

O jogo de interesses da política urbana de Curitiba

Luís Maurício Martins Borges ¹

Resumo

A política urbana de Curitiba orientada à construção da capital do estado, no bojo dos processos de industrialização, urbanização e de formação da metrópole, no último quarto século XX, consolidou um pacto de interesses capitalistas na construção das condições de produção e da cidade. Sob o processo de concentração socioeconômica na região metropolitana, grupos de empresários institucionalmente organizados, articulam-se aos políticos em trânsito no poder municipal, estadual e nacional, inserindo-se no conjunto de interesses da política urbana realizada através do Estado. A partir de 2005, em continuidade ao tradicional pacto político-social, a política urbana realizou a construção de grandes obras públicas, substanciada pelo aumento do gasto federal. Esta política de obras desprovida de uma política fundiária destinada à integração da produção Viária à Habitação de interesse social, alimenta tanto a renda dos especuladores imobiliários, os lucros das empreiteiras e dos prestadores de serviços públicos, assim como aprofunda a segregação territorial das distintas classes sociais. O objetivo do presente estudo é mostrar como as concessões de serviços e obras públicas, beneficiam especialmente os interesses particulares, articulados por políticos e empresários.

Palavras-chave: Política urbana; Segregação social; Renda fundiária; Renda mercantil; Lucro da Produção.

Abstract

The game of interest of the urban policy of Curitiba

The urban policy of Curitiba which has been oriented towards the construction of the state capital, has been presented as a national model of success, in the context of the industrialization, urbanization and metropolis formation process during the last quart of the twenty century, consolidating the capitalist interest pact into the city's construction conditions of its production and access. Under the socio-economic concentration process at the metropolitan region, companies organized themselves in institutional groups to defend their interests and over more than four decades, have been articulating in local, regional and federal levels, inserting themselves into the states' interests. Since 2005 in continuing the traditional political pact of interests, the mayor realizes the urban policy focused on the construction of huge public constructions, which has been supported by

(1) O autor é economista, pesquisador e professor das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).
E-mail: luismmborges@yahoo.com.br.

the growth of the public spend. This public policy disconnected from a land policy related to the integration of railways and home policy as a social interest, stimulates, by one hand, the growth of income of the real state speculators, and the raise of profits to engineering and outsourcing companies; and, on the other hand, deepens people's segregation, in many social condition classes. This study objective is to show how public concessions and activities, realized through the State, benefits specially some particular interests, articulated by politicians and entrepreneurs from the local elite, as a consequence to the territorial metropolitan growth of the capital of the Paraná.

Keywords: Urban policy; Social segregation; Land rent; Market income; Production profit.

Introdução

Na segunda metade do século XX, após completar a colonização do território do Paraná, com o adensamento socioeconômico, a formação de uma rede de cidades e a integração territorial por rodovias, a capital transforma-se num importante centro econômico, tanto por ser caminho do interior aos Portos do Estado, como pela realização de importantes investimentos públicos e privados. Disso resultou o aumento da potência da política urbana desta capital, que se destacou já no regime militar, como um exemplo de sucesso, por ter conseguido subordinar a execução das ações ao seu prévio planejamento², em meio ao processo de arrebentação urbana do Brasil³.

Desse processo origina-se a sua singularidade, frente às demais metrópoles do país, assentada sobre um imaginário amplamente difundido, de que a cidade é um modelo de planejamento urbano. Enquanto se verifica a típica segregação sócio-territorial das classes sociais na cidade, pelo acesso à infraestrutura e serviços públicos, tal como em outras metrópoles nacionais. A hipótese do estudo, é que isso ocorre pelo poder privado entrincheirado na ação pública, à procura de acumulação capitalista, que no caso de Curitiba, marca-se pela conservação de um projeto político-econômico de construção territorial surgido em meado da década de 1960.

(2) O trabalho de Oliveira (2000) mostra a história deste planejamento, as estruturas de política urbana que se formam e a benefício de quais interesses particulares.

(3) O conceito de arrebentação urbana foi utilizado na dissertação de mestrado (Borges, 2009, p. 4) para expressar a reprodução da ilegalidade, irregularidade e inadequação de espaços da cidade. Mas originalmente o conceito de arrebentação urbana foi utilizado por Cano em três textos produzidos na década de 1980 (1985, 1988 e 1989).

A política urbana da capital, através do investimento público em obras orientadas pelo interesse do mercado imobiliário, seleciona a população conservando a de renda mais elevada nas áreas centrais, com melhor infraestrutura, enquanto à população pobre destinam-se as áreas distantes, inadequadas, irregulares e por vezes ilegais (Ipardes, 2005)⁴. A fim de compreender como se dá a política urbana, em sua incipiente política de habitação de interesse social, sob o oportunismo da realização da política de infraestrutura e de serviços públicos, neste estudo, aprofunda-se a discussão sobre alguns “grandes” interesses particulares, que determinam a divisão territorial da cidade, com o assentamento das diversas classes sociais.

O objetivo do presente trabalho é apresentar o poder de alguns empresários de obras e serviços públicos, que se desenvolveram associados à construção da metrópole de Curitiba, organizados institucionalmente para a sua representação perante as instituições públicas para a condução da política urbana. Para isso, o método utilizado de pesquisa serve-se da abundante literatura relativa à política regional, dos dados fornecidos pelo IBGE, Ipea, BDE (Banco de Dados e Estatísticas do Paraná), Prefeitura (Curitiba em Dados), Sindicatos e Conselhos das Empresas estudadas (CREA, Setransp, Sinduscon, APEOP E Secovi). O trabalho considerará a construção político-econômica da região metropolitana de Curitiba, para depois analisar a realização financeira da política urbana recente da capital e, por fim, o jogo político dos programas urbanos de Curitiba que contemplam os diversos interesses privados.

1 A construção política e econômica da Região Metropolitana de Curitiba

No último quarto do século XX o Paraná aumentou a sua participação no conjunto da economia nacional, especialmente a sua representatividade nas atividades industriais, pela incorporação de gêneros mais complexos de bens de produção, localizados próximos à capital. Com isso, consolida-se a agricultura capitalista do interior do estado, através da incorporação da lógica industrial, procedimentos técnicos e aumento da escala de produção, que junto ao histórico conflito de terra, pressionou a população rural a incorporar grandes fluxos de migração, em frentes agrícolas ou em direção às cidades. Frente a isso, as

(4) Para conhecer melhor os detalhes ver trabalho do Ipardes (2005) sobre a RMC.

atividades industriais da construção civil e de obras públicas, associadas aos (serviços públicos urbanos, apresentaram um crescente dinamismo em relação às outras atividades econômicas, especialmente das empresas sediadas em Curitiba, alimentadas pela produção da metrópole.

A história de Curitiba começa com a sua fundação em 1693, no esforço de colonização da fronteira sul, a despeito da pouca expressão econômica em suas primeiras atividades (agricultura, pecuária, extração mineral e mais tarde da erva-mate). Em 1850 a cidade assume a função de capital do estado recém criado, estruturando-se enquanto centro político e tributário da economia agrícola do interior. Em meados do século XX, por decisão deliberada das elites políticas e econômicas da região, através da construção de todo um aparato de gestão política e planejamento público, voltado ao suporte de atividades industriais intensivas em capital e urbanização, expande a infraestrutura e os serviços públicos transformando as condições do Paraná. Embora somente na década de 1970, depois da desconcentração de atividades do pólo econômico nacional, foi possibilitado a Curitiba concentrar substanciais investimentos públicos e privados, a ponto de se destacar como polo econômico estadual.

A ação da burocracia estatal, a partir do final da década de 1960, por meio da disposição de um sistema nacional de financiamento, com bancos, legislações específicas e planos de investimentos, junto aos incentivos e isenções fiscais, potencializaram o ganho do capital privado sob a justificativa do desenvolvimento nacional, alimentando as atividades da indústria, em especial da construção (Camargos, 1993; Maricato, 1984)⁵. A infraestrutura da cidade e das condições para os investimentos privados foram construídas com recursos tanto federal, via financiamento da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, do Banco Nacional e Regional de Desenvolvimento Econômico e Social, quanto estadual (devolução ICM) e municipal (isenção IPTU).

A concentração espacial da indústria no Paraná na década de 1970, associada à desconcentração da economia paulista, dá-se em Curitiba e seu entorno, com a implantação de novos setores ligados a metal-mecânica, apoiados por pesados investimentos e incentivos governamentais, mas também em função

(5) Ver os trabalhos de Camargos (1993) e de Maricato (1984) que trazem importantes fatos e informações sobre a construção e a política pública no Brasil.

da pré-existência da infraestrutura urbana, que já concentrava recursos humanos e serviços, além da proximidade junto a outras regiões importantes (Funari, 2008 apud Leão, 1986)⁶. A nova territorialidade da economia brasileira na década de 70 conferiu à Capital do Paraná, um papel central na rede urbana da região sul, no final do século XX, abrangendo uma região de influência

desde a aglomeração metropolitana de Curitiba, passando pelo leste catarinense, que envolve as aglomerações de Joinville, Blumenau, Itajaí, Florianópolis e Criciúma, até a aglomeração metropolitana de Porto Alegre, que incorpora a aglomeração urbana de Caxias do Sul (Moura; Kleinke 1999, p. 13),

em uma rede de centros urbanos bem distribuídos no território, com nítidas áreas de concentração populacional e de atividades econômicas.

