

REPERDE

REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

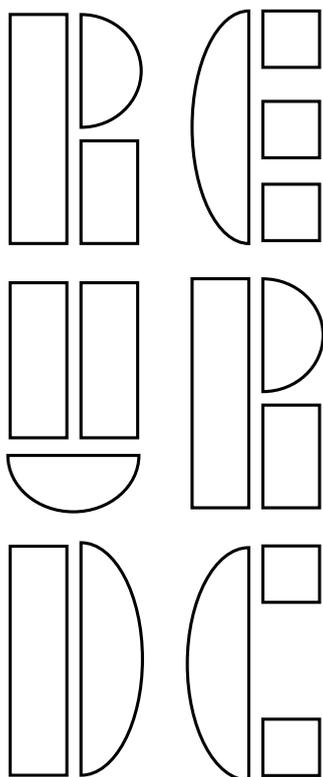
CURITIBA

Rosa Moura e
Olga L. C. de Freitas
(Org.)



LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E CURITIBA

Rosa Moura e
Olga L. C. de Freitas
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



FAPERJ
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

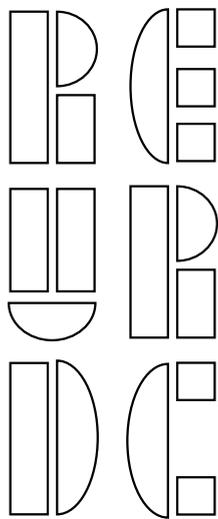


inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



CAPES

FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Sergio de Azevedo
Orlando Alves dos Santos Junior
Luciana Correa do Lago
Adauto Lucio Cardoso
Maria do Livramento Miranda Clementino
Jupira Gomes de Mendonça
Luciano Joel Fedozzi
Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Marcelo Gomes Ribeiro
Luís Renato Bezerra Pequeno
Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Demóstenes de Moraes
Camila D'Ottaviano
Juciano Rodrigues
Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza
Thais Velasco
Tuanni Borba

Apoio Técnico

Amanda Machado de Almeida
Jéssica Wludarski

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

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

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Rosa Moura e Olga L. C. de Freitas
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Olga L. C. de Freitas e Giorgia Prates
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C985

v. 7

Curitiba [recurso eletrônico] / organização Rosa Moura, Olga L. C. de Freitas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 8 MB (Reforma urbana e direito à cidade ; 7)

Formato: pdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-758-6 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 2. Política urbana - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 3. Renovação urbana - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 4. Livros eletrônicos. I. Moura, Rosa. II. Freitas, Olga L. C. de. III. Série.

22-80418

CDD: 307.3416098162

CDU: 316.334.56:711.4(816.5)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO – Reformar a cidade, reconstruir a nação	11
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
APRESENTAÇÃO	15
PARTE I – Da cidade modelo à cidade inteligente, o enfrentamento de suas muralhas	19
CAPÍTULO 1 – Quem tem direito à cidade na cidade-modelo?	21
ROSA MOURA	
CAPÍTULO 2 – <i>Smart city</i>: a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico	35
CAROLINA ISRAEL	
BOX I – Curitiba e corpos em festa: estratégias de controle do espaço público	47
LEANDRO FRANKLIN GORS DORF	
CAPÍTULO 3 – Participação popular remota: novo paradigma de segregação socioespacial	53
THAÍ S KORNIN E LIRIA YURI NAGAMINE	
BOX II – A substituição da presença pela virtualidade: lugares distintos, processos e resultados similares.....	64
THAÍ S KORNIN E LIRIA YURI NAGAMINE	

PARTE II - Expansão metropolitana e acirramento das desigualdades socioespaciais	67
CAPÍTULO 4 - Expansão da metrópole e direito à cidade.....	69
OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS E ROSA MOURA	
BOX III - Torre de Babel: o mito da integração na RM Curitiba.....	80
JONATHAN SERONATO	
BOX IV - A Caverna do Dragão à curitibana e a fábula da integração metropolitana	83
JONATHAN SERONATO	
CAPÍTULO 5 - Transporte público: entre a expansão da metrópole e o direito à cidade	87
GUSTAVO RALDI STORCK	
CAPÍTULO 6 - O direito à cidade na periferia metropolitana de Curitiba	99
ANDERSON DIAS DE ALMEIDA PROENÇA	
CAPÍTULO 7 - Faces da desigualdade na “cidade-modelo”	109
MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA	
CAPÍTULO 8 - Desertos alimentares e o (não) direito à cidade	119
MARINA SUTILE DE LIMA	
CAPÍTULO 9 - O direito à cidade das pessoas com deficiência um olhar sobre a legislação do Paraná.....	129
SUELEM DOS SANTOS FERNANDES	

PARTE III – Reforma urbana e direito à cidade: elementos para uma leitura crítica da questão da moradia na metrópole de Curitiba	141
CAPÍTULO 10 – Precariedade habitacional e vulnerabilidade social na metrópole de Curitiba	143
KELLY MARIA CHRISTINE MENGARDA VASCO, ANA GABRIELA TEXEIRA E MADIANITA NUNES DA SILVA	
BOX V – Despejos e ameaças na Região Metropolitana de Curitiba.....	152
DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO	
CAPÍTULO 11 – Direito à cidade e à moradia para as mulheres de Curitiba	159
KAMILA ANNE CARVALHO SILVA E ELISA DA COSTA SIQUEIRA	
CAPÍTULO 12 – Produção habitacional via mercado e direito à cidade na metrópole de Curitiba	169
FABIANA MORO MARTINS, FERNANDA ANDRADE DOS SANTOS E PATRICIA BALISKI	
CAPÍTULO 13 – Mercados imobiliários informais e a entrada dos pobres na cidade.....	181
LUIZ BELMIRO TEIXEIRA	
CAPÍTULO 14 – Para enfrentar a questão da moradia na metrópole de Curitiba: notas propositivas.....	193
MADIANITA NUNES DA SILVA, LORREINE SANTOS VACCARI E ALICE DANDARA ASSIS CORREIA	
PARTE IV – Direitos sociais e violações em tempos de pandemia.....	205
CAPÍTULO 15 – A gestão pública municipal e estadual da pandemia na Região Metropolitana de Curitiba	207
LUIZ BELMIRO TEIXEIRA E MARIA TARCISA SILVA BEGA	
CAPÍTULO 16 – A saúde pública na rede municipal de saúde de Curitiba no enfrentamento à Covid-19	219
ANA CAROLINA RUBINI TROVÃO, LÍVIA MARIA DOS SANTOS E MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA	

CAPÍTULO 17 – Como a pandemia impactou o setor educacional	229
MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA E LISLAINE MARA DA SILVA GUIMARÃES	
BOX VI – Legislações sobre ensino remoto adotadas no Paraná e Curitiba.....	239
MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA E LISLAINE MARA DA SILVA GUIMARÃES	
CAPÍTULO 18 – Infância, pobreza e transição demográfica em Curitiba	241
MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA E MARIA TARCISA SILVA BEGA	
CAPÍTULO 19 – A pandemia e a gestão orçamentária: quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais	251
EDIVALDO RAMOS DE OLIVEIRA	
PARTE V – Lutas populares e ações solidárias	265
CAPÍTULO 20 – O mapa da solidariedade como instrumento de organização popular	267
SIMONE POLLI, ALINE SANCHES, CAROLINA GAMA E ALESSANDRO LUNELLI	
CAPÍTULO 21 – Lutas populares pelo direito à habitação na metrópole de Curitiba	277
FABIANA MORO MARTINS, ELISA DA COSTA SIQUEIRA E ALICE DANDARA DE ASSIS CORREIA	
BOX VII – Ocupar e resistir: Experiências de movimentos sociais na metrópole de Curitiba	288
ANA CLAUDIA ANTUNES BRIZOLA E ELISA DA COSTA SIQUEIRA	
BOX VIII – Cartilha “guia prático de enfrentamento ao despejo”	291
ALICE DANDARA ASSIS CORREIA E DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO	
CAPÍTULO 22 – Conformismo e resistência: práticas sociais nas ocupações da CIC – Curitiba	295
ALINE SANCHES	
CAPÍTULO 23 – Dilemas e estratégias de mulheres periféricas durante a pandemia	305
BRUNA LOURENSO	

CAPÍTULO 24 - (In)segurança alimentar em tempo de pandemia:	
a campanha Marmitas da Terra em Curitiba.....	315
ANA CLAUDIA ANTUNES BRIZOLA E MARIA TARCISA SILVA BEGA	
CAPÍTULO 25 - “#Fique em casa”. E quem está em situação de rua?.....	327
LETICIA GZEBIELUKA ALVES	
BOX IX - Saúde não é mercadoria!	342
ROBERT DE ALMEIDA MARQUES E ADRIANE DE ANDRADE	
BOX X - Insurgências pelo espaço de uso coletivo em Curitiba	346
RAFAEL PIVETTA E SIMONE POLLI	
BOX XI - Conflitos de uso e interesses em torno da Praça do “Seu Francisco”	352
LUCAS PONTE MESQUITA	
REFERÊNCIAS	357
LISTA DE AUTORES.....	367
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	375

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

APRESENTAÇÃO

apresentação

Esta publicação tem o objetivo de oferecer à sociedade elementos que auxiliem na compreensão do estado atual da luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Está organizada, além desta apresentação, em cinco partes temáticas, compostas por capítulos autorais e boxes, articulados entre si. Volta-se a analisar o usufruto ou a violação do direito à cidade e a tecer recomendações para a retomada de medidas, instrumentos e mecanismos que promovam a almejada reforma urbana, para a garantia do exercício da cidadania a moradores desta metrópole e sua região metropolitana.

Os capítulos e os *boxes* se constituem por textos breves, com teor objetivo e propositivo, que salientam lacunas, introduzem novas reflexões e possíveis desdobramentos de estudos. As análises se pautam em resultados de pesquisas realizadas durante o projeto “As Metrôpoles e o Direito à Cidade”, pela equipe do núcleo da Região Metropolitana de Curitiba do Observatório das Metrôpoles, INCT/CNPq. Complementam-se com entrevistas¹ a representantes de segmentos diretamente comprometidos com a compreensão dos processos de transformação e com as lutas cotidianas desse espaço objeto.

As partes da publicação colocam em foco as seguintes abordagens temáticas: (1) **da cidade-modelo à cidade inteligente, o enfrentamento de suas muralhas**, na qual se coloca em reflexão preocupações de ordem teórica, conceitual, estratégias e tecnologias para controle e exclusão da população do direito à cidade, apoiadas em articulações para a construção da imagem e a manutenção do projeto hegemônico de Curitiba; (2) **expansão metropolitana e acirramento das desigualdades socioespaciais**, que considera a expansão sob um modelo de financeirização na

¹ A todas essas pessoas que gentilmente concederam entrevistas e compartilharam seu conhecimento com a equipe, formalizamos nosso respeito e agradecimento.

produção do espaço metropolitano, que amplia em extensão regional a área ocupada, compromete o direito à cidade e exige que se assumam as especificidades de um “direito à metrópole”; (3) **reforma urbana e direito à cidade: elementos para uma leitura crítica da questão da moradia na metrópole de Curitiba**, com o propósito de provocar a reflexão acerca da moradia como um exercício fundamental para questionar as aparências e permitir a abertura de caminhos emancipatórios para a promoção da reforma urbana e do direito à cidade; (4) **direitos sociais e violações em tempos de pandemia**, na qual se considera como a reforma urbana pode ser discutida no contexto de eventos pandêmicos, tendo como fios condutores um diálogo entre os pressupostos dessa reforma (enquanto um projeto político de Nação) e a prática concreta do SUS como o maior e mais bem estruturado “sistema único” de política pública; (5) **lutas populares e ações solidárias**, que coloca em foco as principais lutas travadas e os conflitos no âmbito do direito à cidade e reforma urbana, com destaque à disputa pelo acesso ao espaço comum urbano e aos novos espaços públicos, bem como relata as principais experiências e ações solidárias em meio à pandemia, salientando o papel da universidade pública e as formas de organização popular, o ativismo social, algumas campanhas populares realizadas e a própria luta pela sobrevivência na metrópole de Curitiba e sua região metropolitana.

Encontra-se, na sequência desta apresentação, uma figura que situa no mapa da metrópole as principais áreas objeto de pesquisa, referidas nos capítulos e *boxes* que compõem esta publicação.

Participaram da produção deste livro 42 autoras e autores, vinculados ao Núcleo da RM de Curitiba do Observatório das Metrôpoles, entre docentes, pesquisadoras/es, estudantes e ativistas em movimentos sociais e coletivos populares.

apresentação

Desejamos que o conteúdo deste livro possa ser efetivamente utilizado pela sociedade em geral e contribua para a qualificação do debate e para a formação de opinião sobre temas tão relevantes como a reforma urbana e o direito à cidade.

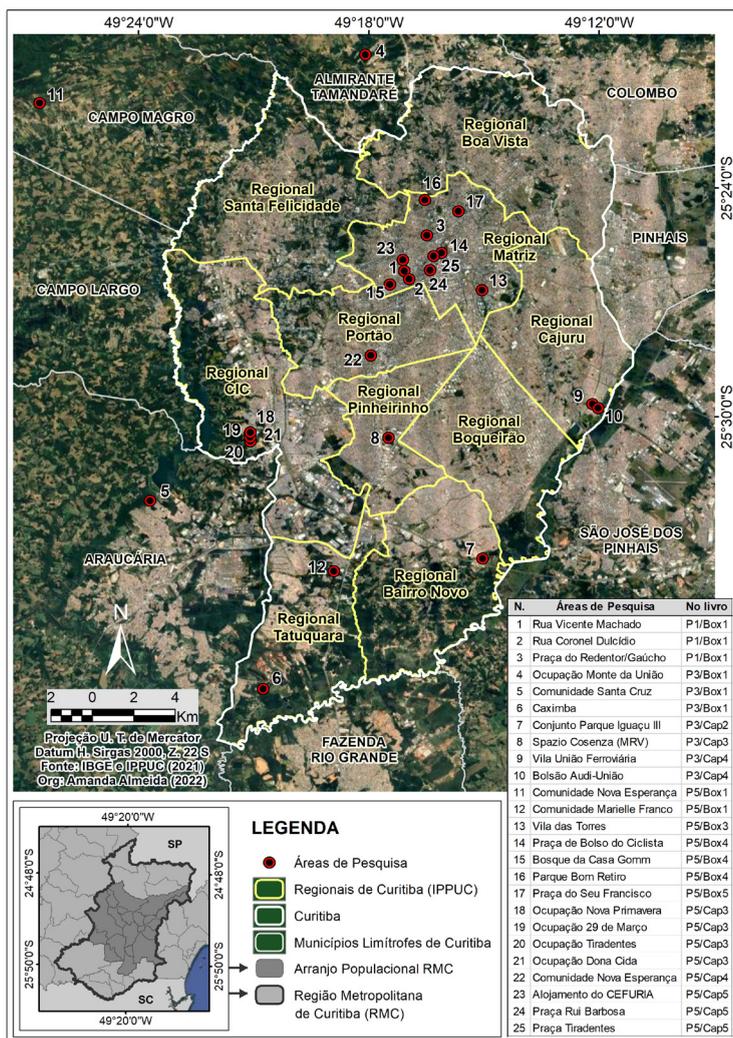
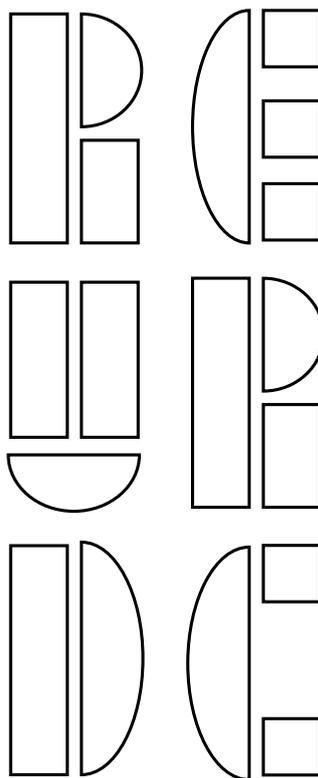


Figura 1 - Mapa das principais áreas objeto de pesquisa REURDC Núcleo Curitiba

Fonte: IBGE e IPPUC (2021). Elaboração: Amanda Machado de Almeida (2022).

PARTE I

Da cidade modelo à
cidade inteligente,
o enfrentamento de
suas muralhas



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 1

**Quem tem direito à cidade
na cidade-modelo?**

ROSA MOURA

Em 2009, em publicação coordenada pelo núcleo da RM Curitiba do Observatório das Metrópoles², discutiu-se como, para que e quem a imagem de cidade-modelo foi construída. Retoma-se e sintetiza-se aqui essa discussão, complementando-a com entrevistas realizadas, pelas autoras desta parte do livro, com pessoas selecionadas pela vivência teórica e pela prática cotidiana no enfrentamento aos reflexos desse modelo em sua trajetória.

A imagem de Curitiba como “cidade-modelo” foi desenhada nos anos 1970 durante o regime militar, tornando a cidade uma vitrine urbana do Brasil “desenvolvido e moderno”. A construção do “modelo-Curitiba”, como analisa Sánchez (2003), passa então a fazer parte das estratégias do processo de planejamento da cidade, atuando em duas perspectivas. A primeira, por contrapor-se aos movimentos sociais que se organizavam nas cidades brasileiras, em busca de regulamentar normas e intervenções urbanas que garantissem o direito à cidade e à moradia, pois se sustenta em um poder simbólico representativo de posições e interesses que privilegiam alguns segmentos e ocultam as forças diversas da sociedade. Na sombra dessa perspectiva estava implícita a possibilidade de se esmorecer mobilizações emergentes e a luta por uma reforma urbana.

Em outra perspectiva, por favorecer uma nova ordem econômica, pautada na globalização neoliberal, que se sobrepunha ao Estado-nação, valorizando a escala local, já que se ancora em uma cidade adequada a ser apropriada como um laboratório de práticas urbanas e de experimentos de intervenções que não colocassem em risco o modelo especulativo de expansão das cidades e a ociosidade de propriedades nas áreas nobres e dotadas de infraestrutura, e ao mesmo tempo, que preparassem as cidades para sua destacada inserção nos circuitos globais que se consolidavam.

² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.observatorio-dasmetrolopes.net.br/regiao-metropolitana-de-curitiba/>

Prenunciava-se o que mais tarde viria a se disseminar no planejamento estratégico de cidades, inspirado em conceitos, técnicas e estratégias militares adaptadas para uma abordagem empresarial pela Harvard Business School. Essa prática de planejamento foi amplamente adotada para transformar cidades em produtos competitivos a inversões do mercado global.

Reconhecida como “modelo de planejamento urbano”, a cidade começou a praticar um conjunto de ações urbanísticas que evocavam representações de modernidade, eficiência, simplicidade e baixo custo, inovação e preocupação com o meio ambiente. Tais representações acompanharam as intervenções nas áreas de transporte coletivo, uso do solo e preservação do patrimônio. Valiam do uso da mídia para consolidar uma imagem particularizada da cidade, tornada única, e criar um senso de pertencimento nos cidadãos, a partir de um imaginário urbano hegemônico, que prejudicou a percepção crítica dos processos e suas lógicas e influenciou a identidade coletiva como também a apropriação social dos espaços urbanos. A verdade dos fatos é que a eficácia na implementação de um processo de planejamento, regido por regulamentações excludentes, permitiu direcionar a população pobre para a periferia externa ao município, reservando indicadores de melhor qualidade de vida ao município de Curitiba.

A representação de uma cidade exitosa, garantindo a Curitiba uma condição de marca nacional e internacional do urbano “que deu certo”, facilitou o empresariamento da cidade na economia globalizada. Sucessivas adaptações do modelo, com ampla repercussão na mídia para revitalização do orgulho dos moradores, foram sendo implementadas de forma a elevar a atratividade ao capital internacional e inserir a cidade no mercado da competição interurbana. A estratégia de *marketing* obedecia às narrativas internacionais, alterando o tema do discurso, como

também adequando os produtos urbanos veiculados. Do âmbito do planejamento, voltou-se à preocupação ambiental (Curitiba se tornou a “capital ecológica”), ao apelo social (a “cidade humana”), à eficiência na gestão (“cidade eficiente e viável”, “capital da qualidade de vida”), atingindo o extremo da qualificação ao ser veiculada como a “capital brasileira de Primeiro Mundo”, sempre mantendo a estrutura basilar de sua concepção nos anos 1970.

O projeto de construção e consolidação da imagem da cidade-modelo, revestida de uma “aura progressista” colocou Curitiba no “mapa do mundo” (SÁNCHEZ, 2003), salientando sua atratividade e competitividade como decorrentes do voluntarismo e ousadia dos responsáveis políticos, e de um desejo coletivo urbano. A estratégia adotada, testada e aprovada em outros lugares do mundo, apoiada no urbanismo, alterou o imaginário coletivo, promoveu o consenso e a acriticidade, enquanto oficializou a “cidade espetáculo”, transformando o cidadão em um mero espectador (SÁNCHEZ, 1997). A adoção dos princípios e das práticas do planejamento estratégico de cidades, e as imagens construídas para acompanhar esses processos materiais de renovação urbana foram e são, portanto, decisivas na produção da “cidade mercadoria”.

Na chegada dos anos 2000, foram aprimorados os mecanismos de construção dessa imagem e da engenharia do consenso, e renovado o discurso. As exigências de inserção da metrópole na reestruturação e internacionalização da economia obrigaram a que se incorporassem áreas situadas em municípios vizinhos ao polo, o que levou a se absorver na retórica a integração regional como prioridade. Com isso, é reforçada a política de *marketing* urbano, desta feita não restrita a Curitiba, mas incluindo a Região Metropolitana nos *slogans*. O modelo hegemônico interpenetra nos vetores da área metropolitana com maior potencial de competitividade e mais agilidade em incorporar e reproduzir

o projeto dominante, criando mecanismos que “estenderam” práticas locais, projetos urbanísticos e serviços de Curitiba, sem contemplar verdadeiros pactos intermunicipais.

Nesse período, a oposição ganha espaço durante a disputa eleitoral e, nos debates realizados, torna-se explícita a urgência de políticas públicas de cunho social que enfrentassem a desigualdade metropolitana, que contemplassem as demandas desatendidas que ameaçavam a “qualidade de vida” do polo, e que também garantissem a participação cidadã, com livre direito à reflexão e à crítica, aos compromissos e responsabilidades sociais.

Dados primários coletados à época em entrevistas com lideranças e cidadãos metropolitanos apontaram um esgotamento do “modelo-Curitiba” e um esgarçamento no consenso sobre sua eficácia. Os entrevistados argumentaram que:

os projetos sociais e práticas executadas para o cumprimento de uma agenda social formal estão descolados de uma preocupação de impacto positivo no atendimento aos direitos sociais da população local. Muitas vezes são de fato componentes de uma estratégia de *marketing* social (MOURA; KORNIN, 2009, p. 27).

A despeito dessa demonstração de consciência, a perspectiva do discurso oficial veiculado na mídia, que anunciava que “todas as cidades podem ser como Curitiba um dia”, cristalizando os parâmetros simbólicos e materiais da “cidade que deu certo”, interessava a um projeto para o Brasil urbano, ideologicamente eficiente, pois capaz de criar expectativas uniformizadoras, de desqualificar outros projetos de cidade ou alternativas em políticas urbanas, e de desmobilizar o cidadão como participante ativo da gestão metropolitana.

É o que expressa a vereadora de Curitiba, em quinto mandato junto à Câmara Municipal, professora Josete, entrevistada pela equipe em 20/05/2022:

Para compreender essa hegemonia política que é duradoura é preciso entender que a cidade de Curitiba, ao contrário de outras capitais, até os anos 1970 era uma cidade sem identidade e em acelerada transformação com a chegada de imigrantes do norte do Paraná. As intervenções urbanas de Lerner – parques, estruturas viárias, transporte coletivo, equipamentos – criaram certa unidade identitária, um sentimento de pertença à cidade que não existia, a ideia de que Curitiba é uma cidade singular, única, agradável, limpa e bonita. Um clássico que exemplifica bem esta questão é o serviço de transporte público. Os problemas são inúmeros e gritantes: superlotação, atrasos, valores exorbitantes, ausência de transparência, segregação, assédios, entre tantos outros. Entretanto, a mensagem que é transmitida tanto para os moradores da capital ou para outros estados e países é de que temos um transporte inteligente e a frente de seu tempo. A manutenção da ideologia da cidade modelo é reforçada pelos discursos do ufanismo de ‘ser curitibano’, nos equipamentos que procuram retomar as origens europeias da cidade, em certa estética que alimenta uma cidade para atração turística e encontros privados como o de ‘cidades inteligentes’, que contribuem para aumentar ainda mais o buraco social existente na metrópole.

Embora em alguns momentos tenham ficado explícitas as fragilidades do modelo, mantiveram-se as mesmas coalizões e narrativas, partícipes de sua construção, no comando do projeto hegemônico para a cidade, reforçando seus sistemas simbólicos

produzidos por um corpo de especialistas. Esses grupos vêm repaginando a ideologia produzida pela classe dominante, na procura de ocultar a dominação e a exploração, a distribuição desigual dos serviços públicos e os equipamentos de consumo coletivo nesse espaço. Conforme a vereadora entrevistada,

Tal como outras metrópoles, Curitiba é há tempos governada por uma elite que trabalha para manter seu *status quo*. A imagem, o conceito de “Curitiba-modelo” começam com a gestão Lerner nos anos 1970 e se estendem nos mandatos seguintes, seus e dos prefeitos que seguiram a sua “cartilha”. Jaime Lerner inaugura uma administração em parceria com o capital urbano, em que grandes empresários da iniciativa privada ocupam assento na administração. O mecanismo utilizado por essa coalizão que domina há anos Curitiba, é que se dá numa parceria com o capital privado, valendo-se justamente de uma maquiagem supérflua e rasa. Organizações como SINDUSCON (empresas da Construção Civil), empresários do transporte coletivo, incorporadoras imobiliárias etc. são coexecutores do planejamento da cidade e os seus interesses ganham relevo nas intervenções do governo. Tem-se, portanto, uma gestão tecnocrática sem nenhuma participação popular e que ignora a população periférica da cidade. Essa foi a coalizão que deu e dá um ‘rosto’ para a cidade.

Confirmando essa leitura, posiciona-se Leandro Gorsdorf, docente na Universidade Federal do Paraná e atuante na ONG Terra de Direitos, entrevistado em 12/05/2022:

A meu ver, as gestões da prefeitura de Curitiba têm garantido esta imagem a partir de duas alianças bem distintas e de duas

perspectivas que podem parecer antagônicas num primeiro momento. Uma aliança muito forte com o capital econômico e social mais tradicional, com as famílias tradicionais (incluindo as que determinam questões como a especulação imobiliária e de transporte) e um imaginário da tradição. Por outro lado, se estabelece uma relação com organismos, espaços internacionais a partir da onda de cada momento, como exemplo atual: a ideia de ‘cidade criativa’. A prefeitura a partir de um projeto como o Vale do Pinhão estabelece uma ponte com o tema do momento e com o lugar de financiamento e vitrine internacional. Aposta numa ideia de reurbanização atrelada à economia criativa, porém numa rápida passagem, verifica-se que o setor privilegiado para estas parcerias são empresas de todos os portes de áreas elitistas, como moda, *design*, entre outros, relegando áreas da própria economia criativa mais popular na cidade de Curitiba. Com relação ao espaço metropolitano, fica ainda visível uma relação de centralidade, competitividade do município de Curitiba e de dependência dos demais municípios.

Competitividade e dependência que, obscurecidas pela eficácia do modelo, produziram um efeito perverso nos municípios da região metropolitana. Para a entrevistada Fernanda Sánchez (em 25/05/2022), docente na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora histórica das lógicas e efeitos dessa modelização da cidade:

A dominação política é ocultada pelos agentes operadores do *marketing* de cidade ao difundirem uma ideia de bem público com alcance generalizado. Assim, considero que a imagem construída para Curitiba tem efeitos perversos para sua área metropolitana, e para a cidadania na metrópole, pois difunde

uma ideia de espaços de qualidade como referente geral, que esconde e dificulta a percepção da distribuição desigual dos serviços públicos e dos equipamentos de consumo coletivo, tanto no espaço intraurbano, quanto no espaço metropolitano.

Quanto a isso, moradores dos demais municípios da região possuem profundo conhecimento, pois enfrentam em seu cotidiano as precariedades na qualidade e no acesso a serviços ofertados nos municípios periféricos e na própria periferia de Curitiba, além das agruras dos transportes urbanos em sua comutação diária. Recentemente, demonstraram seu desagrado nas urnas: nas eleições para prefeitos municipais, em 2020, o governador do estado conseguiu eleger praticamente todos os prefeitos que apoiou, totalizando 10 chefes do Poder Executivo municipal, enquanto o partido do atual prefeito de Curitiba apenas conseguiu eleger três prefeitos, incluindo o de Curitiba. Isso sinaliza, como narra Seronato³, as dificuldades para articulações com o município-polo, como também um fisiologismo político na esfera municipal, que pactua com o governo estadual, sob a crença no discurso de garantia de recursos.

A projeção da imagem exitosa de Curitiba evidencia o quanto essa cidade se antecipou no que o modelo neo e ultraliberal tornaram lugar-comum na elaboração das políticas e nas práticas de gestão urbana. Ao se veicular o consenso de uma cidade como um lugar cujos problemas estão solucionados, ocultaram-se as contradições, a desigualdade, a exclusão intra e intermunicipal. Isolada parte da cidade como *cluster* de excelência, não só foi dificultada a emergência de fóruns metropolitanos de decisão, mas, fundamentalmente, inviabilizada a possibilidade de que

³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.observatorio-dasmetropoles.net.br/pret-a-porter-a-politica-padronizada-nas-eleicoes-municipais-de-2020-na-regiao-metropolitana-de-curitiba/>

muitos cidadãos e cidadãs de Curitiba viessem a se tornar agentes ativos no desenvolvimento da metrópole, tendo sido limitados ao papel passivo de meros receptores de produtos *commoditizados*.

Se o usufruto do direito à cidade é manipulado arditosamente com a construção de imagens e realidades simbólicas, ele também é negligenciado diante da distinta natureza de uma cidade que se tornou metrópole, o que impõe refletir um pouco mais sobre o “direito à cidade em um espaço metropolitano”. A compreensão de Lefebvre, em suas obras seminais – *O direito à cidade*, de 1968 e *A revolução urbana*, de 1970 –, conforme Marcuse (2013)⁴, é de que esse se trata do “direito à totalidade”, “pertencente a uma sociedade cuja demanda é mais complexa do que simplesmente a visão de uma parte dela, sendo, portanto, coletiva, moral e legal”, e que requer um modelo de gestão democrática que reconheça a estratégia que está por trás dos processos de urbanização.

No caso das aglomerações metropolitanas, ao se falar do direito à cidade como uma totalidade, há que se registrar que a concepção usual desse direito, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações, definida no Estatuto da Cidade⁵, torna-se insuficiente para a metrópole, peculiarizada na contemporaneidade por uma mobilidade e uma conectividade extrema. O exercício da cidadania deixa de se dar no âmbito dos mecanismos de gestão de um município e se torna difuso, incidente sobre um espaço que transcende limites municipais e se estende compondo mosaico de unidades federativas.

⁴ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://pmarcuse.wordpress.com/2013/11/20/blog-40-reading-the-right-to-the-city/#_ftn2

⁵ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

É necessário admitir que o projeto de reforma urbana passa ao largo do espaço metropolitano, e sequer assume a emergência de uma “cidadania metropolitana”, cujos direitos devem contemplar as necessidades geradas pela dissociação entre o lugar da moradia e do trabalho, estudo, consumo e lazer, e absorver a natureza de moradores em trânsito cotidiano, dependentes dos meios de transporte para sua sobrevivência e para a sustentação da própria condição metropolitana.

