei de desenvolvimento urbano em tramitação no Congresso Nacional**. São Paulo: ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano/ PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, novembro 1995

implica em um maior controle sobre a ocupação dos imóveis urbanos, tradicionalmente utilizados com fins especulativos.

Desde as discussões sobre a reforma urbana, iniciadas no período que antecedeu a Assembléia Nacional Constituinte em 1988, havia grande expectativa quanto à aprovação do Estatuto, tendo em vista as alterações que o cumprimento da função social da cidade poderia impor sobre o processo de estruturação da cidade.

Na semana em que o Estatuto da Cidade, finalmente, foi sancionado a importância da lei pôde ser comprovada pela recorrência do assunto na imprensa. Os principais jornais do país deram destaque à matéria, reconhecendo na nova lei a possibilidade de uma revisão no padrão de ocupação do espaço urbano.

Apresentamos a seguir alguns trechos de reportagens de jornais que abordaram o assunto.

Quadro 21: Estatuto da Cidade - Repercussão na Imprensa Nacional - 2001

JORNAL	DATA	MATÉRIA
Folha de São Paulo	11/07/01	**TÍTULO: FHC VETA ARTIGOS SOBRE USO DE IMÓVEL PÚBLICO** Comentários: • Apresenta como principais pontos da lei: – parcelamento, utilização ou edificação compulsórios – IPTU progressivo no tempo – desapropriação com pagamento em títulos – usucapião especial de imóveis – direito de superfície – direito de preempção – estudo de impacto de vizinhança – plano diretor – gestão democrática • Comenta o veto do Presidente FHC em artigos que tratavam da regularização de imóveis públicos
O Estado de São Paulo	14/07/01	**TÍTULO: INDUZINDO A REFORMA URBANA** Comentários: • Editorial comenta que a lei tramitou durante 11 anos, mas é necessária há muito mais tempo • Explica os principais instrumentos • A lei deverá descer da generalização federal para as especificidades da rotina das cidades • Apresenta como principais pontos da lei: – parcelamento, utilização ou edificação compulsórios – desapropriação com pagamento em títulos – usucapião especial de imóveis – plano diretor – estudo de impacto de vizinhança
O Globo – Rio de Janeiro	17/07/01	**TÍTULO: LEIS URBANAS** Comentários: • Comenta os instrumentos regulamentados pela lei: usucapião, IPTU progressivo no tempo, plano diretor, plano plurianual • Comenta a aplicação da lei no caso de regulamentação de favelas no Rio de Janeiro

Correio do Povo - Porto Alegre	21/07/01	**TÍTULO: ESTATUTO DA CIDADE** Comentários: • Comenta a importância da aprovação da lei para o ordenamento urbano • Associa essa lei com a Lei de Recursos Hídricos, afirmando que as duas leis têm papel fundamental na construção de cidades sustentáveis • Principal ponto da lei: dá ao município um instrumento legal para ordenar o desenvolvimento urbano • Ressalta necessidade de divulgação e discussões democráticas sobre nova legislação
Correio Braziliense - Brasília	26/08/01	**TÍTULO: O NOVO ESTATUTO DAS CIDADES** – Opinião: Barbara Freitag Comentários: • Segundo a autora, Estatuto prevê a construção de nova cidadania • Autora considera ser esta lei "admiravelmente progressista, arejada, com vocação democrática, autenticamente preocupada com o futuro de nossas cidades e das novas gerações de moradores que a habitarão" • Ressalta a importância da participação popular como condição para que a lei venha a funcionar
Folha do Paraná - Londrina	12/07/01	**TÍTULO: LEI FACILITA REGULARIZAÇÃO DE INVASÕES** Comentários: • Coloca que lei cria novas diretrizes para discussão do espaço urbano • Apresenta comentários de urbanistas, políticos, técnicos governamentais, advogado e representantes do setor imobiliário • Apresenta como principais pontos da lei: – usucapião coletivo – IPTU progressivo no tempo – direito de preempção – estudo de impacto de vizinhança – plano diretor
Gazeta do Povo – Curitiba	11/07/01	**TÍTULO: ESTATUTO DAS CIDADES VAI COMBATER ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA** Comentários: • Relata o pronunciamento do Presidente da República sobre a importância da lei para a regularização de áreas urbanas • Relata opinião de imobiliaristas: a nova lei é uma forma de acabar com a especulação; haverá pressão para comercialização de áreas • regras facilitam gestão urbana • em Curitiba 12% dos domicílios estão em áreas ocupadas irregularmente e poderão ser beneficiados pela nova lei • Apresenta como principais pontos da lei: – usucapião coletivo – IPTU progressivo no tempo
Gazeta do Povo - Curitiba	13/07/01	**TÍTULO: ESTATUTO DAS CIDADES BENEFICIA 128 MIL MORADORES DE INVASÃO** Comentários: • Relata entrevista com prefeito de Curitiba Cassio Taniguchi, que diz que nova lei irá facilitar regularização de 60% das áreas invadidas na cidade • Apresenta como principais pontos da lei: – usucapião coletivo – IPTU progressivo no tempo
Gazeta do Povo - Curitiba	01/08/01	**TÍTULO: FICA MAIS CARO MANTER TERRENOS VAZIOS** Comentários: • Comenta que o aumento progressivo do IPTU pode resultar em maior oferta de áreas desocupadas

		• Afirma que o Estatuto da Cidade vai influenciar no comportamento do mercado imobiliário, dificultando a especulação imobiliária – "ganhar dinheiro com áreas ociosas ficará mais difícil" • A aplicação da lei deverá forçar a venda de imóveis ociosos, havendo expectativa de queda de preços • A demanda de mercado irá cair e a oferta subir

FONTE: Jornais: Folha de São Paulo; O Estado de São Paulo; O Globo, Correio do Povo; Folha do Paraná, Gazeta do Povo - julho 2001; Correio Braziliense - agosto 2001

Salientamos aqui a importância do Estatuto da Cidade porque entendemos ser este um instrumento de gestão que se propõe a atuar sobre as causas dos problemas urbanos e não somente sobre as conseqüências deles. Ao regulamentar o cumprimento da função da propriedade, a aplicação dessa lei assume o caráter de reforma urbana, capaz de, efetivamente, interferir nos elementos geradores do espaço excludente que caracteriza nossas cidades. Ao exigir a aplicação de normas de controle sobre o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, esta se torna a primeira lei a questionar o exercício do direito individual frente às necessidades sociais. Conforme coloca Oliveira, *alcança-se, com este importante princípio, novo patamar no campo do direito coletivo, introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. É o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano* [211]. A partir da aprovação de Estatuto, o princípio da função social da propriedade passa a ter legalidade operativa.

Outro princípio, que reforça o caráter de reforma desta nova lei, é a relevância dada à gestão democrática, garantindo-se a participação da população nas decisões de interesse público, inclusive na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A nova lei normatiza a obrigatoriedade da participação popular nas decisões da administração pública; essa participação deixa de ser facultativa para ser norma obrigatória.

A justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro importante princípio contido no Estatuto da Cidade. Com esse princípio, como bem coloca Oliveira, *busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração e*

investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus[212].

Passamos a seguir a discutir o conteúdo do Estatuto da Cidade, salientando os pontos em que esta lei pode vir a contribuir para o controle do processo de exclusão que caracteriza nossas cidades.

5. 3. O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei Federal n° 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que conformam o Capítulo II, da Política Urbana.

O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Estabelece também que o plano diretor é o instrumento básico dessa política.

O artigo 183 da Constituição determina que todo aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Na prática, esse artigo torna possível a regularização das ocupações urbanas, ilegais, características das cidades brasileiras.

O texto do Estatuto da Cidade é dividido em cinco capítulos: das Diretrizes Gerais; dos Instrumentos da Política Urbana; do Plano Diretor; da Gestão Democrática da Cidade e das Disposições Gerais.

O primeiro capítulo define os objetivos da lei, que consiste no estabelecimento de normas para regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Neste capítulo são definidas as diretrizes a serem seguidas na execução da política urbana, destacando-se:

[212] OLIVEIRA. **Op.cit.** p.9

- garantia do direito a cidades sustentáveis - entendido como acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infra-estrutura, transporte, serviços, trabalho e lazer;
- gestão democrática da cidade;
- desenvolvimento das cidades de modo a evitar distorções do crescimento e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- ordenação e controle do uso do solo para evitar entre outros problemas a retenção especulativa do imóvel urbano e a poluição e degradação ambiental;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;
- regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

No seu **segundo capítulo**, a lei enumera os instrumentos a serem utilizados para consecução das diretrizes apresentadas e se detém a explicitar alguns deles. Aqui está a principal inovação, uma vez que esses instrumentos permitem ao município um maior controle sobre o uso do solo, na busca de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

O **Capítulo III** do Estatuto da Cidade é dedicado inteiramente ao instituto do Plano Diretor. Este deixa de ser um documento de caráter exclusivamente técnico e assume a função de principal instrumento de política urbana. Integrando fatores políticos, econômicos, financeiros, sociais e territoriais o plano deve ser um espaço de debate sobre as estratégias de intervenção na cidade, no qual a participação direta dos cidadãos passa a ser obrigatória, devendo ser estimulada pelo poder público.