O arranjo urbano regional de Curitiba distingue-se dos demais arranjos do conjunto do território do estado, em função da magnitude de sua concentração socioeconômica (Moura, 2007)⁷. Esta região metropolitana caracteriza-se pela sua integração nacional e internacional, e pelo conjunto diversificado de atividades econômicas, concentrando os principais constitutivos da sociedade paranaense, em se tratando de poder econômico, político e social. O adensamento socioeconômico tornou a capital legitimamente um centro metropolitano, concretizando a determinação política da década de 1970, somente duas décadas depois, quando se aprofunda a divisão social do trabalho no conjunto territorial (Nojima et al., 2004)⁸, determinada pela combinação da ação do capital estrangeiro, estatal e privado nacional, que puderam se estabelecer em diferentes esferas de interesses.

O capital estrangeiro de alta tecnologia e grande escala de produção contribui com a expansão do produto físico, fiscal e do emprego. O capital estatal circunscrito aos bens públicos e semi-públicos, mantém-se ainda em parte sob a gestão predominantemente pública até o fim do século XX, no momento em que a forte pressão para a privatização, quando não efetiva, procedeu à abertura do

(6) Contribuição do estudo de Funari (2008, p. 77-78 apud Leão, 1986).

(7) A concentração funcional de centros urbanos, ao longo de rodovias, ao estruturar uma rede de cidades, consolidou Curitiba como a metrópole paranaense, compondo em sua aglomeração um conjunto de municípios nos quais se concentram população, riqueza e conhecimento (Moura, 2009, p. 151).

(8) Importante constatação do trabalho de Nojima et al. (2004, p. 8-10).

capital das Companhias Estatais localizadas na região, como Copel, Sanepar e Petrobras. O capital local, além de se concentrar em atividades complementares à grande indústria estrangeira e estatal, comércio e serviços, estabelece fortes relações com a política de obras e serviços públicos urbanos, nas atividades de incorporação, loteamento, construção civil, infraestrutura e transporte, em articulação com a elite política, para a produção da cidade exclusiva e centralizada, sob o ponto de vista das classes médias e altas, excludente e segregada em relação às classes mais baixas.

A desconcentração das atividades econômicas, especialmente industriais e da população no processo de formação da metrópole, acompanha-se da expansão do setor de serviços, depois da década de 1980, representando 65% do Produto Interno Bruto (PIB⁹) do Município de Curitiba em 1996 (do total de cerca de R\$ 21,6 Bilhões). Merece destaque a redução da representação da indústria de transformação e Extrativa Mineral, que entre 1985 a 1996 decresce de 31,5% para 17,9% a sua participação no PIB Municipal. Simultaneamente, ocorre um substancial crescimento da representação da indústria de construção, serviços de utilidade pública e atividades imobiliárias e aluguel, cuja proporção era respectivamente de 5,6%, 1,6% e 7,6%, na década de 1970, e passa a ser de 13,6%, 3,6% e 13,4% do total do PIB Municipal em 1996.

A atividade de construção civil cresceu de valor nas contas regionais, segundo o PIB Municipal, em todas as unidades da RMC (Borges, 2009)¹⁰. No entanto, esta evolução do PIB da construção concentra-se em termos absolutos em Curitiba, com um crescimento de sua representação em mais de 10 vezes de 1975 até 1996, aproximando-se dos três bilhões de reais. Com o fim da Pesquisa Quinquenal da Indústria do IBGE, no final da década de 1990, esta informação manteve-se disponível somente para o agregado dos estados. No caso do Paraná é possível acessar-se o registro histórico da evolução do PIB industrial e da construção civil (segundo dados do IBGE), para um período mais longo e recente, até 2006. Com estes dados, observa-se um crescimento bastante concentrado na década de 1990, fenômeno semelhante ao de Curitiba, embora de menor intensidade. Com o que se pode concluir que a expansão do PIB da construção industrial no Paraná, é fortemente concentrado pela RMC,

(9) Informações retiradas do IPEADATA, em 2009, Contas Regionais.

(10) Esta discussão é apresentada em maiores detalhes no trabalho de Borges (2009, p. 67-69).

em especial por Curitiba, em um processo que se acelera no fim do século XX (Borges, 2009)¹¹.

A análise da concentração das empresas, observada por escala de pessoal ocupado em cada unidade de construção civil, nos municípios de maior expressão no conjunto da RMC em 2006, mostra dois aspectos importantes da atividade em Curitiba, segundo o Cadastro Central de Empresas do IBGE. O primeiro expressa-se pela representação de 2/3 do total das empresas de construção civil da metrópole. O segundo pela sua maior proporção de empresas de grande porte, 12 das 16 existentes, com mais de 250 empregados (6 com mais de 250 e 6 com mais de 500 funcionários). Estes aspectos denotam a maior capacidade de centralização política e econômica dos empresários e associações de classe da capital.

Esses interesses são representados por associações, sediadas em Curitiba, como Apeop – Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas, Sinduscon – Sindicato da Construção Civil, Setransp – Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado do Paraná, Secovi – Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado do Paraná e Ademi – Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário, que têm tido sucesso na defesa de seus interesses privados perante o Estado (Oliveira 2000)¹². Estas entidades organizam-se para finalidades específicas, como Setransp, Apeop e Sinduscon a fim de influenciar as Obras e Serviços Públicos, e o Secovi e Ademi para a construção das condições de especulação imobiliária, além da articulação para a acomodação de interesses conjuntos.

A burocracia situada em instituições como Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Companhia de Urbanização (URBS), Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP) e Companhia de Habitação (Cohab-CT), servem como veículo de expressão e disputa por articulação política. A fim de sancionar e legitimar o resultado do embate entre interesses políticos particulares e populares, dos respectivos grupos, na produção urbana, pelo cumprimento ou não, das regras legais de planejamento, administração e investimento público.

(11) Os dados que sustentam esta conclusão podem ser vistos em Borges (2009, p. 52-53)

(12) Como mostra o trabalho de Oliveira (2000).

A singularidade deste projeto político territorial está no sucesso da construção da política urbana, pela ação pública e privada, orientada à formatação do imaginário social para a cristalização da idéia de cidade modelo, constituindo-se na origem precoce da política do turismo urbano ou espetáculo, para a riqueza de grupos associados de empresários e políticos (Vainer, 2000)¹³. Esta política estreitou os elos entre comunicação, cultura e política urbana, explicitada pela influência do marketing moderno no processo de construção da positividade da cidade (Sánchez, 1997)¹⁴.

É dessa maneira que o discurso do setor público local constrói a sua legitimidade política através de propagandas, símbolos e slogans, destinados à toda cidade, porém retratando a realidade parcial usufruída pela classe média e alta, que reproduzem no seu dia-a-dia o comportamento do “autêntico curitibano” nos parques, ciclovias, praças, festas e feiras tradicionais, “faróis do saber”, Museus e “ruas da cidadania”. O retrato que se faz da cidade, concentra-se na região com alto padrão de urbanização e sem áreas de ocupação irregular. Esse discurso, como mostra Albuquerque (2008)¹⁵, oculta a política de habitação associada ao desfavelamento, construção de conjuntos e loteamentos populares periféricos e produção informal da moradia, e que se desvelada, teria efeitos destrutivos sobre o mito da cidade modelo.

O projeto político que toma forma na década de 1960, com a construção do Plano Diretor de 1966, associado ao desenvolvimento industrial possível, provocaram a transformação da produção, do mundo rural e a concentração urbana populacional, que deram força ao projeto de construção da Metrópole de Curitiba, possibilitando a uma elite política e econômica, identificadas com a gestão municipal de J. Lerner e S. Raiz, na década de 1970, a oportunidade de organizar os interesses empresariais a partir das instituições e políticas públicas de transporte, infraestrutura e habitação. A volta de J. Lerner a prefeitura em 1989, depois do mandato “relâmpago” de M. Fruet e de R. Requião, em que ocorre a ascensão e refluxo do movimento popular, pela incorporação tanto de reivindicações e cooptação de lideranças, demonstra a capacidade destas elites

(13) Como mostra Vainer (2000, p. 96), na visão empresarial “o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não tem nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projeto de sociedade!”

(14) Apreendido do trabalho de Sánchez (1997, p. 87).