O entrevistado Leandro Gorsdorf acredita que a ideia de metrópole ainda seja muito abstrata na vida cotidiana de uma boa parte da população, principalmente a privilegiada. Questiona sobre qual a demanda concreta e qual parcela da população reivindicaria um direito à cidade na dimensão metropolitana, a partir de alguns marcadores sociais.

A porta de entrada no ideário da Reforma Urbana da questão metropolitana é mais visível enquanto agenda política, quando da discussão de transporte e meio ambiente. Focando ainda muito adstrito aos municípios, as demais dimensões como moradia e participação popular como exemplo. A moradia ainda orbita como a principal demanda, pois dela deriva a possibilidade de acesso às demais; a segurança na posse garante a possibilidade de demandar por outros direitos, inclusive por um direito à metrópole. Pensando na ideia de comutação entre municípios da área metropolitana, poderíamos pensar numa tríade, moradia-trabalho-educação, como a justificativa principal de exercício de um direito metropolitano.

O Estatuto da Metrópole⁶ admite a configuração de espaços aglomerados entre municípios vizinhos como unidades

⁶ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm

territoriais de planejamento, e a elas dispõe sobre a premência da estruturação de um modelo de gestão plena, democrática e participativa. No entanto, importantes dispositivos referentes à obrigatoriedade do planejamento das unidades territoriais e sua gestão plena foram recentemente revogados. Leandro Gorsdorf, em sua entrevista, justifica esse silêncio em “razão do quanto é difuso perante as pessoas, o ente metropolitano e suas responsabilidades”.

As mudanças pelas quais passa o espaço metropolitano colocam em pauta o desafio de se consolidar tais entendimentos não apenas em conceitos e leis, mas nas análises acadêmicas, na formulação de políticas públicas, e na garantia da prática de acesso a serviços em todo o espaço metropolitano, rompendo o vínculo existente com o município de residência das pessoas. A retomada do projeto e a luta pela reforma urbana devem incorporar a metrópole e seu cotidiano, em contínuo movimento sobre unidades federativas autônomas, e a condição ignorada e ainda desprotegida de uma cidadania metropolitana.

Em se tratando da cidade-modelo, cabe aos pesquisadores desmitificar as narrativas de agências multilaterais e de formuladores de políticas urbanas, que ocultam históricos interesses no controle do solo urbano pelo capital. E estender o conhecimento desses subterfúgios, por intermédio da docência, da extensão e dos meios de comunicação, de forma a que interpenetre nos coletivos que se mobilizam em busca do direito à cidade. Segue enfática a necessidade imediata de retomada da implementação dos instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole, sendo imprescindível a opção por mecanismos e instrumentos que garantam a gestão urbana participativa e articulada no âmbito metropolitano.

É necessário, portanto, concordando com recomendação da entrevistada professora Josete:

Romper a dominação que rege o projeto hegemônico da Curitiba-modelo, expondo os meios utilizados para manter esta imagem, como a gentrificação, higienização e segregação, a existência das duas Curitiba: a região central e as bordas, regiões periféricas, denunciando os incentivos excludentes da Lei de Uso do Solo (...). A denúncia e a mudança passam por expor as terríveis desigualdades, a falta de direitos e dignidade do trabalhador, o racismo estrutural e a fome que assombra os também cidadãos curitibanos.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 2

Smart city:

a digitalização do espaço urbano
como governo algorítmico

CAROLINA ISRAEL

capítulo 2 | *Smart city*:*a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico*

Como apontado no Capítulo 1, a imagem de “cidade-modelo” tem pautado a estratégia de inserção político econômica de Curitiba no mercado global de cidades, desde a década de 1970. Trata-se de um sistema de competição entre lugares, em busca de investimentos externos, sob a lógica da produção urbana como produção capitalista do espaço. Uma das principais características desse sistema produtivo consiste no desenvolvimento desigual e combinado em diversas escalas, do local ao global. Significa que as desigualdades não representam uma anomalia, desvio ou acidente, mas consistem, antes, na própria base de seu funcionamento, permeando o espaço da cidade, o espaço metropolitano e as diferenças entre o Sul e o Norte Global. A produção e reprodução das desigualdades é, portanto, condição de sua manutenção.

Entretanto, tais desigualdades têm seus conteúdos modificados com a própria transformação socioespacial das cidades e de seus modos de operar. Velhas desigualdades são requalificadas, metamorfoseadas, sendo sobrepostas por novos qualificativos, ao sabor das transformações produtivas. Apostando na imagem de *smart city* como um novo mecanismo para a atração de investimentos e aquecimento econômico, Curitiba tornou-se conhecida, nos últimos anos, como uma das cidades mais inteligentes do Brasil, assumindo o primeiro lugar no *ranking* Connected Smart Cities 2018⁷. Em entrevista concedida para este projeto (respondida por e-mail em 25/05/2022), Fernanda Sánchez observa que a atual imagem de *smart city*, sobre a qual Curitiba se apoia, consiste em uma “atualização de símbolos consagrados utilizados por operadores do *city marketing* da cidade modelo. Novas sínteses são acrescentadas às imagens presentificadas da cidade modelo”.

⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725203125/https://evento.connectedsmartcities.com.br/releases/ranking-connected-smart-cities-2018-aponta-curitiba-como-a-cidade-mais-inteligente-do-pais/?lang=en>

O atual paradigma das *smart cities* se impõe como a nova lógica de reprodução capitalista das cidades, representando um avanço do papel dos agentes privados não apenas na produção, mas também na gestão do espaço urbano, estabelecendo um movimento de terceirização da administração pública, por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Para a vereadora professora Josete (Partido dos Trabalhadores), Curitiba como *smart city* representa essa contradição entre a produção de uma imagem de cidade avançada que oculta a dimensão real de suas desigualdades.

A manutenção da ideologia da Curitiba modelo, principalmente nesta atual gestão, passa muito pela imagem de inovação e 'Smart City'. Eventos privados de 'cidades inteligentes' passam a fazer parte da agenda do município, aplicativos e tecnologias passam a ser os meios para se acessar os serviços públicos. Os impactos dessa novidade são nefastos, uma vez que fora da maquiagem, não há, nem de perto, a condição e a infraestrutura necessária para que a população se aproprie desses mecanismos. Grande parcela da população curitibana, principalmente nos extremos da cidade não tem direito aos mais simples direitos básicos. Quem dirá conhecimento para utilização dessas ferramentas, acesso à Internet, condições de adquirir aparelhos celulares ou *notebooks*. É evidente que neste contexto, o digital exclui, desagrega, aumenta o abismo social. Em paralelo é utilização para vigiar e controlar este *status quo* (Entrevista por e-mail respondida em 20/05/2022).

A *smart city*, como projeto de cidade, pressupõe um processo de digitalização do espaço urbano como um mecanismo de criação massiva de dados (datificação) empregados para o que

capítulo 2 | *Smart city:**a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico*

vem se tornando um governo algorítmico da população. Saúde, educação, transporte, participação cidadã e segurança pública são algumas das áreas que vêm passando por uma intensa digitalização e datificação de sua gestão em Curitiba.

Sob a crença de que sistemas computacionais são isentos e possuem maior acurácia na gestão de questões populacionais, ocorre um processo de invisibilização e privatização dos parâmetros que medeiam as relações socioespaciais, que se ancoram, fundamentalmente, nas desigualdades de segmentos populacionais que participam desses agenciamentos.

A inserção de câmeras de reconhecimento facial no transporte público na Região Metropolitana de Curitiba exemplifica essa afirmação. Implantado em 2015, o sistema de reconhecimento facial no transporte coletivo possui como principal objetivo evitar fraudes no uso de cartões de isentos (estudantes, idosos e portadores de necessidades especiais). O acesso ao direito do cartão de isento fica condicionado ao cadastramento de biometria facial, criando um sistema de diferenciação dos usuários de transporte, através da digitalização obrigatória de seus corpos. Quando uma usuária ou usuário passa seu cartão na catraca, cerca de cinco fotos são tiradas instantaneamente e comparadas com as imagens do banco de dados da empresa. Caso seja constatado uso indevido, o cartão é bloqueado.

A justificativa para o uso dessa tecnologia se assenta no discurso de encarecimento da passagem para o restante da população, como consequência do que seria um uso indevido da gratuidade por terceiros, quando, em realidade, o transporte público deveria ser um direito básico e irrestrito a todas e todos, como um direito fundamental à mobilidade.

Como todo o restante do transporte “público”, esse processo de gestão digital da mobilidade urbana é realizado por empresas terceirizadas, que passam a ter acesso integral às informações

de circulação dos passageiros e passageiras, incluindo horários e padrões de deslocamento, como frequência e localidades. A digitalização da circulação, por meio do transporte público, se constitui em mais uma fonte de rastreamento digital das atividades humanas.

O sistema de bilhetagem eletrônica da RMC, incluso o reconhecimento facial, é gerido pela empresa Metrocard⁸, uma associação de empresas de transporte coletivo. Na cidade de Curitiba o sistema de bilhetagem eletrônica e reconhecimento facial é de responsabilidade da empresa Dataprom, envolvida na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Transporte Coletivo de Curitiba, em 2013, por sua contratação indireta pela Urbs, via Instituto de Cidades Inteligentes de Curitiba (ICI). Sendo o ICI uma organização social sem fins lucrativos, a contratação de seus serviços pela prefeitura dispensa processos licitatórios. De acordo com o relatório da referida CPI⁹, a Urbs contratou o ICI para fornecer o sistema de bilhetagem eletrônica que, por sua vez, “quarteirizou” o serviço à Dataprom.

Dada sua condição de dispensa licitatória, o ICI vem se tornando o principal parceiro da prefeitura e o grande coração digital de Curitiba, centralizando as áreas de atendimento ao cidadão, por meio do serviço 156, que se tornou também um aplicativo de celular; de gestão educacional, por meio da plataforma de cadastramento de intenção de vagas; de saúde, por meio de plataforma de gestão de recursos (insumos hospitalares), de dados médicos (prontuário de pacientes e exames) e do aplicativo Saúde Já; e, mais recentemente, de segurança pública,

⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725203420/https://cartaometrocard.com.br/noticias/o-cartao-metrocard-o-leva-para-mais-lugares-do-que-voce-imagina/>

⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725203724/https://www.curitiba.pr.leg.br/atividade-parlamentar/comissoes-parlamentares-de-inquerito/cpi-do-transporte-coletivo-1>

capítulo 2 | *Smart city:**a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico*

por meio da Muralha Digital, com monitoramento da cidade em tempo real.

Dispondo de seu próprio centro de dados (*data center*), que consiste em uma sala repleta de máquinas para armazenamento de dados, o ICI gerencia e entrega as informações no gabinete do prefeito, para a tomada de decisões. O espaço, da escala da cidade (segurança digital) à escala do corpo (saúde digital), torna-se objeto do governo algorítmico, pois torna-se gerido por mecanismos computacionais que operam sobre a individualidade/totalidade e não mais sobre a estatística.

A digitalização do espaço como estratégia de governo traz novas implicações e desafios para o que significa o direito à cidade na era algorítmica. No que toca à saúde, o aplicativo Saúde Já de Curitiba se predispõe a facilitar o procedimento de agendamento de consultas médicas, exames, odontologia e pré-natal, evitando a necessidade de deslocamento para agendamento presencial. Somente a loja de aplicativos da Google Play registrou mais de 1 milhão de *downloads* desse *app*, quantitativo que representa mais da metade da população curitibana, composta por cerca de 1,9 milhões de habitantes. Até julho de 2022, entretanto, o aplicativo não fornecia qualquer informação sobre quais informações coletava, como as processava e com quem as compartilhava. Cerca de 1 milhão de pessoas usuárias do aplicativo foram privadas do direito à informação sobre como o ICI e a prefeitura coletam, processam e compartilham suas informações.

Por meio de pesquisa *on-line* foi possível encontrar a Política de Privacidade do aplicativo¹⁰, que envolve o acesso à câmera do celular e à localização do aparelho, sem possibilidade por parte dos usuários de evitar seu rastreamento geográfico. Acrescentando-se a isso, está a indicação do acesso dos dados

¹⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://archive.org/details/politica-de-privacidade-saude-ja>

por parte de terceiros, além de seu uso para vendas e *marketing*, conforme trecho a seguir:

Além do Proprietário, em alguns casos, os Dados podem ser acessados por certos tipos de pessoas encarregadas, envolvidas com a operação deste Serviço (este Aplicativo) (administração, vendas, marketing, administração legal do sistema) ou pessoas externas (como fornecedores terceirizados de serviços técnicos, provedores de hospedagem, empresas de TI, agências de comunicação) nomeadas, quando necessário, como Processadores de Dados por parte do Proprietário (Política de Privacidade do Saúde Já, Curitiba).

A falta de clareza e de informações sobre a coleta e uso de dados pessoais por aplicativos de serviços públicos, bem como a participação de terceiros de interesse privado e comercial, inscreve essas tecnologias num lugar de produção de assimetria de poder na qual a população é a parte vulnerável, sujeita à exploração de seus dados para finalidades fora de seu conhecimento.

Conforme indicado na Política de Privacidade, o aplicativo Saúde Já é integrado aos dados do cadastro do Sistema Integrado de Saúde de Curitiba, de cada usuário e usuária, de modo que suas informações médicas estariam acessíveis aos operadores e terceiros descritos nos termos do aplicativo. Não raro as pessoas afirmam não se importar com a coleta de seus dados, alegando “não ter nada a esconder”. Entretanto, olhando para a realidade estadunidense, Frank Pasquale (2016)¹¹ apontou exemplos de como os dados de saúde podem ser utilizados para finalidades comerciais e de classificação social para concessão de crédito (*scoring*), submetendo a população à exploração monetária de

¹¹ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725204419/https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674970847>

capítulo 2 | *Smart city:**a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico*

dados médicos por empresas, à informação privilegiada por planos de saúde e seguradoras, além de seu uso em processos de contratação de trabalho.

Assim, ainda que não vislumbremos de imediato como a coleta de dados pode impactar nossas vidas, suas consequências podem ter efeitos substanciais, para além de seu emprego nas incômodas propagandas personalizadas. Desse modo, apontar, refletir e investigar sobre as potenciais disfunções e usos inapropriados de dados coletados no interstício de serviços público-privados é um passo fundamental para a garantia do direito à cidade em todas as suas dimensões, incluso o direito de cada cidadã e cidadão sobre seus próprios dados.

Mas a produção capitalista do espaço não pode parar, pois geraria uma crise econômica. O avanço e expansão dos momentos produtivos são condição da lógica interna do sistema político econômico. Assim, o mercado de tecnologias digitais e de exploração de dados tende a se estender para todos os domínios possíveis, como a segurança pública.

Em 2021, a prefeitura inaugurou o Centro de Controle Operacional – Muralha Digital –, distribuindo câmeras de reconhecimento facial e de placas de veículo pela cidade que permitem “a segurança em tempo real. A cidade passa a ser completamente controlada”, como afirmou o prefeito¹². A ideia por trás da palavra “Muralha”, remete ao cerco feudal de proteção das cidades medievais. A entrada e a saída da cidade são monitoradas, assim como pontos de circulação, como a rodoferroviária e as ruas da cidadania. Além desses pontos, as escolas públicas também receberam câmeras, assim como a região central da cidade e alguns cemitérios, para a preservação do patrimônio.

¹² Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725202904/https://transito.curitiba.pr.gov.br/noticias/muralha-digital-comeca-a-funcionar/729>

O projeto prevê a possibilidade de integração de câmeras particulares com o sistema da prefeitura, como as do comércio e de condomínios, expandindo a cobertura. Todos esses dispositivos de captação de imagens e informações se comunicam com uma sala de controle situada no ICI, a partir de onde a cidade é observada, por meio de um mar de telas.

Não há informação sobre quais bases de dados a prefeitura utiliza para operar o sistema de reconhecimento facial, diferentemente do transporte público, no qual os usuários têm sua imagem capturada no momento de confecção do bilhete eletrônico. Os sistemas de reconhecimento facial operam por meio de algoritmos treinados por bancos de dados (aprendizagem de máquina). Dependem, desse modo, das instruções de aprendizagem, assim como das informações que recebem para ampliar sua acurácia.

Um estudo realizado nos Estados Unidos¹³ indicou que a acurácia de seus sistemas alcança, em média, 90% de acerto sobre a população. Essa taxa, entretanto, varia entre os segmentos populacionais, apresentando maior taxa de erro em mulheres negras em oposição a homens brancos, que possuem uma margem 34% superior de acerto. Quando se trata de população transexual, a taxa de erro aumenta. Já em casos de pessoas com identidade de gênero não binária, um estudo da Universidade do Colorado¹⁴ indicou que o reconhecimento facial falhou em todos os casos.

Essa discrepância na acurácia entre os distintos segmentos populacionais decorre do fato de que os programas de treinamento de máquina e os bancos de imagens são comumente constituídos e operados por homens brancos, de modo que seus

¹³ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725204848/http://gender Shades.org/overview.html>

¹⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725205113/https://www.colorado.edu/today/2019/10/08/facial-recognition-software-has-gender-problem>

parâmetros autorreferentes acabam se projetando nos modos de ser das máquinas. Os vieses de gênero e racial que permeiam as tecnologias de reconhecimento facial, associados à constatação de seu risco para os direitos humanos, com crescente vigilantismo e exposição à perseguição política, tem levado ao banimento dessa tecnologia em países como os Estados Unidos, onde 13 cidades proibiram o uso da tecnologia pelas forças policiais¹⁵, em 2020.

Em outubro de 2021, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs a moratória do uso das tecnologias de reconhecimento biométrico¹⁶, como o reconhecimento facial, dada a sua ameaça ao direito de privacidade e ao seu possível emprego em perfilamentos que levem à discriminação por raça, gênero, nacionalidade, sexualidade entre outros, somado ao seu impacto sobre as liberdades políticas.

O reconhecimento biométrico remoto aumenta drasticamente a capacidade das autoridades estatais de identificar e rastrear sistematicamente indivíduos em espaços públicos, prejudicando a capacidade das pessoas de viver suas vidas sem serem observadas e resultando em um efeito negativo direto no exercício do direito à liberdade de expressão, de reunião pacífica e de associação, bem como a liberdade de circulação (Office of the High Commissioner for Human Rights. Livre tradução).

Desse modo, enquanto determinadas tecnologias caem em desuso em países do Norte Global, são apresentadas em países do Sul como a promessa para a solução de problemas que,

¹⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725205303/https://innotechtoday.com/13-cities-where-police-are-banned-from-using-facial-recognition-tech/>

¹⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://archive.org/details/the-right-to-privacy-in-the-digital-age>

sendo sociais, não podem ser solucionados de modo puramente tecnológico, como argumenta a vereadora professora Josete, em entrevista concedida por e-mail (respondida em 20/05/2022).

Esse tipo de tecnologia possibilita a localização de indivíduos e o julgamento de condutas de forma imediata, aumentando significativamente a assimetria de poder que já existe entre o cidadão e as forças policiais do Estado, então é potencialmente lesivo à liberdade de manifestação, que oscila conforme variam as forças políticas.

Para além disso, também precisamos refletir que a principal questão de fundo sobre a necessidade de tanta vigilância é a criminalidade e infelizmente vemos mais esforço no sentido de reprimir a criminalidade do que combater suas causas. Os crimes mais cometidos no Brasil são tráfico de drogas, roubo e furto, portanto, perpassam pela questão da desigualdade que ainda é brutal no nosso país.

A *smart city* como novo paradigma urbano, em seus adensamentos técnicos e finalidades, se realiza em Curitiba e região metropolitana privilegiando usos e acessos diferenciados entre centro e periferia, como a criação de ruas interativas no centro¹⁷, voltadas ao alto consumo, de um lado, e a aplicação de reconhecimento facial na segurança pública, com potencial discriminatório, e em transportes metropolitanos, para controle de isentos, de outro.

Desse modo, a promoção de Curitiba como cidade inteligente e a digitalização de seu território ocorre de forma desigual e combinada. A introdução de novos conteúdos técnicos seguindo

¹⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220725211309/https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prudente-de-moraes-e-a-primeira-rua-interativa-de-curitiba/48028>

capítulo 2 | *Smart city:**a digitalização do espaço urbano como governo algorítmico*

essa mesma lógica tende a se projetar sobre e a reproduzir as desigualdades socioespaciais, que incluem desigualdades de gênero, de classe, étnico/racial, condição migratória, entre outras.

Assim, a digitalização do espaço urbano traz novos desafios para a justiça social e o direito à cidade, que passam, hoje, pelo direito à proteção de dados pessoais, como expressão e manifestação de nossas ações, de nossos hábitos, de nossas condições de existência, assim como de nossas espacialidades. Em 2018 foi aprovada, no Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), abrindo respaldo legal para exigirmos acesso à informação sobre os nossos dados coletados, ao seu tratamento e compartilhamento com terceiros. A lei prevê que a coleta seja consentida e garante o direito de exclusão de informações, quando demandado.

Diante desse contexto, a conscientização das assimetrias de poder e das desigualdades que a datificação do espaço urbano acarreta, bem como a apropriação dos instrumentos legais disponíveis são, junto com a mobilização social, indispensáveis para a luta pelo direito a uma cidade que mergulha na era algorítmica e ergue muralhas digitais.

BOX I

Curitiba e corpos em festa: *estratégias de controle do espaço público*

Leandro Franklin Gorsdorf

A cidade é um espaço de encontro, festa, da produção espacial e das sociabilidades. A festa, a boemia, a noite urbana, além de se constituírem como experiência coletiva social e cultural, podem ser meio pelo qual se conquista o direito à cidade na plenitude. Lugares de existência permeados por posições políticas que se inserem na trama das relações de poder. Lugar de encontro de corpos diversos, formando um corpo-cidade¹⁸. No espaço público, na rua, esses corpos em festa podem tornar-se a expressão da pluralidade, liberdade e resistência às formas privadas de ocupação da cidade, da produção e reprodução do ideal de família e do estado securitário.

Os poderes públicos, pautados na lógica neoconservadora e do neoliberalismo, se utilizam das mais variadas formas de controle desses corpos no espaço público: da ação repressiva a uma captura/cooptação, de ações orientadas pelo poder disciplinar a da sociedade de controle. A novidade não reside nessas ações de governamentalidade urbana, mas nas formas e métodos atualizados para a perspectiva contemporânea.

No início do século XX, no processo de formação da ideia de urbano, de cidades, inspirados pela proposta do modernismo e da modernização, instalou-se na base de construção da sociabilidade um paradoxo: de um lado uma vida boêmia que permitiu à capital, à época, se inserir numa lógica cosmopolita, porém, por outro lado, a própria formação de um urbanismo higienista que confrontava a “desordem urbana”. Passa-se desde

¹⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://www.corpocidade.dan.ufba.br/arquivos/Paola.pdf>

BOX I

então um processo de sujeição do corpo aos poderes locais, numa complementaridade de ações: uma de característica violenta, repressiva; outra sutil, planejada, tecnicamente pensada, um poder produtivo, de produzir esse corpo humano urbano.

Para além da abolição das condutas inaceitáveis, temos concomitantemente a produção de novas características corporais, sentimentais e sociais, nas quais podemos denominar esse padrão moral de “homem de bem”, estabelecendo distinções pautadas na lógica conservadora dos costumes, na qual todos/as aqueles/as que se distanciam do padrão “homem de bem” se tornam desvio na produção da cidade. Em uma entrevista, o prefeito da cidade, através de seu discurso, reforça a ideia higienista e de ordem na cidade, mencionando que as ações transcorrerão de forma “sadia alegria cidadã e santa paz”.

Sob essa ótica se observa a presente política governamental da Prefeitura de Curitiba, que desde 2018 tem tido iniciativas de coibir ou restringir a ação espontânea, os encontros nas ruas da cidade. Três cenas, por si só, podem falar da cruzada moral na cidade:

“Balada Segura” – Ano de 2018

Esse programa cresceu a partir da promessa do prefeito Rafael Greca de aumentar o “controle” na vida noturna de Curitiba. Algumas ações desse programa evidenciam o caráter de construir uma hierarquia valorativa moral dos corpos nos espaços públicos, como a que ocorreu na Rua Vicente Machado que, depois da realização dos testes do bafômetro, a depender dos resultados, distribuir pulseiras de cores diferentes, de acordo com o nível de álcool no organismo de cada motorista, quase se assemelhando a algumas práticas eugenistas, nas quais a marca tem uma simbologia importante para diferenciar aqueles que devem viver,

BOX I

nesse caso, a cidade, e aqueles que não podem. Em julho, outras ações passaram a refletir o caráter mais repressivo, não sendo identificadas como casos isolados. Na Rua Coronel Dulcídio, nas proximidades do Shopping Hauer, a operação acabou com o uso de bombas de gás e balas de borracha por parte da Polícia Militar e da Guarda Municipal. Em outra situação, na Praça do Redentor, conhecida como Praça do Gaúcho, no São Francisco, houve prisões e apreensões. Numa fala de um dos comerciantes¹⁹, podemos compreender o próprio paradoxo dessa ação: “O que falta entender é que, com a crise, as pessoas ocuparam mais as ruas porque muitas vezes não têm dinheiro para entrar no bar. E as pessoas não veem, mas essa movimentação gera muito mais segurança nas ruas, em locais que falta segurança e iluminação”.

Audiência pública sobre proibição de consumo de álcool - Ano de 2022

Em fevereiro de 2022 houve uma audiência pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Curitiba²⁰, na qual a tônica era a questão da perturbação do sossego e medidas para controle do uso do espaço público e da bebida alcoólica. De um lado, integrantes dos Conselhos de Segurança, dizendo que “a mola propulsora do desassossego é o consumo da bebida alcoólica”; e de outro, comerciantes dizendo que “isso pode acabar segregando e impedindo pessoas de terem acesso à diversão”. Por óbvio não se está querendo dizer que não deva existir as regras de convivência, porém novamente a

¹⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/balada-prottegida-chega-a-50-edicao-com-criticas-e-polemi-cas-em-curitiba03jxf3qnwel5idwztqeh8ftxo/?#success=true>

²⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/regulamentacao-de-bebidas-nas-vias-publicas-foi-a-tonica-em-audiencia-na-cmc>

BOX I

questão recai num discurso superficial e aderente à maior parte da população, de associar ao uso do álcool um caráter negativo e, por consequência, a todas as pessoas/corpos que consomem, como propulsoras da “desordem”.

Fiscalização de bares – Ano de 2022

As ações de fiscalização de bares, deram um salto de 3.438% em quatro anos. Em 2018, foram 36 fiscalizações; em 2019, subiram para 84 e explodiram na pandemia. Em 2020, foram registradas 531 ações e, no ano passado, 1.274, uma média de mais de três por dia. Os donos de bares relatam um clima de intimidação e acusam os agentes de agirem com truculência²¹ e aplicarem punições desproporcionais para pequenas infrações ou até mesmo em situações em que não haveria irregularidades. Ainda segundo relato deles, que pelo fato de deixarem claro seu posicionamento político de esquerda ou atraírem um público diverso, de populações mais vulneráveis como a LGBTQI, suspeitam que por trás da fiscalização pesada haveria uma repressão com motivações política e ideológica.



As narrativas esboçam o projeto de gestão da vida urbana, dos corpos na cidade do poder local, na demarcação dos sujeitos que podem ser reconhecidos como demandantes por uma cidade e de seu usufruto, mas que, mesmo no caso de Curitiba, podem ser denominados de consumidores e não cidadãos, e aqueles outros, que não podem ter garantido o seu livre exercício do direito à cidade, restando a eles/as, o enclausuramento da cidade e espaços interditos da expressão de sua subjetividade.

²¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/fiscalizacoes-disparam-e-donos-de-bares-acusam-aifu-de-abordagens-truculentas/>

BOX I

Se podemos entender que o ideário modernista de nossas cidades, inclusive de Curitiba, surge a partir da experiência do Rio de Janeiro boêmio do início do século XX, talvez possamos dizer que em Curitiba os poderes locais que atravessaram sua história urbana fizeram com que jamais fôssemos modernos naquilo que se propõe de ruptura, permitindo os homens lentos, uma outra experiência de cidade, produzindo novos sentidos na cidade, e encaminhando novos significados à cidade-corpo.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 3

Participação popular remota:
novo paradigma de segregação socioespacial

THAÍS KORNIN
LIRIA YURI NAGAMINE

capítulo 3 | Participação popular remota:
novo paradigma de segregação socioespacial

Uma cidade verdadeiramente inteligente não é aquela que aplica uma determinada tecnologia ou estratégia, mas certamente aquela que prioriza uma agenda de direitos e busca recursos para alcançá-la de forma mais eficaz (Fernando Murillo, 2018)²².

A luta pelo direito à cidade encontra no princípio da democracia participativa o caminho para que políticas públicas possam, de fato, responder às necessidades emergenciais da população, atendendo a demandas visibilizadas por esse processo. Com a proposição de estabelecer um canal de voz ativa para as questões sociais e urbanas que permanecem invisibilizadas, em 2001 o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257/2001²³ – se afirmou como o meio legalmente instituído de participação popular para a gestão democrática das cidades brasileiras. A isso se seguiu um movimento, sem precedentes no país, de desenvolvimento de Planos Diretores Municipais participativos (PDM), além do desencadeamento da formação de uma ampla rede de cidades pautada na realização de conferências em todo o país e culminando na constituição do Conselho Nacional das Cidades em 2003 (BRASIL, 2004).

Duas décadas se passaram e a avaliação crítica sobre o processo de elaboração de PDMs se desenrolou de expectativas pela multiplicação de práticas participativas em municípios para transformar-se em um cenário que foi se generalizando, na maior parte das cidades, em roteiros voltados ao cumprimento da lei. Dessa forma, questões relevantes se colocavam para a revisão das bases da reforma urbana, tendo em vista o fracasso de um modelo no qual não se logrou a desejada pactuação decisória para

²² Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://www.proyectohabitat.org/notas/inteligencia-urbana-por-fernando-murillo/>

²³ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

a gestão democrática no país. Não bastasse esse desafio, em 2019, quase como que em um apagar das luzes, ocorreu a articulação do poder público para o desmonte das frentes democráticas construídas ao longo de pelo menos meio século no Brasil. O Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019²⁴, instituído pelo governo federal, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Na prática, isso significou a extinção e esvaziamento da participação de segmentos da sociedade em importantes conselhos federais como o Conselho das Cidades. Com a extinção desse conselho, o decreto impactou na capilaridade que existia junto aos espaços interfederativos, estrangulando o caminho existente para a pactuação na elaboração de políticas públicas a partir de estados e municípios.

Em tal contexto legal e histórico se insere o tema em questão nesta análise, relativo à participação social nos processos institucionais de planejamento urbano, mediante a realidade que se impõe diante de mecanismos remotos de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). As TICs vêm se inserindo com facilidade nos meios institucionais como se por si só se constituíssem em ferramentas de inclusão e participação democrática. O cenário de captura gradual da participação pactuada como meio de estabelecimento discursivo da democracia pelos poderes hegemônicos para a manutenção da sua influência cria espaços desiguais na cidade e expõe a existência de limites à participação remota nas instituições públicas. Principalmente no que se refere ao desafio da conquista do direito à cidade, intensificado atualmente pelo processo de digitalização do espaço e pelas novas linguagens que se estabelecem na forma de *smart cities*, metaverso, entre outras variações.