A obrigatoriedade do Plano Diretor, estabelecida já na Constituição de 1988, passa a se concretizar mediante disposição contida no Estatuto, segundo a qual incidirá sobre o prefeito a sanção de improbidade administrativa, caso o Plano Diretor não seja aprovado em cinco anos após a vigência da Lei. Além disso, o prefeito estará sujeito à mesma sanção caso não sejam promovidas audiências públicas e debates com a participação popular ou no caso de não ser permitido o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos durante o processo de elaboração do Plano.

O **Capítulo IV** trata da gestão democrática da cidade, exigindo a participação direta dos cidadãos, mediante a utilização de diversos instrumentos para esse fim, tais como: audiências públicas, plebiscitos, referendos, iniciativa popular de projetos de lei. Prevê também a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com discussões públicas sobre as propostas para o orçamento anual a ser aprovado pela Câmara Municipal.

O **Capítulo V** trata das disposições gerais, tais como a possibilidade de consórcios para viabilização do aproveitamento de imóveis subutilizados; penalidades para o caso de descumprimento dessa Lei; definição de um prazo máximo de cinco anos para que os municípios com mais de vinte mil habitantes na área urbana ou que pertençam a regiões metropolitanas a aglomerações urbanas aprovem seus planos diretores; definição da data de entrada em vigor da lei: 10 de outubro de 2001 (noventa dias após a publicação, ocorrida em 10/07/01).

Enfim, o Estatuto da Cidade apresenta e regulamenta um conjunto inovador de instrumentos de planejamento e gestão urbanos, que devem ser utilizados de forma articulada, mediante a elaboração de planos participativos, e que têm como alicerce o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.

5.4 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS PARA PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

As inovações apresentadas pelo Estatuto da Cidade podem ser caracterizadas por atuarem em três campos: 1) instrumentos de natureza urbanística, voltados para o controle do uso do solo; 2) possibilidades de regularização fundiária das posses urbanas e 3) estratégia de gestão urbana que incorpora a participação direta dos cidadãos.[213]

Em relação ao primeiro campo, o Estatuto propõe instrumentos urbanísticos que, reconhecendo os efeitos da regulação urbana sobre a lógica do mercado imobiliário, visam coibir a retenção especulativa de terrenos e separam o direito de propriedade do direito de construção, definido por legislação urbana específica. A utilização desse

[213] Ver: COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001

conjunto de instrumentos pode significar uma intervenção efetiva na estruturação da cidade, orientando a ocupação para áreas melhor servidas por infra-estrutura e ainda pouco densificadas, o que reduziria a pressão sobre áreas periféricas e/ou ambientalmente frágeis. Além disso, a atuação sobre o mercado imobiliário teria um efeito de distribuição eqüitativa dos benefícios e ônus da urbanização, a qual, até agora, tem favorecido a população com maior renda e localizada nas melhores áreas da cidade.

Ao abordar o segundo item – regularização fundiária – o Estatuto avança ao propor mecanismos que facilitam o acesso ao título de propriedade ou posse da terra para uma grande parcela da população residente em assentamentos ilegais, geralmente nas periferias urbanas.

O terceiro campo no qual o Estatuto atua diz respeito à obrigatoriedade da prática da discussão democrática nos momentos de tomada de decisões que interfiram no território da cidade. Sem dúvida, essa obrigação inovadora irá estabelecer novos rumos para a gestão das cidades, uma vez que significa a ampliação do espaço da cidadania no processo de tomada de decisões.

O Estatuto da Cidade estabelece, também, como instrumentos de política urbana os planos de desenvolvimento nacionais, regionais e estaduais e o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como o planejamento municipal.

Alguns dos instrumentos enunciados vêm sendo aplicados com anterioridade à aprovação do Estatuto, respaldados pela Constituição Federal e regulamentados por legislação municipal que atende aos objetivos expressos nos planos diretores de desenvolvimento.

Passamos a explicar, a seguir, os instrumentos que consideramos de maior impacto para a estruturação das cidades, uma vez que interferem na interação entre regulação urbana e lógica do mercado imobiliário. A partir da implementação desses instrumentos, o Estatuto oferece ao poder público a capacidade de intervir - e não apenas normatizar e fiscalizar - o uso e a rentabilidade do solo nas cidade, de forma a concretizar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

5.5 INSTRUMENTOS PARA CONTROLE URBANÍSTICO

5.5.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Mediante a aplicação desses instrumentos o poder público poderá obrigar os proprietários de imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados a dar um uso a esses imóveis, de acordo com o que está disciplinado no plano diretor do município.

De acordo com o Estatuto, existem dois critérios para identificar se uma propriedade urbana se caracteriza como subutilizada: 1) no caso do aproveitamento do imóvel ser inferior ao mínimo definido no plano diretor ou legislação decorrente e, 2) quando o imóvel estiver sendo utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental. Em cada cidade a definição do que é subutilizado poderá variar, dependendo das especificidades do seu processo de urbanização.

A obrigatoriedade de utilização pode se efetivar mediante exigência de parcelamento de uma área considerada ociosa, como também mediante obrigação de edificação, de forma a garantir a destinação social de uma área urbana, beneficiando a coletividade.

A partir da regulamentação dos instrumentos em lei municipal específica, a prefeitura notificará o proprietário quanto às obrigações que incidem sobre seu imóvel. Os prazos estabelecidos para o cumprimento da obrigação são de um ano a partir da notificação para protocolar o projeto no órgão municipal competente, e dois anos a partir da aprovação do projeto para iniciar as obras. A lei também estabelece que uma eventual transferência da propriedade do imóvel, ocorrida após a notificação, transfere também as obrigações incidentes sobre o imóvel, sem interrupção de quaisquer prazos.

O objetivo da utilização desses instrumentos é a otimização dos investimentos públicos, penalizando os imóveis urbanos mantidos ociosos com fins de especulação. Além disso, espera-se que a aplicação desses instrumentos movimente o mercado imobiliário, ampliando a oferta de imóveis localizados em áreas com infra-estrutura, especialmente aqueles em situação de abandono, e que poderão ter um uso que contribua para o desenvolvimento da cidade.

5.5.2 Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo

O município poderá aplicar o IPTU Progressivo no Tempo, no caso do descumprimento, pelo proprietário notificado, dos prazos para parcelamento ou edificação compulsórios. O IPTU progressivo no tempo deverá ser aplicado sucessivamente ao não cumprimento dos instrumentos anteriores e implica em uma majoração da alíquota do imposto pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo quinze por cento do valor venal[214] do imóvel.

O princípio desse instituto é a punição, mediante uma tributação de valor crescente anual, daqueles proprietários de imóveis cuja subutilização venha acarretando prejuízos à população. O objetivo é estimular a utilização devida desses imóveis, de modo a garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do plano diretor local.

5.5.3 Desapropriação com pagamento de títulos

O poder público poderá efetuar a desapropriação dos imóveis cujos proprietários não tenham cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, nos termos e prazos estabelecidos no plano diretor local, após o término de cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

Essa modalidade de desapropriação se configura como sanção devido aos critérios definidos para fins de pagamento da indenização, que será feita com títulos da dívida pública, com emissão aprovada pelo Senado Federal e com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Aplicado com a finalidade do cumprimento da função social da propriedade urbana, essa modalidade de desapropriação somente se dará no caso da ineficácia das penalidades anteriormente citadas. A partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público, caberá ao Município promover as medidas necessárias para garantir sua destinação social.

[214] Valor venal: corresponde ao valor atribuído pelo Poder Público para efeitos de cobrança de impostos. Este valor é definido na Planta Genérica de Valores, que deve ser atualizada periodicamente e aprovada por Lei Municipal.

5.5.4 Transferência do direito de construir

Esse instrumento permite ao proprietário exercer o direito de construir previsto na legislação urbanística em outro local que não o próprio terreno. O Estatuto estabelece que lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar um proprietário de imóvel urbano a exercer o direito de construir em outro terreno ou alienar esse direito, mediante escritura pública.

Essa transferência poderá ser efetuada quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação do patrimônio histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e programas de regularização fundiária e habitação de interesse social.

O instrumento já vem sendo utilizado em vários municípios brasileiros[215], flexibilizando a legislação urbanística, especialmente no caso de imóveis de interesse histórico e ambiental.

5.5.5 Direito de superfície

O direito de superfície permite que o proprietário urbano conceda a outrem, por tempo certo ou indeterminado, o direito de utilizar o solo, subsolo ou o espaço aéreo de seu imóvel. O reconhecimento do direito de superfície determina a dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construção. Passam a ser dois os proprietários: um proprietário do imóvel; outro da superfície do mesmo imóvel, na qual se inclui solo, subsolo e espaço aéreo.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa, em termos fixados em contrato e mediante escritura pública firmada em cartório.

A aplicação desse instrumento visa estimular a utilização dos terrenos urbanos ociosos, oferecendo ao proprietário uma alternativa para o cumprimento da edificação e utilização compulsórias. Ou seja, o proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá cedê-lo a interessados, fazendo com que se cumpram as exigências de utilização, sem aplicação da seqüência sucessória prevista na lei, mantendo, contudo, sua propriedade. Nesse caso, o proprietário ficará livre da

[215] Ver: COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001

incidência do instrumento punitivo e a cidade como um todo se beneficia com a ocupação de um terreno ocioso.

5.5.6 Outorga onerosa do direito de construir

Esse instrumento possibilita a construção acima do admitido pelo coeficiente de aproveitamento básico[216] de um terreno, mediante pagamento ao poder público. Ou seja, em áreas definidas pelo plano diretor o proprietário poderá construir mais do que o coeficiente estabelece, pagando por esta concessão, em valores proporcionais ao custo do terreno.