(15) Relevante contribuição de Albuquerque (2008, p. 117).

políticas locais de se manterem no poder, durante a sucessão dos prefeitos R. Greca, C. Taniguchi em dois mandatos, culminando nos governos de R. Richa (Neves, 2009)¹⁶.

A consolidação de Curitiba como centro metropolitano, acompanha-se de outros efeitos, que além de um padrão de demanda crescente e mais complexo por serviços e infraestrutura urbana, consumo e comportamento cosmopolita, apresentam-se pela face perversa do crescimento acelerado da economia brasileira, em que pesa o surgimento de uma população extremamente pobre (Bega, 1999)¹⁷. O Déficit Habitacional de Curitiba (FJP, 2005), com informações do Censo 2000, era de 8% do total de domicílios (mais de 37 mil), localizado em aglomerados subnormais, enquanto São Paulo (ícone da explosão urbana) apresentava 7,8%. O crescimento em números absolutos das ocupações irregulares, desde a década de 1970 até 2000, mostra a persistência da produção informal da cidade (Albuquerque, 2008)¹⁸.

Os movimentos sociais de contestação e reivindicação por políticas públicas puseram-se em ação em levantes populares, além das raras experiências de mandatos em vias de maior progresso. A exceção do governo Fruet e Requião, em que houve propostas mais populares e de garantia de direitos sociais mínimos, todo o processo de construção da política e planejamento da capital foi executado a partir de interesses particulares, representados por entidades políticas e círculos restritos de cidadãos.

A população da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) em 2007 representava cerca de 3,5 milhões de pessoas, das quais 1,8 milhões estavam no município de Curitiba (51,8% do total da RMC) e mais de 1,1 milhão (32,1%) nos municípios Limítrofes à Capital. Os diversos municípios ao redor de Curitiba apresentam distintas condições, cuja expressão entre outras formas, pode ser representada pela receita fiscal, que se expande em função tanto da concentração econômica como populacional, e que no descompasso do crescimento destas magnitudes, dificulta mais ou menos a tarefa da política urbana na realização das condições de acesso à cidade.

(16) Constatação fundamental de Neves (Neves, 2009, p. 25-26).

(17) Ideia incorporada do estudo de Bega (1999, p. 39).

(18) Outra importante conclusão do estudo de Albuquerque (2008, p. 48).

Com base nas informações do BDE, Bando de Dados e Estatísticas do Governo do Estado do Paraná, três municípios retratavam bem as distintas realidades existentes no processo de crescimento da metrópole. Araucária com a população de 3,2% do total da RMC, com cerca de quase 110 mil habitantes e receita fiscal per capita de R\$ 3.300,00 por pessoa, e a situação oposta em Colombo com 6,7% da população da metrópole, quase 234 mil habitantes e receita fiscal de aproximadamente R\$ 625,00 (Tabela 1). Ambos os municípios são fortemente influenciados pelos desdobramentos da concentração e desconcentração social e econômica da capital, que tem quase 52,2% da população total do conjunto metropolitano, com receita fiscal per capita de R\$ 1.764,00, a maior concentração populacional e econômica do estado.

Tabela 1
Recursos disponíveis segundo a Capacidade de Investimento – CI, por Milhão de R\$, e População, por Mil Pessoas, na Capital e Municípios Limitrofes da Região Metropolitana de Curitiba em 2007

Municípios	CI	População	CI/Pop
Curitiba	1.262,5	1.797,4	0,702
Araucária	140,1	109,9	1,274
São José dos Pinhais	114,2	263,6	0,433
Quatro Barras	10,5	18,1	0,579
Pinhais	38,9	112,0	0,348
Piraquara	18,8	82,0	0,229
Campo Largo	22,9	105,5	0,217
Campo Magro	5,3	22,3	0,235
Almirante Tamandaré	9,2	93,1	0,099
Colombo	19,1	233,9	0,081
Fazenda Rio Grande	6,1	75,0	0,081

Fonte: IBGE e BDE-Ipardes (2008).

A Capacidade de Investimento Público (CI¹⁹) do município de Curitiba origina-se de sua dupla riqueza, tanto populacional quanto econômica,

(19) “A Capacidade de Investimento – CI - relaciona o excedente de Recursos Próprios – RP (constituído por Receitas de Contribuições, Atividades Econômicas, Transferências do Estado (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Fundo de Participação Municipal – FPM) e Tributárias), depois de **descontadas as Despesas Inadiáveis – DI** (com Pessoal, Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida), **sob a razão do total de Receitas Correntes – RC**. Fórmula da Capacidade de Investimento: $CI = (RP-DI) / RC$ ”. Debate realizado no trabalho de Borges (2009, p. 77).

possibilitando uma maior proporção de recurso disponível, com relação à receita corrente. Esta abundância relativa é que dá às ações políticas da capital em relação à habitação, saneamento, vias, transportes e regularização fundiária, repercussão em nível metropolitano.

A crescente centralidade industrial, comercial e de serviços de Curitiba no conjunto da metrópole, do estado e da federação, manteve politicamente a sucessão de representantes da “cidade modelo”, e o fez em consonância com os interesses de específicos grupos de empresários. Os interesses privados, na conquista do melhor retorno financeiro no processo de construção da metrópole, consistiram então na prioridade do setor público, mesmo que em detrimento da extensão de direitos sociais, privilegiando, como veremos, partes centrais e não toda a população da cidade.

2 A realização financeira da Política Urbana Recente

A legislação municipal, como no caso do Plano Diretor, regulamentação dos instrumentos de política urbana, zoneamento, uso e ocupação, tal como possibilita o Estatuto da Cidade, entre outras leis específicas, dentro e fora de sua regularidade, ao determinar limites e possibilidades de valorização do capital imobiliário, constituem-se como um foco permanente de conflito de interesses particulares frente ao interesse social. Por isso, não será olvidada na análise que se segue. Mas o centro de disputa da política urbana, em foco, está na realização do investimento público, que ao expandir os serviços sociais e a infraestrutura, transfere diretamente valor às terras particulares, e que por estar estabelecido em mercados concentrados, remunera sobremaneira o “grande capital” privado da construção e serviços públicos.

As informações que subsidiaram o estudo dos Planos Plurianuais (PPAs) 2002-2005 e 2006-2009 estão disponíveis no sítio da Prefeitura Municipal de Curitiba (Secretaria de Finanças, em Informações e Orçamento), relativas aos orçamentos executados que se teve acesso, entre 2001 e 2007. As informações orçamentárias dos anos 2008 e 2009 foram retiradas das leis orçamentárias, já que os orçamentos realizados nestes anos, ainda não estavam disponíveis, no momento da produção dos dados. No entanto, pelo fato de o prefeito Beto Richa ter sido reeleito em 2008, por mais de 2/3 dos votos, é grande a chance de

continuidade da política urbana com a manutenção dos programas e da execução da lei orçamentária, se bem que algumas alterações poderão escapar deste estudo.

A evolução da receita municipal total entre 2001 e 2009, mostra o crescimento acumulado da receita de capitais, ou seja, de dívidas financeiras contraídas, que se mantiveram reduzidas nos quatro anos do governo do prefeito Cássio Taniguchi (2001-2004), para posteriormente apresentar um substancial aumento nos anos de governo Roberto Richa (2005-2009) via operações de crédito (Borges, 2009)²⁰. Interessa-nos a destinação deste recurso, como se estrutura a política recente da cidade, o seu efeito no conjunto da política urbana e em relação aos valores imobiliários. É oportuno considerar que no ano de 2008, existem algumas peculiaridades que ajudam a entender a reversão do crescimento da receita de capital, tais como as eleições municipais, com a re-candidatura do prefeito Richa e o respeito à lei de responsabilidade fiscal, que não permite comprometimento de recursos relativos ao governo posterior.

Do Orçamento previsto para 2008, a maior despesa isolada programada por função de governo, era da conta Urbanismo, com cerca de 32 % do total de R\$ 3,2 Bilhões, enquanto Saúde ficou com 18%, Educação 14,3 %, Habitação 0,6 % e Saneamento 0,0 %. As obrigações legais de despesas municipais em saúde e educação, que são respectivamente de 15% (de acordo com a emenda constitucional nº 29/2000) e 25% (conforme a Constituição de 1988, artigo 212), estavam no caso da primeira política acima do mínimo legal (18%), enquanto a política educacional tinha um gasto fiscal consideravelmente abaixo (14,3%) do limite estabelecido pela Constituição.