²⁴ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

É possível afirmar que em ambiente de gestão institucional dos processos participativos, as TICs não se instalam como linguagem ou narrativa por si só, a não ser que se revelem como tal pelos grupos que o utilizam. Diante dessa premissa, enquanto ferramentas de gestão, as TICs, ao serem utilizadas pelo Poder Executivo dos diferentes níveis da Federação, podem tanto atuar a favor de uma participação efetiva e democrática quanto como mecanismo de manipulação e alienação. Em ambos os casos, os sistemas de comunicação, cada vez mais velozes e perpetrados por novas tecnologias, traduzem-se em desafios e dilemas atuais da sociedade digital contemporânea que, para Han (2018) se constitui na crise atual, sendo cegueira e estupidez simultaneamente:

O habitante digital da rede não se reúne. Falta a ele a *interioridade da reunião* que produziria um Nós. Eles formam um especial *aglomerado sem reunião*, uma *massa [Menge]* sem interioridade, sem alma ou espírito. Eles são, antes de tudo, *Hikikomori* isolados para si, singularizados, que apenas se sentam diante da tela. Mídias eletrônicas como o rádio *reúnem* pessoas, enquanto as mídias digitais as singularizam (HAN, 2018, p. 18-19).

Hikikomori: termo japonês que se refere de modo geral a pessoas entre 15 e 39 anos que, para evitar o contato com outras pessoas, removem-se inteiramente da sociedade. De fato, o japonês *Hikikomori* significa, literalmente, ‘isolado em casa’ (Nota de rodapé 14, em Han, 2018).

A gestão por intermédio das TICs se insere, como visto, num contexto atual da democracia brasileira que tem demonstrado graves sinais de deterioração nos processos de construção participativa. Sob essa perspectiva, a luta pelo direito à cidade está sendo colocada em xeque, exigindo uma ruptura radical com

os padrões estabelecidos. Para Harvey, a realização de garantias ao direito à cidade que se introduziu a partir do EC “tem de ser atribuída ao poder e à importância dos movimentos sociais urbanos, particularmente no que diz respeito ao direito à moradia, na promoção da democratização” (HARVEY, 2014, p. 14). O autor aponta para os movimentos insurgentes que continuam a existir em torno do direito à cidade, como num certo ressurgimento da ideia difundida a partir de Lefebvre (2001). É possível intuir que se os canais de participação democrática surgiram em 2001 por força de lutas sociais de base, 21 anos depois, na atualidade, são esses mesmos movimentos que reivindicam espaços para tornar visível o atual panorama de crise urbana de uma sociedade marcada pela agudização da desigualdade e das injustiças sociais e econômicas. Tendo em vista as atitudes antidemocráticas do atual governo, os canais de participação democrática nunca foram tão importantes.

Para entender como avaliam a participação no contexto do uso da *web* pela gestão pública, aplicou-se um questionário *on-line* a agentes públicos de diferentes organismos que trabalham com o planejamento e a gestão da cidade na RMC, entre 27 de abril e 10 de maio de 2022. A escolha dos agentes foi realizada tendo em vista as atividades que realizam em quatro diferentes áreas de interesse para a pesquisa: 1) fiscalização da lei e das políticas públicas em planos, projetos e ações (representante Ministério Público do Paraná, MPPR); 2) participação no Conselho da Cidade de Curitiba/Concitiba na revisão do PDM e debate de Planos Setoriais (representante Concitiba); 3) estruturação de políticas de assistência social e de habitação (representante gestão municipal RM); e 4) desenvolvimento de planos e projetos urbanos do Município de Curitiba (representante gestão municipal Curitiba). As questões abordaram os seguintes temas: (a) atuação institucional e os meios de participação presencial e *via web*;

(b) ameaças a projetos participativos bem sucedidos durante a pandemia e soluções encontradas; (c) usos e abusos da *web* como canal preferencial de participação popular na gestão da cidade; (d) efetividade do canal de consultas públicas “Fala Curitiba” para a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano; (e) possibilidades de participação popular na *smart city*; e (f) avaliação da gestão democrática da cidade e o EC.

De modo geral, as respostas demonstram a percepção de uma lógica predominante de manipulação da opinião pública no uso efetivo dos espaços virtuais e digitais de participação do planejamento e gestão de políticas urbanas. O representante do MPPR aponta para a preocupação de integrantes da instituição em relação ao uso de ferramentas digitais “face à desigualdade no acesso à Internet, entre outros limites, para utilização de aplicações de comunicação virtual especialmente das pessoas em situação vulnerável que, aliás, seriam (ou deveriam ser) população prioritária nas decisões da gestão pública”. A desigualdade de acesso à Internet é uma apreensão de todos os entrevistados, com impacto direto na dinâmica de relações e modos de participação pública. Para o representante do Concitiba, “(...) há uma tendência que já está posta. Então é fundamental garantir o acesso ampliado de toda a população, bem como recursos informacionais que possam qualificar/ampliar essas possibilidades de uso das TICs”.

Questionados sobre ameaças a projetos participativos bem-sucedidos durante a pandemia, os entrevistados trouxeram pontos de vista diferenciados. Em relação a projetos, foi citada a “agenda Caximba”²⁵ da Coordenação da Política de Atendimento do MPPR de atendimento das demandas coletivas de ocupações situadas ao sul de Curitiba, próxima a um aterro sanitário. O representante MPPR relatou que “o processo piloto e gradual de constituição

²⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/caximba-curitiba-no-limite/>

de uma comissão de moradores que dialogasse com as diferentes promotorias de justiça foi interrompido e mantido virtualmente, com perda de qualidade e dificuldade de articulação e manutenção de lideranças”. Já a representante Concitiba mencionou que “as ações dos moradores contra o projeto Bairro Novo Caximba impactaram diretamente na reação do poder público em inviabilizar as contradições e buscar ‘neutralizar’ a organização coletiva popular em formação”. Por outro lado, o representante de município da RM, ressaltou a inexistência de projetos participativos desde antes da pandemia. A dificuldade dos movimentos populares de acesso aos meios virtuais para contribuições a consultas populares de forma remota é mencionada pela representante da gestão municipal de Curitiba, como impacto à inviabilidade de reuniões presenciais durante a pandemia. Para a respondente, em contrapartida, aumentou a participação do segmento acadêmico que tem acesso e familiaridade com meios digitais, e com relação ao empresariado, a percepção é que ele detém outros canais junto ao poder público para fazer valer a sua voz.

A respeito dos “usos e abusos” no emprego de canais de participação via *web* há o reconhecimento de que esses têm potencial para a comunicação política da gestão pública. As críticas à sua utilização abordam as seguintes questões: a falta de acesso universal aos meios digitais e a sua utilização como canal preferencial de consultas públicas; o seu uso como versão digital de formulários impressos. Além disso, questiona-se a limitação das possibilidades de construção coletiva que os eventos presenciais propiciam, comprometendo a decisão pública. A disseminação de *fake news* por redes sociais é vista como um fator que compromete o seu uso. Também, a forma de apropriação do poder público dessa ferramenta como alvo de questionamento é destacada, pois de acordo a representante da gestão municipal de Curitiba, “formatos presenciais de escuta popular podem

ser igualmente excludentes, quando da definição de audiências públicas, por exemplo, em horário comercial com um formato prioritariamente expositivo e em locais de difícil acesso”.

Criado em 2017, o programa de consulta pública “Fala Curitiba” recebeu críticas dos entrevistados. Para a representante do Concitiba, as audiências e encontros ocorrem em horários que impedem a participação dos trabalhadores e, além disso, há dificuldade em estabelecer “um movimento prévio que trabalhe com a formação e estratégias de diálogo mais direcionado, principalmente com a população periférica da cidade”. Já o representante do MPPR qualifica o programa como um levantamento de dados e não um processo de consolidação de um pacto a partir de processos dialógicos em que se considerem os conflitos de posições como parte essencial.

No tocante a possibilidades de participação popular no modelo de governo da *smart city*, avalia-se que no caso de Curitiba já se constitui num projeto de *city marketing* em andamento. Para a representante do Concitiba, “a perspectiva de *smart city* se torna uma direção já posta no planejamento urbano em Curitiba. Os seus defensores vendem o discurso de que essa proposta irá contribuir na compatibilização de recursos e gestão das cidades”.

Para o representante do MPPR, possibilitaria de acordo com sua condução a “co-elaboração” por intermédio do “diálogo intenso e aproveitamento de várias inteligências (comunitária, técnica, científica), de modo a priorizar recursos para a parcela da população vulnerável”. Entretanto, os entrevistados questionam sua lógica mercantil, sendo que, para o representante da gestão municipal de Curitiba, se a eficiência de gestão das políticas públicas for pautada por fins exclusivamente econômicos, “pode acentuar situações de exclusão social (...), o direcionamento dos recursos públicos pode se dar para fins de atração de investimentos que não apresentem contrapartidas sociais na mesma proporção.”

Outro ponto considerado pelos respondentes é a falta de investimento em equipamentos e formação de profissionais da esfera pública para o desenvolvimento da proposta de *smart city*, colocando, de acordo com a representante da gestão municipal de Curitiba, o poder público local em posição cada vez mais recorrente “de refém do trabalho realizado no âmbito das instituições privadas sob o pretexto de sua insuficiência para a execução de tais demandas”. Constitui-se, dessa forma, num bom pretexto para o descrédito e, em consequência, o desmonte de tradicionais instituições públicas de planejamento e desenvolvimento urbano.

Com relação à avaliação acerca da aplicação de princípios para a gestão democrática da cidade prevista no EC ressaltam as conquistas no planejamento de políticas públicas de interesse social, na medida em que “qualificou a discussão do processo de periferização e de produção desigual da cidade ao trazer a participação social e o conjunto de instrumentos para a inversão da lógica de investimentos públicos (representante gestão municipal RM)”. Contudo, de acordo com a representante do Concitiba, “é inegável que após vinte anos de EC devemos fazer um balanço das dificuldades de implementação da gestão democrática”. Além disso, apontam para o cenário de retrocesso vivido, de descoordenação, desfinanciamento de políticas públicas e desmonte do controle social como vetores que “colocam o Estatuto como algo que pode ser desprezado, o que acontece com os planos que não garantem a inter-relação com as funções públicas de interesse comum (representante gestão municipal RM)”. Para o representante do MPPR, há que se rever o motivo pelo qual os resultados oriundos do EC não foram suficientes “para enfrentar o recente desmantelamento da política nacional. O retrocesso é muito mais intenso e veloz do que a conquista no âmbito da gestão pública”.

capítulo 3 | Participação popular remota:
novo paradigma de segregação socioespacial

O papel dos conselhos previstos pelo EC também é objeto de crítica dos entrevistados, sendo eles, de acordo com a representante do Concitiba, “voltados sobre si mesmos, desconectados ou fracamente conectados às pautas prioritárias da maioria da população”, ou para o representante da gestão municipal RM, “caracterizados como espaços de privilégio”. Em relação ao Concitiba, a representante da gestão municipal de Curitiba aponta ser “notável o esvaziamento das reuniões (...) com o caráter consultivo e a forma de distribuição de cadeiras de escolha de seus representantes e desacreditados por segmentos mais populares”.

Apesar da falta de adesão dos governos para efetivar espaços e mecanismos de ação de gestão democrática da cidade, previstos pelo EC, o representante do MPPR ressalta focos de resistência que o próprio EC propicia: “planos aprovados, conselhos instituídos, transparência na programação e destinação de recursos, além de representantes e organizações que foram capacitadas durante as duas últimas décadas”. Para além, a representante do Concitiba cita “novas iniciativas como a Conferência Popular de Direito à Cidade, Campanha Nacional de Despejo Zero que sinalizam para novas estratégias e possibilidade de gestão democrática”. Salienta-se que a representante da gestão pública de município da RM analisa que o EC não trata do fenômeno metropolitano de expansão das periferias e da pobreza para os municípios mais distantes da capital, enfatizando a falta de instrumentos de funções públicas de interesse comum para seu planejamento.

Tendo em vista os aspectos observados, conclui-se que a resistência dos agentes públicos entrevistados aos mecanismos remotos de participação do planejamento e gestão da cidade em Curitiba se dá pela ideia de despolitização do fundamento de gestão participativa, resumindo-se à digitalização de serviços e comunicação governamental. Nesse sentido, para

uma proposta em marcha de revisão da reforma urbana faz-se necessário identificar e combater o ideário constituído pelo modelo da *smart city*, ou “cidade inteligente” que contribui para a manutenção da desigualdade socioespacial que as cidades, sob a égide do ultraliberalismo, reproduzem. Seja pela falta de uma real política de inclusão digital que possibilite a democracia digital ou, por outro lado, pelas características que envolvem o modo de participação proposto: individualista, instrumento de renovação do *marketing* da cidade, propício à manipulação da opinião pública, refém das *fake news* e da desinformação e, sobretudo, sem considerar a cidade em sua totalidade em termos de justiça social. A oposição às condições que proporcionam aos gestores a implementação de um planejamento e gestão da cidade concebidos a partir de interesses hegemônicos se torna fundamental para uma real democracia participativa.

Para tanto, deve-se restabelecer os canais interfederativos de participação, definir e consolidar ações de combate às limitações existentes nos fóruns de participação presencial que contribuem para o comprometimento de sua representatividade social. Amparado pelas normativas do EC, faz-se imperativo ações que viabilizem a possibilidade de que esses canais de representação social sejam vias de resistência de caráter emancipatório quando eles se constituírem em espaço qualificado de decisão pública. É necessário considerar seriamente, por fim, o reconhecimento das práticas insurgentes como esferas sociais de corporificação do direito à cidade.

BOX II

A substituição da presença pela virtualidade:

lugares distintos, processos e resultados similares

Thaís Kornin e
Liria Yuri Nagamine

A substituição de práticas presenciais por mecanismos virtuais é analisada pelo arquiteto argentino Fernando Murillo em entrevista, realizada em 29 de abril de 2022, via *e-mail*. Com experiência em projetos participativos em três continentes, Murillo critica essa tendência que também se fortalece na Região Metropolitana de Curitiba com a adesão das gestões municipais. Fernando Murillo é diretor do mestrado em planejamento urbano e regional da Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo da Universidad de Buenos Aires, e consultor de agências das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesses organismos a sua atuação se dá em favor de programas e projetos que garantam o direito de participação da comunidade na gestão urbana e o direito à cidade. “A Bússola do Planejamento Urbano-Habitacional”²⁶, experiência citada na entrevista, é uma metodologia de planejamento participativo que Murillo e suas equipes vêm desenvolvendo em diversos municípios no contexto mundial.

1. Qual é a sua visão sobre os usos e abusos dos canais de participação na *web*?

Acho que há muito cinismo na participação pública digital. O lema da cidade de Buenos Aires é “em todos está você” oferecendo múltiplos canais e mídias digitais através dos quais

²⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.urbanhabitat.com.ar/>

BOX II

os moradores podem entrar em contato com as autoridades. Mas esses meios são impessoais, como os robôs (*botti*), que embora facilitem procedimentos, canalizem reclamações ou recebam preocupações, não têm a pretensão de compreender os problemas particulares das pessoas em geral e muito menos dos setores mais vulneráveis, como bem parece ter sido desenvolvida para evitar a associação de setores potencialmente opostos. A participação específica dos setores mais pobres nos processos de melhoria dos bairros é até mesmo tratada por “famílias” e quase nunca como “comunidades”, argumentando que elas naturalmente têm níveis de conflito muito altos para serem respostas coletivas adequadas. O que antes eram instrumentos efetivos de participação comunitária e auto-organização, como em nossa experiência, o uso da ferramenta de planejamento “a bússola” sofre diante da pandemia pela perda da presença e substituição pela virtualidade, atendendo aos protocolos de saúde, mas deixando de cumprir o objetivo social de que as pessoas realmente se conheçam para gerar a confiança necessária para se associar.

2. Na pandemia houve ameaças ao sucesso dos projetos participativos que você acompanha? Quais as soluções encontradas?

Muitas ameaças. Banalizar todas as instâncias de participação para se tornar uma validação administrativa, mas sem conteúdo; distorção das mensagens centrais que mesmo virtualmente as pessoas expressam; manipulação de autoridades para acelerar os tempos, argumentando “necessidade e urgência”. Cinismo em forçar a participação por meio de canais digitais em áreas onde os moradores não têm dispositivos para se conectar. Criar uma realidade digital paralela à qual apenas os “líderes” tenham

BOX II

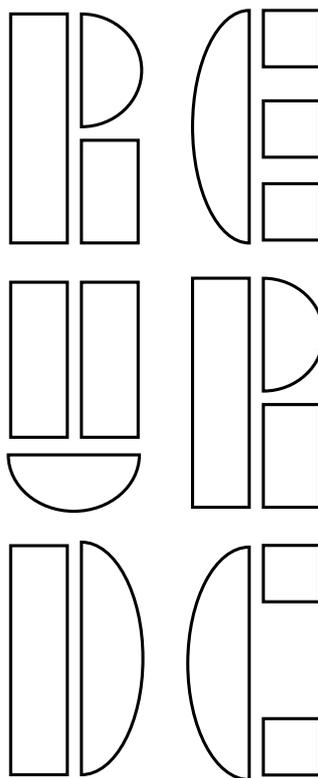
acesso, deixando as pessoas comuns do mundo real totalmente abandonadas, gerando tensões e fragmentação dentro das comunidades.

Os governos apresentam a participação na *web* de forma vinculada a um modelo de cidade inteligente ou não há conexão entre os dois? Quais são as possibilidades de enfrentamento das assimetrias de poder inerentes ao modelo de cidade inteligente? Quais são as possibilidades de conquista do direito à cidade na “cidade digitalizada”?

Sim. A “cidade inteligente” está associada à cidade dos ricos, onde prevalece um sentido de vigilância, programação e controle ao contrário da cidade dos pobres, que não é inteligente, é desajeitada e alheia às pessoas “normais”. Os moradores do bairro, especialmente os mais jovens e os donos de telefones celulares, naturalmente mais experientes em tecnologia, veem as pessoas mais velhas e mais pobres como inferiores e aspiram a fazer parte da cidade inteligente. O discurso de ódio e a marginalização de grupos “atrasados” como idosos, deficientes ou simplesmente menos conhecedores de tecnologia estão surgindo. Um paradigma de competição se instala entre os pobres pelo acesso a melhores empregos, desde que gerenciem meios tecnológicos de vinculação com o mundo digital. Embora as organizações não governamentais e comunidades de base desempenhem um papel fundamental na manutenção do significado profundo da participação pública como ferramenta de socialização, de informações e empoderamento de grupos vulneráveis, a exigência de dispositivos para se conectar ao mundo digital cresceu, notadamente com a pandemia, diante da qual o Estado tentou moderar subsidiando *tablets* e conexões de Internet nos bairros, sem reverter totalmente a segregação e fragmentação que já sofrem.

PARTE II

**Expansão
metropolitana e
acirramento das
desigualdades
socioespaciais**



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

**Expansão da metrópole
e direito à cidade**

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS
ROSA MOURA

Tratar da reforma urbana e do direito à cidade pressupõe que se tenha um claro reconhecimento do que se denomina cidade e do que se denomina metrópole. Esses termos são tanto de uso no campo da teoria urbana quanto também aplicados ao cotidiano das pessoas e suas práticas (BRENNER, 2018), daí resultam sempre em confusões sobre em quais situações se aplicam.

Cidade e metrópole são conceitos sempre relacionados a um território, ou seja, a uma porção do espaço que tem uma lógica de formação e de funcionamento específicas, correspondentes a um aglomerado de pessoas que trabalham em diversas atividades, além de possuírem aspectos observados em sua forma: arruamento, edifícios, infraestrutura, equipamentos urbanos, entre outros.

Contudo, em realidades urbanas complexas, como a de Curitiba, não basta definir cidade como a sede do município; é preciso considerar também sua extensão territorial que ultrapassa os limites de um único município e engloba vários. Desde há muito, Curitiba não se explica apenas por si mesma (por seu município), mas sim pela integração a um conjunto mais ou menos amplo de outros municípios que formam um território único, com problemas e demandas específicas, porém, com governos municipais diferentes.

Um dos primeiros termos que ajudam nessa empreitada é o de “região metropolitana”, mas apresenta limites importantes para sua utilização. Curitiba e outros 28 municípios constituem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), criada por Lei Complementar federal no ano de 1973²⁷, àquela época com 14 municípios. Desse modo, os atuais 29 municípios da RMC

²⁷ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza

compreendem um vasto território, alcançando os limites dos estados de São Paulo ao norte e de Santa Catarina ao sul, sendo que apenas parte dele está efetivamente integrada e possui dinâmica metropolitana.

A utilização desse recorte territorial formal implica em alguns cuidados. O primeiro é que sua definição e dos municípios componentes se dá por força de lei federal, alterada por leis estaduais, o que deixa em segundo plano os critérios técnicos de integração, havendo, na maioria dos casos, uma dissociação entre a dinâmica metropolitana existente e o conjunto de municípios integrantes da RM. O segundo cuidado recai sobre os principais problemas decorrentes dessa realidade (mobilidade, abastecimento de água, destinação de resíduos, dentre outros), pois só podem ser resolvidos a partir de políticas públicas que considerem um conjunto mais amplo do que um único município.

Para tentar resolver essas e outras questões, foi promulgada em 2015 a Lei federal 13.089, denominada Estatuto da Metrópole²⁸, modificada em 2018 (Lei 13.683, de 19/06/2018)²⁹. Nela, afirma-se que as regiões metropolitanas possuem, em seu interior, uma área metropolitana definida como aquela porção que possui, de fato, integração entre os municípios que, em conjunto, formam uma única realidade metropolitana. Assim, considera-se como Função Pública de Interesse Comum (FPIC) o objeto de todas as políticas públicas cuja implementação não se viabiliza a partir de um único município, bem como se indica a necessidade de uma governança interfederativa, para sua viabilização, ou seja, ações que perpassam os três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

²⁸ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm

²⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220808164430/https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13683-19-junho-2018-786869-norma-pl.html>

Assim, ao tratar Curitiba sob a perspectiva de sua RM, estamos nos referindo a um amplo território, definido por força de legislação e composto por 29 municípios. Tendo em vista a dimensão desse território e, para efeito de priorização de certas políticas públicas, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) trabalha com uma subdivisão da RMC, que denomina de Núcleo Urbano Central (NUC), composto pelos seguintes municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

Outro enfoque possível para tratar do recorte metropolitano é por meio dos Arranjos Populacionais (APs) (IBGE, 2016). Os APs são definidos como um “agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais”. Segundo esse recorte, que prioriza as relações e não as imposições legais, é tratada uma realidade composta por 18 municípios, cujas áreas urbanas encontram-se integradas e articuladas. São eles os 14 que compõem o citado NUC, acrescidos de Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda e Mandirituba.

Em outro estudo recente do IBGE (2020), *Regiões de Influência das Cidades – 2018*, enfatiza-se a necessidade de se observar não apenas uma área urbana isolada, mas a unidade funcional urbana que, por vezes, é composta por várias áreas urbanas de diferentes municípios, ressaltando a importância da análise recair sobre os Arranjos Populacionais. Ressalta-se que no interior da RM de Curitiba existem outros dois APs interestaduais, no extremo norte, o arranjo Adrianópolis (PR)/Ribeira (SP) e, ao sul, o arranjo Rio Negro (PR)/Mafra (SC).

Como visto, diferentes termos expressam diferentes territórios e é preciso saber de qual Curitiba se está tratando. Isso é importante ao analisar certos temas como o do padrão de expansão das periferias, pois se a dimensão territorial não estiver devidamente esclarecida, pode-se confundir em relação às escalas de análise e, assim, cometer equívocos relevantes.

A compreensão do padrão de ocupação extensiva da metrópole é fundamental para que se possa identificar o papel de cada município no contexto metropolitano, entendendo, portanto, por exemplo, que Fazenda Rio Grande se caracteriza pela produção de habitação popular por meio do mercado imobiliário formal; Piraquara, além de importante reserva de água, devida à localização dos mananciais de abastecimento, apresenta um padrão de ocupações irregulares relevante; Pinhais apresenta importantes áreas com condomínios horizontais fechados de alta renda, além de atividades comerciais ligadas a redes atacadistas e grandes superfícies comerciais; Araucária tem grande expressão industrial, assim como São José dos Pinhais, porém, a primeira a partir do processo iniciado nos anos de 1970 e a segunda, na dinâmica mais recente, em especial a localização das indústrias automobilísticas e sua cadeia de fornecedores; Colombo e Almirante Tamandaré, com intenso movimento pendular com Curitiba, revelando o deslocamento da população trabalhadora, em especial de baixa renda, para trabalho em atividades do baixo terciário (funções domésticas, comerciais e de serviço).

Não menos relevante é conhecer a distribuição das atividades de comércio e serviços, sabendo que há uma forte centralização dessas em Curitiba, o que resulta em fortes movimentos com origem nos municípios que integram o AP e destino à Curitiba. Basta pensar, por exemplo, na distribuição dos equipamentos de lazer (parques, cinemas, teatros, dentre outros), além de *shopping centers*, hospitais, cursos de pós-graduação presenciais etc.

Como expressão material desses processos descritos, a área de expansão da metrópole ao longo dos últimos 40 anos compôs uma unidade socioespacial que foi se estendendo e alcançando um número maior de municípios, ampliando a mancha de ocupação contínua nas proximidades de Curitiba, e se espalhando como fragmentos sobre o restante dos municípios da RM. Esses fragmentos representam as sedes municipais e alguns povoados ou distritos do interior desses municípios.

Também ocorre que as cidades vizinhas crescem sob uma dinâmica similar, expandindo de forma adensada suas áreas originais e em fragmentos sobre o espaço rural do entorno, que nesse processo se torna um espaço rural modificado pelas exigências da metrópole. É o caso de Ponta Grossa, de Paranaguá e sua mancha contínua de municípios litorâneos, que unem os paranaenses a alguns municípios do norte catarinense, nas proximidades de Joinville, como também de outros municípios lindeiros à divisa entre esses estados, tendo como exemplo a formação do AP Rio Negro (PR) / Mafra (SC).

A elevada mobilidade de pessoas e mercadorias e o grande número de fluxos imateriais (financeiros, de conhecimento, tecnologia) conecta essas áreas em uma unidade com forte articulação espacial. A metrópole ganha, nessa conexão, uma nova forma, que mistura a condição urbana e a regional, tornando-se uma unidade distinta, ainda pouco compreendida, portanto, com uma complexa possibilidade de gestão.

O resultado dessa expansão, que ocorre em diversas partes do mundo, é chamado por Brenner (2014) de novas “geografias da urbanização”, pois dá origem a configurações espaciais que transcendem a cidade, a metrópole e a região. Essa forma regionalmente estendida pela metrópole é fundamental como possibilidade de sobrevivência ao capitalismo, nessa fase financeirizada. Isso porque a valorização imobiliária, que

acompanha o espraiamento territorial e descontínuo da metrópole, constitui-se, de fato, em uma das principais estratégias para a reprodução do capital, produção e concentração da riqueza social (LENCIONI, 2017).

Esse processo de extensão regional da metrópole torna evidente uma dinâmica excludente que se expressa no território, seja devido à expansão e intensificação de ocupação e usos sobre áreas ambientalmente vulneráveis, seja na desigualdade intermunicipal quanto a condições de atender ao crescimento da população e suas demandas por trabalho e condições de vida digna. No âmbito ambiental, os vetores de ocupação em direção às porções leste e sul do território da RMC deixam evidente o comprometimento dos mananciais de abastecimento hídrico, não só por contaminarem as águas nas nascentes ao longo de seu curso hídrico, como por adensarem áreas sujeitas a inundações ou com substrato frágil. Áreas frágeis ao adensamento também se espalham sobre a região, com encostas sob riscos de deslizamentos, subsolo geologicamente sujeito à acomodação, como os terrenos calcários da porção norte, além das várzeas de rios, que já vêm mostrando os efeitos das mudanças climáticas, que têm provocado sucessivos desalojamentos da população por enchentes de grande proporção.

As assimetrias nesse território metropolitano resultam de que alguns municípios nem sempre contam com preparo e recursos técnicos, humanos e financeiros, para atenderem a esses problemas, e nem mesmo para contemplarem demandas vitais ao cotidiano de sua população, privando-a do direito à cidade, transformada em metrópole. Uma breve leitura do comportamento de três informações torna nítida as diferentes condições de geração de renda da economia e do trabalho e a presença de população vulnerável no interior desse território, confirmando a desigualdade intermunicipal.

A primeira, o valor adicionado fiscal (VAF), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), é um indicador utilizado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita dos impostos ICMS e IPI, que sinaliza tanto o desempenho da economia do município quanto a entrada de importantes recursos na composição das finanças municipais. Sobre dados de 2020, consultados em Ipardes BDEweb, compondo a participação de cada município no total da RM, constata-se que a distribuição do percentual de participação do VAF entre os 29 municípios mostra condições desiguais na economia, com forte destaque de Curitiba, que responde por 35,7% do VAF total da RM, seguida por São José dos Pinhais (27,4%) e Araucária (16,2%). Doutor Ulysses, Tunas do Paraná e Agudos do Sul apresentam as menores participações, inferiores a 0,10%.

Comportamento similar se verifica em relação à desigualdade da renda média do trabalho formal, com base em dados de 2020 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), consultados em Ipardes BDEweb, que destacam Curitiba com a maior renda média da RM (superior a R\$ 4.000,00), seguida por Araucária, Quatro Barras e São José dos Pinhais. No extremo oposto, com as médias mais baixas de renda do trabalho (inferiores a R\$ 2.000,00), encontram-se Agudos do Sul, Itaperuçu, Tijucas do Sul, Doutor Ulysses e Tunas do Paraná.

A terceira informação mostra a desigualdade das condições de vulnerabilidade à pobreza, em 2017, consultados em atlasbrasil.org.br, segundo dados do Cadastro Único para Programas Sociais e de Transferência de Renda do governo federal, pós Bolsa-Família. Entre os municípios que possuem mais de 90% de vulneráveis entre a população cadastrada estão Campo do Tenente, Doutor Ulysses e Cerro Azul. Curitiba se inclui entre os municípios com as menores proporções (menos de 70%), seguida por Quatro Barras, Pinhais, Contenda e São José dos Pinhais.

As três informações analisadas mostram uma correspondência na distribuição dos municípios em melhores e piores condições, com predominância dos melhores sobre Curitiba e alguns vizinhos. Contrariamente, as piores condições se repetem em muitos dos municípios nos limites da RM.

Inferese-se que a inserção na dinâmica metropolitana, por um lado, privilegia municípios integrados a atividades econômicas, dotando-os de melhores condições para oferecer serviços urbanos que garantam o direito à cidade a um número maior de pessoas, mesmo assim criando desigualdades internas entre seus bairros. Por outro lado, priva aqueles que desempenham a função de cidades-dormitório ou de reservas ambientais, fazendo-os sofrer com restrições que levam a violações no acesso a esse direito. É bom ter em mente que sem os trabalhadores que moram nesses municípios periféricos, ou sem a água que também nasce e provém deles, a metrópole não funcionaria. Considerando a RM como um recorte regional formal, conclui-se que a conquista de maior igualdade de condições entre os municípios e o acesso aos direitos de seus cidadãos dependem urgentemente de políticas articuladas para gestão desse espaço como uma unidade territorial.

Além da desigualdade entre os municípios da RM, observa-se ainda um generalizado empobrecimento da população. Conforme microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc), do IBGE, a evolução da média móvel do percentual de domicílios com renda média *per capita* menor que um quarto do salário mínimo sobre o total de domicílios da RM se elevou de 11,7% a 16,6%, desde o quarto trimestre de 2012 até o quarto trimestre de 2021³⁰. No mesmo

³⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220808172513/https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/desigualdade-nas-metropoles-mais-pobres-recuperam-renda-e-mais-ricos-perdem/>

período, também aumentou a média móvel do percentual de domicílios com crianças menores de cinco anos vivendo nesses domicílios com renda menor que um quarto do s.m., de 9,6% a 12,6%. Ou seja, cresce o número de domicílios com baixa renda *per capita*, inclusive aqueles com crianças menores de cinco anos.