Os recursos provenientes da adoção desse instrumento deverão ser aplicados, de acordo com a lei, na regularização fundiária; construção de habitação de interesse social; implantação de equipamentos comunitários e espaços de uso público e outras finalidades relacionadas com o interesse coletivo.

Esse instrumento não pode ser confundido com a Transferência do Direito de Construir. Neste caso, o proprietário de um imóvel que, por razão de interesse público, não pode construir tanto quanto permite a legislação de uso do solo, será autorizado pela lei, para efeitos de compensação, a transferir o direito de construir deste imóvel para outro terreno, do mesmo proprietário ou de outro interessado. Na Outorga do Direito de Construir não ocorre qualquer transferência de direitos, mas apenas venda; quem adquirir o direito terá o coeficiente de aproveitamento de seu terreno aumentado, podendo construir mais do que seus vizinhos.

5.5.7 Operações urbanas consorciadas

Esse instrumento refere-se a um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de gerar transformações em áreas da cidade. Trata-se, portanto, de um instrumento a ser utilizado para a implementação de um projeto urbano em uma determinada área da cidade, o que será feito mediante parceria entre poder público e iniciativa privada.

[216] Coeficiente de aproveitamento: valor numérico que deve ser multiplicado pela área do terreno para se obter a área máxima permitida para construção nesse terreno.

A utilização desse instrumento está condicionada à definição de: programa e projeto básicos para a área em questão; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; estudo de impacto de vizinhança e definição de formas de gestão compartilhada com a sociedade civil.

As intervenções urbanas deverão ser autorizadas por lei municipal, que deve estar de acordo com a política urbana estabelecida no Plano Diretor e somente o Poder Público municipal poderá coordenar as operações consorciadas. A mesma lei deverá definir direitos e deveres dos diversos agentes envolvidos na operação. Além disso, essa lei também deverá garantir que as intervenções sejam destinadas a transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. A ausência de um desses elementos acarreta a inconstitucionalidade da lei.

A utilização desse instrumento possibilita ao município maior flexibilidade no tratamento das especificidades do território urbano, além de permitir a geração de recursos para financiamento de empreendimentos de grande porte, que beneficiem áreas urbanas desfavorecidas.

5.5.8 Direito de preempção

O direito de preempção confere a preferência na compra de imóvel urbano ao poder público municipal. Ou seja, as transações de imóveis entre particulares não poderão ser efetuadas sem que seja dada preferência de compra ao Poder Público.

O objetivo dessa limitação ao direito do proprietário dispor livremente do seu imóvel fundamenta-se no princípio da função social da propriedade, que condiciona o direito individual aos interesses coletivos, definidos pela política urbana municipal.

Para utilizar o instrumento o município deverá ter definido no seu plano diretor as áreas passíveis de incidência do direito de preempção, enquadrando cada uma delas em finalidades relacionadas com o interesse coletivo, tais como: regularização fundiária; criação de áreas de lazer ou de interesse ambiental; imóveis de interesse histórico ou cultural. O uso desse instrumento facilitará ao município, também, a constituição de um estoque de terras, evitando os custos de indenizações futuras.

5.6 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

5.6.1 Usucapião especial de imóvel urbano

O Estatuto da Cidade regulamenta o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece o usucapião urbano como instrumento de regularização fundiária. Esse instrumento cumpre duas finalidades: assegurar o direito à moradia a famílias de baixa renda e garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Mediante esse instrumento é garantido a aquisição do direito de propriedade ao possuidor de área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, que a utiliza para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano e rural. Onde não for possível identificar individualmente os terrenos ocupados, poderá ocorrer o usucapião coletivo, mediante atribuição de fração ideal de terreno para cada possuidor. A aquisição do domínio deverá ser declarada em juízo e, com isso, será garantido o domínio pleno, ou seja, a propriedade com suas características de uso, gozo e disponibilidade, desde que respeitada sua função social.

Criado a partir do fundamento da função social da propriedade, o usucapião é instituto jurídico antigo, até então aplicado no Brasil nas áreas rurais. A extensão desse instrumento às áreas urbanas, significa a possibilidade de regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços, tradicionalmente ocupado pela população carente.

5.6.2 Concessão Especial de Uso para fins de moradia

Da mesma forma que o usucapião urbano reconhece ao possuidor o direito ao domínio pleno de imóveis **privados**, a concessão de uso é utilizada com esse mesmo objetivo em relação a imóveis **públicos**. Na medida em que a Constituição Federal veta a aquisição do domínio pleno sobre terras públicas através de usucapião, a concessão de direito de uso para fins de moradia passa a ser o instrumento hábil para regularização fundiária das áreas públicas ocupadas pela população de baixa renda.

Os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade tratavam de regulamentar o instrumento Concessão de Uso para fins de moradia, mas foram vetados, não fazendo parte do corpo da lei. O artigo 15 estabelecia que a concessão de uso seria garantida para aquele que

possuísse como sua **área pública urbana** de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-se para sua moradia ou de sua família, desde que não fosse proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Os artigos 16 a 20 definiam as demais condições para utilização desse instrumento.

Apesar do veto da Presidência da República a esses artigos do Estatuto, a utilização da concessão de uso foi regulamentada posteriormente, mediante a Medida Provisória 2220, de 04/09/2001[217]. Essa medida provisória regulamenta a concessão especial de uso para fins de moradia, atendendo aos artigos 15 a 20 que foram vetados, do Estatuto da Cidade, mas restringe a aplicação desse direito às áreas públicas ocupadas até a data de 30/06/2001. Além disso, disciplina a aplicação do direito de forma diferenciada nas áreas caracterizadas como bens de uso comum e naquelas consideradas bens dominiais[218].

Com a Medida Provisória, fica assegurada a concessão de uso, de forma individual ou coletiva, de áreas públicas federais, estaduais ou municipais.

5.6.3 Zonas Especiais de Interesse Social

A concepção básica da zona especial de interesse social (ZEIS) é a inclusão no zoneamento da cidade de uma categoria de área que apresente padrões urbanísticos próprios, de acordo com o assentamento de baixa renda inserido na área. O estabelecimento das ZEIS implica no reconhecimento das diversas tipologias das ocupações existentes, abrindo a possibilidade da legalização dessa diversidade. Ao mesmo tempo, os projetos de urbanização dessas áreas deverão garantir a requalificação do espaço habitado.

[217] Medida Provisória: Instrumento, com força de lei, adotado pelo Presidente da República, em casos de relevância e urgência; perde a eficácia se não transformada em lei, pelo Congresso Nacional, no prazo de 30 dias da sua publicação.

[218] Os **bens de uso comum** são aqueles administrados pelos poderes públicos e que podem ser utilizados por qualquer pessoa, respeitadas as leis e regulamentos. Os **bens dominiais** são aqueles que formam o patrimônio da União, dos estados ou dos municípios e sobre os quais essas entidades exercem direitos de proprietários, segundo as prescrições legais. BEVILAQUA, Clovis. **Teoria geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1953

5.7 INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA

A gestão democrática da cidade é afirmada como imperativa em vários pontos do Estatuto da Cidade. Para que isso seja possível, a lei prevê uma série de instrumentos cujo objetivo *é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, que assim vai deixando de ser assunto restrito a especialistas e passa a ser um patrimônio de toda a sociedade*[219]. A política e gestão urbana, praticadas de acordo com esse princípio, terão bases mais includentes e públicas, diferentemente daquilo que vem sendo historicamente praticado.

5.7.1 Estudo de impacto de vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece a necessidade de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos que lei municipal considerar como promotores de mudanças significativas no perfil da região onde seriam instalados. Nesse Estudo deverão ser analisados os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e proximidades, devendo, para tanto, ser considerada a opinião dessa população afetada.

O objetivo desse instrumento é a democratização da tomada de decisões referentes à implantação de grandes empreendimentos na cidade, permitindo a manifestação da população exposta aos impactos desses empreendimento. Mediante a utilização desse instrumento fica consagrado o direito de vizinhança como condicionante do direito de propriedade.

5.7.2 Órgãos colegiados de política urbana; debates audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse público; leis e planos de iniciativa popular

A utilização desses instrumentos formaliza a criação de espaços públicos de diálogo entre os diversos agentes que interferem na definição da política urbana. O objetivo é garantir o controle, por parte das instituições que representam o cidadão, da

[219] COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001 p.194

gestão das políticas públicas, o que inclui o controle da destinação e utilização dos recursos públicos e a garantia de priorização de investimentos na área social

A democratização da gestão urbana é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido pelos cidadãos. Essa participação responsável constitui-se, comprovadamente, na única possibilidade de sucesso e continuidade das ações planejadas.

5.8 O PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade estabelece o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor definido pelo Estatuto questiona a concepção tradicional que separa planejamento e gestão, de forma que o primeiro operaria apenas na dimensão técnica, enquanto a segunda operaria na dimensão política[220].

O modelo de Plano Diretor apresentado pelo Estatuto parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, sendo que o Plano deve coordenar essas ações, configurando-se como um "pacto", que atenda ao interesse coletivo. Dessa forma, o Plano assume o caráter de um processo político, por meio do qual o Poder Público canaliza esforços em objetivos prioritários definidos coletivamente como fundamentais para o desenvolvimento da cidade.