A partir de uma proxy por funções de governo, que agrega as despesas em Urbanismo, Saneamento e Habitação, que por sua vez, abrangem as políticas de mobilidade, transporte, habitação e saneamento, delimita-se os gastos públicos para o estudo a política urbana de Curitiba. Sob esta concepção analisa-se a seguir as características do desembolso dos recursos, referentes à esta política, por parte dos programas contidos nos PPA's 2002-2005 e 2006-2009, a fim de compreender as linhas gerais dos projetos urbanos e de habitação de interesses social que caracterizam tanto a política anterior ao Estatuto da Cidade, e mais detidamente a política posterior à adequação, em 2004, do Plano Diretor de Curitiba.

(20) A apresentação dos dados da discussão aqui realizada podem ser encontradas, com mais detalhes, no trabalho de dissertação de mestrado (Borges, 2009).

O segundo mandato do Prefeito Cássio Taniguchi, iniciado em 2001, apresentou no PPA²¹ 2002-2005, os programas gerais que dariam forma à política urbana (de R\$ 3,1 Bilhões) do seu governo, o qual se caracterizaria por um peso representativo das despesas em serviços de transporte coletivo (63,8 % do total da despesa em política urbana), serviços urbanos (22,6 %) e, um menor peso das despesas em Infraestrutura (9,81 %) e Habitação (2,2 %). No primeiro mandato de Richa, o PPA 2006-2009 caracteriza-se pelo substancial aumento das despesas em Infraestrutura (21,1 %), Saneamento (1,9 %) e Habitação (3,2 %), simultâneo à redução do gasto em serviços de transporte coletivo (57,4 %) e serviços urbanos (15,4 %), em relação ao total da despesa da política urbana (de R\$ 4,4 Bilhões).

O mandato de Beto Richa que começa em Janeiro de 2005, até pelo fato deste ser o vice-prefeito da gestão anterior, herda em seu primeiro ano os programas de governo, contidos no último ano do PPA vigente. Contudo, já apresenta neste primeiro ano de gestão, algumas alterações importantes na condução da política urbana, numa prática contrária a previsão do PPA 2002-2005, visível nas linhas do orçamento público executado de 2005, mas que se acentuariam nos anos subsequentes, marcando um novo padrão de governo. Este novo padrão caracteriza-se pelo aumento do gasto destinado à política urbana, especialmente na sub-função de infraestrutura (obras), com uma menor expansão dos recursos destinados a serviços de transporte coletivo e a mudança do serviço de habitação de interesse social, que antes eram lotes urbanizados e passam a ser em maior parte, a construção de apartamentos. A evolução dos gastos, entre 2006 e 2009, teve seu auge em 2007, no caso da Proxy de política urbana. Por sua vez, a despesa por função habitação tem seu ápice em 2009, segundo o orçamento previsto, e a função saneamento volta a integrar o orçamento municipal neste mesmo ano.

A integração da política urbana entre os níveis federal e municipal de Curitiba, até o ano de 2005, realizou-se operada majoritariamente pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), por meio de parceira com o setor privado, com uma proporção pequena de recursos e ações tratando da habitação de interesse social de maneira mais ampla, pela qualificação de áreas de habitação precárias já existentes. Contudo, houve uma mudança em âmbito nacional, ao longo do

(21) Conforme o sítio da Secretaria de Finanças, no tópico Informações e Orçamento, acessado em ago. 2008.

governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e especialmente pelo aumento do volume de recursos disponíveis para o financiamento da política urbana, especificamente visando à qualificação de moradias já existentes. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em andamento desde 2007, reforçou o aporte de recursos, consolidando a política de habitação e saneamento, entre as prioritárias do governo federal, com uma perspectiva mais global, estendendo uma fonte substancial de financiamento, como se observa no caso de Curitiba, para as ações de urbanização de favelas, reassentamentos e melhorias da habitação.

A prefeitura de Curitiba, segundo a informação da Caixa Econômica Federal – Gidur-CT, obteve o repasse total de cerca de R\$ 292 milhões entre 2005 e 2008 para realização de política habitacional. Esse recurso cresceu progressivamente no período com um ápice em 2007. Em comparação ao recurso fiscal próprio do município, no período entre 2005 e 2008, que foi de cerca de R\$ 71 milhões (19,6%), as operações de crédito e repasses do governo federal, constituíram-se em cerca de 80,4% do total de R\$ 364 Milhões do gasto realizado em política habitacional.

Comparando sob o aspecto habitacional, os governos Taniguchi (2001-2004) e Richa (2005-2008), vê-se que no segundo governo quadruplica o volume de recursos recebidos (79,7% do período), porém com a mudança da predominância do PAR, que era 2/3 dos recursos realizados entre 2001 e 2004, e que passa a constituir uma proporção menor, de pouco mais de 1/3 do total, pelo aumento de recursos para qualificação das melhorias de ocupações já existentes. O padrão de construção da política habitacional alterou-se na mudança da gestão de Taniguchi para a de Richa, cuja produção de lotes urbanos predominara no primeiro governo, e no seguinte aumenta a produção de **habitações** novas, especialmente verticais por meio da iniciativa privada, **infraestrutura** e **urbanização** de áreas ocupadas com recursos da união.

A mudança concreta da condução da política urbana, longe de se tratar de uma reorientação política, mantém, estimula e alimenta a valorização dos ativos no mercado imobiliário, por meio de obras, como fica claro com o crescimento do peso financeiro da política encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras (SMOB). A nova face da política urbana, a ser construída no imaginário dos

curitibanos, que já tivera a imagem de tecnicamente planejada (na década de 1970), em um breve período de democrática (em parte da década de 1980), ambientalmente correta (no início da década de 1990), depois humana (no final da década de 1990 e início dos anos 2000), a partir de 2005, tem a cara de obreira, dada às intervenções viárias de transporte público e particular, nas avenidas estruturais e setoriais da cidade. Roberto Richa, engenheiro Civil por formação, reelege-se com a sua imagem de capacete branco, prefeito das grandes obras.

A recente expansão dos recursos federais, destinada à produção de infraestrutura para a qualificação de ocupações já existentes, interessa aos diversos interesses capitalistas. É desta associação de interesses que se origina a estrutura da política urbana de Curitiba, cuja especulação de terra, conecta-se à produção da moradia e da infraestrutura, na destinação dos espaços construídos às distintas classes sociais. A política habitacional da Cohab-CT, deixa de ser voltada à produção de lotes, para uma maior produção de apartamentos e casas, porém dissociada da política de infraestrutura viária da SMOP, que se baseia menos em veículos coletivos do que nos particulares. Mas esta mudança evidencia ainda mais a insuficiência e falta de integração da política de habitação e mobilidade, na produção de novas infraestruturas de transporte e moradias, como será visto, frente à expansão do déficit da habitação, segundo estimativas do diagnóstico habitacional do IPPUC e Cohab (PHHIS, 2008).

A pretensa mudança da política urbana, do primeiro mandato Richa, como se discutirá a seguir, longe de ser destinada à inclusão regular da população de baixa renda como de interesse social, restringe mais ainda e a expulsa do território da capital, tal e qual a tradição que se remonta ao final do século XIX de higienização urbana, como nos primeiros anos da Primeira República Brasileira, mesmo com a vigência do Estatuto da Cidade de 2001. O fenômeno em estudo é aprofundado a seguir pela compreensão de como se operacionaliza os interesses particulares através da política de infraestrutura viária, habitacional e de transporte, para se conectar a escala bilionária da política urbana ativa que constrói a cidade pelo passivo fortalecimento das condições de especulação imobiliária, através dos gastos públicos. Dirigindo a ocupação da parte mais privilegiada às populações de maiores rendas, relegando às pobres, as áreas distantes e inadequadas, conservando a histórica precariedade do processo de ocupação.

3 O jogo político dos programas urbanos

Em função das dimensões de repercussão dos investimentos públicos, com diferentes formas de apropriação do valor e de sua concentração por classes de cidadãos, cada um dos programas de governo selecionados para análise, será abordado com um nível de profundidade relativo à sua influência na condução política e na determinação possível de ser captada, com respeito à especulação do preço da terra, acesso a infraestrutura e serviços públicos em Curitiba. Com esse intuito considera-se o volume de recursos fiscal e financeiro destinados aos respectivos programas, os interesses políticos e/ou econômicos que permeiam o Estado, entrincheirados na disputa das decisões de produção da política urbana, e a dispersão espacial dos gastos destinados à implementação da infraestrutura e dos serviços urbanos.

Na realização fiscal e financeira dos gastos correntes dos programas de governo, posteriores a Lei do Estatuto da Cidade e de “Adequação” do Plano Diretor de Curitiba de 2004, no que tange à política urbana, segundo consta no Plano Plurianual 2006-2009, em seu Anexo II, destacam-se no orçamento do período, em função de sua magnitude, os programas: Circulação (3,3% do Orçamento Total do período analisado) e Eixo Metropolitano (4,9%), representando ações de obras viárias, o programa Transporte Coletivo (30,2%) e o de Habitação Mora Aqui (2%). Estes programas juntos representavam mais de 40% do Orçamento Fiscal do Municipal no período de 2006 a 2009, ou seja, cerca de R\$ 3,4 Bilhões.