Outros dados da PNADc, estes obtidos em painel.ibge.gov.br/pnadc, confirmam as piores nas condições de vida da população, como, por exemplo, a desocupação no trabalho na RM de Curitiba declinou de 5,8% no primeiro trimestre de 2012 para 9,2% no primeiro trimestre de 2020, e a escolarização teve queda nas faixas de idade entre 4 e 5 anos, de 89,9% para 86,4%, e entre os jovens de 15 a 17 anos, de 86,1% para 84,8% na região.

Para garantir o direito à cidade/metrópole, em um território desigual e que empobrece, é necessário que políticas públicas adequadas sejam implementadas de forma a buscar um equilíbrio nas condições sociais e econômicas do conjunto de municípios, a dar suporte àqueles com menor arrecadação, a compensar os que desempenham funções limitantes a atividades geradoras de receita e renda do trabalho, e fundamentalmente a assegurar às populações carentes condições dignas e saudáveis de vida.

A gestão do espaço metropolitano, sob essas medidas, pode ser complexa, mas não impossível. Sua execução deve contemplar a extensão regional da mancha de ocupação na qual se assentam as atividades e as moradias e priorizar atenção à vulnerabilidade social e ambiental. Deve evitar a dissociação entre os lugares de moradia e de trabalho, garantir acesso a bens e serviços, ao exercício dos direitos, e à mobilidade da população, que é o elemento que contorna essa dissociação e viabiliza a interação entre os municípios e no interior deles.

Deve, portanto, estar atenta à natureza dos direitos, que nas RMs incidem sobre um espaço plurimunicipal e com pessoas em movimento entre os municípios. As funções públicas já não

bastam ao âmbito local, mas ao interesse comum a mais de um município, e para conseguir eficácia devem estar pautadas em ações compartilhadas, cooperadas. Essa metrópole que se estende sobre um mosaico de municípios, também é pressionada por uma pluralidade de interesses políticos e de segmentos econômicos. Para evitar o mando, as subordinações, alcançar o equilíbrio na tomada de decisões e nos investimentos públicos, a gestão deve estar apoiada por fóruns democráticos de participação, seja de representantes das várias unidades político-administrativas, como dos muitos segmentos sociais que interagem na produção do espaço metropolitano.

Pensar um projeto renovado de reforma urbana implica em suprir as lacunas abertas pela inexistência de políticas metropolitanas, pela incompatibilidade dos mecanismos e instrumentos existentes de gestão, sejam locais ou regionais, pelos embates entre o poder local do município-polo e os demais municípios. Deve-se buscar superar as fragilidades das entidades de caráter metropolitano e de outras instâncias voltadas a esse espaço, que são de suma importância para o exercício da gestão coordenada e cooperada, mas salvo em determinados momentos, como na pandemia, não encontraram ainda um caminho de diálogo construtivo. Por fim, e fundamentalmente, é urgente romper o descaso dos anos recentes para com o Estatuto da Metrópole, fazendo valer seus princípios e a aplicação de seus dispositivos.

BOX III

Torre de Babel:

o mito da integração na RM Curitiba

Jonathan Seronato

Ao longo da história da humanidade performaram inúmeros mitos e crenças, dentre eles a Torre de Babel, mencionada no primeiro capítulo de *Gênesis*. Segundo o que consta nas Escrituras, houve um tempo em que todos falavam a mesma língua e, após o mito bíblico da Arca de Noé, as pessoas decidiram construir uma torre para que pudessem chegar aos céus e não se espalhar. Deus desceu à Terra e ao ver a construção, decidiu confundir a humanidade e, desde então, as pessoas passaram a falar idiomas distintos e a não se entender.

A Região Metropolitana de Curitiba vive uma realidade parecida. Apesar de falar o mesmo idioma e a maioria dos prefeitos pertencer ao mesmo grupo político, há uma série de ruídos de comunicação que impedem a tão sonhada integração, seja por interesses políticos individuais ou até mesmo desconhecimento quanto aos benefícios que a unidade traria para as cidades. De acordo com o último Censo do IBGE, realizado em 2010, mais de 3.2 milhões de pessoas vivem nos 29 municípios, mas a integração metropolitana está longe de sair do papel e quando ocorre, se limita ao transporte público, coleta de resíduos sólidos, gestão hídrica e ao tratamento de esgoto, os quais, diga-se de passagem, há anos demonstram esgotamento.

O problema da falta de diálogo entre os municípios foi testado com a chegada da pandemia do novo coronavírus em 2020 e muitos precisaram atuar em conjunto para conter o avanço da pandemia. Entre encontros e desencontros, muitas vezes os prefeitos divergiram sobre o que deveria abrir ou fechar ou na

BOX III

classificação das bandeiras (verde, amarela, laranja e vermelha). Entretanto, órgãos e associações, como é o caso da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC) que por anos buscou a tão sonhada integração, passou a ter um papel conciliador no combate à Covid-19.

Para tanto, o Observatório das Metrôpoles conversou com o secretário-executivo da ASSOMECC, Valfrido Prado, em 21/06/2021, sobre a importância da associação durante a pandemia e as perspectivas futuras. Ao ser questionado sobre as dificuldades enfrentadas nos últimos anos, Prado aponta que o maior problema foi a compreensão dos prefeitos quanto à necessidade do diálogo, pois, segundo ele, “é muito mais forte um documento com assinatura de 29 prefeitos fazendo uma reivindicação para o governo federal ou estadual do que apenas dois ou três municípios pequenos” e por vezes os gestores optaram por dialogar diretamente com o governo do estado ao invés de procurá-los para fazer a mediação e o debate das pautas.

Com o objetivo de articular políticas durante a pandemia, foi criado pela associação o Fórum Metropolitano de Combate ao Covid e uma das principais reivindicações era de que o Governador Ratinho Junior (PSD/PR) assinasse um decreto para toda a região metropolitana para conter o avanço da doença, o que mais tarde foi atendido. O secretário-executivo detalha que alguns municípios foram “mais restritivos e outros não”, seguindo uma deliberação diferente da que foi tomada em uma reunião da ASSOMECC, mas “hoje eu posso te dizer que isso já está superado”.

Indagado sobre as perspectivas para a associação, Valfrido Prado revela que a ideia é de transformar o Fórum Metropolitano de Combate ao Covid em uma Câmara Técnica na qual os secretários de saúde possam se reunir para traçar objetivos e levá-los para uma assembleia de prefeitos, ampliando a ideia

BOX III

para outras áreas como a educação. Para a segurança pública, Prado adianta que há discussões para criação do Consórcio das Guardas Municipais da Região Metropolitana a fim de criar um serviço de inteligência integrado e constituir esse consórcio para que ele tenha a sua personalidade jurídica própria e possa buscar recursos para investimento em melhorias como uniforme, inteligência, rastreamento.

Apesar da articulação da ASSOMECC durante a pandemia, não muda o fato de que, segundo dados divulgados pelo Ministério da Saúde, apenas na RMC, quase 15 mil pessoas foram vítimas fatais da Covid-19 e talvez se os prefeitos tivessem agido com maior agilidade e tomado decisões de forma integrada, os números poderiam ser diferentes. Como desafio tanto para a associação quanto para os chefes do Executivo municipal, é preciso que avancem as discussões sobre a integração de modo que o poder público possa atuar com unidade e não ser pego desprevenido, como ocorreu com a pandemia do novo coronavírus. Caso contrário, continuaremos como na Torre de Babel onde todos falam, mas ninguém se compreende.

BOX IV

A Caverna do Dragão à curitibana e a fábula da integração metropolitana

Jonathan Seronato

Lançada há quase quatro décadas, mais especificamente em 1983, a série de animação Caverna do Dragão (*Dungeons & Dragons*, nome original) foi um sucesso no Brasil e no resto do mundo. Àqueles que viveram a infância entre as décadas de 1980 a 2000, provavelmente já assistiram ao desenho animado nas manhãs da Rede Globo.

Repleta de poderes mágicos e criaturas míticas, a atração foi inspirada no jogo de RPG de mesmo nome e conta a história de seis jovens estadunidenses dos anos 1980 que, ao entrarem em uma montanha russa, são transportados para outro mundo. Nos 27 episódios, divididos em três temporadas, eles tentam incansavelmente retornar aos seus lares, mas sempre acontece algo que os impede. Longe das telas e animações, e trazendo a trama à realidade da Região Metropolitana de Curitiba, é possível afirmar que vivemos em um roteiro parecido. Há décadas, muito antes do lançamento da animação estadunidense, prefeitos assumem o mandato com a promessa de estreitar vínculos com as cidades vizinhas, mas sempre são surpreendidos por algo inesperado.

No capítulo mais recente, o prefeito de Curitiba, Rafael Greca (PSD/PR) criou em 2020 a Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana, nomeando Leverci Silveira Filho para comandar a pasta. Entretanto, trata-se de uma releitura de um episódio já visto pelos paranaenses, quando outro prefeito criou a Secretaria de Assuntos Metropolitanos, que não atingiu os objetivos esperados e foi extinta pouco tempo depois.

A fim de compreender o que podemos esperar do capítulo mais recente da Caverna do Dragão à Curitiba, o Observatório

BOX IV

das Metrôpoles conversou com Silveira Filho, em 11/02/2021, sobre o propósito de criar a pasta e quais os desafios que ela deve enfrentar. Segundo ele, o pontapé é organizar a relação de Curitiba com a região metropolitana, no sentido de trazer vetores de desenvolvimento com ações e políticas públicas em uma integração de planos, programas e ações conjuntas com os municípios.

Silveira Filho defende que as decisões sobre a criação de novas áreas industriais, de conservação e as políticas de segurança hídrica sejam propostas em conjunto. Ademais, é imprescindível a criação de um “mercado comum metropolitano” com foco no desenvolvimento das atividades agrícolas e industriais e requalificar o acesso às cidades conurbadas à Curitiba, em que as divisas se misturam, com a elaboração de um banco de projetos com essas finalidades. Para tanto, Silveira Filho pontua que “precisamos trabalhar de forma integrada para resolvermos as problemáticas que temos em comum”, como é o caso da crise hídrica que atingiu o país, além da pandemia do novo coronavírus.

O secretário curitibano destacou que a criação de fóruns temáticos é uma nova maneira de articulação, e o trabalho desenvolvido pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana (ASSOMECA) e também pelo Pró-Metrópole (movimento cujo objetivo é estimular o desenvolvimento produtivo integrado da RMC, cujo comitê gestor está sendo, atualmente, conduzido pela Prefeitura de Curitiba) são exemplos de estruturas que buscam o diálogo entre os 29 municípios que compõem a RM de Curitiba.

Com a meta de trazer a sociedade civil para a proposição de políticas, Silveira Filho aposta também na criação de uma plataforma *on-line* que já funciona na capital paranaense, a “Fala Curitiba”, mas voltada aos outros municípios, que viria a ser um canal de diálogo com a população.

BOX IV

Em “Caverna de Dragão”, o objetivo dos jovens é sair da caverna e voltar às suas casas, mas para isso enfrentam inúmeros empecilhos em uma história repleta de aventuras com dragões, monstros, princesas, reis e rainhas. No sentido figurado, os monstros que os prefeitos da região metropolitana enfrentam seriam a burocracia do estado, a falta de diálogo entre os mandatários, a busca pelo protagonismo das esferas municipal, estadual e federal, além da falta de políticas públicas voltadas à população.

O desenho animado dos anos 1980 foi cancelado sem um desfecho e, portanto, não sabemos se eles conseguiram voltar ao mundo de origem. A nossa trama ainda não chegou ao fim e há alguns episódios pela frente para acompanharmos: será que os municípios da Região Metropolitana conseguirão se integrar e deixar a caverna ou, mais uma vez, algo os afastará do plano?

Ideias como o desenvolvimento de projetos, caso do Pró-Metrópole, fortalecimento da ASSOMECA, implantação de consórcios de diversas áreas como já ocorre com a gestão de resíduos sólidos, criação de fóruns temáticos e comissões para discutir ações conjuntas em problemáticas comuns aos municípios, sobretudo nas conurbações, podem ser algumas armas que devem auxiliar os jogadores, digo, municípios, a construir um final feliz, mudando o *script* que se repete há décadas, evitando que essa série não se prolongue por intermináveis capítulos.

**RE
UR
DE** **REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E**

CAPÍTULO 5

Transporte público:

entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

GUSTAVO RALDI STORCK

capítulo 5 | Transporte público:
entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

O transporte público está na encruzilhada entre a garantia de direitos e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais. Todas as condições enfrentadas no transporte coletivo urbano são resultado de uma série de decisões políticas feitas ao longo da história, não só sobre a gestão do sistema, mas sobre os rumos da cidade como um todo. São políticas que poderiam proporcionar o acesso a diversos serviços públicos, equipamentos de uso coletivo, atividades de lazer, meios de cultura, além de melhores oportunidades de emprego e estudo. Ou seja, proporcionar a inserção na vida social e o acesso a direitos básicos. Um sistema de transporte que ofereça deslocamentos para qualquer lugar, com conforto e rapidez, aumenta a possibilidade de apropriação da cidade por quem nela vive.

No entanto, a tendência observada nas cidades brasileiras é outra. Os sistemas de transporte coletivo (baseados principalmente no ônibus) foram organizados para atender, em condições mínimas, o deslocamento de trabalhadores para atividades produtivas, a reboque dos investimentos no sistema de transporte individual. Mesmo sob gestão estatal, sempre foram tratados como serviço de mercado, controlados por empresas privadas, que transferem os prejuízos da tarifa e dos longos tempos de viagem para os usuários (VASCONCELLOS, 2016). Mas, como é abordado neste capítulo, o interesse de lucratividade vai além da operação do transporte, está também no papel que ele exerce na organização e na integração do espaço urbano. A acessibilidade (entendida como conjunto de infraestruturas e serviços que condicionam a realização de deslocamentos em um dado local) possibilita a ligação de novos espaços de moradia, mesmo que distantes e desprovidos de equipamentos urbanos. Agentes produtores do espaço utilizam essa acessibilidade para comercializar seus empreendimentos, visto que é o componente mais importante do valor do solo urbano (SILVEIRA; COCCO,

2010). Assim, o transporte público é uma peça-chave na produção capitalista da cidade, excludente e custosa para a maioria dos seus habitantes.

O transporte público na organização da metrópole de Curitiba

A pesquisa realizada sobre as mudanças no transporte público de Curitiba nas últimas duas décadas e a bibliografia demonstram que aqui também existe um comprometimento com a lógica de mercado, o transporte dito inovador e eficiente nunca alcançou toda a população da metrópole. Desde a década de 1970, o transporte público tem sido um importante elemento na organização do espaço urbano em Curitiba. A implantação de eixos com vias exclusivas de transporte coletivo (as canaletas, onde passaram a operar ônibus expresso e, mais recentemente, o BRT) impulsionou a valorização e o adensamento do entorno e orientou o crescimento em um padrão linear. A valorização do solo também condicionou a retirada da população de baixa renda, incluindo migrantes deslocados pelo êxodo rural, em direção aos limites da mancha urbana (LEITÃO, 2015). Nesse primeiro momento, a acessibilidade proporcionada pela modernização do transporte estava restrita à parte central do município de Curitiba, em contraste com as condições precárias do restante, mesmo já existindo uma demanda metropolitana. Esse processo revela um padrão de organização socioespacial centro-periferia, que caracterizou a formação da maioria das metrópoles brasileiras. A ocupação periférica nos limites de Curitiba, avançando sobre os municípios vizinhos, foi marcada pelo surgimento de favelas e pela implantação de loteamentos com autoconstrução, muitas vezes irregulares e em áreas ambientalmente frágeis (SILVA, 2014).

A consolidação da Rede Integrada de Transporte (RIT), que reorganizou o sistema e passou a permitir integração física e tarifária das linhas de ônibus nos terminais, representou um aumento da acessibilidade para áreas mais abrangentes. A partir da década de 1990, sua ampliação para os outros municípios, que até então eram ligados por poucas linhas não integradas, permitiu a produção de novas localidades e intensificou os fluxos metropolitanos. Mesmo Curitiba ainda concentrando empregos e serviços, novas centralidades surgiram em outros municípios do aglomerado, em um contexto de distribuição e diversificação da economia (LEITÃO, 2015). Desde então, há um processo combinado de adensamento de áreas consolidadas e crescimento da mancha urbana por vetores de expansão. A produção de moradia popular e de ocupações irregulares se intensificou, mas agora mais distribuída e combinada com outras formas de uso em áreas periféricas. A organização espacial da metrópole se tornou mais complexa, fragmentada e dispersa (SILVA, 2014).

A ampliação recente da Rede Integrada de Transporte

O transporte público ainda mantém seu papel nas transformações do espaço metropolitano, como observado no estudo da evolução da RIT nas últimas duas décadas. Comparando ampliações de linhas de ônibus com mudanças no uso do solo do entorno, foi possível apontar algumas tendências. As informações foram obtidas através da análise qualitativa de mapas com trajetos das linhas da rede entre 2001 e 2020 (com exceção das redes locais de Araucária, Campo Largo e São José dos Pinhais), de dados sobre produção de moradia e de imagens de satélite. A Figura 1 apresenta uma síntese dos resultados.

capítulo 5 | Transporte público:
entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

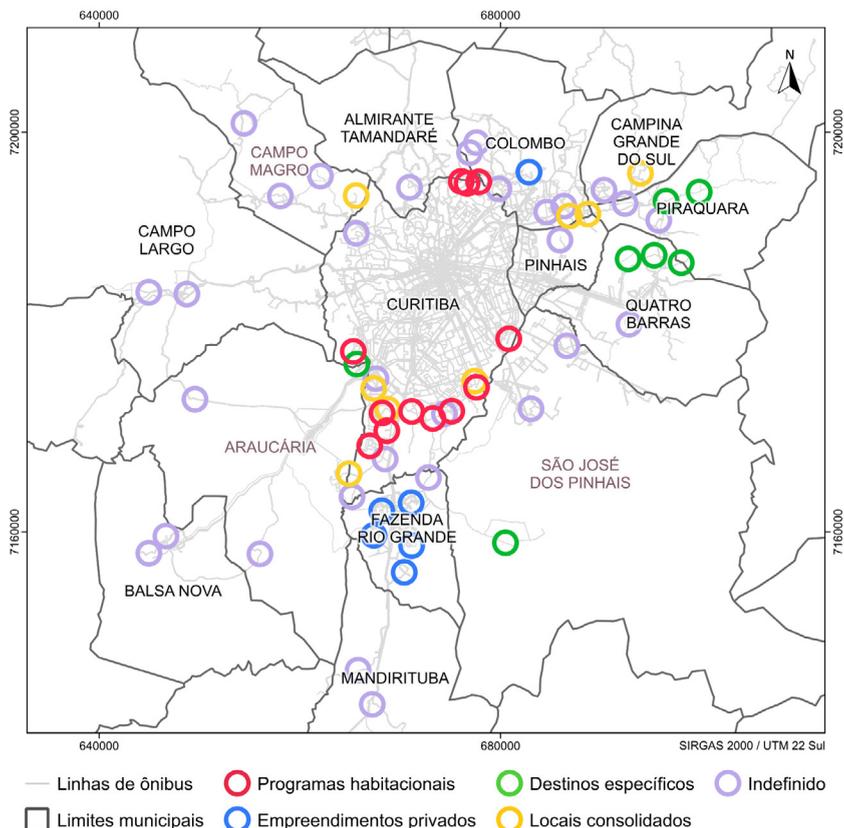


Figura 1 - Caracterização dos locais de ampliação da RIT entre 2001 e 2020

Fonte: RIT. Elaboração: o autor.

A posição dos círculos indica a distribuição espacial das ampliações e suas cores categorizam os tipos de mudanças observadas no entorno. Considerando novas linhas e trajetos ampliados para áreas que não eram atendidas, a análise demonstrou como o transporte público está articulado a processos ativos de expansão da área urbanizada.

A categoria “Programas habitacionais” envolve a produção de lotes, casas ou conjuntos ligados a projetos estatais de habitação popular. Historicamente, esses projetos têm sido localizados

capítulo 5 | Transporte público:
entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

em áreas não urbanizadas, demandando a implantação de infraestruturas e serviços públicos, incluindo as próprias linhas de ônibus. Esses projetos foram concentrados na coroa sul do Município de Curitiba, ligados à Companhia de Habitação Popular (COHAB-CT) e, mais recentemente, ao Programa Minha Casa Minha Vida. Os “Empreendimentos privados” foram locais com produção direta de loteamentos e condomínios por agentes privados, destinados ao mercado de moradia popular. Ocorreram principalmente em Fazenda Rio Grande, em um processo acelerado de expansão da mancha urbana. No geral, a linha de ônibus era ampliada para atender um primeiro empreendimento muito afastado do núcleo do município, seguido do surgimento de vários outros em áreas intermediárias (vazios urbanos). É um exemplo do mecanismo de especulação imobiliária baseado na ocupação descontínua. A categoria “Destinos específicos” trata de linhas associadas a atividades pontuais como indústrias e penitenciárias, possibilitando o deslocamento de funcionários ou visitantes. Os “Locais consolidados” referem-se a áreas de ocupação mais antiga, muitas vezes irregulares ou envolvidas em processos de regularização, que passaram a ter um atendimento mais próximo. Nesses casos, a acessibilidade do transporte coletivo promoveu a inclusão dos moradores dessas periferias, que talvez tenham passado anos ou décadas sem condições mínimas de mobilidade que não fosse o automóvel. Locais de ampliação onde não foi possível identificar mudanças correlatas foram marcados como “Indefinido”.

Em quase todas as alterações observadas no período, as linhas criadas ou ampliadas foram do tipo alimentadora, linhas locais que ligam os bairros aos terminais, com ônibus convencionais e menor frota. A ampliação da RIT tem sido incremental, alongando trajetos para alcançar novas áreas e criando um emaranhado de linhas em constante mudança. Essa forma de organização contrasta com a

imagem de transporte coletivo estruturado e eficiente, que tem como vitrine as vias exclusivas para ônibus expresso no centro de Curitiba. O transporte público não tem somente acompanhado o crescimento da cidade, mas tem contribuído ativamente na abertura de frentes de expansão. Mesmo com uma configuração mais heterogênea e complexa, permanece a lógica de produção de periferias metropolitanas para a moradia dos trabalhadores, reforçando a divisão socioespacial.

O transporte público enquanto política

Os problemas de mobilidade e moradia não podem ser explicados simplesmente como uma fatalidade do crescimento populacional ou da falta de planejamento. Pelo contrário, são parte do modelo de desenvolvimento urbano do país, resultado de decisões políticas que incidem nos processos de produção do espaço. O estado é o agente central das políticas de transporte público, seja na organização da cidade ou na oferta de condições de acessibilidade, quando não são tão rentáveis para a iniciativa privada. A seletividade de investimentos no transporte público, apesar do discurso de racionalidade técnica, revela um alinhamento político do estado com agentes privados. O êxito da reforma urbana de Curitiba na década de 1970 não se explica por grandes inovações no planejamento, mas pela convergência e continuidade de interesses dominantes em torno de um projeto hegemônico. As mudanças na política urbana foram influenciadas por diversos setores do empresariado, inclusive os operadores do transporte, que foram amplamente beneficiados no processo (OLIVEIRA, 2000). Ao priorizar interesses privados como se fossem de toda a sociedade, o estado demonstra seu caráter de classe, organizado em torno das condições de dominação e acumulação capitalista, em contradição com as necessidades da vida (CARLOS, 2007).

capítulo 5 | Transporte público:
entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

Mesmo com alterações nas formas de gestão e controle estatal, o poder das empresas de ônibus sobre o sistema tem se sustentado e concentrado ao longo de décadas. Sua dominação passa por pressões institucionais, ameaças de paralisação, irregularidades nos contratos, apoio da mídia e, principalmente, acordos com os governos, mantendo uma relação íntima com os ciclos de mandatos (COSTA, 2019). Além de subordinada ao empresariado, que reparte a cidade em áreas de operação exclusiva, a gestão da RIT é fragmentada (dividida entre URBS, COMEC e prefeituras) e não se constitui metropolitana na prática. Com a falta de articulação entre as políticas municipais e de condições institucionais para uma gestão integrada, visando à escala da metrópole, a organização da RIT tem sido baseada na capacidade operacional das empresas de ônibus. Enquanto se mantém o ritmo de acumulação, a tarifa segue aumentando (mesmo subsidiada, é a mais cara do país), ônibus operam lotados em diversas linhas (mesmo durante a pandemia de Covid-19), parte da rede ainda não é integrada e segue crescendo em um padrão desconexo.

Esse cenário é agravado pelas políticas de mobilidade que vêm beneficiando o automóvel em detrimento do transporte coletivo. Em todo o país, os investimentos na expansão do sistema viário foram motivados e capturados pelo transporte individual, que passou a moldar o processo de urbanização. Apesar da premissa do planejamento urbano em priorizar o transporte coletivo, a situação de Curitiba não é muito diferente. O índice de veículos por habitante tem crescido ao ponto de ser um dos maiores do Brasil, com automóveis representando 49% dos deslocamentos na área metropolitana. O transporte público tem perdido passageiros continuamente na última década, tanto em números absolutos quanto relativos, atualmente realizando 21% dos deslocamentos (IPPUC, 2020). Cabe ainda mencionar a inexistência de outros

modais de transporte coletivo mais eficientes que o ônibus, ou as péssimas condições de infraestrutura e segurança que pedestres e ciclistas enfrentam. São fatores que não só incentivam o uso do automóvel, mas que, em muitos casos, o colocam como a única opção viável. Isso não significa dizer que a imagem positiva do transporte coletivo de Curitiba seja completamente falsa, mas que esse modelo de organização prioriza a exploração de lucro de agentes hegemônicos e não a melhoria da mobilidade.

Nesse sentido, as políticas urbanas são outra forma de atuação do estado, que, além da produção direta de acessibilidade, é responsável pela regulamentação do uso do solo através de diversos instrumentos urbanísticos. Sujeitar a atuação dos agentes à legislação é uma forma de organizar o espaço urbano e a distribuição das atividades que direcionam os fluxos de pessoas. Dessa maneira, teria potencial de reverter essas tendências e reorientar o transporte em direção ao direito à cidade. No entanto, é importante apontar o distanciamento entre o planejamento urbano e a gestão das cidades, visto que a flexibilidade e a irregularidade têm sido funcionais para prover moradias de baixo custo e sustentar um mercado imobiliário especulativo. Quando interesses de proprietários estão em jogo, o caráter público e social dos investimentos perde importância e instrumentos urbanísticos perdem eficácia. Assim, a disputa política da produção do espaço sobrepõe qualquer questão técnica ou operacional.

Questionando tendências

No início do capítulo, o transporte público foi apontado como condição para acessar outros direitos sociais básicos. Considerando o contexto de desigualdades socioespaciais, de fato essa é uma função que ele deveria desempenhar e que tem

capítulo 5 | Transporte público:
entre a expansão da metrópole e o direito à cidade

sido pauta histórica de lutas dos trabalhadores. A dominação do automóvel individual, a gestão fragmentada e a exploração de lucro do serviço, apesar de naturalizadas, são obstáculos imediatos para a realização de condições mais adequadas e igualitárias de mobilidade urbana em Curitiba.

No entanto, os questionamentos não devem parar aí. Enquanto for uma reivindicação em torno de um funcionamento mínimo, estará inserida em uma série de comprometimentos que normalizam a cidade capitalista. Na lógica de submissão do espaço urbano ao valor de troca, o habitar (entendido nas múltiplas dimensões da vida cotidiana, na sociabilidade, na apropriação do lugar e na criação de identidades) é reduzido ao *habitat* (à moradia enquanto abrigo) e o cidadão se torna apenas um usuário de serviços (CARLOS, 2007). Melhorias nas condições de acessibilidade são logo apropriadas pelo mercado e se tornam nova fonte de valorização do solo, alimentando a máquina de produzir periferias e moer gente. Resta ao habitante da metrópole pouca ou nenhuma escolha sobre o lugar onde mora e seus meios de transporte, subordinados a decisões que passam longe de suas necessidades de vida.

A ideia do direito à cidade permite confrontar essas tendências. A crítica da produção capitalista do espaço revela as contradições fundamentais desse processo, entre o socialmente produzido e a apropriação privada, entre o uso coletivo e a individualização. A partir de sua negação, são traçados os caminhos possíveis para a construção de uma cidade diferente, não mais submetida à lógica da mercadoria. Para além da conquista de direitos individuais, trata-se da transformação radical da sociedade (CARLOS, 2007). Isso passa pela crítica ao planejamento urbano enquanto instrumento de dominação ideológica, que oculta a seletividade dos investimentos públicos e dissimula os problemas de moradia e mobilidade. Passa pelo questionamento da propriedade privada

e dos interesses de proprietários, base da mercantilização do espaço urbano e das desigualdades socioespaciais. É necessário questionar as lógicas que limitam as formas de viver e pensar a cidade, que limitam o transporte público às funções ditadas pela atividade econômica dominada pelo capital.

Por fim, o debate em torno do transporte público demanda reflexões sobre a totalidade do espaço urbano. A luta pelo direito à cidade vai do conhecimento crítico a um projeto político maior, que não dissocie as demandas de seus habitantes dos processos que reproduzem esse sistema. Implica imaginar um futuro em que o transporte não seja mais um imperativo para a sobrevivência, mas um meio para uso e apropriação da cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

CAPÍTULO 6

**O direito à cidade na periferia
metropolitana de Curitiba**

ANDERSON DIAS DE ALMEIDA PROENÇA

A metrópole de Curitiba apresenta uma urbanização que se caracteriza por um grande contraste entre um perímetro central com maior densidade construtiva e continuidade do sistema viário e um anel periférico metropolitano espacialmente fragmentado, uma “(...) mancha semicontínua que se estende no entorno de Curitiba, em tentáculos ao longo das BRs 116 e 277” (MOURA, 2012, p. 7). Apresenta também a particularidade de haver passado por um crescimento do tecido urbano pronunciado após a década de 1970 (fruto de um grande crescimento industrial nesse período), em um ritmo mais elevado que a maior parte das metrópoles nacionais, o que lhe confere particular expressão das condições contemporâneas de urbanização, como a dispersão e fragmentação de novos núcleos urbanos (CATALÃO, 2013).

Como aponta Catalão em relação à dispersão e fragmentação urbana em Curitiba:

No que respeita à estruturação do espaço metropolitano, temos que tanto a produção das periferias desconexas quanto a implantação de loteamentos fechados colocam limites à unidade morfológica urbana, às possibilidades de apropriação do espaço (...) Essa cidade fragmentada se torna, portanto, o lócus apropriado para ampliação de injustiças, fazendo emergir a necessidade de se discutir as possibilidades de realização de uma justiça espacial em paralelo com a discussão sobre o direito à cidade (CATALÃO, 2013, p. 106).

O vetor de expansão metropolitana sul (tendo como ponto de referência o centro de Curitiba) passou por uma “explosão urbana” a partir da década de 1990, confirmando-se como o de maior urbanização recente na Região Metropolitana de Curitiba. Com aproximadamente 75 quilômetros quadrados de tecido urbano consolidado entre as décadas de 1990 e 2010, que

atualmente conta com 18 municípios que constituem uma região com intensa inter-relação econômica e social entre si.

Trata-se de um território onde a intensificada expansão urbana nas últimas duas décadas acarretou novas urbanizações em grande parte desordenadas, caracterizadas pela precariedade de infraestrutura urbana, pela ocupação de importantes remanescentes naturais às margens do Rio Iguazu, e pela fragmentação urbana e viária que dificulta a mobilidade em relação ao restante do tecido metropolitano.