O Plano Diretor, de acordo com o Estatuto, é incumbido da tarefa de transformar em normas as metas e diretrizes da política urbana, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade somente será efetivado se os instrumentos por ele previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei e cabe ao Plano Diretor estabelecer as condições para que essas diretrizes sejam cumpridas. A utilização dos instrumentos contidos no Estatuto de forma contrária às diretrizes gerais da política urbana poderá levar à responsabilização dos agentes públicos e privados competentes.

De acordo com o Estatuto da Cidade, para que a propriedade urbana cumpra sua função social ela deverá atender às diretrizes de desenvolvimento estabelecidas no

[220] Para discussão sobre limites e potencialidades do Plano Diretor ver: GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990

Plano Diretor. Com isso, a lei está afirmando que cabe ao Plano Diretor o principal papel na implementação dessa nova ordem urbana. Ele deverá explicitar um projeto de cidade, resultante das opções conscientes e negociadas entre todos os agentes produtores da cidade, envolvidos de forma democrática e participativa no processo de elaboração do Plano.

5.9 DIFICULDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONTIDOS NO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade confere aos municípios o poder de interferir no processo de estruturação urbana, especialmente no que diz respeito à propriedade urbana. A nova lei, ao regulamentar o princípio constitucional da função social da propriedade, estabelece que não basta usar a propriedade sem prejudicar os demais; é necessário que ela seja usada para gerar algum benefício coletivo.

Essa submissão do direito de propriedade individual ao interesse coletivo, exigida pelo Estatuto da Cidade, explicitará o conflito de interesses presente no processo de produção da cidade. Diante disso, é necessário o reconhecimento das dificuldades que certamente se apresentarão para as administrações públicas, bem como para a população em geral, no momento da implementação da nova lei. Para tanto, identificamos a seguir algumas dessas dificuldades[221] que deverão ser enfrentadas pelos municípios durante o processo de implementação, por parte dos municípios, dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

Quadro 22: Novos instrumentos do Estatuto da Cidade: dificuldades para implementação

INSTRUMENTO	LEI	DIFICULDADES
INSTRUMENTOS DE CONTROLE URBANÍSTICO		
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	Arts. 5° e 6°	- Esses instrumentos não podem ser utilizados para obtenção de aumento das receitas públicas; - Sua função é induzir determinados usos em áreas da cidade; - Existe o risco que esse instrumento seja utilizado para prejudicar inimigos ou para favorecimentos pessoais
IPTU Progressivo no Tempo	Art. 7°	
Desapropriação com pagamento em títulos	Art. 8°	
Consórcio Imobiliário	Art. 46	

[221] Tomamos como referência o documento elaborado pela COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001

Outorga Onerosa do Direito de Construir	Arts. 28 a 31	- Deve-se considerar que o aumento do coeficiente de aproveitamento nem sempre está associado a um aumento de densidade; Por isso, o aumento do coeficiente construtivo nem sempre garante um maior aproveitamento da infra-estrutura instalada
Direito de Superfície	Arts. 21 a 24	
Transferência do Direito de Construir	Art. 35	- Os imóveis de interesse de preservação, em geral objeto desse instrumento, estão situados no centro histórico das cidades, onde os coeficientes construtivos são altos, restando pouco ou nenhum coeficiente a ser transferido; - Dever ser dada atenção à regulamentação da transferência, de modo a não torná-la excessivamente rígida; - Se a transferência concorrer juntamente com a utilização do mecanismo do solo criado, deve levar desvantagem, uma vez que este último permite alterações de uso e não somente de potencial; - Para aplicação desse instrumento é indispensável a participação do Poder Público, como agente coordenador
Operações Urbanas Consorciadas	Arts. 32 a 34	- Há o risco de que sejam negociados apenas potenciais adicionais, sem elaboração dos projetos de intervenção; - O interesse pela realização das operações consorciadas pode só ocorrer nas áreas já valorizadas, desequilibrando ainda mais a cidade; - A implantação das operações pode expulsar usos e população de menor renda das áreas onde foram realizadas obras de melhoria; - As intervenções podem não considerar os impactos sobre o entorno fora da área direta, gerando problemas que a operação não pagará; - As tipologias construtivas podem afetar a estrutura econômica e social da área; - Esse instrumento pode concorrer com o solo criado, no caso da área em questão ser de alto interesse do mercado
Direito de Preempção	Art. 25 a 27	- Necessidade de clareza dos objetivos que levam à aplicação do instrumento em determinadas áreas; - Risco de utilização do instrumento para favorecer interesses particulares; - Necessidade de regulamentação clara dos procedimentos para utilização do instrumento, com transparência dos valores envolvidos na transação
INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		
Usucapião especial do imóvel urbano	Arts. 9° a 14	- A regularização dos assentamentos de baixa renda pode levar a uma "elitização" dessas áreas, que são vendidas pela população inicial para fins de complementação imediata da renda; - Políticas de regularização não devem ser formuladas isoladamente, mas de forma integrada com políticas de provisão de infra-estrutura, equipamentos e serviços; - Essa política deve garantir a permanência dos ocupantes originais na terra regularizada; - Programas de regularização devem ser articulados com outros programas de combate à exclusão, acesso a crédito, escolarização, etc
Concessão de uso especial para uso de moradia	Med. Provis 2220/ 2001	

Zona especial de interesse social	Art. 4°	
INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA		
Órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano	Art. 43 a 45	- Deve ser garantida a participação efetiva da população e não apenas de personalidades notáveis da cidade; - Há risco de que as estruturas de participação sejam enfraquecidas, mediante esvaziamento de poder e recursos; - Necessidade da tornar a linguagem corrente nos processos acessível à participação popular, refletindo o repertório da população
Estudo de Impacto de Vizinhança	Art.s 36 a 38	- A lei que regulamenta esse instrumento deve contemplar todas as dimensões dos impactos gerados pelos empreendimentos e não apenas os mais perceptíveis, como o sistema viário; - O EIV não pode impedir totalmente a realização de alguns empreendimentos de importância para o município, que, em geral, não são aceitos pela população vizinha, como cemitérios, aterros sanitários, terminais de ônibus, conjuntos habitacionais em áreas de alta renda; - Prazos excessivamente longos para tramitação do EIV junto à administração municipal podem desestimular os investimentos

FONTE: COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001

5.10 PERSPECTIVAS DA NOVA LEGISLAÇÃO

O marco legal no qual se configura o Estatuto da Cidade é bastante inovador, contemplando aspectos da gestão urbana dos quais nenhuma legislação anterior sequer se aproximava.

Embora seja evidente que a lei, sozinha, não pode resolver todos os problemas de nossas cidades, o Estatuto abre possibilidades de intervenção concreta sobre o quadro de exclusão social que caracteriza as cidades brasileiras, oferecendo aos municípios um conjunto de instrumentos, além de uma concepção de planejamento e gestão urbana participativos, que viabilizam a operacionalização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

Tendo em vista o pouco tempo de aprovação da lei, sua aplicação efetiva certamente ainda irá suscitar muitas dúvidas, o que, entretanto, não deve servir para desmerecer seu papel inovador como instrumento de reforma urbana, entendida como

distribuição eqüitativa dos benefícios e ônus da urbanização. A partir do cumprimento do Estatuto da Cidade, recupera-se, conforme coloca Falcoski[1] o objetivo das políticas públicas e do planejamento de *criar instrumentos mais dinâmicos que viabilizem ações e decisões de seus agentes para obtenção de uma estrutura urbana equilibrada dentro do princípio de justiça, equidade e qualidade sócio-espacial e ambiental.*

O Estatuto da Cidade, tendo em vista sua aprovação recente, tem gerado dúvidas por parte das Administrações Municipais, Poder Legislativo e entidades civis. E uma questão que se coloca é: por que o Estatuto desperta tanto interesse e provoca tantas discussões? Agora que esta lei está aprovada, depois de onze anos de tramitação, quais os impactos decorrentes de sua implementação? O que o Estatuto da Cidade pode trazer de novo para a política urbana?

Conforme discutido em capítulos anteriores, o processo de produção da cidade no Brasil caracteriza-se pela segregação sócio-espacial: a população de maior renda vive nas melhores áreas, servidas de infra-estrutura e bem localizadas, e a classe de menor poder aquisitivo vive na periferia e, geralmente, de forma ilegal. Embora muitas administrações municipais trabalhem com instrumentos legais e de planejamento, esse padrão de cidade excludente permanece. Mesmo Curitiba, reconhecida como experiência bem sucedida de planejamento, não foge à regra, como demonstramos no Capítulo IV. Diante desse quadro, caberia perguntar: para que serve mais uma lei, se já contamos com um marco legal consistente, mas que tem se mostrado ineficiente para garantir a melhoria da qualidade de vida para o conjunto da população?

A expectativa em relação ao Estatuto deve-se ao fato de que, até agora, o arcabouço legal utilizado para fins de planejamento urbano não tem interferido na questão da propriedade da terra e, por não entrar nessa questão, apresenta efeitos restritos. O Estatuto, por sua vez, atuando como **instrumento da política urbana**, estabelece limites para a propriedade do solo. A lei detalha e especifica as condições para o cumprimento da função social da propriedade, conforme determinado pela Constituição Federal, estabelecendo penalidades no caso de descumprimento dessa determinação. Com isso, o princípio da função social da propriedade ganha legalidade operativa.