Tabela 2
Realização do Orçamento Municipal de Curitiba, segundo o Plano Plurianual,
por Programas em R\$ 1.000,00, entre 2006 e 2009

Programas	2006	2007	2008	2009	Total	%
Mora Aqui	21.614	28.765	21.126	94.270	165.775	2,0
Eixo Metropolitano	141.971	144.985	97.590	28.200	412.746	4,9
Circulação	51.180	81.498	69.177	76.544	278.399	3,3
Transporte Coletivo	521.925	637.165	672.640	723.937	2.555.667	30,4
Programas Total	736.690	892.413	860.533	922.951	3.412.587	40,6
Orçamento Total	2.404.573	2.800.854	3.204.000	3.730.000	8.409.427	100

Fonte: Sítio da Prefeitura de Curitiba 2009, Secretaria de Finanças, Orçamento Anual.

O programa Mora Aqui, que consta no PPA 2006-2009, no valor total de R\$ 165 Milhões, objetivava melhorar as condições de qualidade de vida e de atendimento da moradia, à população de baixa renda, com o aumento da produção para 2,5 mil unidades ao ano. Apesar de produzir menos 1 mil moradias no ano de 2008 (IPPUC, Curitiba em Dados), não se tem informação se estas unidades foram destinadas à população em condição de déficit habitacional. A política de Habitação caracteriza-se ainda por ser afastada das principais vias e das melhores condições de acesso ao transporte coletivo, ou seja, mais distantes do centro, como se verá a seguir no Mapa 1.

O programa Eixo Metropolitano, do PPA 2006-2009, também chamado Linha Verde, em sua primeira fase, utilizou recursos próprios da prefeitura e empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em uma obra de mais de R\$ 400 Milhões, aumentando a dívida pública municipal em R\$ 121 Milhões em 2007. Esta reconversão da BR-116 em avenida urbana, com uma via binária exclusiva para ônibus, é complementada por duas vias rápidas em sentido opostos e duas vias marginais de trânsito lento. A Linha Verde dispôs tanto de uma estrutura de transporte particular como coletivo, mas na medida em que se distancia do centro, a existência de lotes vagos ainda não construídos, além de uma série de imóveis com uso tradicional industrial ou serviço, abriu espaços a grandes possibilidades de especulação, com a destinação destas áreas à finalidade de uso habitacional para as classes de mais alta renda²².

O programa Circulação de R\$ 278,4 Milhões, objetivava facilitar a acessibilidade e mobilidade da população, por meio de obras no sistema viário. Assim expandiu a infraestrutura viária para o trânsito de veículos particulares e coletivos em alta velocidade. Mas acabou por sustentar a expansão do transporte particular, que vem ocorrendo junto à frota nacional. O fenômeno da expansão dos veículos particulares, associado à defesa dos interesses políticos e econômicos do serviço público de Transporte Coletivo, em função do alto custo da tarifa, segundo Neves²³ provocou a redução média de 600 mil passageiros entre janeiro e abril 2009.

(22) Subjacente a obra da Linha Verde (Meirinho, 2008, p.2), encontra-se os interesses da especulação imobiliária do entorno da via, amparados pela lei municipal de zoneamento n. 9.800/2000, que criou o Setor Especial da BR-116 (SE BR-116), permitindo a verticalização das construções (até 12 pavimentos) e a transferência de potencial construtivo desta área, elevando o coeficiente de aproveitamento de 1 para 3, mediante a aquisição de potenciais de outras áreas, incrementando as condições de realização da renda fundiária.

(23) Isso pode ser visto com mais detalhes no trabalho de Neves (2009, p. 26).

A construção política e econômica do sistema de transporte coletivo de Curitiba, mesmo que inserida em alguns grandes projetos e programas de investimentos públicos, como a Linha Verde (Eixo Metropolitano), Vias Rápidas (Circulação), Habitação de interesse social (Mora Aqui), é subordinada a interesses específicos e particulares. Entre eles, o relativo à direção do sistema de transporte coletivo, que tem sido o mais conflituoso. O Sindicato das empresas de ônibus (Setransp) representa o centro de poder econômico e político historicamente organizado, no acesso a grande parte do orçamento público, que através da Companhia de Urbanização – URBS realiza o programa municipal de Transporte Coletivo, respondendo por mais de 30% do recurso municipal (R\$ 2,5 Bilhões) no PPA 2005-2009, sem qualquer interferência, informação ou prestação de contas à sociedade curitibana²⁴.

O processo de concentração econômica deste serviço público, consolidado desde a década de 1970 em 10 empresas, dá uma ideia da força Setransp. Em um momento posterior, o processo de concentração política em defesa dos interesses destas empresas, ocorrido nos anos 80, este sindicato construiu uma máquina de lobby, que ainda hoje, serve como meio para representação de diversos interesses particulares junto ao Estado²⁵. É flagrante a evolução do preço da tarifa de ônibus, determinada pelo ciclo político dos mandatos locais²⁶. Decorre desse fato, que o serviço de transporte não se organiza pelo planejamento da expansão do sistema, tendo em vista a sua universalização e qualidade do serviço público. Mas para condução desta política pública nos períodos anteriores as eleições a prefeitos, como um “subsídio” reduzido depois com o aumento da tarifa, transferindo-se então o custo do sistema de transporte coletivo para o usuário, o que explica a queda de passageiros em 2009, segundo a denúncia de Neves (2009).

As empresas de transporte coletivo ganham com a expansão dos serviços, já que são pagas por quilometragem percorrida e não por passageiro. Os empreiteiros ficam com o lucro, derivado das frações do custo milionário das obras de infraestrutura e moradia. O interesse difuso da especulação imobiliária realiza-se subjacente às grandes obras, como exemplifica a Linha Verde. A

(24) Na dissertação de mestrado (BORGES 2009), ficou evidente a falta de informações sobre o sistema de transporte coletivo de Curitiba, pois não existiam no sítio da Prefeitura, Planos e Diagnósticos disponíveis, inclusive no Plano Municipal de Mobilidade e Transporte Integrado (Planmob), dados básicos como: i) histórico da quantidade de passageiros, detalhamento das despesas, projetos e atividades.

(25) Oliveira (2000, p.149) mostra como a Setransp realiza seus interesses através do poder público.

(26) Borges (2008, p. 10) analisa o ciclo político da evolução da tarifa, despesa pública e períodos eleitorais.

recente expansão dos recursos federais, destinados à produção e consumo de moradia e infraestrutura para a qualificação de ocupações já existentes, interessa aos diversos interesses capitalistas, na esteira de produção da cidade. As distintas frações de capital, como da renda fundiária (especuladores imobiliários) e mercantil (serviços de transporte), são beneficiadas em geral, a pesar do recente destaque do capital produtivo da construção beneficiado tanto pela expansão da demanda de obras públicas como civis.

O estudo das despesas das licitações públicas de 2007, segundo o Diário Oficial do município de Curitiba, relativos às obras e serviços, chegou ao montante de mais de 540 Milhões, formado por 740 contratos com 193 diferentes empresas contratadas. Estes contratos foram realizados, com destaque para o celebrado junto ao Instituto Curitiba de Informática (ICI) no valor de mais de R\$ 189 Milhões. O restante relacionado a obras e serviços, cerca de R\$ 350 Milhões, para construção, manutenção e serviços de engenharia, realizados por empresas habilitadas pelo CREA-PR, foram divididos em dois grupos, um de empresas de maior porte, com 2/3 dos recursos (R\$ 240 Milhões) e outro de pequeno porte, com 1/3 dos recursos (R\$ 110 Milhões).

O grupo das empreiteiras de grande porte constitui-se por mais de 20 empresas e consórcios, com contratos no valor total de mais de R\$ 2,5 Milhões no ano de 2007, e Capital Social de mais de R\$ 400 Mil. Olhando mais detidamente para este grupo de empresas, vê-se que existem associações (para consórcio) entre construtoras regionais, como a associação da J. Malucelli com a Marc, nacional-local como da Camargo Correa com a Empo, e nacional da Camargo Correa como empresa líder (holding) da Cavo. Estas poucas empresas consorciadas representam a elite das obras públicas de Curitiba, que têm em comum o capital social, na escala dos Milhões (CREA - PR – Consulta Pública de Empresas), além de sua participação na Associação Paranaense dos Empresários de Obras Públicas (Apeop), uma discreta instituição que representa os interesses hegemônicos no mercado de obras públicas.