Essa acentuada expansão urbana dos territórios periféricos da metrópole curitibana representa, em certa medida, o fracasso do modelo de planejamento urbano implantado pelo Município de Curitiba. O Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) de Curitiba, publicado em 1965, coordenado pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, definiu a gênese do planejamento urbano da cidade e da metrópole, servindo como base conceitual para o desenvolvimento e aplicação de planos posteriores, nos quais se postulou a expansão urbana baseada em eixos territoriais que associavam transporte público, uso e ocupação do solo e sistema viário.

O PPU objetivava controlar a expansão excessiva das periferias da cidade, propondo a consolidação de uma mancha urbana de alta densidade demográfica que não deveria ultrapassar os limites da então BR-116 (atual Linha Verde), o que configuraria uma cidade muito mais compacta, ao redor da área central, em relação à metrópole atual. Os índices projetados naquele momento eram de 200 a 400 hab./ha, em um cenário futuro imaginado para aproximadamente 3,5 milhões de habitantes na capital no ano de 2000. Além do crescimento demográfico ter sido menor que o projetado (a capital registrava aproximadamente 1,5 milhão de habitantes em 2000, segundo o IBGE (menos da metade que a cifra imaginada pelo PPU), o crescimento urbano também ocorreu de

forma muito mais dispersa do que o imaginado, ocupando todas as franjas periféricas da cidade de Curitiba, e expandindo-se para os municípios vizinhos que atualmente conformam a região metropolitana. Esse processo se reflete em um tecido urbano que apresenta uma densidade demográfica relativamente baixa, de aproximadamente 43 hab./ha, muito distante do postulado originalmente pelo planejamento urbano (FANINI, 2016).

No entanto, a maior parte da atual área urbanizada de Curitiba – bem como da região metropolitana como um todo – se formou após a década de 1960, ou seja, já sob a execução dos princípios norteadores do Plano Diretor da capital que objetivava o adensamento urbano. Estima-se, com base no material disponibilizado pelo IPPUC sobre o histórico de expansão da mancha urbana de Curitiba, que a área urbanizada da cidade aumentou de 4 a 5 vezes entre 1985 e os dias atuais em relação ao existente anteriormente a 1985, ao passo que o crescimento demográfico foi de apenas 52,8% (passando de 1.285.027 habitantes em 1985 para 1.963.726 em 2021, segundo estimativa do IBGE). Portanto, esse fato denota que, principalmente após a década de 1980, houve um processo de crescimento urbano que favoreceu a ocupação de glebas rurais e áreas naturais em detrimento do adensamento de áreas centrais, conforme se postulava anteriormente.

O principal equívoco do planejamento urbano esteve em propor estratégias de crescimento urbano focadas quase que exclusivamente na forma urbana e no transporte, sem considerar seus aspectos socioeconômicos. O grande fluxo de população migrante sem recursos econômicos para ter acesso ao mercado imobiliário formal do núcleo urbano central, somado à falta de políticas públicas de habitação social na área central, fez com que se multiplicassem loteamentos clandestinos nas áreas periféricas – onde o valor da terra é bem mais baixo que o da cidade

tradicional – durante as décadas de 1960 e 1980. Nesse momento, o tecido urbano da metrópole curitibana “explode” em direção às periferias da cidade, principalmente nas direções sul e sudeste em territórios alagadiços e de importantes recursos hídricos, como no caso dos bairros do Boqueirão, ou do Tatuquara, ao passo que boa parte dos eixos de transporte coletivo permaneciam com ocupação do solo urbano muito distante do seu potencial de adensamento construtivo e populacional.

O planejamento da concentração de pobreza na periferia: o caso da Regional Tatuquara

O território correspondente atualmente à divisão regional do Tatuquara, no extremo sul do município de Curitiba, é um dos principais exemplos da urbanização nesse período, já que era um local praticamente sem ocupação urbana até a década de 1990 e que, deste então, passa por um vertiginoso processo de expansão urbana. O zoneamento e os parâmetros para ocupação desse território foram progressivamente transformados desde o primeiro Plano Preliminar de Urbanismo de 1965 (cujo perímetro urbano proposto era muito menor do que a atual mancha urbana de Curitiba, e não englobava a área do Tatuquara) até o atual, beneficiando cada vez mais a expansão do perímetro de urbanização.

Como comentado anteriormente, o PPU tinha como uma de suas principais diretrizes a contenção e o adensamento do tecido urbano de Curitiba nas imediações da área central da cidade e, até a década de 1980, os territórios a sul da rodovia de contorno de Curitiba eram considerados áreas rurais, não passíveis de ocupação urbana (FANINI, 2016). O território onde atualmente está delimitada a regional do Tatuquara foi o mais afetado pelo não cumprimento dessas diretrizes, sendo a área geograficamente

mais longínqua do Centro da cidade, chegando a superar 25 km nos pontos mais distantes do bairro do Caximba.

A evolução das diretrizes de expansão e configuração urbana propostas pelos diferentes planos municipais realizados pela gestão municipal de Curitiba nas últimas décadas relaciona-se diretamente com esses fenômenos constatados nos parágrafos anteriores. O Plano de Desenvolvimento Municipal de 1985 é o primeiro que, com o objetivo de “diminuir a excessiva polarização do centro tradicional”, propõe a extensão do perímetro urbano do município para além do tecido urbano contínuo da cidade, que tem na Rodovia do Contorno (trecho da BR-376) um claro delimitador espacial. O Plano Diretor de 2004 confirma a atuação do poder público na dispersão do perímetro urbano da metrópole e na configuração de um padrão centro-periferia de desigualdade socioespacial, ao expandir o perímetro urbano para a totalidade do território municipal e ao concentrar as áreas de habitação de interesse social nas bordas da cidade, especialmente nas áreas mais periféricas a sul do município, nas regionais do Tatuquara e Bairro Novo (IPPUC, 2021).

Atualmente, são aproximadamente 17 km² de área urbanizada nessa regional, o que corresponde a uma expansão urbana de aproximadamente seis vezes a área total do Centro, ocorrido em apenas duas décadas. O crescimento populacional nessa regional também é expressivo, passando de aproximadamente 46 mil habitantes em 2000, para 82 mil em 2010 e 125 mil em 2020, segundo dados e estimativas do IBGE. Esses números representam, respectivamente, expansão populacional de 77,60% entre 2000 e 2010 e 52,22% entre 2010 e 2020. Ao comparar com os dados ínfimos da área central (regional Matriz), que apresentou taxas de crescimento populacional de 1,69% e 1,99% nessas duas décadas, observa-se um cenário claro de dispersão do crescimento urbano nas periferias mais distantes da metrópole.

A consolidação desse modelo centro-periferia, na qual o extremo sul da metrópole concentra boa parte da pobreza metropolitana, está expressa nos dados de renda de 2010, que apontavam, no ano de 2010 (última data de realização de Censo Demográfico e, portanto, de disponibilização de dados na escala de setor censitário), uma concentração de maiores salários nos bairros que conformam o anel central de Curitiba, com a presença de alguns enclaves de alta renda em áreas urbanas ou bairros mais distantes e ao longo dos eixos estruturais, valorizados pelo mercado imobiliário nas últimas décadas. Já os bairros da periferia curitibana, como no caso da regional de Tatuquara, encontram-se com as médias de renda mais baixas, próximas a um salário mínimo, aproximadamente 10 vezes inferior à dos setores com maior renda da cidade.

São particularmente notáveis os dados de densidade demográfica da RMC, pois se contrapõem diretamente aos preceitos históricos do planejamento urbano da cidade baseado na associação entre eixos de transporte público de alta capacidade e a permissão de maiores taxas construtivas que, em tese, deveriam representar maior densidade populacional. No entanto, o que se verifica é que apenas alguns pequenos trechos dos eixos estruturais apresentam média ou alta densidade demográfica, ao passo que a maior parte do anel periférico apresenta densidade populacional acima do que se esperaria, segundo os conceitos norteadores do zoneamento da cidade. Os bairros das regionais do Tatuquara e Bairro Novo, no extremo sul de Curitiba, apresentavam uma densidade demográfica média acima de 10 hab./km² segundo dados de setores censitários do IBGE em 2010, comparáveis apenas aos bairros da área central, e superior aos bairros diretamente abrangidos pelos eixos de transporte, com exceção da Água Verde.

No entanto, tal densidade populacional não se reflete em um crescimento de atividades terciárias ou na criação de postos de trabalho nesse anel periférico. Segundo dados de alvarás

comerciais emitidos pela Secretaria Municipal de Finanças de Curitiba de 2020 e de estimativas demográficas do IBGE em 2019, a média de estabelecimentos econômicos na região é a mais baixa do município, com 68 por 1.000 habitantes, taxa menor que a metade da penúltima regional nessa estatística e distante da média municipal de 230 estabelecimentos. A regional Matriz, território de maior concentração de empregos, apresenta uma taxa de 539 estabelecimentos econômicos por 1.000 habitantes (IPPUC, 2021). Reforça-se assim o papel de bairro-dormitório desempenhado pela Regional Tatuquara, que conta com uma população crescente majoritariamente de baixa renda, poucos empregos locais, uma grande distância dos principais polos geradores de emprego e precárias condições de transporte público.

Entende-se aqui que tais fenômenos demonstram a reprodução de padrões históricos de desigualdade espacial, ocultos em um discurso do planejamento urbano de controle do crescimento da cidade. Nesse contexto, produz-se uma urbanização restritiva em porções da cidade que já são providas de boa infraestrutura urbana e qualidade urbanística (que pode ser medida em fatores como melhor acesso às linhas de transporte público e menor tempo de deslocamento para as atividades diárias, rede e abastecimento de água e esgoto, maior taxa de arborização urbana, entre outros), enquanto incentiva-se a urbanização de novas frentes periféricas de expansão fundiária.

As atuais diretrizes para a Regional do Tatuquara, que lhe definem a vocação de Habitação de Interesse Social, corroboram o papel do poder público na potencialização das desigualdades socioespaciais na metrópole ao definir “espaços para pobres” distantes do centro metropolitano e das áreas com maior oferta de infraestrutura e serviços (IPPUC, 2021). A negligência em promover habitação social e maior adensamento populacional nas áreas centrais respondem também à manutenção de determinadas

áreas ou bairros da cidade mais valorizados economicamente como reserva de mercado imobiliário.

Esses fenômenos contrastam, portanto, com a noção de “modelo de planejamento urbano” construído em torno da atuação do poder público em Curitiba a partir da década de 1960. O mote original do planejamento urbano na cidade residia no controle da organização do espaço urbano em Curitiba, por sua vez baseado na consolidação de eixos viários estruturais combinando adensamento populacional urbano e disponibilidade de transporte público de massa. No entanto, esse modelo de planejamento centrou-se quase exclusivamente no controle do uso e ocupação do solo e, desconectado de políticas específicas para combater os padrões de exclusão urbana – como os programas de habitação social –, produziu dinâmicas urbanas que ampliaram a reserva de terras para o mercado imobiliário nos eixos estruturais, acirrando as desigualdades socioespaciais existentes na cidade e, por consequência, na metrópole (STROHER, 2014).

Nesse contexto, nega-se o direito à cidade enquanto o socialmente equitativo e democrático acesso aos recursos materiais e imateriais oferecidos pela cidade (LEFEBVRE, 2001). A lógica mercadológica se sobrepõe na disputa de poderes que marca o processo de urbanização, reservando à especulação imobiliária os espaços urbanos próximos à área central e bem servidos de infraestrutura urbana (HARVEY, 2014). O estado contribui decisivamente para a consolidação dos atuais padrões socialmente desiguais de produção de espaço urbano ao estimular um planejamento urbano que, por um lado concentra investimentos em áreas que historicamente já os concentram, e, por outro, promove a produção de habitação de interesse social nas distantes periferias metropolitanas desprovidas de acesso a padrões mínimos de suporte à vida urbana nas metrópoles (ROLNIK, 2019).

**RE
UR
DE** REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E

CAPÍTULO 7

**Faces da desigualdade na
“cidade-modelo”**

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA

Como bem explanado por Callegari em texto de “os que chegam à cidade já não tem muito a perder, não olham para traz, não podem recuar e, acreditam, têm muito a conquistar”³¹, e de acordo com o autor, as cidades são habitadas por conquistadores urbanos convencidos de que ainda tudo pode dar certo. E aí está, na força de conquistadores, o núcleo de uma extraordinária potência instalada, capaz de transformar pela base a própria estrutura da sociedade.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, 84,4% da população brasileira vivia em áreas urbanas; no Paraná esse índice foi de 85,31% e, em Curitiba, já representava a totalidade dos moradores (100%). Assim, o tema reforma urbana e tudo aquilo que ela pode significar e implicar não soará de todo estranho nem mesmo para os que habitam os municípios ainda muito caracterizados por relações de produções próprias do meio rural.

Ou seja, a proposta de reforma urbana e de reconstrução do estado deve reconhecer essa “extraordinária potência instalada” e estar ancorada a um novo projeto de gestão democrática e participativa da cidade, que vise transformar seres isolados, concorrentes, invisíveis e, por vezes, egoístas, em cidadãos conscientes de sua identidade, de seus direitos. As experiências urbanas podem conduzir à desconstrução das estruturas mentais dos dominados que reproduzem as estruturas sociais da cidade.

Este capítulo busca desnaturalizar a desigualdade da “cidade-modelo”, um mito criado para reproduzir e legitimar a estrutura social. De acordo com Albuquerque (2007), a produção habitacional da “cidade-modelo” empurrou os pobres de Curitiba para as bordas do município e para os municípios da região metropolitana. Ainda, de acordo com Lojkine (1997), a forma mais tradicional da segregação espacial é a oposição centro x periferia,

³¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://ibsa.cesarcallegari.com.br/educacao-e-a-reforma-urbana/>

pela qual os mais abastados situam-se próximos ao centro e os desfavorecidos economicamente habitam as franjas das cidades, distantes dos equipamentos e infraestrutura. Curitiba segue esse padrão. Os bairros periféricos de Curitiba aqui analisados (regionais Tatuquara e Bairro Novo), situam-se no extremo sul do município, bastante afastados dos bairros da região central (regional Matriz).

Vale a pena destacar aqui o termo “efeito-território”, que, de acordo com Andrade e Silveira (2013), pode ser definido como os benefícios ou prejuízos socioeconômicos que acometem alguns grupos sociais em função da sua localização no espaço social das cidades. Desse modo, a hipótese sociológica a respeito do efeito-território não pressupõe uma ação determinista do espaço sobre as relações sociais, mas investiga as inter-relações entre as características dos espaços e dos grupos sociais (ANDRADE; SILVEIRA, 2013).

Assim, com base na análise de seis indicadores – segurança, mobilidade urbana, renda, educação, inclusão digital e saúde – procura-se demonstrar que a desigualdade socioespacial da cidade não é algo natural e, sim, fruto de um planejamento urbano excludente.

Segurança

A questão da segurança pública, analisada aqui através dos índices de violência, é um fenômeno de múltiplas causas e manifestações. Assim, devido à complexidade que envolve a questão, é importante destacar, como bem analisado por Silva *et al.* (2017), que a análise do fenômeno não pode ser reduzida unicamente à contraposição centro-periferia, embora, como demonstram os dados apresentados na Figura 1, no caso de Curitiba exista uma nítida relação entre os índices de ocorrências de crimes e essa contraposição.

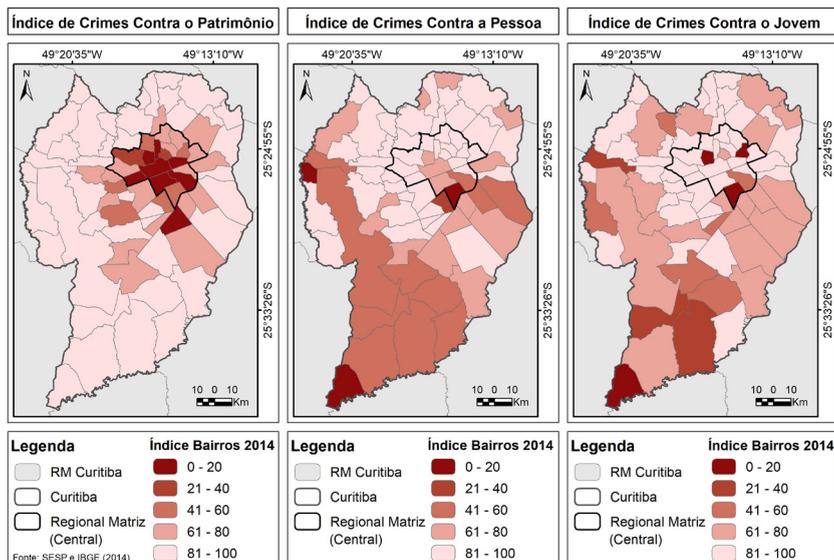


Figura 1 – Índices de ocorrências de crimes contra o patrimônio, contra a pessoa e contra o jovem na cidade de Curitiba, 2014

Fonte: SESP (2014), baseado no estudo de Silva *et al.* (2017). Adaptação: Amanda Machado de Almeida e Marcelo Nogueira de Souza.

De acordo com Silva *et al.* (2017), que se basearam em informações da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Paraná (SESP), no ano de 2014, em Curitiba, o crime contra o patrimônio atingiu 74.741 ocorrências, resultando em uma taxa de 4.009 por 100 mil habitantes. No mesmo ano a cidade registrou um total de 569 crimes contra a pessoa, o que resulta em uma taxa de 30,52 homicídios por 100 mil habitantes. Em relação ao crime contra o jovem, foram registradas 297 ocorrências, o equivalente a uma taxa de 60,62 homicídios por 100 habitantes na faixa etária considerada. Não por acaso, segundo a ONG mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal³², em 2016 a capital

³² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/04/24/ong-mexicana-aponta-capital-do-acre-entre-as-50-cidades-mais-violentas-do-mundo.ghtml>

paranaense foi classificada no 44º lugar entre as 50 cidades com as maiores taxas de homicídio do mundo.

Como demonstrado na Figura 1, essas ocorrências se diferenciam em razão da distribuição espacial das variáveis consideradas. Nota-se que, enquanto os crimes contra a pessoa e o jovem concentram-se, em sua maioria, em bairros periféricos, especialmente aqueles localizados na região sul, sudeste e sudoeste, os crimes contra o patrimônio assumem uma distribuição diferenciada, com maior representatividade na porção central do município.

Mobilidade urbana

A mobilidade urbana, assegurada pelo Sistema de Transporte Coletivo, é também indicativa da desigualdade na cidade de Curitiba. De acordo com dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e da estimativa populacional do IBGE (2013), Curitiba é a capital com maior número de automóveis *per capita*.

De acordo com dados do *Anuário Estatístico* 2010 do Departamento de Trânsito do Paraná (Detran-PR)³³, há um número menor de habitantes por automóvel na região central, que possui renda superior em relação aos demais bairros e que apresenta maior facilidade de acesso aos equipamentos e bens públicos. Tomando como exemplo a relação de habitantes por veículos em cinco bairros selecionados da região central, temos a seguinte relação: Água Verde, 1,24; Batel, 0,52; Centro, 0,49; Mercês, 0,96; Rebouças, 0,42.

Em contrapartida, os bairros da região periférica apresentam maior relação de habitantes por automóvel. Tomando como exemplo a relação de habitantes por veículos em cinco bairros

³³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://www.detran.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticasdetransito/anuario/anuario2010.pdf>

selecionados da região periférica da cidade, temos a seguinte relação: Campo de Santana, 3,85; Caximba, 6,99; Sítio Cercado, 2,49; Tatuquara, 3,15; Umbará, 1,90.

Ou seja, a população dos bairros periféricos analisados é extremamente dependente do serviço de transporte coletivo, principalmente para se deslocar até o trabalho. O baixo número de ônibus disponíveis nas periferias, aglomerações em locais de embarque e desembarque ou dentro dos veículos etc. adquiriram ainda mais gravidade diante da pandemia.

Há que se destacar, ainda, a abrangência limitada da Rede Integrada de Transporte (RIT) que compreende uma variedade de tipos de linhas e terminais, mas que, no entanto, demonstra uma desigualdade no atendimento entre os usuários, principalmente os moradores da região sul da cidade, como demonstrado no capítulo anterior. O Terminal do Tatuquara, por exemplo, uma demanda antiga dos moradores, só foi inaugurado em maio de 2021, no auge da segunda onda da pandemia de Covid-19 na cidade.

Renda, educação e inclusão digital

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Covid-19, de julho de 2020 (IBGE, 2020), a condição socioeconômica da família e as estratégias adotadas para a realização das atividades escolares são os dois principais fatores que impactam o processo de aprendizagem dos estudantes durante a pandemia. Dessa forma, renda, educação e inclusão digital se colocam como indicadores importantes na presente análise.

A esse respeito, o rendimento médio, assim como o nível de instrução dos moradores de Curitiba sofrem grandes variações de acordo com o local de moradia. Em relação ao rendimento médio – quando consideramos o valor do salário mínimo, reajustado para R\$ 1.212,00 a partir de 1º de janeiro de 2022 – percebemos uma imensa

diferença. Enquanto todos os bairros selecionados da região central da cidade tiveram um rendimento médio superior a esse valor, chegando a 3,4 vezes mais no caso do bairro Batel, os bairros da região periférica tiveram o rendimento médio sempre abaixo, chegando a representar menos da metade do valor no caso dos bairros Caximba e Tatuquara. O percentual de indivíduos que se declarou sem instrução esteve sempre acima de 40% nos bairros periféricos selecionados das regionais Tatuquara e Bairro Novo (Campo de Santana, Caximba, Sítio Cercado, Tatuquara e Umbará). Já nos bairros selecionados da regional Matriz (Água Verde, Batel, Centro, Mercês e Rebouças), esse percentual esteve sempre abaixo dos 20%.

Sobre o Ensino Remoto Emergencial (ERE) – tratado em capítulo específico deste livro – adotado em razão do fechamento das escolas em decorrência da pandemia de Covid-19, é importante destacar que, se por um lado, viabilizou a oferta contínua das aulas e disponibilizou conteúdos e atividades para uma parcela considerável de estudantes que tinham acesso aos recursos tecnológicos; por outro, não contemplou grande parte daqueles que vivem em condição de vulnerabilidade social.

A distribuição desigual da população no espaço urbano da cidade tem impactos sobre a acessibilidade à Internet e, conseqüentemente, sobre os estudantes de segmentos sociais vulneráveis, residentes nos bairros da região periférica, uma vez que essa situação de brutal desigualdade no acesso aprofunda ainda mais o fosso entre as diferentes classes sociais, com as mais vulneráveis desprovidas até mesmo de informações sobre a pandemia. De acordo com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC, 2017), as regionais periféricas, Pinheirinho (59%) e Tatuquara (49%) foram as regionais que, somadas às regionais CIC (58%) e Bairro Novo (55%), apresentaram a menor porcentagem de domicílios com Internet em comparação com a regional central (Matriz), com uma porcentagem de 75% dos domicílios com Internet.

Saúde e o Índice de Vulnerabilidade das Áreas de Abrangência das Unidades Municipais de Saúde (IVAB)

O Índice de Vulnerabilidade das Áreas de Abrangência das Unidades Municipais de Saúde (IVAB) foi criado em julho de 2018, antes, portanto, do início da pandemia de Covid-19. Foi elaborado com base no Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Paraná (IVF-PR), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), e na população do Censo Demográfico de 2010, do IBGE. É calculado pela média aritmética entre os índices de quatro dimensões: adequação do domicílio, perfil e composição familiar, acesso ao trabalho e renda, condições de escolaridade.

O IVAB (abordado em detalhe no Capítulo 2 da Parte 4) serve para que a Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba ranqueie as Unidades Municipais de Saúde. As unidades localizadas no tercil 1 são denominadas como de baixa vulnerabilidade (com percentagem menor que 3,91%), no tercil 2 como de média vulnerabilidade (unidades com percentagem maior ou igual a 3,91% e menor que 7,80%) e no tercil 3 como de alta vulnerabilidade (com percentagem maior ou igual a 7,80% até o limite superior, que pode atingir 100%).

Todos os bairros da região sul de Curitiba, a mais pobre do município, estão localizados em áreas consideradas de alto risco e bastante afastados da região central onde se encontram os principais serviços públicos. Em contraste com essa realidade, todas as unidades de saúde melhor avaliadas pelo IVAB se encontram nos bairros da região central, todas elas com baixa vulnerabilidade.

Alguns apontamentos adicionais

Como buscamos demonstrar com indicadores, os bairros periféricos de Curitiba encontram grandes dificuldades em

função desse contexto de segregação espacial (que tem suas raízes no planejamento urbano excludente da cidade) que priva seus moradores de usufruírem do direito à cidade.

Maricato (2003) já destacava a questão da manifestação, no território, da desigualdade vivenciada nas relações sociais. Ainda de acordo com a autora, mesmo diante da expansão dos direitos e da cidadania política, os avanços conquistados desde então não lograram mudar significativamente o rumo injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana. E isso ficou muito evidente – apesar de negligenciado – durante a pandemia de Covid-19, que funcionou como um catalisador das inúmeras desigualdades existentes. Desigualdades que, quando melhor analisadas, se revelam como o produto de um projeto desenvolvimentista autoritário que aprofundou a nossa subordinação ao capitalismo internacional e continua a reafirmar um modelo privado e privatista de cidade.

No entanto, nem mesmo essa histórica e persistente desigualdade serviu para tornar os grandes centros urbanos menos atrativos. Estimativas de população do IBGE para 2021 indicam que a população urbana continua em expansão.

Disso decorre que a proposta de reforma urbana deve estar ancorada, também, a um novo projeto educacional que produza cidadãos conscientes de sua identidade, de seus direitos e do fato que, sendo a pobreza e a desigualdade fatores não naturais e, sim, construções sociais que se desenvolvem na história, as mesmas são absolutamente reversíveis. Ou seja, uma educação emancipadora é um dos pré-requisitos para que as cidades deixem de ser a mera expressão daquilo que foi individualmente apropriado para se transformarem em cidades verdadeiramente republicanas, manifestações complexas do interesse público.

**RE
UR
DE** **REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E**

CAPÍTULO 8

**Desertos alimentares e o
(não) direito à cidade**

MARINA SUTILE DE LIMA

Os profissionais que pensam a cidade, como o arquiteto e urbanista, o geógrafo, o engenheiro, dentre outros, reconhecem como necessidades humanas básicas: habitação, transporte, cultura, lazer, compras, acesso a áreas verdes, água tratada etc. São necessidades concretas, individuais, e que são atendidas pelos equipamentos urbanos e pelas estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais das cidades. Contudo, esses elementos ainda não dão conta de atender a um outro tipo de necessidade humana: as necessidades coletivas, sociais, de criar e recriar o espaço em que se vive. Nas palavras de Lefebvre (2001, p. 105), “trata-se de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas”.

Dessas necessidades subjetivas e coletivas surge o entendimento sobre o direito à cidade. Atender a essas necessidades é conceder o direito de participar, de construir e reconstruir as cidades. Essas que foram criadas pelo ser humano e para o mesmo, mas que, em determinado momento do desenvolvimento e da urbanização, deixaram de servir às necessidades humanas coletivas e passaram a servir como principal ferramenta de extração de lucro, beneficiando grupos específicos. Contudo, o direito à cidade não pode ser confundido com a retomada da cidade de antes, mas sim uma nova forma de vivê-la e construí-la, superando as “misérias urbanas” citadas por Lefebvre (2001).

Essas misérias se referem ao modo de vida cotidiano nas cidades, em que as pessoas têm a maior parte de seu tempo tomada pelo trajeto entre a casa e o trabalho. Quando não estão trabalhando fora, estão em casa repousando para salvar energias para o trabalho do dia seguinte ou, no caso das mulheres, exercendo uma outra jornada de trabalho doméstica. As decisões e abstenções cotidianas são tomadas com base no trabalho que

deve ser realizado. Essa rotina não abre espaços e intervalos para o lazer, para a criação e para o imprevisível. O indivíduo não tem autonomia ou soberania sobre o que se quer fazer, comprar ou comer. Nesse sentido, o fenômeno urbano dos desertos alimentares se apresenta como uma dessas misérias urbanas geradas pelo não direito à cidade.

Os desertos alimentares não se configuram como um fenômeno recente. Há registros de pesquisas sobre o tema desde a década de 1990 no Reino Unido, Estados Unidos e Escócia (BEAULAC; KRISTJANSSON; CUMMINS, 2009; DAVIES; FRAUSIN; PARRY, 2017). Recentemente, o termo tem sido empregado para descrever as extensas áreas, urbanas e rurais, que não oferecem aos moradores opções próximas para a compra de alimentos saudáveis – alimentos *in natura* ou minimamente processados, considerados saudáveis, ao invés de alimentos ultraprocessados, considerados não saudáveis. Os desertos alimentares são, portanto, áreas onde não há acesso físico ou econômico à compra de alimentos saudáveis – são falhas na distribuição e comercialização de alimentos nas cidades, contribuindo para as disparidades na dieta e na saúde da população e relacionando-se diretamente com a insegurança alimentar e com o afastamento do ideário de direito à cidade (BEAULAC; KRISTJANSSON; CUMMINS, 2009; DAVIES; FRAUSIN; PARRY, 2017). Novas discussões sobre a temática da insegurança alimentar têm aproximado a visão nutricional do âmbito urbano de forma a correlacionar as duas categorias, dado que diversas pesquisas destacam a influência do ambiente alimentar urbano sobre as escolhas alimentares dos indivíduos (CDC, 2017; WALKER; KEANE; BURKE, 2010; USDA, 2009).

As escolhas alimentares da população são influenciadas pela disponibilidade de alimentos nas proximidades dos domicílios, de modo que as áreas onde as opções alimentares não saudáveis

predominam são também onde as dietas domésticas tendem a serem piores (DAVIES; FRAUSIN; PARRY, 2017; DURAN, 2013). Os desertos alimentares são fenômenos urbanos, produzidos tanto por fatores físicos, como o tipo de ocupação, o desenho espacial das cidades, suas redes de transporte, de infraestrutura viária e condições de habitação, quanto por fatores sociais, econômicos e culturais, como o modo de produção de alimentos, sua distribuição e comercialização (BUENO, 2020). Portanto, compreender a localização, extensão, elementos conformadores e características dos desertos alimentares é um primeiro passo para o enfrentamento dessa miséria urbana.

Dadas as circunstâncias que conformam os desertos alimentares, diferentes realidades se apresentam a depender do contexto urbano socioeconômico do local analisado. Dos estudos já realizados no Brasil, são notáveis as pesquisas desenvolvidas nas áreas de nutrição e de saúde pública, que já há tempos avançam sobre os temas do acesso ao alimento saudável e ambientes alimentares nas cidades brasileiras (DURAN, 2013; DURAN *et al.*, 2013; MONTEIRO *et al.*, 2013). Contudo, a perspectiva específica da geografia urbana e dos estudos urbanos e regionais sobre o tema ainda foi pouco explorada. Em escala nacional, a Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), pertencente ao extinto Ministério do Desenvolvimento Social, elaborou em 2018 um estudo técnico de mapeamento dos desertos alimentares no Brasil, utilizando inclusive o *Guia Alimentar para a População Brasileira*, do Ministério da Saúde, de 2014, como suporte para algumas categorizações. Alguns estudos lançam o olhar sobre territórios específicos, como é o caso de Davies, Frausin e Parry (2017), que se dedicaram em explorar a existência de desertos alimentares em países de economias em transição como o Brasil, adotando Manaus e outras cidades próximas como recorte espacial de estudo. E mais recentemente, o trabalho desenvolvido

por Honorio (2020) que avançou substancialmente na elaboração de cartografias e espacializações dos desertos e pântanos alimentares em Belo Horizonte.