[1] FALCOSKI, Luiz A.N. In:BRAGA,R.; CARVALHO, P.F. (org) **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal/Deplan/UNESP, IGCE. 2000 p.75

Essa é a novidade do Estatuto da Cidade: os instrumentos nele contidos, isoladamente ou em conjunto, devem garantir o cumprimento da função social da propriedade; se for utilizado algum instrumento sem essa função, ele não está cumprindo o que o Estatuto prevê. Dessa forma, a nova lei passa a interferir nas causas dos problemas urbanos e não somente sobre as conseqüências, que é o que a legislação urbana tem feito até agora. Embora seja comum a prática da elaboração do Plano Diretor, da lei de zoneamento de uso do solo, ou mesmo a utilização de alguns instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto, não se tem atuado de modo eficaz no controle da renda fundiária, base da especulação imobiliária. Com isso, a utilização desses instrumentos não tem efeito redistributivo, que é o objetivo estabelecido para eles pela Constituição e pelo Estatuto, tendo em vista a garantia da função social da cidade. Por isso, a implementação do Estatuto é de grande impacto: com ele, torna-se possível atuar sobre as regras do mercado de terras urbanas, controlando as possibilidades da especulação.

Outra grande inovação do Estatuto, e talvez a principal, uma vez que institui uma nova prática de gestão da cidade, é o papel atribuído à sociedade civil organizada. O Estatuto normatiza a obrigatoriedade da participação popular, estabelecendo-a como requisito para legitimação e legalização dos atos do Poder Público. O descumprimento dessa norma implica em sanções ao administrador público, em uma perspectiva antes inexistente. A exigência da participação da sociedade no processo de gestão da cidade constitui, na verdade, a instituição de um espaço público, não estatal, de controle do exercício de Poder Público. [2]

A implementação dos instrumentos contidos no Estatuto deve fazer parte de uma política urbana coordenada, com objetivos claros e um horizonte de tempo definido, evitando-se ações isoladas, que garantem melhorias apenas para parcelas do território da cidade.

Cymbalista[3] resume os principais resultados da aplicação do Estatuto da Cidade de forma bastante clara: *democratização do mercado de terras; adensamento das áreas mais centrais e melhor infra-estruturadas, reduzindo também a pressão pela ocupação das áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; regularização dos imensos*

[2] Ver: GONÇALVES, G. e PEREIRA, G. Discutindo o Estatuto da Cidade. In: **Curitiba & Cidadania.** Curitiba: Câmara de Vereadores, 2001

territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política com vereadores e o poder Executivo.

De fato, se a efetivação de alguns desses resultados já seria suficiente para gerar transformações substantivas na realidade das cidades brasileiras, o conjunto dos resultados reforça a possibilidade dessa nova prática de gestão urbana conduzir a um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

Conforme colocado anteriormente, o Estatuto sozinho não resolve todos os problemas de exclusão urbana. Mas se ele for divulgado e discutido, a demanda pela sua implementação poderá ser gerada pela população, que terá embasamento legal para exigir da administração municipal o cumprimento da função social da cidade. Tendo em vista as penalidades estabelecidas pelo Estatuto caso essa função não seja cumprida, o que se pode admitir é que, ainda que não seja por uma intenção de reforma urbana, mas pelo temor à penalidade, haverá preocupação com a implementação do Estatuto da Cidade junto às administrações municipais.

Entretanto, entendemos que o pior caminho possível a ser trilhado na implementação do Estatuto é o do "legalismo". De fato, o mais inovador do Estatuto é sua capacidade de gerar movimentações e discussões sobre a função social da cidade, dando respaldo legal para que uma "reforma urbana" aconteça. Mas, sem reconhecer esse papel da nova lei, muitas administrações municipais vêm centrando suas ações na estruturação de um arcabouço jurídico que as proteja de ações judiciais. Ou seja, a necessária preocupação com o processo de implementação da lei, especialmente com a incorporação na gestão urbana dos princípios aí contidos, foi substituída pela preocupação em montar encaminhamentos legais de resposta às demandas sociais geradas pelo Estatuto. Dessa forma, se desperdiça a oportunidade única, lançada pelo Estatuto, de se iniciar um processo de discussão com a sociedade sobre os rumos do desenvolvimento urbano. Neste ponto, não podemos deixar de lembrar Santos[4] quando afirma que um dos problemas da modernidade é a hegemonia da racionalidade científica, que transforma problemas éticos e políticos em problemas técnicos. Quando a

[3] CYMBALISTA. Renato. **Estatuto da Cidade**. In: Dicas – Desenvolvimento Urbano. N°181. www.polis.org.br, acessado em 04/12/01

[4] SANTOS. Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

técnica não resolve, os problemas éticos e políticos são transformados em problemas jurídicos. Infelizmente, muitas administrações municipais tendem a enfrentar o questionamento imposto pelo Estatuto da Cidade mediante essa racionalidade.

Diante do quadro de exclusão social que caracteriza as cidades brasileiras, em um contexto de privatização de serviços públicos e corte nos gastos sociais, uma reflexão sobre a essência do Estatuto da Cidade, que consiste na proposição de uma nova ordem urbana, redistributiva e includente, passa a ser tarefa imprescindível.

Entretanto, não se pode esquecer que o Estatuto é apenas uma lei e, por isso, pode ser encarada com ceticismo quanto à sua efetividade, tendo em vista o contraste entre a realidade urbana e o acervo legal já existente que aborda questões urbano-ambientais, conforme apresentado no Capítulo IV.

Nesse caso, além de normatizar a responsabilização dos operadores políticos que não cumpram os princípios da lei, o papel que o Estatuto deve exercer, e que o diferencia de outras leis, é o de incentivo à retomada das discussões sobre a reforma urbana; sobre as bases e princípios da função social da cidade. Essa é a perspectiva inovadora aberta pela aprovação do Estatuto: a discussão democrática de um projeto de desenvolvimento para as cidades que promova a inclusão social. A aprovação dessa lei colocou nas mãos das administrações municipais um arcabouço legal que pode gerar uma mobilização voltada para a transformação social; essas administrações podem utilizá-lo ou não. Ao que parece, estamos diante de uma oportunidade concreta para construção de uma nova utopia urbana; portanto, cabe a todos a tarefa de não desperdiçar essa oportunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEVILAQUA, Clovis. **Teoria geral do Direito Civil.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1953

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade. **Revista de Direito Ambiental, Ano 3 n°9, jan-mar** 1998. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998

BRAGA, R. e CARVALHO, P.F. (org) **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania.** Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal/Deplan/UNESP, IGCE. 2000

CARDOSO, Adauto. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, n° 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO POLIS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade.** In: Dicas – Desenvolvimento Urbano. N°181. www.polis.org.br, acessado em 04/12/01

FALCOSKI, Luiz Antonio N. In: BRAGA, R. e CARVALHO, P.F. (org) **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania.** Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal/Deplan/UNESP, IGCE. 2000 p.75

FERNANDES, Edesio. (org.) **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, n° 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

GOMES, Luís Roberto. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. **Revista de Direito Ambiental, Ano 5 n°17, jan-mar** 2000. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000

GONÇALVES, G. e PEREIRA, G. Discutindo o Estatuto da Cidade. In: **Curitiba & Cidadania.** Curitiba: Câmara de Vereadores, 2001GUIMARÃENS, Maria Etelvina. Avaliação dos instrumentos fiscais e regulatórios de políticas urbanas: A experiência de Porto Alegre sobre vazios urbanos **International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities**. Rio de Janeiro, Brazil, 26-30 April, 1999

GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: FASE, 1990

GUERRA, Sinclair MG, SUAREZ, Miriam L.H. Questões econômicas e implicações ambientais: visão introdutória. In: **Revista de Direito Ambiental, Ano 2 n°8, out-dez** 1997. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997

GUIDUCCI, Roberto. **A cidade dos cidadãos**. São Paulo: Brasiliense, 1980

JORNAL CORREIO DO POVO. Porto Alegre, 21/07/2001

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE . Brasília, 26/08/2001

JORNAL FOLHA DO PARANÁ. Londrina, 12/07/2001

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 11/07/2001

JORNAL GAZETA DO POVO. Curitiba, 11/07/2001; 13/07/2001; 1/08/01

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 14/07/2001

JORNAL O GLOBO. Rio de Janeiro, 17/07/2001

LUNGO, Mario. Reestructuración Económica, Reforma del Estado y Mercados de Tierra Urbana. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XII, n°2**, ago-dez, 1998. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1998

MARICATO, Ermínia. "Brasil 2000: qual planejamento urbano?", In: **Cadernos IPPUR/UFRJ,Vol XI, n° 1 e 2**, jan-dez, 1997. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1997

MOREIRA, Antonio C. M. Megaprojetos e ambiente urbano: análise crítica de relatórios de impacto de vizinhança: 1990-1996. In: **Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social.** Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/ lincoln Institut of Land Policy, 2000 (CD Rom)

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade (síntese dos aspectos mais relevantes). In: **Revista Jurídica Consulex. AnoV, n°109, 31/07/01** Brasília: Editora Consulex, 2001

_____ **O Estatuto da Cidade. Anotações à Lei n° 10.257, de 10-7-2001**. São Paulo: Saraiva, 2001

OLIVEIRA, Isabel C. Eiras . **Estatuto da cidade: para compreender....** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001

RIBEIRO, Luiz Cesar e CARDOSO, Adauto. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990

RIBEIRO, Ana Clara T. "A reforma e o plano; algumas indicações gerais". In: GRAZIA, Grazia de (org) **Plano Diretor: Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990

ROCHA, Julio Cesar de Sá. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. **Revista de Direito Ambiental, Ano 4 n°14, abril-jun** 1999. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999

ROLNIK, Raquel (coord) "Regulação urbanística e exclusão territorial". In: Revista Pólis 32. São Paulo: Instituto Pólis, 1999

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs) **Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social**. Pólis n° 29, São Paulo: Instituto Pólis, 1997

SÁ, Elida; BRITO, Isa. O planejamento como instrumento da construção da cidadania. **Revista de Direito Ambiental, Ano 2 n°7, jul-set** 1997. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997

SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001

SANTOS, Alexandre e BARATTA, Tereza C. "O plano Diretor e o governo dos Municípios". In: GONDIM, Linda (org) **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1990

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

SUIAMA, Sergio Gardenghi. **Avaliação dos projetos de lei de desenvolvimento urbano em tramitação no Congresso Nacional**. São Paulo: ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano/ PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, novembro 1995

ANEXO 2 : ESTATUTO DA CIDADE[226]

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. 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.