O mercado da construção de obras públicas realizadas por empresas credenciadas pelo CREA-PR, para construção e serviços de engenharia, pode ser considerado concentrado para a cifra constatada em 2007 de R\$ 350 Milhões, na qual 68,4% dos recursos foram contratados por pouco mais de 20 empresas. Enquanto mais de 170 empresas disputaram o mercado de obras de menor porte com contratos no valor de 110 Milhões. Além dos R\$ 166 Milhões da política

federal e municipal de habitação por arrendamento residencial (PAR) realizado em sua grande parte, por 10 empreiteiras com provável poder de mercado, em mais um segmento concentrado de mercado.

A competitividade das empresas, como mostrado na Tabela 3, aumenta conforme o capital social, capacidade técnica (representada por acervo técnico, da empresa e dos profissionais que a servem) e a influência política, que explicam a capacidade de certas empresas conseguirem um valor médio maior de contratos, em relação ao seu capital social. A influência política está fortemente associada às instituições, como Apeop que representa os contratos milionários da elite das construtoras, e do Sinduscon que representa um conjunto maior de empresas contratadas pela maior parte dos editais públicos da prefeitura de Curitiba.

Tabela 3

Estudo das Publicações no Diário Oficial do Município de Curitiba, referente à Contratação de Empresas para Construção de Obras, Serviços e Manutenções, considerando o Número de Contratos, Valor Médio (R\$) e Total (R\$ Milhões), Percentual do Total Licitado, a filiação Sindical e o Capital Social em 2007

Empresa contratada	Número	Valor Médio	Valor Total	%	Sindicato	Capital Social
Consórcio Camargo Correa/Empo	1	69.825.188,04	69,83	19,88	Apeop	1.829.900.153,00
Empo E. C. De s. E C. C. Ltda	20	1.501.294,96	30,03	8,55	Apeop	8.100.000,00
Consórcio J. Malucelli – marc	4	6.673.905,34	26,70	7,60	Apeop	120.000.000,00
Redram C. de O. Ltda	2	10.740.353,87	21,48	6,11	Apeop	14.500.000,00
C. E I. Squadro Ltda	2	7.456.513,61	14,91	4,24		12.000.000,00
Viaplan Engenharia Ltda	24	521.886,03	12,53	3,57	Apeop	7.850.000,00
EGC Construtora de Obras Ltda	2	5.141.655,62	10,28	2,93		15.000.000,00
Plan-Hab Planejamento Habitacional	9	710.704,74	6,40	1,82		1.402.000,00
SAU - Saneamento Ambiental Urbano	3	1.890.191,21	5,67	1,61		-
Deck Construtora de Obras Ltda	14	380.153,14	5,32	1,51	Sinduscon	400.000,00
Paviservice Construção Civil Ltda	32	148.467,45	4,75	1,35		6.000.000,00
Construtora Lego Ltda	9	451.859,13	4,07	1,16		950.000,00
Cazamusa Construção Civil Ltda	11	366.775,56	4,03	1,15		1.000.000,00
Ajardini Paisagismo Ltda	24	161.264,95	3,87	1,10		450.000,00
Laine Manutenção de Áreas Verdes	1	3.445.894,08	3,45	0,98		2.000.000,00
Cavo Serviços e Meio Ambiente S. A.	3	1.052.017,83	3,16	0,90		134.315.495,78
Enjiu Construções Civas Ltda	3	990.036,61	2,97	0,85		-
Projeto Urbano e. I. Ltda	1	2.877.984,87	2,88	0,82		-
Rochconsult E. e E. I. Ltda	13	212.255,88	2,76	0,79	Sinduscon	705.000,00
Ott C. e I.	1	2.735.809,54	2,74	0,78	Sinduscon	641.516,00
Baucon E. e C. Ltda	1	2.598.413,56	2,60	0,74	Sinduscon	458.000,00
21 empresas	180	-	240,40	68,4	-	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba. Secretaria Municipal de Governo. *Diário Oficial do Município*.

As informações dos membros e das respectivas empresas filiadas à Apeop foram conseguidas não na página da associação na internet, mas nas referentes à operação de investigação criminal, chamada “Grande Empreitada”, realizada pela Polícia Civil, por determinação do governador Requião, a partir do envio ao Ministério Público Estadual de procedimentos licitatórios com claras evidências de manipulação (Paraná-online, 2005). Em outra reportagem, noticiava-se a posse da nova diretoria, pessoas e empresas, em 2006, no sítio da Associação Nacional de Estradas de Rodagem.

O Sindicato das Indústrias da Construção (Sinduscon) representa um universo bem maior de filiados, divulgados em seu sítio, com interesses bem mais modestos de empresas de menor capital social (inferior a R\$ 1 Milhão), como se pode constatar no sítio do CREA-PR, embora algumas delas tenham conseguido representativos valores de contratos com a prefeitura (Tabela 3 e 4). As empresas deste sindicato que obtiveram um maior valor total de contratos, o fizeram pelo grande número de contratos, a pesar de que, algumas empresas tenham conseguido seu contrato milionário do ano, mesmo que com o modesto capital social.

No entanto, as informações da Caixa Econômica Federal, referente às operações de Crédito realizadas pelo PAR, mostram que entre as empresas proponentes de projetos, para produção de moradia popular e valor dos contratos assinados, com maiores volumes e valor de contratos, assumidos junto à Caixa, são pertencentes na sua maioria ao Sinduscon, que representa então o interesse de ao menos R\$ 166 milhões realizados pela política habitacional do Município entre 2001 e 2008. Mais do que isso, os incentivos institucionais, financeiros e políticos, possibilitam a produção de moradia com parâmetros urbanísticos, tamanho do terreno e infraestrutura mínima para a regularização do produto junto à Cohab-CT, passando a ser contabilizado por esta Companhia, como produção pública de moradia. Explica-se, então, como se processa a alteração do padrão do serviço habitacional de lotes para a construção de apartamentos.

Tabela 4

Empresas Contratantes de Operações de Crédito, junto à Caixa, para o Arrendamento Residencial pelo PAR, em Curitiba, entre 2001 e 2008

Construtoras	Total do Período	%	Sindicato
Enjiu	32.955.640,00	19,8	-
Coenge	24.652.635,00	14,8	-
Habitel E. e C. Ltda	22.668.089,00	13,6	Sinduscon
FMM E. Ltda	19.915.423,00	12,0	Sinduscon
Citta C. e E. Ltda	15.300.000,00	9,2	Sinduscon
Cobec	12.908.000,00	7,8	-
Andrade Ribeiro	8.432.000,00	5,1	-
Bauru C. Ltda	7.650.000,00	4,6	Sinduscon
Concreto	7.248.000,00	4,4	-
Braenge T. de E. Ltda	6.120.000,00	3,7	Sinduscon
Doria C. C. Ltda	2.720.000,00	1,6	Sinduscon
AM 5 C. LTDA	1.904.000,00	1,1	Sinduscon
Baucon E. e C. Ltda	1.904.000,00	1,1	Sinduscon
Cima E. e E. Ltda	1.759.464,00	1,1	Sinduscon
Total	166.137.251,00	100	-

Fonte: Caixa Econômica Federal, Municípios, Controle de Obras em 2009.

O Mapa 1²⁷ mostra as áreas das Regionais de Administração Pública de Curitiba e Investimentos Públicos em Obras Viárias e Habitação de Interesse Social analisados. A sua importância está no retrato de dois momentos: o primeiro da estrutura viária pré-existente, destacada pela concentração da malha viária em torno do centro, espalhada pelas linhas viárias estruturais, de ônibus expresso, e vias setoriais, que sustentam tanto a circulação de ônibus como de carros; o segundo momento é a da expansão das vias rápidas com o programa circulação, e a reurbanização da BR-116, chamada agora de Linha Verde. Destaca-se, em relação à malha viária, tanto a pré-existente como a expandida, a pouca conexão das melhores condições de transporte coletivo com a política habitacional, tanto de lotes como habitação, dos governos Taniguchi e Richa.