De maneira geral, os principais estudos realizados no Brasil, o da Caisan (2018), Honorio (2020), Davies; Frausin; Parry (2017), Duran *et al.* (2013) e Matozinhos *et al.* (2015) sobre desertos alimentares consideram as variáveis: i) distância entre domicílios e comércios de alimentos; ii) classificação de comércios de alimentos; iii) quantidade e densidade de comércios de alimentos. Essas variáveis são analisadas independentemente do contexto socioeconômico estudado. A distância entre domicílios e os comércios de alimentos – saudáveis ou não – define se uma região é estruturada o suficiente para proporcionar que seus habitantes façam suas compras cotidianas com facilidade, sem despender tempo em deslocamentos, depender de veículo próprio ou do transporte público. Quanto menor a distância, mais positiva é essa relação, pois indica que os habitantes poderiam fazer suas compras a pé, o que também contribuiria para elevar a saúde da população por meio da atividade física. A densidade de comércios é uma variável que qualifica a região, indicando se a população que ali reside tem opções variadas de compra de alimentos à sua disposição. Outra variável qualitativa importante é a classificação desses comércios e de seus produtos, se são saudáveis, não saudáveis ou mistos. Como destacado por diversos autores, uma região com alta densidade de *fast foods* pode ser mais danosa à saúde da população que uma região com baixa densidade de comércios em geral.

Sendo os desertos alimentares um fenômeno espacial, alguns aspectos do espaço urbano podem contribuir ou não para sua existência. São eles: disponibilidade de transporte público de qualidade, boas calçadas, ciclovias, iluminação pública, elementos que influenciam e facilitam o acesso físico aos comércios de alimentos de maneira geral (USDA, 2009; WALKER;

KEANE; BURKE, 2010; SARAIVA, 2017; BUENO, 2020). Os desertos alimentares, apesar de espacialmente e fisicamente distribuídos, encontram suas causas também no âmbito social, econômico e cultural, como já abordado anteriormente. Portanto, há que se considerar o perfil econômico dos núcleos familiares e o fato de possuírem ou não um automóvel próprio – algo que foi considerado crucial para garantir acesso ao alimento saudável em algumas circunstâncias. Ainda, no Brasil, outros fatores sociais e econômicos devem ser considerados, tais como renda, gênero, raça e nível de escolaridade da população, por exemplo.

Portanto, os desertos alimentares são identificados a partir da combinação entre variáveis quantitativas e qualitativas, e suas localizações e caracterizações podem ser indicadas por meio das diferentes formas de avaliação dessas variáveis. Com base nas pesquisas e trabalhos que subsidiaram a construção deste texto, é possível afirmar que os desertos alimentares têm como seus principais elementos causadores: i) as grandes distâncias entre domicílios e estabelecimentos de venda de alimentos saudáveis em áreas habitacionais; ii) a escassez de estabelecimentos de venda de alimentos saudáveis e mistos em detrimento de outros tipos de estabelecimentos considerados não saudáveis; iii) a baixa renda domiciliar e a proporção da parcela comprometida com as compras de alimentos para o núcleo familiar; iv) a pouca variedade de produtos disponíveis, dado que grande parte do comércio de alimentos no Brasil ocorre em estabelecimentos pequenos, como mercearias e armazéns; v) a pouca densidade de lojas e, portanto, baixa concorrência, o que pode gerar aumento dos valores dos produtos; vi) vulnerabilidade social alta e média; vii) fatores como raça, etnia, gênero e nível de escolaridade.

Devido a esses fatores os desertos alimentares têm maior propensão a surgirem em situações socioeconômicas desfavorecidas, de segregação espacial e de escassez de

infraestrutura urbana. No entanto, é possível verificar situações de deserto alimentar e de insegurança alimentar em áreas bem estruturadas. Isso se deve ao fato de existirem, proporcionalmente, mais estabelecimentos que vendem alimentos não saudáveis do que os que vendem alimentos saudáveis.

Para identificar a espacialização dos desertos alimentares, a fim de gerar ferramentas práticas para o planejamento urbano e contribuir para as reflexões sobre o direito à cidade nessa perspectiva, deve-se avaliar as relações de distância entre domicílio e estabelecimentos de venda de alimentos; de infraestrutura urbana disponível nas regiões; de poder aquisitivo e renda domiciliar da população; de possibilidade de locomoção, tanto a pé, quanto de bicicleta, carro e de transporte público; de densidade de estabelecimentos de venda de alimentos; e da predominância ou não dos pontos de venda de alimentos saudáveis sobre os não saudáveis.

As metodologias internacionais, principalmente as norte-americanas, têm como praxe adotar os supermercados como principais pontos de compra de alimentos da população. Ainda, estabelecem os fatores raça e etnia como questões associadas à segregação espacial e, portanto, bastante presentes na dinâmica dos desertos alimentares. Como foi possível verificar por meio da pesquisa da CAISAN (2018), a maior parte dos estabelecimentos de venda de alimentos no Brasil é de pequeno porte, de até nove funcionários, configurando mercearias, armazéns e “mercadinhos” de bairro, o que difere do padrão norte-americano e que deve ser incorporado nas pesquisas realizadas aqui. Além disso, a questão da segregação racial e étnica também é muito presente no Brasil, mas aqui o fator renda é mais determinante dessa dinâmica.

Existem ainda algumas questões culturais que influenciam na questão alimentar das famílias brasileiras, mas de forma individual. São dinâmicas familiares, como, por exemplo a

disponibilidade das pessoas responsáveis pelo preparo dos alimentos no domicílio – se essas pessoas têm outras atividades que demandam tempo e dedicação, ou se toda a responsabilidade sobrecarrega somente uma pessoa, sobrarão menos tempo para compra e preparo de alimentos, induzindo a família a consumir alimentos de preparo rápido (ultraprocessados).

Enquanto sociedade urbana, existe uma demanda cada vez maior de fazer da prática da alimentação saudável algo intrínseco à cidade, por meio de políticas públicas e ações do planejamento urbano; fazer com que essa cultura se consolide e seja imbricada no modo de vida urbano. Seria uma reforma urbana no sentido de eliminar a miséria dos desertos alimentares, promover o direito à cidade, o “direito ao campo” e à alimentação saudável. Algumas cidades no Brasil já adotaram essa postura em diversas de suas ações de gestão urbana e planejamento, como Curitiba e Belo Horizonte. Outras cidades no mundo se destacam também nesse aspecto, tais como algumas cidades dos EUA, Londres e Toronto.

As iniciativas e esforços nesse sentido ainda são pontuais, mas podem ser ampliadas e estendidas de forma a envolver demais setores além do planejamento urbano, envolvendo a sociedade de forma a realmente revolucionar a relação entre cidade e alimentação. Com base em breves estudos de caso realizados sobre as iniciativas existentes em cidades dos EUA, Londres, Toronto, Belo Horizonte e Curitiba, é possível identificar elementos pertinentes ao planejamento urbano que poderiam ser adotados em outros contextos. Assim, de modo a propor elementos para se pensar efetivamente a implementação de práticas que resultem no direito à cidade pela superação dos desertos alimentares, pode-se citar:

- (i) Zoneamento e Uso do Solo: pode-se fazer uso desses instrumentos para incentivar o surgimento de

mercados, mercearias e hortifrútis (estabelecimentos saudáveis) em determinadas regiões das cidades, assim como para proibir ou inibir a instalação de estabelecimentos considerados não saudáveis. É possível também regular o porte dos estabelecimentos, de forma a priorizar e incentivar pequenos comércios em detrimento de grandes redes de supermercado. Ainda, ao se regular o tipo de uso do solo e tamanho mínimo de lotes, é possível garantir a existência de um cinturão verde de produção de hortifrútis nas áreas periurbanas, como ocorre em Londres e Curitiba.

- (ii) Agricultura Urbana: o estímulo à agricultura urbana também deve ser ressaltado pois, ao considerar a agricultura urbana como um possível uso do solo, essa atividade passa a ser incentivada tanto em terrenos públicos como em vazios urbanos.
- (iii) Infraestrutura Urbana e Logística: a ampliação de infraestruturas de distribuição de alimentos – tais como rodovias, ferrovias, centros de armazenagem – pode ser considerada como estratégia para encurtar cadeias de produção e, dessa forma, reduzir distâncias entre produção e consumo.
- (iv) Implantação de Equipamentos Urbanos de Segurança Alimentar: é importante o constante acompanhamento da população em situação de insegurança alimentar, por parte de algumas prefeituras, alinhado com a implementação de novos equipamentos urbanos que visam mitigar essa situação – feiras livres, armazéns especiais e equipamentos ambulantes, assim como o uso de espaços públicos ou comunitários em potencial para abrigarem feiras livres.

- (v) **Desenho Urbano e Paisagem Urbana:** destacam-se diversas iniciativas nesse sentido, tais como a melhoria da qualidade e quantidade de espaços para a prática de atividades físicas, a melhoria das calçadas e ciclovias que dão acesso aos estabelecimentos de venda de alimentos e plantio de vegetação frutífera em vias públicas. Visando reduzir a poluição visual e as propagandas de alimentos não saudáveis, algumas regiões estratégicas das cidades foram selecionadas para que esse tipo de anúncio não seja permitido, como, por exemplo, as regiões próximas de escolas.
- (vi) **Políticas econômicas associadas ao planejamento urbano:** em cidades dos EUA verifica-se a existência de fundos financeiros de incentivo à abertura de novos estabelecimentos de comércio de alimentos saudáveis. Esses fundos fornecem suporte financeiro para que esses estabelecimentos sejam implementados em regiões de insegurança alimentar nas cidades. Os municípios também oferecem isenção de taxas e impostos e auxílio técnico para implementação dos empreendimentos, tudo isso sob a condição de localização estratégica dos comércios. A isenção ou redução de impostos também pode ocorrer nos casos em que as propriedades urbanas são utilizadas para agricultura urbana.

Com o aprofundamento das pesquisas sobre o tema e com o infeliz agravamento da insegurança alimentar no Brasil, acredita-se que cada vez mais os desertos alimentares e a insegurança alimentar estejam presentes nas discussões sobre planejamento urbano e sejam consideradas no momento das construções de política e reforma urbanas, bem como seja um meio de se alcançar o direito à cidade.

CAPÍTULO 9

O direito à cidade das pessoas com deficiência

um olhar sobre a legislação do Paraná

SUELEM DOS SANTOS FERNANDES

O pensamento de Lefebvre (2001), que concebia a vida urbana em uma sociedade diferente da nossa, serve de referência para a discussão do que é esse direito na cidade atual, com todos os seus defeitos e assimetrias. Diante da necessidade de se pensar e transformar a sociedade, as desigualdades sociais e a segregação espacial impulsionam a reivindicação ao direito à cidade dos grupos socialmente excluídos.

A cidade tradicional, capitalista e esteticamente funcional apresenta um intenso processo de exclusão, porque é construída a partir de padrões que nem sempre consideram as reais necessidades e as particularidades de seus cidadãos, uma cidade que traduz as diferenças, intensificadas pelos processos de privatização dos espaços públicos e do individualismo, traços marcantes de um espaço urbano socialmente fragmentado.

No contexto brasileiro o direito à cidade tem como objetivo garantir o bem-estar da população, com vida digna e amplo acesso aos bens e serviços, a partir do cumprimento da função social da cidade, retomando a acessibilidade como direito fundamental de todos os cidadãos (SILVA, 2018; CORREIA, 2017). Portanto, a acessibilidade é um instrumento que possibilita a efetividade do direito à inclusão social, cidadã e do direito à cidade das Pessoas com Deficiência (PcD).

Desse modo, a acessibilidade se caracteriza como direito e garantia para o pleno e efetivo exercício dos demais direitos pelas PcD, um meio para enfrentamento dos mecanismos de preconceitos e de discriminações (capacitismo) direcionados a esse grupo social. Na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência³⁴ e de seu Protocolo Facultativo pela Assembleia Geral da ONU, a deficiência passou a ser juridicamente compreendida como algo socialmente produzido,

³⁴ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

ou seja, resultante da interação entre pessoas que possuem algum tipo de deficiência e as barreiras sociais, atitudinais e ambientais, que são os reais empecilhos da participação plena e efetiva delas na sociedade.

Por essa razão, o conceito de acessibilidade deve ser verificado de maneira ampla, para além das questões físicas e arquitetônicas, uma vez que o vocábulo expressa um vasto conjunto de dimensões, complementares e indispensáveis, para que exista um processo de efetiva inclusão nos diversos contextos.

Conforme Sasaki (2009), a acessibilidade pode ser categorizada em ao menos seis dimensões, que são: i) a atitudinal, que se refere à percepção do outro sem preconceitos e/ou discriminações; ii) a arquitetônica, que compreende a eliminação de barreiras físicas nos espaços e equipamentos urbanos; iii) a comunicacional, que trata da ausência de barreiras de comunicação interpessoal, escrita e virtual; iv) a instrumental, que se relaciona com a superação das barreiras nos instrumentos, utensílios e ferramentas de estudo, trabalho, lazer etc.; v) a metodológica, que corresponde à ausência de barreiras nas metodologias e técnicas de estudos, de trabalho, de ação comunitária, entre outros; vi) e, por fim, a programática que é relativa à eliminação de barreiras presentes nas políticas públicas, leis, decretos, portarias, normas, regulamentos etc. Para cada dimensão da acessibilidade existe uma barreira que deve ser transposta.

As barreiras são os obstáculos e comportamentos que limitam, impedem ou dificultam o acesso das PcD aos direitos à acessibilidade, à liberdade de “ir e vir”, à participação social, cidadã e a outros direitos³⁵. A existência de barreiras reforça a ideia arbitrária de que a deficiência é um problema, quando a verdade é que as necessidades das PcD são ignoradas na organização do

³⁵ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112764.htm

espaço urbano. A ineficiência da cidade em atender demandas referentes à acessibilidade parte de uma construção histórica da compreensão, social e política, sobre a deficiência e da dinâmica de desenvolvimento urbano em seus diversos âmbitos.

Nesse contexto, se torna urgente a alteração na postura do Estado em todas as esferas de poder e maior responsabilidade da sociedade no que se refere à promoção de ações de cidadania e de inclusão. Existindo a necessidade da elaboração de instrumentos de planejamento para a gestão pública, que tenham como objetivo proporcionar um espaço urbano inclusivo e que permita a acessibilidade e o pleno exercício do direito à cidade de todos os seus cidadãos.

Compreende-se que a inclusão é o processo pelo qual os sistemas sociais são adequados para toda a diversidade humana, com a participação das próprias pessoas na formulação e execução dessas adequações (SASSAKI, 2009). Os instrumentos de planejamento e gestão da cidade, se bem implementados, podem diminuir os conflitos referentes à qualidade de vida de seus habitantes, além de contribuir para a inclusão socioespacial das PcD e para a conquista da equidade de direitos, isto é, o reconhecimento que todos precisam de atenção, mas não necessariamente dos mesmos atendimentos.

Assim, compreende-se que a ausência de uma participação efetiva do Estado, no que se refere à elaboração e implementação da legislação e de políticas públicas que considere as diferentes demandas, pode aumentar de modo significativo a exclusão das PcD na sociedade. À vista disso, buscou-se analisar a contribuição do poder público estadual para a promoção, a garantia e a defesa de um espaço de acolhimento, permanência e a efetividade do direito à cidade das PcD no Estado do Paraná. A pesquisa documental realizada no Portal da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), em 2021, possibilitou localizar 100 documentos, entre Leis

estaduais e Indicações Legislativas, do período de 1988 a 2021, que tratam sobre os direitos desse grupo social.

A análise revelou uma evolução, quantitativa e qualitativa, nos textos legislativos voltados aos direitos das PcD. Inicialmente, na década de 1980, a legislação era escassa e foram encontradas apenas três leis sancionadas nesse período, que se apoiavam na compreensão médica e laboral sobre a deficiência. Nesse contexto, a instituição da Constituição de 1988 foi um marco que resultou em importantes avanços para a proteção dos Direitos Humanos de seus cidadãos. Os movimentos das Pessoas com Deficiência participaram ativamente e foram protagonistas nos debates da Constituinte. Os direitos garantidos nas áreas da educação, saúde, transporte, espaços arquitetônicos, entre tantos outros, resultaram das várias sugestões colhidas e encaminhadas aos deputados constituintes, frutos dos debates e das reuniões realizadas pelos diversos movimentos civis em todo o país (SIQUEIRA, 2010).

A discussão passou da opinião médica e laboral sobre a deficiência para o campo dos Direitos Humanos, políticos e civis na construção social das PcD. No Paraná, isso se reflete na década seguinte (1991-2000), com sete documentos, quando os textos legislativos passaram a demonstrar preocupação com as barreiras e a necessidade em superá-las, com ênfase às barreiras arquitetônicas e comunicacionais/ informacionais.

No entanto, é na década seguinte que ocorrem importantes conquistas e avanços nos direitos das PcD no cenário paranaense, movimento fortemente influenciado pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que ocorreu em 2007. Assim, o número de Leis ou Indicações Legislativas sancionadas no Paraná na década de 2001-2010, correspondeu a um total de 34 textos. Nesse período, apesar de serem relativamente novas em termos de

legislação, demandas ligadas à acessibilidade passaram a ser consideradas como política de estado e um caminho para a inclusão das PcD na sociedade. Ao mesmo tempo, começaram a surgir secretarias/órgãos de governo específicos para tratar dos assuntos das PcD.

Sasaki (2010) identifica problemas na criação de órgãos específicos, separados, para tratar de assuntos exclusivos das PcD em pleno século 21, questionando se eles estariam de acordo com uma sociedade igualitária. O autor acredita que essa postura evidencia o pensamento vigente do período, que objetivava integrar e não necessariamente incluir a PcD, e defende, ainda, que todas as secretarias do governo deveriam cuidar dos assuntos das PcD a partir das especificidades de cada uma (SASSAKI, 2010).

Observou-se também, nos textos legislativos, os termos utilizados, uma vez que as palavras são instrumentos importantes de luta política. A busca por novas expressões reflete a intenção de rompimento com as premissas médicas e laborais da deficiência, além de influenciar fortemente a definição e o tipo de alcance da política pública ou da legislação a ser aplicada no contexto das PcD e da acessibilidade.

As expressões encontradas na legislação paranaense para se referir às PcD sofreram mudanças ao longo do tempo. Anteriormente, se utilizavam expressões como: “pessoas deficientes”; “pessoas portadoras de deficiência”; “pessoas com necessidades especiais”; “portadores de necessidades especiais”, entre outras definições, que, atualmente, são consideradas expressões erradas, pois revelam o preconceito e a discriminação direcionados a esse grupo social. A expressão admitida mais recentemente é “Pessoa com deficiência” pois, contrariamente à “pessoa portadora”, “pessoa com deficiência” expressa que a deficiência faz parte do corpo e, principalmente, humaniza a denominação (LANNA JÚNIOR, 2010).

No último período analisado, entre 2011 e 2021, verificou-se o maior número de leis e indicações legislativas elaboradas, consistindo em 56 textos aprovados ao todo. É nesse período que surgiram Leis significativas para a garantia dos direitos das PcD. Em 2013, por exemplo, foi sancionada a Lei nº 17.555/2013³⁶, que institui “[...] as diretrizes para a Política Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”. A partir do ano de 2012, a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, Lei nº 12.764/2012, considerou, para todos os efeitos legais, as pessoas com TEA como PcD, o que influenciou o surgimento de leis específicas para esse grupo. No Paraná, foram aprovados 18 textos legislativos de 2013 a 2021 direcionados exclusivamente às pessoas com TEA.

O maior número de Leis direcionadas para a comunidade autista nesse período, também foi influenciado pelo aumento de diagnósticos. Segundo o Centers for Disease Control and Prevention (CDC)³⁷, agência nacional de saúde pública dos EUA, dados da realidade norte-americana mostram que a prevalência do TEA aumentou de 1 em cada 150 crianças, entre 2000 e 2002, para 1 em 68 crianças entre 2010 e 2012. Em 2020, a prevalência foi de 1 em cada 54 crianças. Esse aumento no número de pessoas diagnosticadas com TEA está relacionado à atualização na forma do diagnóstico, ao maior número de médicos especializados, à melhor difusão dos conceitos, à pesquisa e ao apoio dedicados a esse tema. O Brasil não possui dados oficiais sobre a quantidade e localização das pessoas com TEA, e, conseqüentemente, as políticas públicas e a legislação voltadas a esse público são

³⁶ Disponível em: https://web.archive.org/web/20220808234250/http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=40828&tipo=L&tplei=0

³⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.cdc.gov/ncbddd/autism/index.html>

capítulo 9 | O direito à cidade das pessoas com deficiência
um olhar sobre a legislação do Paraná

baseadas em estimativas. Segundo Paiva Jr.³⁸, que usou como base os cálculos do CDC, é possível que no país existam ao menos 4,84 milhões de autistas.

Em 2015, ocorreu outra significativa conquista, quando a Lei nº18.419 estabeleceu o Estatuto da Pessoa com Deficiência no Estado do Paraná³⁹. O objetivo do estatuto é garantir e promover “[...] o exercício pleno e em condições de equidade de todos os direitos humanos e fundamentais das pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania plena, efetiva e participativa”. Até então, as legislações e as políticas públicas eram descentralizadas e não necessariamente garantiam os direitos de todas as PcD. A Lei nº18.419/2015 preconiza, em seu art. 5º, como fundamentos da Política Pública Estadual para Promoção dos Direitos e Inclusão da PcD o respeito à dignidade e à independência desse grupo social, além do direito a não discriminação. O estatuto apresenta um salto qualitativo, pois promove a autonomia, a acessibilidade e a liberdade.

O estatuto considera a deficiência como algo externo à pessoa, pois ocorre da dificuldade de acesso encontrada na sociedade, o que reflete em desvantagens, que se transformam em diversas barreiras. Diante disso, se compreende que as barreiras e o preconceito estão estabelecidos e são problemas estruturais da nossa sociedade, cabendo ao estado e à população eliminar os obstáculos que impedem que a PcD viva de forma digna, participativa e com equidade de direitos. Assim, assegurar o direito à cidade para as PcD trata-se também de garantir o cumprimento da função social da cidade, que ocorre quando a gestão urbana proporciona qualidade de vida para sua população,

³⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.canalautismo.com.br/noticia/eua-publica-nova-prevalencia-de-autismo-1-a-cada-44-criancas-segundo-cdc/>

³⁹ Disponível em: https://web.archive.org/web/20220808235726/http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=46249&tipo=L&tplei=0

com amplo acesso aos bens e serviços, incluindo o acesso à moradia, ao transporte e à mobilidade urbana, direitos previstos na Constituição Federal do Brasil instituída em 1988.

Quando a gestão (federal, estadual ou municipal) considera a multiplicidade de seus cidadãos na elaboração e implementação de Leis e outros instrumentos, pode colaborar no direcionamento da população para a superação da discriminação e exclusão social, com vistas à acessibilidade e à efetiva inclusão das PcD. Segundo Quintão (2005), não podemos falar de inclusão sem falar sobre a exclusão social, de modo que leis e políticas públicas que se dizem inclusivas podem possuir princípios de exclusão.

Assim como exemplificado por Lombardi e Löwen Sahr (2014; 2015a; 2015b), que ao analisarem a efetividade das políticas públicas de habitação no município de Ponta Grossa/PR, concluíram que tais políticas promovem a exclusão das PcD, e não sua inclusão. Isso porque os conjuntos habitacionais com casas adaptadas construídas no município, em sua maioria, estão em locais distantes dos grandes centros urbanos e sem transporte público eficiente e acessível, o que dificulta o acesso dos moradores à saúde, educação e aos demais serviços. Portanto, as PcD que são atendidas por essa política de habitação, assim como os demais moradores, são excluídas do direito de vivenciar plenamente a cidade.

Essa exclusão também foi revelada por Santos (2021), que constatou em sua pesquisa o descumprimento das Leis e do planejamento urbano que garantem os direitos das PcD à adequação de todos os espaços na cidade de Londrina/PR. A autora concluiu que a cidade não está preparada para atender às especificidades da população que possui deficiência e proporcionar o seu deslocamento seguro e autônomo. De acordo com Santos (2021), é essencial a eliminação das

barreiras, além da articulação entre Leis, práticas e os conceitos de acessibilidade para a inclusão social e cidadã desse grupo social.

O atendimento às demandas referentes à acessibilidade nas cidades brasileiras, muitas vezes, se limita às soluções pontuais, realizadas de forma esporádica, e não avançam para um planejamento urbano que resolva os problemas de maneira definitiva e efetiva. Por essa razão, é essencial a revisão constante das práticas inclusivas, pois para que exista a inclusão não basta garantir a entrada das PcD em escolas, instituições, espaços públicos e privados, também é necessário a invenção de novas práticas, o que passa pela convivência com as diferenças e a discussão dos processos de exclusão social na cidade (QUINTÃO, 2005).

Harvey (2014) aponta que a reivindicação do direito à cidade equivale a reclamar o direito sobre o processo de como as cidades são organizadas e reorganizadas, se manifestando como um direito coletivo, que permite o exercício de um poder comum sobre o processo de urbanização, com liberdade. Segundo o autor, esse é um dos direitos humanos mais valiosos, ainda que menosprezado.

Dessa forma, não basta tratar da reforma urbana e do direito à cidade sem que essas pautas introduzam em suas bandeiras de luta a diversidade, em especial aquela que permita a inclusão das pessoas com deficiência. Nesse caso, o direito à cidade é perpassado pelo reconhecimento de questões específicas, capazes de garantir o bem-estar e a acessibilidade.

De modo propositivo, podemos apontar concretamente alguns caminhos. Primeiro é essencial compreender a complexidade do espaço urbano nas diferentes cidades brasileiras, para buscar o direito à cidade a partir da participação social e cidadã, pois os direitos das PcD no Brasil decorrem de um

intenso processo histórico de lutas e conquistas, e as políticas e a legislação voltadas a esse público são recentes.

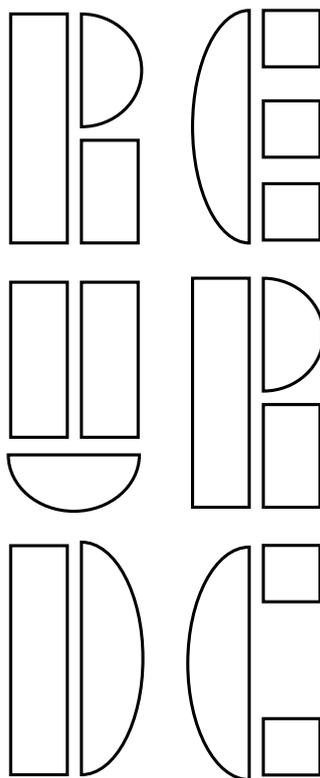
Outra questão fundamental é que a legislação deve sempre acompanhar os avanços sociais, tecnológicos, econômicos e culturais de uma sociedade, e assim considerar as especificidades de seus cidadãos. As normas dedicadas às PcD no Estado do Paraná, em sua maioria, são voltadas às adaptações arquitetônicas e urbanísticas. Para além disso, deve-se enfrentar também a omissão de soluções e direcionamentos para a superação da barreira atitudinal revelada pela pesquisa, que parte dos comportamentos e das atitudes da sociedade em relação às PcD.

Por fim, são necessários avanços na condução do estado nas questões relacionadas às PcD, pois a elaboração e implementação de políticas públicas e de legislações que possibilitem a inclusão de forma efetiva colaboram na luta contra o capacitismo. O que se reivindica, portanto, não são apenas adaptações e o acesso às diversas estruturas urbanas, mas sim direito amplo à acessibilidade nos diversos espaços, ou seja, o direito das pessoas com deficiência à cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

PARTE III

**Reforma urbana e
direito à cidade:**
elementos para uma
leitura crítica da
questão da moradia
na metrópole de
Curitiba



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 10

Precariedade habitacional e vulnerabilidade social na metrópole de Curitiba

KELLY MARIA CHRISTINE MENGARDA VASCO
ANA GABRIELA TEXEIRA
MADIANITA NUNES DA SILVA

Morar em condições precárias, com carência de serviços e infraestrutura e vulneráveis aos riscos ambientais por inundações, contaminações e deslizamentos de solo. Acordar muito cedo, pegar ônibus lotado, percorrer longas distâncias, desembarcar em terminais superlotados, fazer transbordo, enfrentar congestionamentos, pagar tarifas de transporte que comprometem parte significativa da renda, do tempo e da disposição física e mental no trajeto casa-trabalho e, no final do dia, refazer o mesmo percurso para voltar para casa, muitas vezes localizada num município diferente do que trabalha ou estuda. Essa é a vida de grande parte dos habitantes das metrópoles brasileiras em seus movimentos cotidianos em busca de serviços, equipamentos públicos, oportunidades de trabalho ou estudo (VACCARI; NUNES DA SILVA, p. 52, 2019).

Essa realidade, presente no dia a dia de parte significativa da população metropolitana, em especial a mais empobrecida, vulnerável e periférica, evidencia a relevância da questão da moradia para a compreensão dos desafios, obstáculos e possibilidades para a promoção da Reforma Urbana e do Direito à Cidade (metrópole). O espaço da moradia é o lugar onde se experimenta a vida cotidiana, com todos os conflitos e riquezas que atravessam a existência humana, e a partir do qual são estabelecidas as relações com os demais espaços da metrópole.

A produção dos espaços de moradia popular tem ocupado, historicamente, um lugar importante na metropolização de Curitiba (NUNES DA SILVA, 2012; BALISKI, 2019), interagindo com as condições de vida da sua população. A relação entre esses processos (a produção dos espaços de moradia popular e a metropolização) é caracterizada por um progressivo aprofundamento das desigualdades socioespaciais, vivenciadas

no cotidiano da população mais empobrecida e vulnerável. Tal processo é revelado pelos indicadores territoriais de precariedade habitacional e vulnerabilidade social e caracterizam as questões urbana e social na metrópole de Curitiba.

A precariedade habitacional relaciona-se a diferentes níveis de inexistência e carência das condições adequadas de moradia e deriva, dentre outros fatores, da negligência e/ou das políticas urbanas praticadas, potencializadas pela lógica neoliberal que tem conduzido a metropolização brasileira no século XXI. Além disso, é caracterizada por carências e inadequações, tais como a irregularidade fundiária, os domicílios improvisados e rústicos, a ausência de infraestrutura, o adensamento excessivo, a localização em espaços da cidade mal atendidos por serviços públicos e equipamentos sociais e/ou em áreas com vulnerabilidade social, risco geotécnico e ou social, entre outros. Além desses fatores, a promoção da moradia adequada relaciona-se a aspectos abstratos, como a promoção da saúde mental de seus moradores e a adequação cultural, por exemplo. Levando em conta os aspectos apresentados, é válido considerar que a precariedade habitacional impede o acesso a uma série de outros direitos, dentre eles o direito à cidade.

No Brasil vivencia-se um novo ciclo do capitalismo e das dinâmicas espoliativas dele derivadas, marcadas pelas reformas trabalhista, previdenciária, a lei do limite de gastos com as políticas públicas, o corte de programas sociais, que têm afetado o cotidiano das famílias empobrecidas desde o golpe parlamentar de 2016, e em conjunto restringem a expectativa das condições de vida da população, sobretudo o enfrentamento da pobreza e da precariedade habitacional.

No Município de Curitiba, polo da metrópole, entre 2015 e 2020, aumentou em 34% o número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, segundo registros do cadastro único,

indicando o agravamento da questão social e das inseguranças às quais estão expostas as famílias em situação de vulnerabilidade e risco. Considerando os 29 municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) um cenário similar é observado. Em 2014, 60.847 famílias estavam em situação de pobreza; em 2020 essas famílias somavam 39.537 e em 2022 contabilizavam 46.350⁴⁰. Em relação às famílias em situação de extrema pobreza, em 2014 elas contabilizavam 62.344, passando a somar 91.803 em 2020 e 131.555 em 2022. Assim, longe de indicar a redução da pobreza, esses números explicitam a piora das condições de vida da população empobrecida entre 2014 e 2022 que, de pobres passaram a compor os grupos em situação de extrema pobreza.