Art. 2º 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;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

---

[226] Os textos em vermelho referem-se ao conteúdo dos artigos do Anteprojeto de Lei que foram vetados pela Presidência da República.

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA
Seção I
Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
o) transferência do direito de construir;
p) operações urbanas consorciadas;
q) regularização fundiária;
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
s) referendo popular e plebiscito;
VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

II - utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental.

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5ºdesta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU Progressivo no Tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5ºdesta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5ºdesta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de composse;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI
Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)
Art. 15. Aquele que possuir como su área ou edificaçào urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados situado em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º. A concessão de uso especial para fins de moradis será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º. O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º. Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 16. (VETADO)
Art. 16. Nas áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados situadas em imóvel público, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possíbel identificar os terenos ocupados por cada possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam concessionários de outro imóvel urbano ou rural.
Parágrafo único: Aplicam-se no caso de que trata o *caput*, no que couber, as disposições dos §§ 1° a 5° do art. 10 desta Lei.

Art. 17. (VETADO)
Art. 17. No caso de ocupação em área de risco, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 15 e 16 desta Lei em outro local.

Art. 18. (VETADO)
Art. 18. O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º. Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 2º. O título conferido por via administrativa ou a sentença judicial servirão para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º. Aplicam-se à concessão de uso especial para fins de moradia, no que couber, as disposições estabelecidas nos arts. 11, 12 e 13 desta Lei.

Art. 19. (VETADO)
Art. 19. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Art. 20. (VETADO)
Art. 20. O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se, retornando o imóvel ao domínio público, no caso de:

I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família;

II – os concessionários remembrarem seus imóveis.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração consubstanciada do Poder Público concedente.

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º , independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX - (VETADO)

IX – outras finalidades de interesse social ou de utilidade pública, definidas no plano diretor.

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I - a fórmula de cálculo para a cobrança;

II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III - a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da comunidade;

II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

§ 5º. É nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

V – referendo popular e plebiscito.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4ºdesta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8 desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I - terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II - constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

I – impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei;

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

Art.1º.....

III - à ordem urbanística;(NR)

.....

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO). (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei n6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.167. .....

I - .....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

..... (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

Art.167. .....

I - .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

38) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano; (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

Art.167. .....

II - .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano. (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

ANEXO 3: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I
DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo;

II - destinado a projeto de urbanização;

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no *caput* deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.

CAPÍTULO II
DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

CAPÍTULO III
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Vossa imaginação não poderia fazer a menor idéia de uma tal república, ou dela tem apenas uma idéia falsa. Se tivésseis estado na Utopia, se tivésseis assistido ao espetáculo de suas instituições e de seus costumes, como eu... confessaríeis que em nenhuma outra parte existe sociedade perfeitamente organizada... Desejo, do fundo da alma, a todos os países, uma república semelhante a que vos acabo de descrever... Porque, se de um lado não posso concordar com tudo o que disse este homem, aliás incontestavelmente muito sábio e muito hábil nos negócios humanos, de outro lado confesso sem dificuldade que há entre os utopianos uma quantidade de coisas que eu aspiro ver estabelecidas em nossas cidades. Aspiro, mas do que espero.

Thomas Morus. **Utopia**

REFLEXÕES FINAIS

1. RECUPERANDO IDÉIAS

Iniciamos esta tese seguindo uma recomendação de Umberto Eco: *fazer uma tese significa divertir-se... O importante é fazer as coisas com gosto.. A tese pode ser vivida como um jogo, como uma aposta, como uma caça ao tesouro*[227]. Com esse objetivo, tentamos utilizar a ocasião da tese para *recuperar o sentido positivo e progressivo do estudo, entendido não como coleta de noções, mas como elaboração crítica de uma experiência, aquisição de uma capacidade de identificar os problemas, encará-los com método e expô-los segundo certas técnicas de comunicação*. Essas foram as circunstâncias nas quais este trabalho foi elaborado e, por isso, configura-se, antes de tudo, como um exercício reflexivo sobre a realidade urbana contemporânea.

As hipóteses lançadas no início do trabalho originam-se da perplexidade diante da cidade que cresce sem parar, sem controle e sem qualidade, apesar de toda a discussão dos urbanistas. A identificação do descompasso entre a discussão teórica e a prática cotidiana do urbanismo é motivo do incômodo que estimulou nossa reflexão pois, se como afirma Maricato[228] *não é possível reverter o rumo do crescimento das cidades sem reverter os rumos das relações sociais... Isso não significa que não há muito por fazer em matéria de política urbana em todos os níveis do Executivo e em todas as esferas do Estado e junto à sociedade...* Esta tese, portanto, descreve a busca de possibilidades de ação para o urbanista; um exercício de definição de caminhos.

2. CONFIRMANDO HIPÓTESES

No início deste trabalho discutimos a possibilidade de estarmos vivenciando um período de transição, caracterizado pelo esgotamento do paradigma da modernidade. Os sinais desse esgotamento poderiam ser identificados nos problemas da sociedade contemporânea; problemas que a modernidade não conseguiu resolver, mas, ao contrário, reforçou: hegemonia da racionalidade científica, que transforma questões

[227] ECO. Umberto **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1988 p.169

[228] MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 p. 171

éticas e políticas em questões técnicas; legitimidade da propriedade privada independentemente da legitimidade do uso dessa propriedade; soberania dos Estados e da obrigação política vertical dos cidadãos perante o Estado; crença no progresso como desenvolvimento infinito, alimentado pelo crescimento econômico e tecnológico. A impossibilidade de resolução desses problemas vem reforçar a crise, porque se a racionalidade científica, paradigma da modernidade, não consegue resolver os problemas da sociedade então, ou se aceita a deterioração da sociedade ou se aceita revisar o paradigma.

Adotamos o segundo caminho e passamos a discutir possibilidades e limites da construção de uma nova racionalidade, que incorpore uma visão otimista do futuro. A partir dessa opção, consideramos que a questão ambiental pode exercer o papel de eixo estruturador dessa nova racionalidade, tendo em vista que os problemas ambientais afetam a um número cada vez maior de pessoas. A ameaça à vida, que se manifesta no cotidiano urbano, pode aglutinar interesses em favor de um projeto comum de desenvolvimento igualitário, capaz de reverter o quadro de degradação que particulariza a sociedade contemporânea. Neste sentido, identificamos nas discussões que vêm surgindo em vários setores da sociedade decorrentes da aprovação da Lei Federal 10.257/01, Estatuto da Cidade, uma possibilidade de aglutinação de interesses em torno de questões relacionadas à qualidade do ambiente urbano, associadas também à discussão sobre a democratização do acesso à cidade.

Por outro lado, consideramos que a modernidade é, predominantemente, urbana. Isto é, o processo de urbanização se acentua e ganha magnitude no mesmo período em que o paradigma da modernidade se consolida. Além disso, urbanização, industrialização e economia de mercado são manifestações de um mesmo aspecto: a modernidade capitalista. Neste cenário, consideramos que é no espaço da cidade que podemos comprovar e verificar de forma mais clara a materialização dos problemas da modernidade.

Esses são os pressupostos que fundamentaram as hipóteses verificadas no decorrer da pesquisa.