Através da realização dos investimentos públicos, tal como mostrado no Mapa 1 no que diz respeito aos gastos em produção habitacional (Lotes e Conjuntos Habitacionais) e intervenção viária (Eixo Metropolitano (linha Verde) e Circulação), sem uma efetiva política fundiária, de uso e ocupação do solo, os territórios são destinados pelo mercado imobiliário às específicas classes sociais, que acessam distintas qualidades de serviços urbanos. Como o transporte coletivo, expresso, “ligeirinho”, alimentador ou convencional, que determinam o tempo de viagem, número de conexões ou tipo hierárquico de transporte, e segundo vias centrais, estruturais, setoriais e coletoras, constituindo a distância relativa, em

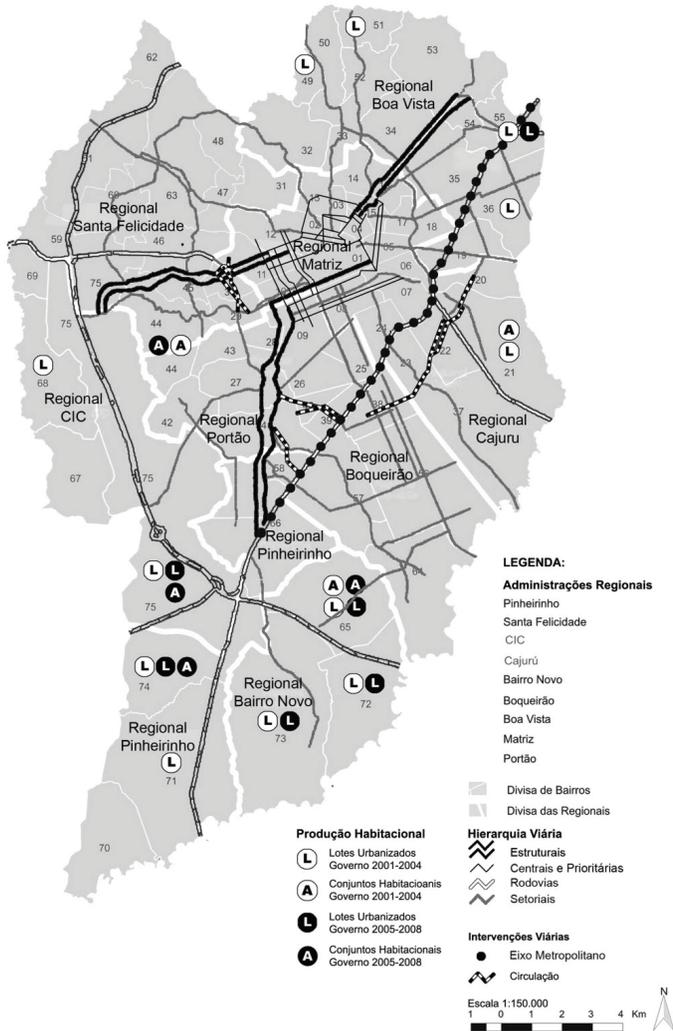
(27) O Mapa 1 foi construído com informações do Plano Municipal de Habitação (PHHIS), elaborado pelo IPPUC e Cohab-CT, além de dados da SMOP e Cohab-CT sobre os investimentos públicos.

função do tempo de transporte da moradia aos serviços mais elaborados, trabalho e estudo na cidade.

Mapa 1
Áreas das Regionais de Administração Pública de Curitiba
e Investimentos Públicos em Obras Viárias e Habitação de Interesse Social

BAIROS

- 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 - Bigorinho
- 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 - Guabirota
- 24 - Prado Velho
- 25 - Parolim
- 26 - Guaira
- 27 - Portão
- 28 - Vila Isabel
- 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 - Mossungué
- 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 - Coximba
- 71 - Campo de Santana
- 72 - Ganchinho
- 73 - Umbará
- 74 - Tatuquara
- 75 - Cidade Industrial



- LEGENDA:**
- Administrações Regionais**
 - Pinheirinho
 - Santa Felicidade
 - CIC
 - Cajuru
 - Bairro Novo
 - Boqueirão
 - Boa Vista
 - Matriz
 - Portão

- Produção Habitacional**
- (L) Lotes Urbanizados Governo 2001-2004
 - (A) Conjuntos Habitacionais Governo 2001-2004
 - (L) Lotes Urbanizados Governo 2005-2008
 - (A) Conjuntos Habitacionais Governo 2005-2008

- Hierarquia Viária**
- Eixo Metropolitano
 - Estruturais
 - Centrais e Prioritárias
 - Rodovias
 - Setoriais

- Intervenções Viárias**
- Eixo Metropolitano
 - Circulação



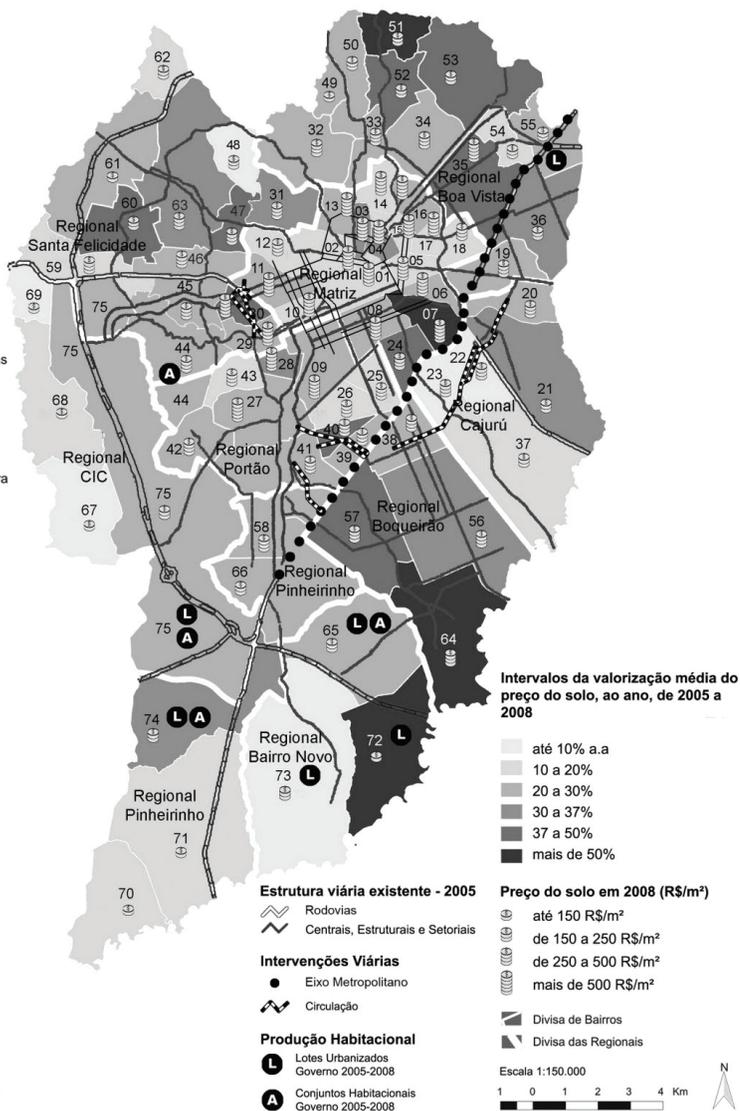
Fonte do mapa base: Secretaria Municipal de Defesa Social, IPPUC/Banco de Dados e Geoprocessamento. Elaborado pelo autor, 2009.

Fonte: PPHIS (2008). Elaboração de Ferrara e Borges (Borges, 2009).

Mapa 2
 Valor do solo em Curitiba em 2008 e a Valorização, entre 2005 a 2008,
 considerando a Infraestrutura Existente, Intervenções Viárias e Habitacionais

BAIROS

- 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 - Bigorriño
- 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 - Parolim
- 26 - Guaíra
- 27 - Portão
- 28 - Vila Isabel
- 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 - Gancharinho
- 73 - Umbará
- 74 - Tatuquara
- 75 - Cidade Industrial



Fonte do mapa base: Secretaria Municipal de Defesa Social, IPPUC/Banco de Dados e Geoprocessamento. Elaborado pelo autor, 2009.

Fonte: PHHIS (2008), Secovi-Inespar (2008). Elaboração de L. Ferrares (Borges, 2009).

O Mapa 2 foi construído a partir do conteúdo do Mapa 1, inserindo as informações da valorização do solo disponibilizado pelo Inepar²⁸, no período simultâneo aos investimentos públicos analisados. Ele mostra duas dimensões de valorização: primeiro a da valorização no período compreendido entre 2005-2008; e, segundo, do valor do M² do solo no final do período (2008). Com essas dimensões contata-se que há tanto a concentração de valor na periferia do município como a re-concentração de valor no centro, próximo à Regional Administrativa Matriz.

A aparente falta de relação entre as políticas públicas urbanas de investimentos em produção habitacional e intervenção viária de comunicação rápida, que o Mapa 1 poderia suscitar, é bastante coerente a estratégia capitalista de concentração da população de alta renda próxima às principais vias, enquanto a política habitacional promovida pelo poder público municipal, além das ocupações mais populares, com o efeito da valorização das terras, como mostra o Mapa 2²⁹, são impelidos a se distanciar destas novas infraestruturas, em direção a periferia da metrópole. O Secovi e Ademi, sindicatos dos proprietários imobiliários, têm conseguido garantir a realização de seus interesses no atual projeto político da capital, que com grandes obras públicas, têm provocado importantes estímulos ao incremento da especulação dos preços no patrimônio imobiliário da metrópole.