Quando somados os totais das famílias extremamente pobres em Curitiba e municípios do entorno, entre 2014 e 2022 observou-se um aumento de aproximadamente 57% das famílias em situação de extrema pobreza, sendo Curitiba o município que apresentou o aumento mais representativo em números absolutos. Esse número reproduz a histórica condição de desigualdade interna da cidade-polo da RMC, Curitiba, que revela uma de suas faces mais perversas pela articulação entre vulnerabilidade social e precariedade habitacional da população de baixa renda.

Parte do mesmo processo, o aumento da insegurança alimentar, em curso desde 2018, vinculado ao crescimento do desemprego, da inflação e do impacto do custo da cesta básica no orçamento das famílias mais pobres, aos quais se somaram os efeitos socioeconômicos da pandemia – com extinção de postos e precarização do trabalho e inatividade de milhares de pessoas –, sobrepuseram vulnerabilidades que afetaram mais determinados grupos sociais, como as mulheres, a população negra, os adultos com baixa escolaridade, os jovens de 18 a 24 anos de idade,

⁴⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>

explicitando os agravos e a desproteção social à qual está exposta a população empobrecida.

As desigualdades se expressam de forma mais intensa na escala intraurbana, sobretudo nas metrópoles, tendo a segregação espacial como importante característica da pobreza urbana e metropolitana, e condicionante da própria pobreza “uma vez que a diferenciação entre áreas intraurbanas, em termos de infraestrutura, segurança, disponibilidade de espaços públicos, entre outros, influencia os níveis de bem-estar de pessoas e famílias” (IPEA, 2015).

Por meio da análise do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), o *Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*⁴¹ oferece um panorama da vulnerabilidade e da exclusão social nas escalas metropolitana e intraurbana. Na consulta sobre a RMC, o IVS corresponde a 0,191, considerado muito baixo em relação a outras metrópoles brasileiras. Tomando como referência o IVS Infraestrutura Urbana em 2015, que analisa a presença de abastecimento de água, coleta de lixo nos domicílios e o tempo de deslocamento das pessoas até o trabalho, esse índice foi de 0,248, considerado baixo. O IVS atinge níveis mais deprimidos ao se observar a escala intraurbana nos municípios metropolitanos, onde regiões com média e alta vulnerabilidade coincidem com as que concentravam as favelas no final da década de 2000 (Figura 1).

⁴¹ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26406

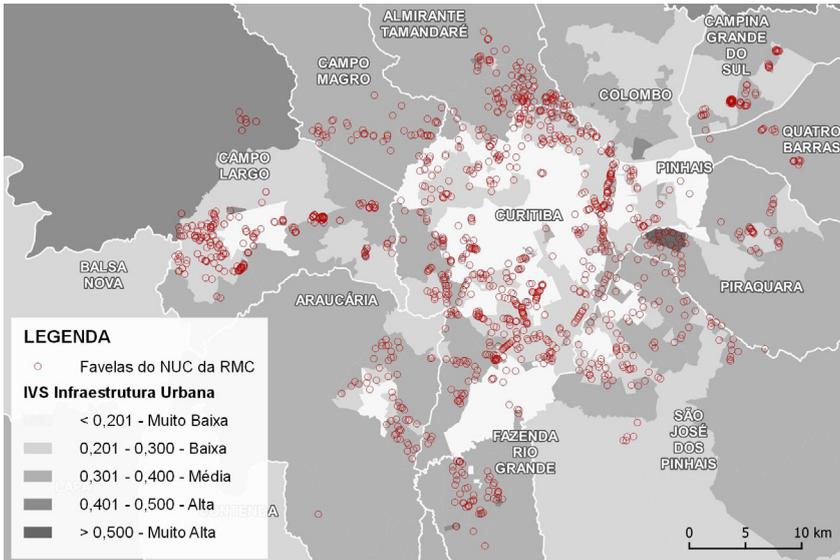
capítulo 10 | Precariedade habitacional e vulnerabilidade social na metrópole de Curitiba

Figura 1 - IVS Infraestrutura Urbana em 2015 e localização das favelas na metrópole de Curitiba no final da década de 2000

Fontes: IPEA (2015)⁴², Nunes da Silva (2012). Elaboração: as autoras.

No mapa que analisa as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) com a renda média dos ocupados (Figura 2), observou-se ainda que nas periferias onde se localizam as favelas metropolitanas situam-se também a população de mais baixa renda. Além disso, que nas favelas mais cêntricas de Curitiba, próximas a eixos de desenvolvimento econômico, como as Vilas Torres e a Parolin, áreas de extrema vulnerabilidade social estão próximas a áreas com alto padrão de renda.

⁴² Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>

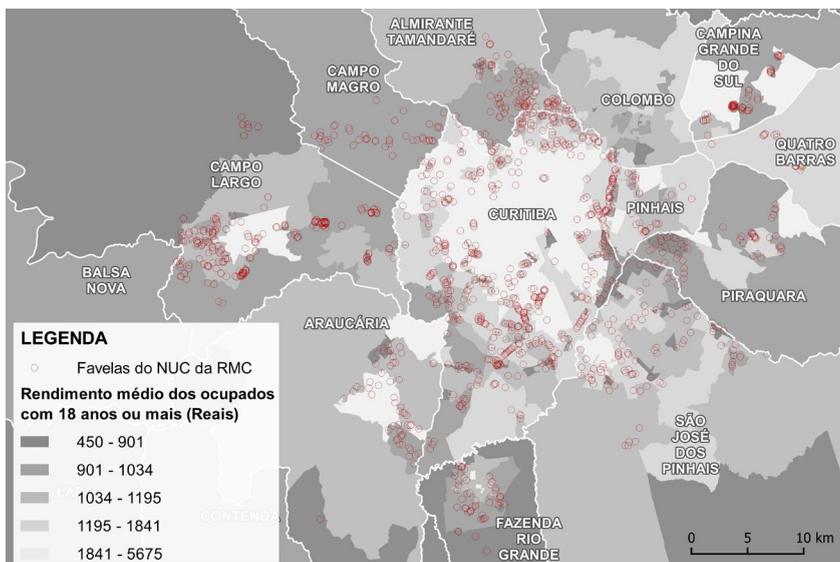


Figura 2 - Rendimento médio dos ocupados com 18 anos ou mais (reais) em 2010 segundo UDHS e localização das favelas na metrópole de Curitiba no final da década de 2000

Fonte: IBGE (2010), IPEA (2015)⁴³, Nunes da Silva (2012). Elaboração: as autoras.

Portanto, a precariedade habitacional e a vulnerabilidade social devem ser interpretadas como parte dos mesmos processos de apropriação espoliativa da renda do trabalho, da segregação do espaço urbano, da urbanização de baixos salários, enfim, do projeto lucrativo de produção espacial que marca as metrópoles brasileiras nas últimas décadas e que tem conduzido as políticas urbana e habitacional em Curitiba (SÁNCHEZ, 1997; NUNES DA SILVA *et al.*, 2021).

O modelo de urbanização brasileiro, a desvinculação da questão habitacional do regime de composição salarial no país, bem como a falta de prioridade de políticas públicas para a população residente nos espaços de moradia popular, que no caso

⁴³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>

de Curitiba são agravados pela inexistência de políticas efetivas de urbanização de favelas e de controle das dinâmicas fundiária e imobiliária (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021), são responsáveis pela desigualdade e a segregação socioespacial. Além disso, evidenciam que a população metropolitana empobrecida sofre a sobreposição de vulnerabilidades sociais e precariedades habitacionais, que mantêm o histórico e arcaico padrão de desenvolvimento brasileiro, no qual a riqueza socialmente produzida não é distribuída entre as classes sociais, sobretudo, à classe trabalhadora.

Tais desigualdades se manifestam em escala metropolitana e explicitam os desafios das políticas públicas municipais e metropolitana. Em alguns municípios a proporção de domicílios em favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares é elevada, conformando um quadro que revela a centralidade das questões habitacional e urbana. Conforme Nunes da Silva (2012), no final da década de 2000, em Piraquara, 40,39% dos domicílios estavam situados nesses assentamentos, em Almirante Tamandaré somavam 19,14%, em Campina Grande do Sul correspondiam a 18,04% e em Campo Largo contabilizavam 11,77%. A autora destaca ainda que o tratamento fragmentado da questão habitacional na metrópole de Curitiba é responsável pelo aprofundamento da precariedade e da vulnerabilidade existentes, em função da assimétrica capacidade institucional dos municípios de enfrentar, de maneira isolada, tal problemática, para além da questão constituir um fenômeno que é, de fato, metropolitano.

Os municípios com maiores proporções de domicílios em espaços informais de moradia em 2010 – Piraquara, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Campo Largo – apresentaram em 2015 taxas médias (a maioria) e altas de infraestrutura urbana, segundo o IVS (2015), nas UDHs que

concentram as favelas (Figura 1), comprovando o agravamento do quadro de precariedade habitacional apontado por Nunes da Silva (2012) em relação aos dados analisados na década anterior.

As formas como essa precariedade se apresenta se relacionam também às características das regiões nas quais esses espaços de moradia popular estão localizados. No final da década de 2000, 58% das favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares da metrópole de Curitiba estavam situados em Áreas de Preservação Permanente e 16% em Áreas de Preservação Ambiental (NUNES DA SILVA, 2012, p. 211), comprovando que os espaços mais sujeitos a riscos e menos atrativos para o mercado imobiliário são os que sobram como alternativa para a solução habitacional da população empobrecida e vulnerável. São esses também os espaços mais afetados pelos riscos de acidente ambiental e os impactos das mudanças climáticas.

Deve-se destacar, no entanto, que além de espaços marcados pela precariedade, a vulnerabilidade social e a sujeição a riscos, esses espaços de moradia popular são também de intensa interatividade coletiva, trocas afetuosas, solidariedade, reciprocidade, laços de vizinhança, amizade e parentesco, espaços de sonho e luta. Nesse sentido, tais predicados, além de ressaltarem a importância de considerá-los como espaços legítimos de vida da população mais pobre, iluminam os caminhos para a construção de uma metrópole na qual o bem-estar e a felicidade sejam experimentados por todos os grupos sociais, pautando, dessa forma o direito à cidade (metrópole), que ainda está por ser construído no dissenso e na tessitura da vida cotidiana nesses territórios populares.

BOX V

Despejos e ameaças na Região Metropolitana de Curitiba

Daisy Carolina Tavares Ribeiro

As múltiplas crises que atualmente nos atravessam – econômica, social e da pandemia da Covid-19 – afetam desigualmente a população e os territórios, sendo que quem sofre os piores impactos são as populações mais pobres. Esse cenário, somado à paralisação de políticas estruturais e ausência de políticas emergenciais efetivas em todos os níveis da Federação, voltadas às pessoas e famílias mais impactadas, tem resultado no aumento de pessoas em situação de rua, pessoas incapazes de pagar seu aluguel e que necessitaram buscar uma moradia em ocupações informais por moradia. Muitas dessas famílias sofreram ou estão ameaçadas de sofrer remoção.

O aumento de novas ocupações e despejos, embora visível, é difícil de dimensionar do ponto de vista dos dados oficiais. Além das reiteradas negativas do governo federal à realização do censo – ultimamente possibilitado devido à determinação judicial – temos também um déficit de diagnóstico em nível local. O Município de Curitiba realizou diagnóstico para o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária⁴⁴, em 2020, baseado boa parte em dados do Censo de 2010 – mais de uma década anterior – e diagnóstico comunitário de 2014. Quanto aos assentamentos irregulares, obtiveram dados da COHAB-CT de 2019, e assim o documento aponta que haveria 453 assentamentos irregulares, divididos em 359 ocupações espontâneas e 94 loteamentos clandestinos. Nestes, 87% teriam renda familiar de até R\$ 1.800,00, se somados também os que não possuem qualquer renda (5%). Ainda, afirmam que: “Nos últimos dez anos surgiram cinco novas ocupações: 29 de

⁴⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://ippuc.etools.com.br/storage/uploads/492da03d-81b9-410c-9354-f5052c1e5066/ps - habitacao - minuta.pdf>

BOX V

outubro e Espaço Verde na Regional Tatuquara; Nova Primavera, Tiradentes e Vinte e Nove de Março na Regional CIC". Contudo, vê-se que o Plano Setorial, elaborado em 2020, não deu conta das novas ocupações que surgiram durante a pandemia.

Sem dados oficiais, é um desafio estimar a quantidade de famílias ameaçadas de remoção ou que já sofreram despejo em Curitiba e demais municípios da região metropolitana desde o início da pandemia. Iremos indicar alguns dados disponíveis, contudo, nos permite uma aproximação à realidade, ainda que ressalvada a grande subnotificação existente.

A Campanha Despejo Zero, iniciativa colaborativa integrada por mais de 175 entidades e movimentos sociais, é fonte relevante. Por intermédio do Grupo de Trabalho de Mapeamento da Campanha, que realizou um mapeamento dos despejos e ameaças no Paraná entre 2020-2021⁴⁵, se identificou que, entre março de 2020 até 31 de maio de 2022, foram mais de 1.716 famílias despejadas no Paraná e 4.350 famílias estão sob ameaça de remoção. Este número é bastante subnotificado, sendo que o número real é muito maior. Muitas das remoções efetivadas se deram de forma administrativa, sem ordem judicial.

Jornais e mídias locais alternativas, bem como organizações de defesa do direito à moradia, têm registrado a ocorrência de despejos na metrópole de Curitiba⁴⁶, como das ocupações Nova Guaporé (CIC/Curitiba), Monte da União (Almirante Tamandaré) e Nova Caiuá (CIC/Curitiba), muitos lastreados de grave violência contra os ocupantes e todos marcados pela patente falta de alternativa de moradia adequada às famílias, o que consiste em violação de seu direito e flagrante descumprimento do Pacto Internacional dos

⁴⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://uploads.strikingly-cdn.com/files/3f2fcb57-a3dc-4b5d-9e24-fa5063b58688/Balan%C3%A7o%20CDZ%20-%20maio%20de%202022.pdf?id=3912769>

⁴⁶ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2021/12/PanoramaConflitos_2019-2020.pdf

BOX V

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Resolução nº 10/2018 do CNDH, dentre outras normativas. Tem havido também remoções forçadas, pelos órgãos de segurança, imediatas ao momento da ocupação, como no caso recente no bairro Umbará, em Curitiba.

Houve também remoções parciais na comunidade Santa Cruz (Araucária), Caximba (Curitiba) e em área nova conjugada à Costeirinha (São José dos Pinhais). Outras novas áreas de ocupação, como as comunidades Tiradentes 2 (CIC/Curitiba), Marielle Franco (Tatuquara/Curitiba), Povo Sem Medo (Campo do Santana/Curitiba), estão atualmente sob ameaça. Quanto às áreas sob ameaça, há em alguns casos processos importantes de mediação judicial ocorrendo via Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná e CEJUSC Fundiário, como no caso da comunidade Nova Esperança (Campo Magro), entre outras (RIBEIRO; RIBEIRO, 2021).

A Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra da Polícia Militar do Paraná (Coorterra), que recebe os pedidos de cumprimento de ordens judiciais de remoção, identifica um total de 50 áreas urbanas ocupadas com processo judicial em trâmite no órgão referentes à RMC (março, 2022), cinco delas surgidas após a pandemia.

Cidade-modelo de exclusão

Os tratamentos de prevenção e solução de conflitos fundiários por parte do poder público perpassam necessariamente por iniciativas que garantam o direito à moradia adequada. Embora seja absolutamente significativo o desmonte das políticas em nível federal, é certo que a postura do gestor municipal ainda assim pode ter considerável impacto. Contudo, a Prefeitura de Curitiba permanece com um modelo de ausência de políticas públicas de

BOX V

habitação às classes de mais baixa renda⁴⁷, bem como negando o direito à regularização fundiária plena, mesmo de comunidades consolidadas.

Importantes instrumentos urbanísticos não são postos efetivamente em prática – como as Zonas Especiais de Interesse Social⁴⁸, nem sequer se aplicam localmente os diversos instrumentos da Lei nº 13.465/2017⁴⁹, da REURB. Inexistem também iniciativas de mediação por parte do poder público municipal, a despeito da previsão legislativa do art. 34 da Lei 13.465/2017. Mesmo a disponibilização de aluguel social para famílias que sofram despejo – medida paliativa mínima – continua sem implementação, a despeito da existência da Lei municipal nº 14.700/2015⁵⁰. Não existe, portanto, lacuna legislativa para garantir direitos à população que mais necessita, mas falta vontade política para garantir recursos para tanto.

É válido destacar que em vários casos a assistência social e mesmo a COHAB-CT foram chamadas a acompanhar as remoções – contudo, sem políticas públicas estruturadas, a oferta às famílias foi em geral uma não oferta: a inclusão na fila da COHAB-CT. A promessa de uma suposta moradia futura, além de não garantir a necessária solução no presente, tampouco se efetivará em curto prazo, eis que a COHAB-CT não tem produzido nos últimos anos

⁴⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://www.mobilizacuritiba.org.br/2020/09/29/manifesto-por-uma-secretaria-municipal-de-habitacao-edesenvolvimento-urbano/>

⁴⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.sistemas.cohapar.pr.gov.br/PEHISPUBLICO/listaFormMunicipio.php>

⁴⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-pl.html>

⁵⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1470/14700/lei-ordinaria-n-14700-2015-autoriza-a-criacao-define-criterios-diretrizes-e-procedimentos-para-o-programa-de-aluguel-social-no-municipio-de-curitiba-e-estabelece-a-concessao-de-beneficio-financeiro-mensal-para-cobertura-de-despesas-com-moradia-de-familias-de-baixa-renda-na-forma-que-especifica>

BOX V

alternativa habitacional à população que ganha até três salários mínimos ao mês de renda familiar.

Por outro lado, conforme dados do IBGE de 2010, há 46.898 domicílios vazios no município, assim como 3.220 lotes vazios ou subutilizados de mais de 1.000 metros quadrados somente em áreas aptas para habitação, representando 29.237.312 m² que poderiam servir como moradia e aplacar o grave déficit habitacional⁵¹, como afirma o IPPUC. A gestão municipal, contudo, não aposta na utilização dos vazios urbanos e cumprimento da função social da propriedade. Diante desse cenário, importantes iniciativas têm se articulado localmente para pleitear, em escalas territoriais amplas, como nos níveis estadual e federal, o fim dos despejos, diante da completa ausência de medidas que garantam a segurança na posse e o direito à moradia adequada das famílias, como veremos a seguir.

Articulação local por Despejo Zero

Em 17 de março, centenas de pessoas, articuladas em torno da Campanha Despejo Zero, Núcleo Paraná, encheram as ruas do centro de Curitiba, passando à frente de diversos órgãos públicos, para reivindicar – em consonância com atos nacionais – a prorrogação da medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, que havia mantido a suspensão das remoções coletivas.

O núcleo local da Campanha Despejo Zero tem reunido movimentos sociais diversos: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Movimento Popular por Moradia

⁵¹ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://ippuc.etoools.com.br/storage/uploads/492da03d-81b9-410c-9354-f5052c1e5066/ps_-_habitacao_-_minuta.pdf

BOX V

(MPM), Movimento dos Trabalhadores por Direitos (MTD), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), União de Moradores e Trabalhadores (UMT), ARPINSUL, movimento Casa de Passagem Indígena, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Frente Nacional de Luta Campo e Cidade (FNL), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e outros, além do apoio de entidades.

No dia 13 de abril de 2022, mais de 2.500 pessoas, de cerca de 70 comunidades do MST e 10 ocupações urbanas da RMC, foram às ruas em Curitiba na Jornada de Luta por Terra, Teto e Trabalho, reivindicando soluções coletivas para a regularização das áreas, mapeamento social comunitário por intermédio da UFPR e “despejo zero” em 2022.

Em junho, no dia 23, foi realizado novo ato, frente ao novo prazo de vencimento da decisão do STF e o pedido de prorrogação realizado pelo partido autor e os amigos da corte⁵². No dia, mais de 4.000 pessoas se uniram para denunciar que, num cenário árido de desmonte de políticas que garantam o direito à moradia, à terra e ao território, a manutenção das famílias nas áreas onde habitam é essencial.

⁵² Disponível em: <https://web.archive.org/save/www.brasildefato.com.br/2022/06/24/despejo-zero-ato-reune-quatro-mil-manifestantes-em-curitiba-pr>

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 11

**Direito à cidade e à moradia para as
mulheres de Curitiba**

KAMILA ANNE CARVALHO SILVA
ELISA DA COSTA SIQUEIRA

O espaço urbano vivido pelas mulheres é qualitativamente distinto do dos homens. A articulação das relações de classe, raça e gênero coloca a mulher trabalhadora, principalmente a negra, em especial condição de vulnerabilidade nas cidades. Assim, apesar de estarem sempre na dianteira da luta por condições dignas de moradia, elas estão especialmente afastadas do direito à cidade e à moradia. Este capítulo busca evidenciar a exclusão das mulheres de Curitiba desses direitos, refletir sobre a política habitacional do município como reprodutora dessas desigualdades e traçar pistas para seu enfrentamento por meio da referida política. Para tanto, inicia-se pela apresentação da divisão sexual do trabalho e seu papel na produção e reprodução do espaço urbano.

A moderna divisão sexual do trabalho, essencial ao processo de acumulação contínua do capital, atribui às mulheres o trabalho reprodutivo e de cuidado e identifica o espaço doméstico como o local de sua realização. Aos homens confere o trabalho produtivo, que se realiza no espaço público. Daí estabelecem-se falsas dicotomias entre espaço público e privado, trabalho produtivo e reprodutivo, masculino e feminino (FEDERICI, 2019; VALDIVIA, 2018).

Contudo, quando se observa o cotidiano das mulheres trabalhadoras brasileiras, especialmente das mulheres negras e de menor renda, fica evidente que tal divisão nunca se materializou completamente. Isso porque elas exercem atividades produtivas e geradoras de renda, muitas vezes cumprindo o papel de arrimo de família, e porque o trabalho reprodutivo não se limita ao espaço privado.

A divisão sexual do trabalho impacta nas condições de fruição e participação na cidade. Por acumularem os trabalhos de cuidado e geradores de renda, as mulheres se deslocam de forma complexa, realizando trajetos curtos e numerosos. A dupla jornada de trabalho combinada ao menor acesso a emprego e renda,

especialmente no caso das negras, implica em maior utilização de transporte coletivo e realização de deslocamentos a pé. Portanto, é necessário que haja condições para esses deslocamentos, como a existência e localização acessível de infraestrutura urbana de qualidade para a realização do cuidado.

A responsabilidade pelo trabalho reprodutivo acarreta uma relação qualitativamente distinta com a casa, o bairro, a vila e os locais ligados à reprodução da vida. Para as mulheres, a casa pode significar a garantia de proteção e abrigo à família, especialmente para os filhos e filhas. A residência também é, por vezes, principalmente para as de baixa renda, o local da realização do trabalho gerador de renda (OLIVEIRA; BARBOSA; FERREIRA, 2008).

Como reflexo da ideia de que o espaço público não pertence às mulheres, sua circulação pela cidade é marcada pela violência, sobretudo o assédio, especialmente no caso das negras e/ou jovens. As mulheres, via de regra, têm medo de circular na cidade sozinhas, principalmente à noite, e alteram trajetos ou deixam de realizá-los em função disso (SILVA, 2021). Tais barreiras corporais e emocionais são uma das sete limitações da mobilidade cotidiana das mulheres apresentadas por Paola Jirón (2017), sendo as demais: a) financeiras, como custos de passagens; b) físico-espaciais, como a distância das atividades e o estado das calçadas; c) organizacionais, como a gestão de tempo e a conciliação com os horários de trabalho remunerado; d) temporais, referentes ao impacto do dia, noite, estações, duração das viagens e horários dos serviços na mobilidade; e) de habilidade, como saber dirigir um carro, pedalar ou fazer reparos; e f) tecnológicas, pela falta de conhecimento e acesso às tecnologias para facilitar trajetos ou supervisionar as tarefas de cuidados delegadas ao sair de casa.

Essas limitações formam uma cadeia de exclusões a partir da divisão sexual do trabalho: tendo que cuidar da casa e de outras pessoas, as mulheres têm menos acesso à educação, ao mercado

de trabalho e, conseqüentemente, à renda. Por isso, não enfrentam apenas limitações financeiras em sua mobilidade, mas também: as físico-espaciais, já que a baixa renda só permite acesso à moradia em áreas periféricas; as de habilidade, pela falta de dinheiro e de tempo para aprender a dirigir; as temporais, pelo tempo gasto para acessar às áreas periféricas onde moram com meios de transporte mais demorados, já que não acessam o privado; e as tecnológicas, pois não conseguem comprar aparelhos, pagar pacotes de Internet, e nem ter tempo para aprender a manuseá-los.

Se direito à cidade é compreendido como a possibilidade de realização das atividades cotidianas no espaço urbano, a priorização do valor de uso e a apropriação de espaços e tempos, de forma que se participe da construção da cidade, essa reflexão a respeito dos impactos da divisão sexual do trabalho no cotidiano das mulheres na cidade mostra que as mulheres têm sido excluídas desse direito (LEFEBVRE, 2001). Elas não conseguem realizar as atividades cotidianas no espaço urbano porque o espaço público não é planejado para atender às atividades reprodutivas impostas a elas. O valor de uso não é priorizado, mas sim o de troca, já que o trabalho produtivo e o deslocamento de casa até o trabalho são levados em consideração no planejamento da configuração espacial e do transporte público, mas o trabalho reprodutivo é invisibilizado. As apropriações do tempo e do espaço são limitadas, já que o que define como as mulheres vão efetivá-las são as responsabilidades domésticas e de cuidado.

Essas considerações gerais sobre o cotidiano das mulheres entre a casa e cidade não permitem concluir, no entanto, que a experiência feminina na cidade é homogênea. Fatores como tamanho e configuração familiar, idade, relações de trabalho, acesso à renda, condições de saúde, local de moradia, entre outros, além dos recortes de classe e raça já indicados, produzem espaços vividos diversos para diferentes perfis de mulheres.

Nesse sentido, refletir a respeito da garantia do direito à cidade e à moradia em Curitiba, a partir do cotidiano feminino, passa por evidenciar como a desigualdade de gênero, articulada às desigualdades sociais e raciais, se territorializa na metrópole e quais lugares da cidade são designados para quais mulheres. Um exemplo são os distintos perfis de mulheres responsáveis pelos domicílios, identificados no Município de Curitiba.

Destacam-se ao menos dois grupos de características opostas. O primeiro é composto por mulheres que vivem em bairros com baixos índices de precariedade, bem servidos por serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, localizados na região central da cidade. Trata-se de mulheres brancas com maior acesso à renda, que compõem famílias menores, notadamente com menos filhos pequenos, e que vivem em domicílios com condições adequadas de habitabilidade. Esse grupo pode dedicar menos tempo ao trabalho reprodutivo que o segundo, já que a maior disponibilidade de renda lhe permite comprar mais eletrodomésticos e refeições prontas ou pré-preparadas, além de pagar outras mulheres para realizar parte do trabalho doméstico em suas casas (SILVA, 2021).

Por outro lado, o grupo composto pelas mulheres de baixa renda vive em bairros com altos índices de precariedade, localizados em sua maioria na região sul do município. Elas compõem famílias maiores, com mais filhos na primeira infância, e residem em regiões com infraestrutura precária, maior dificuldade de acesso ao transporte coletivo e a outros serviços e equipamentos urbanos, e em domicílios com piores condições de habitabilidade. Esse grupo se locomove mais a pé e utiliza mais o transporte público que o primeiro, mas vive em regiões que não são diretamente atendidas pelo Sistema BRT (Bus Rapid Transit). A combinação desses fatores lhes impõe uma carga maior de trabalho reprodutivo tanto em casa, pelas menores condições

de desenvolvê-lo e dividi-lo e pela necessidade de atender mais pessoas, quanto na cidade, pela necessidade de percorrer maiores distâncias utilizando modais mais demorados. Apesar da maior parte das mulheres desse perfil ser branca, a maioria das negras responsáveis pelo domicílio no Município de Curitiba está nesse grupo (SILVA, 2021), que está evidentemente mais excluído dos direitos à cidade e à moradia do que o primeiro.

Outro exemplo é o perfil, em Curitiba, das mulheres beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Faixa 1, que atendia à população de baixa renda. A partir de dados levantados entre 2011 e 2014, notou-se que as mulheres beneficiárias e suas famílias enfrentavam condições mais precárias de vida que os homens beneficiários. As famílias de chefia feminina eram maiores, compostas por mais pessoas menores de idade, e possuíam rendimentos significativamente menores que as masculinas. As chefes de família tinham, em regra, baixa escolaridade e a taxa de trabalhadoras do mercado informal era alta. Pouco menos da metade era a única fonte da renda familiar, e sua renda média nunca alcançou o salário mínimo vigente no período em questão (SILVA, 2021).

Com base nesses perfis entende-se que a exclusão material dos direitos à cidade e à moradia em Curitiba se verifica principalmente nas mulheres empobrecidas da região sul da cidade, chefes de família, com grandes famílias e mais pessoas sob seus cuidados, baixa escolaridade e pouco acesso a trabalho formal. Além disso, as curitibanas negras têm maior probabilidade de compor esse grupo do que as brancas. Na dimensão material, essas mulheres não têm acesso a equipamentos, infraestrutura e serviços urbanos e moram em uma casa com baixa habitabilidade e de localização inadequada, indicando a falta de pelo menos três dos sete elementos do direito à moradia elencados pela ONU (ROLNIK, 2012). Também estão distantes do direito à cidade,

já que enfrentam dificuldades para ir aos locais necessários ao desempenho de suas atividades cotidianas.

Com base nesses dados, pode-se afirmar que as mulheres curitubanas, principalmente as que se encaixam no perfil anteriormente descrito, estão excluídas dos direitos à cidade e à moradia. Diante desse quadro, o que o poder público tem feito para enfrentar essas exclusões no município? As condições sob as quais as mulheres desenvolvem seu cotidiano na articulação entre casa e cidade, acumulando trabalhos produtivos e de cuidado, geram demandas às políticas públicas urbanas. Quanto à política habitacional, destaca-se que, sendo a casa o local atribuído às mulheres pela divisão sexual do trabalho, as condições de moradia delas afetam profundamente sua capacidade de acesso e fruição da cidade (SILVA, 2021). A exclusão do direito à moradia das mulheres compromete a garantia de necessidades materiais para si e sua família e reforça uma posição de subordinação e dependência social em função de seu gênero⁵³.

Dessa forma, para que as políticas urbanas e habitacionais possam avançar na garantia do direito à cidade e à moradia das mulheres, é essencial que considerem a relação qualitativamente diferente delas com a casa e a cidade. Quando são desenvolvidas e executadas sem essa diferenciação, reproduzem as dicotomias público/privado, trabalho produtivo/reprodutivo, masculino/feminino, reforçando desigualdades de gênero no espaço urbano (TAVARES, 2008).

O balanço da principal política habitacional desenvolvida em Curitiba a partir dos anos 2000, o PMCMV, evidencia uma observação limitada à dimensão de gênero. A execução do PMCMV no município atingiu o objetivo institucional definido nacionalmente, a partir de 2012, de priorizar o

⁵³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.refworld.org/es/docid/531863144.html>

atendimento das mulheres chefes de família na Faixa 1. O levantamento de dados sobre 14 dos 30 empreendimentos da Faixa 1 contratados em Curitiba entre 2009 e 2013 indicou que 86,11% das(os) beneficiárias(os) titulares foram mulheres responsáveis por seu domicílio. Sem a política federal de subsídios para financiamento de habitações de interesse social (HIS) estabelecida pelo programa, seria impossível às beneficiárias acessar à casa própria, considerando que a média de sua renda mensal era abaixo de R\$ 500,00. Além disso, a preferência de titularidade feminina em políticas de HIS, anterior ao PMCMV e incorporada por ele desde seu início, reduziu a vulnerabilidade da posse das beneficiárias, protegendo-as da perda da moradia para seus companheiros ou ex-companheiros (SILVA, 2021).