A primeira hipótese apresentada era que a produção capitalista da cidade teria como conseqüência direta a segregação sócio-espacial e a degradação ambiental. A correlação entre segregação sócio-espacial e degradação ambiental, de tanto repetir-se

no espaço das cidades, foi naturalizada e os problemas ambientais daí decorrentes são tratados como produtos indesejáveis da modernidade e não como resultado material da produção capitalista da cidade. Ao discutirmos os fundamentos desta hipótese, nosso propósito era avançar da simples crítica à lógica do sistema para a proposição de alternativas viáveis de melhoria no padrão de qualidade do ambiente urbano. Esse parece ser o caminho mais difícil, pois como afirma Maricato[229]: *É mais fácil entrar em acordo sobre uma crítica que diz respeito à realidade já vivida e conhecida do que sobre uma proposta que diz respeito ao vir a ser.*

A confirmação da primeira hipótese deu-se a partir da análise da realidade da cidade de Curitiba, onde, apesar de todo o processo de planejamento e controle do crescimento urbano implantado desde a década de 60, não se conseguiu evitar a segregação sócio-espacial. Tomando como referência a dinâmica imobiliária de Curitiba, identificamos a lógica desse mercado, que, ao buscar a apropriação individual dos benefícios da urbanização gerados por investimentos coletivos, eleva o preço dos imóveis urbanos de tal maneira que os torna inacessíveis para a população de baixa renda, o que, nas nossas cidades, significa a maioria. Sem alternativa de habitação, essa população ocupa áreas vazias da cidade, de pouco interesse imobiliário, configurando o que Rolnik[230] denomina urbanismo de risco:

> *aquele marcado pela inseguridade, quer do terreno, quer da construção ou ainda da condição jurídica da posse daquele território. As terras onde se desenvolvem estes mercados de moradia para os pobres são, normalmente, justamente aquelas que pelas características ambientais são as mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização: encostas íngremes, beiras de córregos, áreas alagadiças. O risco é, antes de mais nada, do morador... Porém o urbanismo é de risco para a cidade inteira...*

O estudo do crescimento da pobreza nas cidades indica a tendência do urbanismo de risco consolidar-se como prática predominante no Brasil. Nesse caso, deixa de ser um problema exclusivo da população de baixa renda para expandir-se entre todos os cidadãos, o que pode ser confirmado pelo alcance dos desastres urbanos cotidianos: inundações, poluição, congestionamentos de trânsito; direta ou indiretamente todos somos afetados por esses desastres. Por sua vez, a predominância

---

229 MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 p. 169

230 ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, 1997 p.7

do urbanismo de risco nada mais é do que a confirmação da correlação entre pobreza urbana, segregação sócio-espacial, degradação ambiental e produção capitalista da cidade. E para reverter essa situação é necessário desnaturalizar o processo e enfrentar o desafio de propor alternativas viáveis de gestão urbana.

Esta é a base da segunda hipótese lançada nesse trabalho: as práticas de gestão urbana desenvolvidas no Brasil muito mais do que combater, contribuem para a segregação sócio-espacial e degradação ambiental. Para fundamentar essa hipótese, abordamos o instrumento urbanístico mais comumente utilizado na gestão do espaço: o zoneamento de uso e ocupação do solo. Verificamos, então, como foi se alterando a função do zoneamento, que se transformou de simples instrumento de planejamento urbano em síntese desse planejamento. De fato, na grande maioria das administrações municipais brasileiras o zoneamento é identificado como **"o plano"** de desenvolvimento urbano, como se a simples divisão da cidade em zonas funcionais garantisse a realização dessas funções, moldando a realidade. Sem questionar quem define o que é ou não funcional e em que parte da cidade isso pode ocorrer, a prática do zoneamento tenta homogeneizar a realidade urbana, que, entretanto, é dinâmica e heterogênea porque tem por base relações sociais, com razões e organizações diversas.

Para comprovação dessa segunda hipótese utilizamos a experiência de planejamento desenvolvida em Curitiba, que tem incorporado o zoneamento como principal instrumento, transformando-o, conforme perfeitamente explicitado nos documentos oficiais, em *poderoso agente de desenvolvimento.* Nesse caso, vemos o exemplo concreto da utilização de um instrumento urbanístico para moldar uma cidade ideal. O resultado, conforme demonstramos em Curitiba, é que a realidade escapa desse molde e o que efetivamente encontramos é uma cidade segregada, com áreas "nobres", onde predomina a disponibilidade de serviços, equipamentos e população de alta ou média renda e outras, internamente homogêneas quanto à carência generalizada desses benefícios, onde reside a população de baixa renda. Conforme já colocamos, muitos dos efeitos problemáticos atribuídos ao zoneamento não devem ser considerados como resultados inesperados, mas sim como os resultados possíveis da aplicação desse instrumento. O zoneamento é uma expressão da racionalidade técnico-científica da modernidade, mediante a qual pretende-se reduzir a cidade a um objeto técnico, passível de ser estudado, controlado e resolvido a partir de normas técnicas. Mas, na verdade, como instrumento que pretende organizar os usos da cidade, o zoneamento não pode ter

a propalada neutralidade sócio-política diante dos conflitos de interesses presentes na dinâmica urbana.

O modelo de cidade que o zoneamento postula é o resultado do contexto político e econômico da cidade capitalista, que é tipicamente segregacionista. Em Curitiba, assim como na maioria das cidades brasileiras, os problemas existentes são conseqüências da predominante lógica do capital e, por isso, o zoneamento não consegue, nem pode, mudar o padrão segregador; afinal ele traz, na sua essência, a própria razão dos problemas que pretende evitar.

A constatação dos limites das práticas de gestão do espaço urbano tradicionalmente utilizadas no Brasil para reverter o processo de degradação ambiental estimulou nossa busca por elementos que fundamentassem ações alternativas. Essa busca nos levou a formular a hipótese que as políticas de gestão podem sim contribuir para a melhoria das condições de vida urbana, desde que interfiram no processo de produção da cidade. Nesse caso, ao atuar-se sobre a essência dos problemas torna-se possível, ainda que a longo prazo, revertê-los ou, pelo menos, reduzir seus efeitos.

A comprovação da terceira hipótese supõe, portanto, uma visão otimista do cenário recente da discussão do urbano no Brasil, a partir da qual buscamos recuperar a necessidade de reconstrução da utopia urbana, entendida como projeto social que mobiliza a ação política contra paradigmas estabelecidos, visando a construção de uma racionalidade alternativa. Se concordamos com Leff[231] que a cidade capitalista é expressão da modernidade e com Santos[232] que o paradigma da modernidade está se esgotando por não conseguir dar respostas aos problemas contemporâneos, então podemos esperar que as cidades, além de expressarem esse período instável de transição, também sejam o palco da consolidação de mudanças.

Na tentativa de identificar alternativas de ação que comprovariam nossa hipótese centramos a discussão no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 aprovada em 2001. Embora seja apenas mais uma lei, esta é a primeira que concede legalidade operativa ao conceito de função social da propriedade, o que significa a possibilidade de intervenção direta sobre a lógica da apropriação individual dos benefícios da urbanização, construída coletivamente. Sem deixar de reconhecer os limites e dificuldades dessa nova

[231] LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000

[232] SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

lei conseguir alcançar todos os resultados a que se propõe seu conteúdo, consideramos que temos pela frente uma possibilidade única de iniciarmos a discussão sobre os rumos do desenvolvimento das cidades no Brasil e sobre os conteúdos mínimos de uma nova racionalidade a ser seguida no processo de produção do espaço urbano. Mesmo que seja o início de uma discussão, é uma possibilidade onde há pouco não existia nenhuma, o que justifica o otimismo. Talvez possamos transformar as discussões sobre o Estatuto da Cidade em discussões sobre os princípios de uma racionalidade alternativa, que, em outros termos, significa a construção social de uma utopia urbana.

3. CONSTRUINDO UTOPIAS

O desenvolvimento deste trabalho adotou como eixo três temas: a produção capitalista da cidade, a pobreza urbana e a degradação ambiental. As hipóteses lançadas são comprovadas mediante a explicitação da interrelação desses três temas.

Utilizando a experiência de Curitiba, demonstramos que a cidade capitalista segrega e exclui aquela parcela da população cuja renda não permite o acesso ao mercado formal de terras. Sem opção de moradia, essa população vai ocupar áreas periféricas, no sentido não somente de distância física ao centro da cidade, mas, especialmente de desigualdade quanto à disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos. A ausência de controle quanto ao uso da propriedade urbana para benefício individual, torna o mercado imobiliário o grande agente estruturador da cidade e, como este tem por meta a obtenção dos maiores lucros no menor prazo, a população sem acesso à propriedade não é inserida nesse processo. Entretanto, embora essa população, de baixa renda, não participe de maneira formal, legal, desse processo de produção do espaço, sua necessidade de moradia gera soluções informais – as favelas, invasões ou ocupações irregulares.

As cidades brasileiras, e Curitiba comprova isso, expandem-se mediante a ilegalidade fundiária. Essa ilegalidade deve ser entendida não somente em termos da dinâmica política e do mercado imobiliário, mas também a partir da natureza do marco legal vigente, especialmente aquele que define questões de propriedade e uso do solo nas cidades. Embora essa seja a realidade, as práticas de gestão do espaço continuam a utilizar-se de instrumentos como o zoneamento, desconsiderando que ele somente pode ser aplicado sobre a cidade legal, o que significa trabalhar com a menor parte da cidade.

E para o resto, não há nada a fazer? Os processos de regularização das favelas continuam sendo a principal, e não menos importante, solução, embora tenham como contrapartida o risco de expulsão da população alvo e o deslocamento desta para outras periferias, reiniciando o processo, num círculo vicioso.

Conforme demonstramos, assim como a urbanização, a pobreza urbana também é ascendente. E em uma cidade que se estrutura tendo por base as leis do mercado, aqueles que não têm renda para se inserir nesse mercado não são cidadãos. Essa é a realidade urbana contemporânea, da qual Curitiba não escapa: a cidade onde predominam os não cidadãos. As conseqüências desse processo podem ser traduzidas no cotidiano em três aspectos, como demonstra o Relatório da ONU sobre desenvolvimento humano: as políticas públicas tendem a ser direcionadas àquela população capaz de retornar os investimentos realizados – o que acentua a desigualdade; a organização social está ameaçada diante do incremento da violência e criminalidade - o que generaliza a insegurança e, como terceiro aspecto, e talvez o mais cruel, a pobreza é tão dominante que provoca uma tolerância à sua existência - o que faz com que a minoria cidadã considere a pobreza como resultado lamentável, mas "natural", do desenvolvimento urbano.