A expansão da estrutura viária e da habitação de interesse social, desprovida de uma política que considerasse e desestimulasse a promoção da renda fundiária, com o conseqüente incremento dos preços imobiliário, serve ao claro propósito de seleção da população de mais alta renda para a moradia na região de melhor infraestrutura pública e social. A política habitacional faz “alguma política”, já que produz moradias, mesmo que alguém da necessidade apontada pelo déficit habitacional, essencialmente localizada na periferia, vizinha ao processo mais precário de ocupação do solo mais barato, por parte da população que não é atendida pela política pública. Mas que justificam a

(28) O Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (Inepar), entidade do Secovi-PR, foi criado em 2001, segundo o sítio: <http://www.secovipr.com.br>.

(29) O Mapa 2 referente à valorização imobiliária das terras, foi elaborado a partir das informações dos mapas oficiais do planejamento urbano do IPPUC e dos valores realizados e certificados em cartórios, segundo registro do Secovi, produzido pelo Inepar – Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial.

posterior intervenção do Estado para a expansão da infraestrutura até a ocupação que muitas vezes tornou-se ilegal, irregular e inadequada em partes da cidade, enquanto os terrenos disponíveis, com infraestrutura adequada, são conservados³⁰ para a valorização patrimonial privada nas redondezas do centro (Regional Matriz – Mapa 2).

Este movimento de concentração da política viária, em um centro valorizado, e de desconcentração da política habitacional em direção a valorização das áreas mais distantes, serve aos interesses dos proprietários de imóveis, empreiteiras de obras públicas e aos prestadores do serviço de transporte coletivo. Mas que acarreta um prejuízo (mudo) para a coletividade de munícipes e co-cidadãos que de maneira geral gastam mais para morar, seja em casa própria, alugada, regulares e irregulares, perdem mais tempo para se transportar, seja de ônibus ou de carro, tem mais dificuldade de acessar serviços públicos e sociais da cidade.

A análise da realização da despesa pública do município de Curitiba revela como as políticas e instituições públicas relacionam-se com o mercado privado de serviços e obras públicas, para a produção patrimonialista da metrópole. A partir desta estrutura de produção urbana, e por conta dos interesses ligados à especulação imobiliária, a convergência política é construída pela concentração dos serviços públicos de maior qualidade, pelas pessoas de melhores condições sociais, em termos de renda. Enquanto a divergência dá-se pelo outro extremo, de pessoas com piores condições de renda, que têm acesso aos piores serviços e infraestruturas públicas. Mesmo com a disparidade verificada ao longo da cidade, pela segregação social de classes sociais e de cidadãos, tem se sustentado o projeto de domínio político territorial da elite Curitibaense que em alguns anos completará 5 décadas.

A convergência econômica dos empresários é construída pelo embate de diversos projetos, condições de concorrência e de influência, atualmente orientados ao princípio de grandes obras do atual prefeito Roberto Richa, com a construção da cidade conectada por vias rápidas em torno do centro, com maior ênfase no transporte particular, em detrimento do transporte coletivo, e habitação

(30) Os dados do PHHIS mostram que existe área disponível para a habitação de interesse social na parte central da cidade, suficiente para suprir o déficit habitacional de Curitiba, sem expulsar a população para áreas pobres da RMC. Essa discussão pode ser encontrada com detalhes em (Borges, 2009, p. 98-112).

para a população que pode pagar pelo acesso formal à moradia ou por meio do subsídio público. A divergência dá-se na distribuição das fatias dos recursos fiscais e financeiros, em que entidades como a Apeop, Sinduscon, Setransp, Ademi e Secovi, operam para a defesa e gestão institucional dos interesses privados de seus representados.

Consideração final

A estrutura da política urbana montada há décadas, forma-se por algumas instituições públicas relevantes, como IPPUC, SMOP, URBS e Cohab, de acordo com interesses particulares de algumas dezenas de construtoras, afiliadas à Apeop e Sinduscon, uma dezena de empresas de transporte público, sindicalizadas à Setransp, e muitos proprietários de terras, imóveis construídos e agentes imobiliários, representados pelo Secovi e Ademi. Em último plano, do ponto de vista da política urbana, está a população que tem maior dificuldade de exercer sua cidadania, no acesso às plenas condições das infraestruturas e serviços públicos.

A partir do princípio do prefeito Richa, o planejamento urbano de Curitiba, tem sido mais programática pela ação do IPPUC, em seus planos Diretor e Setoriais da Política Urbana, em especial de Habitação e de Mobilidade, enquanto a política urbana tem sido concretizada pela SMOP e URBS que realizam a expansão viária, a Cohab que assessora a construção civil para a realização de alguma política habitacional. Assim, contempla-se o interesse da construção, em grandes obras nas partes centrais estruturadas, que são apropriadas pelo ramo de edificações de moradia, comércio e serviços de maior padrão de consumo, potencializando a massa da renda fundiária e das empresas de transporte coletivo, que ganham com integração da periferia pelo substancial aumento do gasto público federal em novas habitações e infraestrutura de antigas ocupações (Sub-normais).

A novidade da política urbana de Curitiba, não é nada estrutural ou política, pois se trata de uma nova nuance da organização capitalista, que beneficia algumas frações do capital, em especial da construção, sustentada pela força do gasto próprio municipal, federal e do crédito da economia nacional para a produção e consumo de produtos construídos. Na falta de uma política fundiária, para o adensamento populacional na área em que se expande infraestrutura e na

que possui estrutura adequada, a continuidade da retenção de terras (enquanto ativos imobiliários) interessa a todos os capitalistas, mas impede a resolução do déficit habitacional e da mobilidade urbana.

Os projetos de grandes obras têm sido hegemônicos por conta da garantia dos restritos interesses associados, seja pela legitimação do projeto político de grupos de mandatários, seja da acumulação capitalista da construção das obras e serviços públicos, além da especulação imobiliária, sob a concentração econômica e centralização política de instituições privadas. Essa ação conjunta produz uma infraestrutura pública e social mais cara, incompleta e excludente a uma parte da cidade.

A especificidade do projeto político da política urbana de Curitiba, com relação ao movimento de especulação imobiliária e centralização capitalista das decisões de produção, está na sua capacidade de convencimento e legitimidade junto à população. Pois mesmo com a expansão do déficit de habitação, de infraestrutura social e da precarização da mobilidade pelo município, principalmente para as classes de menor renda, os representantes do discurso da “cidade modelo”, têm se elegido a prefeito e muitas vezes a governador, como Jaime Lerner e mais recentemente, Beto Richa. Enquanto a política federal estimula a expansão da cidade, em sua região metropolitana, sem resolver os conflitos de moradia, mobilidade e acesso aos serviços sociais.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Aline. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. Dissertação (mestrado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2007.

BEGA, Maria Tarcisa. A Região Metropolitana de Curitiba e as mobilizações populares: análise de algumas experiências recentes. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, IPARDES, maio/ago. 1999.

BORGES, Luís Maurício Martins Borges. O ciclo político do serviço público de transporte coletivo em Curitiba. *RMC em Debate*, SENGE - PR, Curitiba, 2008.

BORGES, Luís Maurício Martins. *Uma reflexão sobre a política urbana recente de Curitiba, entre 2001 e 2008, à Luz do Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, SP, 2009.

CAMARGOS, R. C. M. *Estado e empreiteiras no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 1993.

CANO, W. Dinâmica da economia urbana de São Paulo: uma proposta de investigação. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, jan./mar. 1985.

_____. Subsídios para a reformulação das políticas de descentralização industrial e de urbanização no Estado de São Paulo. In: CANO, W (Coord.). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: F. Seade, 1988. v. 1, n. 1.

_____. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./mar. 1989.

FUNARI, Armando Palermo. *Desconcentração política regional no Brasil: análise do Paraná – 1970- 2005*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2008.

IPARDES. *Indicadores Intrametropolitanos, diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IparDES, 2005.

MARICATO, Erminia. *Indústria da construção e política habitacional*. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 1984.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps. “*Linha Verde*” - A urbanização da BR 116/476 no trecho da cidade de Curitiba. No prelo.

MOURA, Rosa. *Arranjos urbanos-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese (Doutorado, Pós-graduação em Geografia)–UFPR, Curitiba, 2009.

_____; KLEINKE, Maria. Espacialidades de concentração na Rede Urbana da Região Sul. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba: IPARDES, n. 95, jan./abr. 1999.

NEVES, Lafaiete Santos. Concessão e permissão: transformações no modelo de delegação do transporte coletivo de Curitiba e seus impactos financeiros. *RMC em Debate*, SENGE-PR, Curitiba, 2008.

NOJIMA, Daniel; MOURA, Rosa; SILVA, Sandra. *Dinâmica recente da economia e transformações na configuração Espacial da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IparDES, 2004.

PHHIS. *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal, IPPUC e Cohab-CT, 2008.

PLANMOB. *Plano Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte Integrado*. Curitiba: Prefeitura Municipal, IPPUC e Cohab-CT, 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing*. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

OLIVEIRA, Dennison. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2000.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In. *A CIDADE do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.