Queremos ressaltar aqui que esta tese não aborda um tema que poderia se constituir em uma nova hipótese: a segregação espacial da pobreza, característica da cidade capitalista, favorece a disseminação e reprodução da violência. A abordagem do tema nesse trabalho iria reforçar nossos argumentos, pois remeteria à experiência cotidiana da insegurança no trânsito, das restrições à livre circulação pelos territórios da cidade, das freqüentes ameaças à vida. Entretanto, reconhecemos os limites de uma discussão como esta sob o ponto de vista urbanístico, adotado por esta pesquisa a partir dos debates interdisciplinares do Grupo Urbano. A sua exclusão, portanto, deve-se mais à impossibilidade de inserir aqui outro tema, uma vez que seria um conteúdo para alguns capítulos a mais, do que ao não reconhecimento de sua importância.

A ausência neste trabalho de uma abordagem aprofundada sobre violência urbana, entretanto, não nos impede de considerá-la como um dos sintomas mais visíveis da preocupação com o futuro das cidades – ela está presente nos noticiários da imprensa, nos riscos da rotina cotidiana, nas ameaças de degradação do ambiente urbano. De fato, é na ascensão da violência como atributo do urbano que vemos a

necessidade de um questionamento sobre a civilização. Nesse sentido, concordamos com Milton Santos quando coloca:

> *Eu acho um equívoco culpar a cidade por um fenômeno de civilização. É um ponto de partida equivocado. Não é a cidade, é a civilização. De novo, ou a gente trabalha as coisas, ou a gente trabalha as pessoas nas relações com as coisas... Como é que eu vou analisar o fenômeno urbano?... Não é me fixando naquilo que a imprensa bate todo dia. A mídia transforma a violência numa questão policial, em vez de produzir um debate civilizacional.*[233]

E assim, ao retomar o tema da civilização, voltamos a uma questão já apresentada: a possibilidade da destruição do homem impõe que se questione, antes, as razões de sua existência. Se há o reconhecimento da necessidade de que o homem não desapareça, então há o dever ético de evitar isso. Caso haja dúvidas sobre as razões da existência do homem, a pobreza e violência urbanas, a degradação ambiental, e os riscos à vida que significam, não precisam ser questionados.

Reconhecemos que estamos chegando a um limite. A degradação social e ambiental, materializadas no espaço das cidades, está assumindo uma dimensão tal que se torna impossível ficar imune aos seus efeitos; há cada vez menos cidadãos. A cidade capitalista, e para isso nos utilizamos do exemplo de Curitiba, tornou-se a expressão contemporânea do risco à vida; trata-se do *urbanismo de risco* concretizando-se na violência. Dimenstein[234], comentando a situação da insegurança que se generaliza nas cidades afirma: *a onda de violência faz da mais poderosa cidade brasileira uma comunidade frágil e acuada. O fato mais importante da vida dos habitantes de São Paulo que ... completou 448 anos, é a disseminação do medo numa proporção jamais vista. Cada um salva-se como pode...* É essa situação de limite, que cresce em todas as grandes cidades do Brasil, que nos autoriza um certo otimismo: talvez a ameaça de colapso possa gerar alguma mudança.

Voltamos, então, aos três temas centrais deste trabalho: produção capitalista da cidade, pobreza urbana e degradação ambiental. E voltamos a questionar: o que pode fazer o urbanista? Não se pretende aqui atribuir a este profissional a tarefa de transformar a cidade; ao contrário, reconhecendo-se a necessidade do trabalho

---

[233] TIBURCIO, Carlos e BAVA, Silvio C. "Quem está na frente é o povo". Entrevista com Milton Santos. In: **Cadernos Le Monde Diplomatique. Especial nº 2: Um Outro Mundo Urbano é Possível.** São Paulo: Instituto Pólis, 2001 p. 4

[234] DIMENSTEIN, Gilberto. São Paulo é um caso de segurança nacional. In: **Jornal Folha de São Paulo,** 27 de janeiro de 2002

interdisciplinar, buscamos alternativas de ação conjunta. A única especificidade do urbanista é que a cidade constitui seu objeto de trabalho e, por dever de ofício, ele tem que conhecer profundamente as regras de funcionamento desse objeto. E é esse conhecimento que deve orientar a busca de caminhos alternativos para o desenvolvimento das cidades que levem à superação da degradação ambiental e segregação sócio-espacial dominantes. Mas, reverter esse rumo dominante, *buscando desenvolver uma gestão urbana que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é tarefa simples nem de curto prazo e nem pode ser empreendida apenas em nível local, por maior que seja a vontade*[235]. Isso porque estamos tratando de interferências nas regras de funcionamento do mercado imobiliário, o que implica em uma ação política, dirigida à recuperação da justiça social e resgate da cidadania. Diante disso, a neutralidade do técnico urbanista torna-se comprovadamente impossível, uma vez que deverão ser formuladas alternativas concretas de intervenção sobre o urbano, o que vai além da idealização de uma sociedade mais justa. Conforme coloca Souza: *uma coisa, contudo, é importante: o problema urbano e a urbanização devem ser colocados como tema central de preocupação da sociedade nos partidos políticos, nos sindicatos, nas universidades, nas associações de todo gênero, pois a colocação correta da questão urbana poderá evitar que os problemas urbanos não coloquem em questão toda a sociedade.*[236]

A cidade, como expressão da exclusão social e degradação ambiental, pode vir a se constituir no lugar privilegiado para a discussão da inclusão e do exercício da cidadania. O cotidiano urbano deve ser entendido como a manifestação de relações sociais e, portanto, de conflitos; a gestão desses conflitos requer a democratização do processo de decisões que afetam esse cotidiano.

Santos(2000) faz uma interessante afirmação, que utilizamos aqui para reforçar as possibilidades de mudança que o presente nos coloca: *a idéia da modernidade da racionalidade global da vida social e pessoal acabou por se desintegrar numa miríade de mini-racionalidades ao serviço de uma irracionalidade global, inabarcável e incontrolável. É possível reinventar as mini-racionalidades da vida de modo a que elas deixem de ser partes de um todo e passem a ser totalidades presentes em múltiplas*

[235] MARICATO. **Op. Cit.** p.178
[236] SOUZA, Maria Adélia. **Governo Urbano.** São Paulo: Nobel, 1988 p.11

partes. É esta a lógica de uma possível pós-modernidade de resistência.[237] A possibilidade de discussão das (ir)racionalidades cotidianas é, portanto, o primeiro passo para a proposição de novas racionalidades. E, nesse caso, estaremos discutindo o processo de produção da cidade, o processo de inclusão social, e, por fim, a função social da cidade.

O momento de transição que vivenciamos, marcado pela perplexidade diante da generalização dos riscos à vida, apresenta-se como favorável ao debate de novos rumos para a cidade, que, afinal é (ou deveria ser) expressão de nossa civilidade. Por isso, como urbanistas inseridos em uma discussão interdisciplinar, reconhecemos a possibilidade do Estatuto da Cidade, apesar de ser apenas mais uma lei, transformar-se em um veículo para a discussão de novos patamares de gestão da cidade no Brasil, democratizando a tomada de decisões sobre os rumos do desenvolvimento e articulando um compromisso coletivo de resgate do direito à cidade como uma extensão do direito à vida. Estamos tratando, portanto, de uma nova utopia urbana. E, afinal, como nos ensina Mario Quintana: *Se as coisas são inatingíveis... ora! Não é motivo para não querê-las...*

[237] SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000 p.102

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYMONINO, Carlo. **O significado das cidades**. Lisboa: Editorial Presença, 1984

BASSAND, Michel. "Algumas observações para uma abordagem interdisciplinar do espaço". In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia(coord.). **O espaço interdisciplinar**. São Paulo: Nobel, 1986.

BERTRAND, Michel-Jean. **La ciudad cotidiana**. Madrid: Colección Nuevo Urbanismo, Inst. Estudios Administración Local, 1981

ECO, Umberto **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 1988

HELLER, Agnes. **Historia y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista**. México: Editorial Grijalbo, 1987

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez Editora, 2000

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Madrid: Alianza Editorial, 1983

LOUREIRO, Carlos F. et alli (orgs) **Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate**. São Paulo: Cortez, 2000

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. ARANTES, Otília et alli. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

RAPOPORT, Amos. **Aspectos humanos de la forma urbana**. Barcelona: Editorial Gustavo

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, 1997

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2000

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985

_____**O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987

SOUZA, Maria Adélia. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel, 1988

SOUZA, Maria Adélia e SANTOS, Milton (org.). **A construção do espaço**. São Paulo: Nobel, 1986

TIBURCIO, Carlos e BAVA, Silvio C. "Quem está na frente é o povo". Entrevista com Milton Santos. In: **Cadernos Le Monde Diplomatique. Especial n° 2: Um Outro Mundo Urbano é Possível**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001

ULTRAMARI, Clovis e MOURA, Rosa. **O que é periferia**. São Paulo: Brasiliense, 1996

VALLADORES, Licia e COELHO, Magda (orgs). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

WILHEIM, Jorge. **O substantivo e o adjetivo**. São Paulo: Perspectiva, 1976