Apesar disto, a execução do PMCMV seguiu a tendência de periferização e segregação da moradia popular que o caracterizou. A localização dos empreendimentos Faixa 1, construídos em novas frentes de expansão urbana, ignorou as necessidades e o tempo de deslocamento imposto às beneficiárias para a realização dos trabalhos de cuidado e gerador de renda. Em entrevistas realizadas em 2021, moradoras do Conjunto Parque Iguaçu III, situado no extremo sul de Curitiba, relataram que sua localização dificultava o acesso a emprego e renda. Isso é especialmente grave para as beneficiárias, considerando a maior vulnerabilidade feminina ao desemprego, subemprego e emprego precário. As entrevistadas também mencionaram sentir medo de transitar a pé na região do empreendimento, devido à ocorrência de roubos e furtos, o que denota a sensação de insegurança delas relacionada à localização da moradia (SILVA, 2021). Assim, o PMCMV reproduziu a exclusão do direito à cidade das mulheres e não ofereceu a localização adequada essencial à sua fruição do direito à moradia.

A não articulação entre a execução do PMCMV Faixa 1 e a política urbana de Curitiba resultou também na construção de infraestrutura urbana após a dos empreendimentos, além da sua insuficiência para atender às demandas dos moradores, evidenciando-se principalmente o acesso precarizado aos serviços de saúde e transporte público. Além disso, a falta de qualidade arquitetônica das habitações gerou vários problemas construtivos e sua tipologia se baseou apenas na família nuclear moderna típica (pai provedor, mãe dona de casa e filhos), não atendendo a outras configurações familiares. Ademais, no caso das beneficiárias oriundas de processos de remoção/relocação de favelas, destaca-se que houve um tensionamento de suas redes de convivência e solidariedade (SILVA, 2021). Dessa forma, as condições de moradia derivadas do PMCMV resultaram em maior carga de trabalho reprodutivo imposta às beneficiárias, que precisam fazer deslocamentos maiores, custando mais dinheiro e tempo, para utilizar serviços públicos para si e sua família. Além disso, deixaram de contar com redes de apoio para dividir o trabalho de cuidado e passaram a ter mais trabalho doméstico por causa dos problemas construtivos. Isso implica na limitação da apropriação feminina de tempos e espaços, reproduzindo sua exclusão do direito à cidade.

Outra dimensão da desigualdade de gênero desconsiderada foi o menor ingresso de renda feminino. Mesmo com a política de subsídios, o rendimento das famílias beneficiárias, especialmente as femininas, é tão baixo que a maioria delas não consegue fazer frente às prestações do imóvel. Soma-se a isto as contas de água e luz, além do condomínio, para as famílias que residem em empreendimentos verticais. Dessa forma, apesar da política de preferência de titularidade, o PMCMV garantiu apenas a posse precária da moradia para suas beneficiárias prioritárias, já que a partir da terceira parcela atrasada o imóvel pode ser

retomado pela Caixa Econômica Federal (SILVA, 2021). Ou seja, nem a segurança da posse e o custo acessível da moradia foram atendidos, afinal, indicando que não houve de fato priorização das mulheres e, portanto, que o PMCMV não atendeu nenhum dos elementos do direito à moradia das mulheres.

Para enfrentar as exclusões das mulheres do direito à cidade e à moradia, a política habitacional de Curitiba deve ser articulada com a política urbana, e não pensar a casa isolada da cidade, como tem feito. Deve incorporar as atividades de cuidado no planejamento, preparando o espaço para que a responsabilidade que pesa sobre as mulheres seja compartilhada com os homens e entre famílias, estado e setor privado (VALDIVIA, 2018). Deve considerar sua diversidade e priorizar as mais vulneráveis: negras, empobrecidas, chefes de família, com muitos dependentes e habitantes de áreas periféricas da região sul. Precisa olhar para a cidade e as relações construídas pelas comunidades e respeitá-las, partindo delas e não de uma planta-tipo pronta, priorizando o valor de uso ao elaborar soluções arquitetônicas adequadas à sua cultura e cotidiano e implantando as habitações em locais servidos de equipamentos e serviços, como áreas urbanizadas do município que possuem lotes ou construções ociosas. Além disso, o custo tem que ser acessível para além do preço da habitação, abrangendo também taxas de condomínio, água, luz etc., e a utilização dos recursos deve ser decidida pela população atendida, não pelas construtoras.

Em suma, devem ser elaboradas políticas urbanas e habitacionais que superem a divisão sexual dicotômica do espaço urbano, considerem a inserção urbana das habitações, reflitam sobre a diversidade de sujeitos que precisam ser atendidos e quais devem ser priorizados, e permitam o compartilhamento da responsabilidade pelas atividades reprodutivas. Senão, continuarão reproduzindo desigualdades como de gênero e raça no acesso ao direito à cidade e à moradia.

CAPÍTULO 12

**Produção habitacional via
mercado e direito à cidade
na metrópole de Curitiba**

FABIANA MORO MARTINS
FERNANDA ANDRADE DOS SANTOS
PATRICIA BALISKI

Este texto aborda a produção da habitação pelo mercado imobiliário na metrópole de Curitiba durante a última década, com foco nos produtos voltados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e/ou ao segmento econômico, sob o viés da sua ineficiência na promoção do direito à cidade. Foi analisada a produção do espaço nos municípios de Curitiba, São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande, que concentraram a maior oferta de produtos voltados ao PMCMV na metrópole de Curitiba.

Conforme mencionado em capítulos anteriores, o estudo da produção de habitação é essencial para compreender a estruturação da metrópole e sua dinâmica socioespacial. A análise da produção do espaço revela processos que se entrelaçam, se relacionam e se transformam, como metropolização, periferação, segregação, fragmentação, valorização, capitalização, financeirização, despossessão, entre outros. Esses processos e seus efeitos territoriais são intrínsecos à produção capitalista do espaço, mas tomaram uma outra proporção no Brasil a partir dos anos 2010, especialmente durante o *boom* imobiliário que ocorreu no início da década.

O crescimento do setor imobiliário no país, decorrente do bom momento econômico interno, se intensificou após a crise financeira internacional de 2008, em consequência das políticas anticíclicas promovidas na esfera federal. A participação do Estado no processo de fortalecimento do setor fica visível através da instrumentalização promovida pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), a partir do final dos anos 1990, que culminou com a abertura de capital das grandes incorporadoras nacionais nos anos 2000 e com o lançamento do PMCMV em 2009, que viabilizou a concessão de crédito imobiliário para famílias com renda até 10 salários mínimos (MARTINS, 2020). O PMCMV reforçou e tornou ainda mais lucrativa a produção da *habitação social de mercado*, que vinha se constituindo desde 2004 e se

caracteriza por uma junção dos conceitos de *habitação social* (destinada à população de baixa renda que precisa de subsídios) e *habitação de mercado* (voltada ao público solvável). A “confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro” permitiu a execução de múltiplos papéis pelo mesmo agente privado na produção habitacional, incluindo compra de terrenos, construção e comercialização das unidades, articulação para a concessão de crédito aos clientes e captação de recursos no mercado de capitais (SHIMBO, 2010, p. 24).

O PMCMV estabeleceu a fonte de recursos, as condições de financiamento e os subsídios para cada uma de suas faixas de atuação, definidas conforme a renda familiar. Entre 2009 e 2011, a Faixa 1 era destinada para famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos (SM), com subsídio integral e recursos a fundo perdido do Estado. A Faixa 2 destinava-se a famílias com renda entre 3 e 6 SM, com subsídio menor e taxas de juros abaixo das praticadas no mercado. Já a Faixa 3 previa atender famílias com renda entre 6 e 10 SM, sem subsídio. A partir de 2011, as faixas do programa foram desvinculadas do SM, passando a se relacionar com estratos de renda e, em 2016, foi criada a Faixa 1,5, direcionada a famílias com renda intermediária entre as Faixas 1 e 2. Na produção para as Faixas 1,5, 2 e 3, a comercialização era feita pelas próprias construtoras, diferente da Faixa 1, cujos imóveis eram “vendidos” pelas construtoras ao Estado, que os repassava para as famílias cadastradas pelas prefeituras ou Companhias de Habitação. Essas informações evidenciam como o PMCMV beneficiou o mercado imobiliário, que passou a atender uma parcela da população não incluída no seu público solvável.

Na metrópole de Curitiba, entre 2009 e 2020, foram contratadas mais de 110 mil unidades habitacionais pelo PMCMV. A predominância da produção habitacional voltada para a Faixa 2 foi expressiva e ocorreu em toda a metrópole,

independentemente da faixa de renda característica do município ou do perfil das famílias cadastradas nos programas habitacionais. Do total de unidades produzidas pelo programa no período, 78% foram destinadas ao público da Faixa 2. Em seguida, aparece a Faixa 3, com cerca de 12% do total. A Faixa 1, que atenderia à demanda de interesse social, correspondeu a apenas 7,5% das moradias produzidas na metrópole, com diferenças consideráveis entre os municípios (MDR, 2020). Esses números evidenciam a característica principal que marcou o PMCMV: seu desenvolvimento pautado e direcionado para o interesse imobiliário.

Com relação à execução do PMCMV na metrópole, alguns municípios tiveram maior expressão no total produzido, caso de Curitiba, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais que, juntos, somaram quase 64% das unidades habitacionais do programa, também com destaque para as Faixas 2 e 3, que caracterizam a habitação social de mercado. O volume de produção do programa foi representativo e relevante para o setor imobiliário e vários processos associados à produção da habitação ocorreram na metrópole, gerando repercussões no espaço construído e no cotidiano da população. A análise do processo de produção da habitação nesses três municípios tem como característica comum o fato de o capital imobiliário direcionar a produção habitacional e, com isso, a expansão urbana e metropolitana.

O crescimento econômico do Brasil e a execução do PMCMV permitiram uma nova dinâmica na atuação dos agentes produtores do espaço nas escalas nacional, municipal e metropolitana. As grandes empresas com atuação nacional, capitalizadas por recursos do mercado financeiro, tiveram grande participação na produção habitacional para diferentes segmentos realizada na metrópole de Curitiba, especialmente no município-polo, até o ano de 2015. Nesse cenário, destacam-se associações e parcerias

entre empresas de capital aberto e construtoras locais e a atuação direta das grandes incorporadoras, o que demonstra os efeitos da financeirização no mercado imobiliário local (MARTINS, 2020). Considerando-se a produção habitacional multifamiliar para o segmento econômico em Curitiba (exceto a Faixa 1), entre 2010 e 2018, 42% do total – cerca de 12 mil unidades – foi produzido por empresas de capital aberto: MRV, PDG, Gafisa (inclui a marca Tenda), Cyrela (inclui a marca Living) e Rossi, sinalizando os movimentos de concentração e centralização de capital do setor no período, o que levou a um novo patamar de acumulação de capital (LENCIONI, 2014).

Além da expansão da atuação dos agentes nacionais, empresas que antes atuavam em escala local passaram a operar em escala metropolitana através do PMCMV, expandindo sua atuação para outros municípios. Assim, as áreas para implantação dos projetos foram escolhidas de acordo com as vantagens locais oferecidas, conforme a disponibilidade e preço da terra urbana e as restrições estabelecidas pelo poder público local. Essa dinâmica revela que as normativas definidas pela política urbana municipal influenciaram na execução do PMCMV, tanto em nível local como na escala metropolitana (SANTOS, 2020).

No caso específico de São José dos Pinhais, entre 2010 e 2019, 56% da produção (exceto a Faixa 3) – 4.717 unidades – foi realizada por empresas com sedes na metrópole de Curitiba, sendo o restante produzido pelas empresas MRV e Tenda, ambas nacionais e de capital aberto (SANTOS, 2020). Já em Fazenda Rio Grande, cujo padrão de crescimento urbano durante muito tempo se relacionou à produção de loteamentos, o PMCMV permitiu a atuação de maior diversidade de agentes. A flexibilidade para produzir empreendimentos que variaram entre duas até centenas de unidades habitacionais atraiu inúmeras empresas, mas com a característica relevante do predomínio de capitais locais/

regionais. Outro fator distintivo do município é o predomínio de construções horizontais (casas), o que evidencia o caráter extensivo da produção da moradia nessa porção da metrópole, atrelado ao preço da terra, ainda menor quando comparado com outras cidades metropolitanas (BALISKI, 2019).

A análise da produção habitacional nos três municípios evidenciou a presença de estratégias similares dos diferentes agentes, com o objetivo de maximizar sua rentabilidade, com destaque para o grande porte dos empreendimentos, muitos com centenas de unidades habitacionais. Para o capital imobiliário, a viabilidade econômica de um empreendimento popular se relaciona com o seu porte, pois o menor lucro desse tipo de habitação (que não costuma agregar aspectos intangíveis na definição do valor de venda) busca ser compensado pelo total de unidades produzidas. Cada empreendimento deve comportar o máximo de unidades possível para que seja considerado viável, em uma lógica que prioriza a quantidade e não a qualidade. Em alguns casos, a proximidade dos blocos prejudica a insolação e a ventilação das unidades, além de comprometer a privacidade dos moradores, sendo esta última característica também comum nos condomínios horizontais.

Em Curitiba, o número médio de unidades nos projetos do PMCMV foi 170. Ao se considerar apenas os realizados pelas empresas com capital aberto, no entanto, essa média sobe para 280 unidades, o que mostra a escala específica de atuação desses agentes. Os maiores empreendimentos realizados no período foram o Spazio Cosenza, da MRV, com 840 apartamentos distribuídos em 30 blocos; e o Parque Arvoredo, da Tenda, com 750 unidades em 11 edifícios (MARTINS, 2020). Em São José dos Pinhais, cerca de metade dos empreendimentos produzidos possui mais de 100 unidades, tendo destaque o Reserva Casa Blanca, da MRV, com 1.280 apartamentos (SANTOS, 2020). Em

Fazenda Rio Grande, há dezenas de empreendimentos com mais de 100 unidades, os quais representam mais de 60% do total produzido, com implicações diretas no tamanho da área ocupada, na medida em que são predominantemente horizontais (BALISKI, 2019).

Essa estratégia tem impactos prejudiciais à população e ao espaço urbano. A inserção dos grandes empreendimentos geralmente ocorreu em áreas periféricas, considerando a disponibilidade e o menor preço da terra urbana. Além de implicações diretas na periferação, também foram expressivos os impactos no cotidiano da população, já que, em muitos casos, as novas áreas de moradia não possuíam a infraestrutura adequada, tampouco os equipamentos e serviços públicos necessários, impondo deslocamentos maiores e mais frequentes aos moradores. A localização da produção habitacional em áreas afastadas – e com maior vulnerabilidade social – permitiu a expansão da valorização imobiliária, dificultando o acesso à moradia para a população como um todo. No auge do crescimento do setor imobiliário, apartamentos com dois dormitórios foram concluídos em quase todos os bairros de Curitiba, numa clara expansão em relação à oferta em 2010. Em alguns bairros, a variação real dos preços de imóveis novos, entre 2010 e o final de 2014, subtraída a inflação do período, aumentou entre 25% e 50% (MARTINS, 2020). Em Fazenda Rio Grande, do mesmo modo, a inserção dos grandes condomínios nas áreas mais distantes implicou na valorização do preço da terra na periferia. Em 2017, algumas dessas áreas possuíam valor venal superior à de loteamentos implantados em décadas anteriores, mesmo quando mais distantes da área central e/ou de equipamentos públicos (BALISKI, 2019).

Em São José dos Pinhais ocorreram mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo da legislação

urbanística (ampliação do perímetro urbano e elevação de índices urbanísticos de adensamento e potencial construtivo), o que influenciou no preço de comercialização dos terrenos. A permissão de verticalização e a introdução do PMCMV, no mesmo ano, fez com que os proprietários de terras passassem a vender suas propriedades com base em maior expectativa de lucro. Esse aumento do preço dos terrenos foi repassado aos mutuários do programa. Ainda, observou-se uma intensificação da periferização dentro dos limites municipais, pela implantação de empreendimentos de grande porte para as Faixas 1,5 e 2, alguns dos quais produzidos pelas incorporadoras MRV e Tenda (SANTOS, 2020).

Outra questão comum relacionada aos empreendimentos do programa foi a adoção do modelo condominial. Além do custo para manutenção das áreas comuns, o formato implica na falta de relação com a rua e gera insegurança no espaço público. Nos três municípios, os produtos derivados do PMCMV reproduziram a tipologia de condomínios murados. Mesmo quando implantados lado a lado, os empreendimentos se ignoram mutuamente, o que cooperou para a fragmentação do território da metrópole. Essa leitura corrobora a visão de Lencioni (2014), para quem a cidade se perde na lógica dos negócios imobiliários, como o espaço urbano se traduzindo em aglomerados ilógicos e territórios segregados.

A busca por maior rentabilidade também implicou na reprodução exaustiva dos projetos arquitetônicos de apartamentos e casas. Nos três municípios, os empreendimentos pouco diferem entre si: padronização visual, de dimensões, de plantas e de materiais construtivos. Essa homogeneização de projetos não considera as necessidades da população no que se refere à moradia, implicando também na padronização de como morar, com áreas internas cada vez mais reduzidas e limitação nas possibilidades de apropriação da habitação.

Além disso, as estratégias do mercado imobiliário reforçam a desigualdade e a segregação socioespacial presentes nas cidades brasileiras. Mesmo no segmento econômico, identificaram-se diferenças na produção para as famílias de menor renda, caso da Faixa 1. Em Curitiba e em São José dos Pinhais, esses empreendimentos predominam em áreas com baixos índices de desenvolvimento humano, reproduzindo o padrão de segregação socioespacial preexistente.

Constata-se assim que o mercado imobiliário, ao ampliar seu campo de atuação para novas faixas de renda e para áreas mais distantes, homogeneiza a forma de produção do espaço e expulsa parte da população periférica, pela imposição de um novo modo de morar e pela dinâmica de preços criada. Ainda, Baliski (2019) destaca que a produção habitacional realizada via mercado favoreceu o espraiamento da metrópole e evidenciou como a metropolização se relaciona com a periferação, sendo esta não uma consequência, mas sim um elemento constituinte e caracterizador da própria metrópole.

Verifica-se também que as estratégias desenvolvidas pelas empresas reduzem o custo de produção, mas isso não se reflete na redução do preço final dos imóveis, e sim no aumento do lucro do setor. A dinâmica do mercado faz com que o preço dos produtos imobiliários se eleve sucessivamente, impossibilitando que a população de menor renda se encaixe nos critérios de financiamento. Destaca-se que, no Brasil, a valorização no preço dos imóveis foi de quase 120% entre 2009 e 2013, com crescimento anual na liberação de crédito imobiliário, que atingiu seu pico em 2014. Ou seja, a maior parte dos imóveis foi financiada justamente no momento de máxima valorização dos preços (MARTINS, 2020).

Tal dinâmica demonstra, conforme Tone (2015), que não importa qual seja o patamar de subsídios e o nível de racionalização

da produção, a aquisição da habitação via mercado não é capaz de enfrentar o déficit habitacional. Mesmo com o PMCMV, o déficit aumentou entre 2016 e 2019, com destaque para os “domicílios improvisados” e o “gasto excessivo com aluguel”, refletindo a crise econômica recente e a valorização dos imóveis (MARTINS; PEREIRA, 2022). A produção via mercado é falha em atender ao interesse social e, pelas características apresentadas, também é ineficiente do ponto de vista do direito à cidade.

A população atendida pelo PMCMV está sujeita, ainda, a processos espoliativos, já que além dos novos gastos (taxas de condomínio, por exemplo), pode perder seu imóvel caso não efetue o pagamento do financiamento, cujo contrato é regido pela alienação fiduciária, mecanismo de garantia ao credor que beneficia as instituições financeiras. Até junho de 2020, conforme dados dos imóveis MCMV consolidados em nome do credor (decorrentes da alienação fiduciária), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB), 453 imóveis foram consolidados em nome dos credores financeiros e disponibilizados para leilões e/ou venda direta nos municípios estudados, o que evidencia a despossessão como processo que se integra à lógica do capital. O PMCMV, ao ser orientado por uma lógica de mercado, acentuou os mecanismos de espoliação e despossessão presentes na conformação das periferias e assegurou a reprodução não somente do capital imobiliário, mas também do financeiro.

Dessa forma, reitera-se a urgência da reestruturação de políticas e programas habitacionais de interesse social que promovam o direito à cidade em sua totalidade e contemplem a questão urbana de maneira mais abrangente do que a habitação em si mesma. Ainda, é preciso repensar a propriedade privada como meio principal de acesso à moradia em programas habitacionais e combater os desafios ligados à distribuição fundiária e à especulação do solo urbano. A reestruturação

da política habitacional depende de uma articulação entre as escalas federal, metropolitana e municipal, dando atenção para dinâmicas urbanas como preço da terra, espraiamento da cidade e desigualdade socioespacial. Destaca-se também a necessidade de conceber a política urbana incorporando a população e os movimentos sociais em espaços institucionais de participação e com poder de deliberação, de modo que eles sejam efetivamente parte do processo de formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, atendendo ao princípio preconizado no Estatuto da Cidade – da gestão democrática – e, assim, caminhando em direção à reforma urbana e ao direito à cidade.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 13

**Mercados imobiliários informais
e a entrada dos pobres na cidade**

LUIZ BELMIRO TEIXEIRA

Trinta anos atrás, quem olhasse para a área de 1,3 milhão de metros quadrados às margens do Rio Iguaçu, no bairro do Uberaba na região leste de Curitiba, dificilmente poderia imaginar que um novo bairro popular seria erguido em meio a cavas e entulhos, acolhendo uma população de mais de 10 mil pessoas em pouco mais de dez anos. Durante décadas, o local foi explorado via extração de areia para a construção civil, quando cessaram as lavras sobraram as cavas, e muitas se transformaram em lagoas devido às chuvas e às cheias do rio, e, na tentativa de preservar o que restou, foi definida a Área de Proteção Ambiental (APA). Embora fosse um lugar inóspito para circular, que dirá para habitar, milhares de famílias chegaram com tudo que possuíam em meados dos anos 1990 para ocupar o território acidentado e abandonado, com a intenção de construir suas casas e vidas ali.

Ocorreram sucessivas ocupações entre 1995 e 2000, ao longo do Rio Iguaçu, próximo à divisa de Curitiba com o município de São José dos Pinhais. Cada nova ocupação recebia de seus ocupantes um nome que a identificava como “vila”, na seguinte ordem: Audi, Jardim União/União Reno, União Ferroviária, Icarai, Alvorada II. A primeira delas teve seu início ao lado de um conjunto de moradias da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), a Vila Reno. O nome Reno foi erroneamente associado a fábrica de automóveis da marca francesa Renault, e como forma de se contrapor, os posseiros irregulares chamaram a primeira ocupação de Vila Audi.

A vila que estudamos foi a União Ferroviária e tanto o poder público quanto os moradores não sabem precisar ao certo a data de chegada das primeiras famílias, mas os moradores indicam o período entre outubro a novembro de 1998 como o mais provável, se recordando que era um final de semana prolongado devido ao feriado, o que limita a duas possibilidades: 10 a 12 de outubro ou 31 de outubro a 2 de novembro. Todas as famílias que participaram

da ocupação inicial ficaram sabendo do movimento que estava se organizando através de redes de amizade e parentesco, que passaram a notícia no boca-boca. Dessa forma, a mobilização inicial era limitada aos membros dessa restrita rede de relações, tanto que a adesão foi pequena, contando apenas com cerca de 40 pessoas, que se dispuseram a participar dos preparativos em pequenas reuniões informais. Não havia nenhuma entidade de luta por moradia organizando o movimento, o que abriu espaço para um grupo de posseiros tomar a frente do processo, liderados por aquele que viria a ser o primeiro presidente da Associação de Moradores, conhecido simplesmente como Coxinha.

Outros dois ocupantes, Ceará e Simão, auxiliaram Coxinha na medição dos primeiros “lotes” e na divisão das quadras e, juntos, estabeleceram que os lotes deveriam medir 10m x 20m, e vendidos ao preço de 50 reais (R\$ 220,35 seria o valor atualizado pelo IPCA para maio de 2022), criando assim um mercado imobiliário informal. A informalidade desse mercado não era apenas no sentido da posse dos lotes; as definições iniciais não possuíam a força de normas, eram reformuladas ou simplesmente descartadas conforme as necessidades das famílias impunham. Logo, os posseiros perceberam que o tamanho dos terrenos era mais do que necessário para suas famílias, visto que não tinham condições financeiras de construir moradias espaçosas, então erguiam barracos e dividiam o lote em dois, vendendo um deles para suprir suas carências. Daí os lotes passavam a medir 5m x 20m, prática tão difundida que foram poucos os lotes que mantiveram a medição original.

Quanto aos preços de compra e venda, os 50 reais predefinidos inicialmente não orientavam uma cotação, os valores eram estipulados de acordo com as demandas mais “urgentes”, por vezes os lotes eram trocados por TVs, bicicletas e outros bens de valor equivalente. Em alguns casos, o que determinava

o preço eram necessidades pontuais, como bancar a realização de um churrasco, então bastava ao interessado custear comida e bebida que o negócio estaria fechado. Alguns participaram desse mercado apenas enquanto “investidores”, tomando posse de vários lotes no início para aguardar a valorização, o que diminuiu no decorrer dos anos embora nunca tenha deixado de acontecer. Porém, nenhum desses “especuladores” enriqueceu graças a suas “propriedades”; o máximo que podemos dizer é que tiveram suas necessidades atendidas, pois o “lucro” almejado por cada um não era exatamente financeiro. Para muitos, a posse de mais de um terreno era a melhor chance de adquirir um meio de transporte para ir ao trabalho (bicicleta), ou um aparelho de TV para assistir novelas e jogos de futebol. Vide o caso de um de nossos entrevistados, que comprou seus dois primeiros lotes de um desses “especuladores”, pagando em dinheiro a soma de 70 reais, acrescidos de um aparelho de som 3 em 1 e uma bicicleta.

O Bolsão Audi-União não é um caso isolado em Curitiba ou no Brasil, a realidade de nossas metrópoles alija grande parte das famílias do mercado imobiliário formal. Durante nossa história, principalmente a partir do início do século XX, as classes populares residem basicamente em três tipos de habitação: os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução. Em meio à precariedade e informalidade se estabelece o que Abramo (2009) define como Mercado Informal de Solo (MIS), que funciona regularmente nas periferias de nossas cidades (grandes, médias e por vezes até em pequenas), sendo a principal porta de entrada dos pobres para o meio urbano.

O MIS pode ser classificado em dois grandes submercados fundiários: loteamentos e áreas consolidadas. O primeiro é o principal vetor de expansão da malha urbana, caracterizado pela ação de loteadores informais, como Coxinha, que operam a

transformação de glebas de terras em lotes e os colocam à venda. Predominam nesse mercado práticas de definição dos bens e do seu financiamento que remetem a tradições mercantis pré-modernas, como o “escambo” que acabamos de descrever, pois é o que possibilita a adequação familiar aos valores praticados e às formas de financiamentos informal. Outro elemento importante para o funcionamento do MIS presente em nosso estudo de caso é a rede de relações pessoais, que funciona como rede de comunicação informal para além da ocupação inicial, divulgando as propriedades disponíveis no mercado, e verificamos que na Vila União Ferroviária praticamente todos os compradores souberam das oportunidades de negócio por um amigo ou parente, quando não há negociações dentro da própria rede, como verificado no caso de uma ocupante que vendeu vários lotes para irmãos e sobrinhos.

Posteriormente se estrutura o mercado de áreas consolidadas, através da compra, venda e aluguel de imóveis em situação irregular, com certa lógica e regularidade nos preços praticados, Abramo considera esse o verdadeiro vetor da oferta imobiliária habitacional do MIS. Além da óbvia vantagem de o valor caber no orçamento familiar, outro fator positivo aos compradores é a “liberdade urbanística e construtiva”, que os permite exercer o direito de uso do solo sem a regulação da legislação urbanística e de propriedade do sistema jurídico-político estatal, e construir de acordo com as suas necessidades. Entre as duas modalidades de MIS, loteamento e áreas consolidadas, há uma tendência de retroalimentação, o submercado de loteamento gera uma demanda para o submercado nas áreas consolidadas, e vice-versa. Mas a demanda produzida pelo submercado de loteamentos para o submercado nas áreas consolidadas não pode ser atendida com maior oferta em razão da sua relativa inelasticidade, o que acaba promovendo um aumento dos preços.

A dinâmica informal de funcionamento do mercado de áreas consolidadas não oferece instrumentos legais para a resolução de conflitos nas negociações, o que requer o estabelecimento de uma estrutura institucional própria: a forma confiança-lealdade. Abramo identifica nos assentamentos populares informais a existência de uma “autoridade local”, que cumpre o papel de figura mediadora dos conflitos gerados por eventuais rupturas de contrato. Na Vila União Ferroviária o MIS era organizado pela Associação de Moradores, que na ausência de contratos ou escrituras, confeccionava uma carteirinha que atestava a posse de lote na área. Esse “documento” custava 5 reais à época (R\$ 39,97 seria o valor atualizado pelo IPCA para maio de 2022), que seriam destinados a custear as despesas da associação, nunca apresentadas.

Muitas famílias que chegaram no início dos anos 2000 à Vila União Ferroviária não conseguiram comprar um lote com os mesmos valores baixos da época da ocupação, e tiveram que pagar aluguel, revelando a existência de um MIS tão estabelecido a ponto de se dividir entre compra e aluguel. Para alguns o aluguel se tornou inclusive uma fonte de renda melhor do que a compra e venda de terrenos, mais estável e regular. Essa oportunidade de negócios atraiu e ainda atrai vários “investidores”, que compram terrenos e constroem às vezes até três casas exclusivamente para alugar.

Com o passar dos anos esses bens foram se valorizando financeiramente, os primeiros barracos de madeira deram lugar a casas de alvenaria e sobrados, os moradores aos poucos melhoraram as condições de suas moradias, no regime de autoconstrução. Esse era um processo árduo e lento, as moradias eram erguidas em meio à lama e mato. Um de nossos entrevistados contou todas as etapas da construção de sua casa, no terreno que não passava de um banhado assim como a maioria dos demais.

Além de suas condições financeiras serem insuficientes para construir rapidamente, também não tinha para onde levar a mulher e o filho pequeno enquanto realizava as obras, então optou por erguer as paredes de alvenaria por fora do primeiro barraco que serviu de abrigo, aproveitando algumas de suas estruturas. À medida em que as paredes externas ficavam prontas, derrubava as internas para aumentar as peças e proporcionar mais conforto à família.

Além de terem de superar as condições inóspitas dos terrenos, construíam suas casas sem planta ou supervisão técnica, mudando seus planos iniciais por causa do nascimento de mais um filho ou a chegada de algum parente (como um pai ou mãe idoso). Encontramos residências em que a disposição das peças não era funcional, alguns cômodos nem se comunicavam, e não raro as janelas dos quartos eram muito pequenas. Como as famílias não podiam esperar, por vezes se sujeitavam a morar em casas ainda incompletas e até perigosas devido às ferramentas e entulhos espalhados pelo chão das peças. Seus critérios para definir uma moradia como habitável não eram nada exigentes, acabamentos simples eram considerados sofisticações desnecessárias, como pintura e caixilhos nas portas.

A permanência das famílias consolidou o bolsão, que aos poucos foi se estruturando com a abertura de pequenos comércios (bares, padarias, lojas) e a chegada de instituições como a Igreja (católica e evangélica), o poder público se viu forçado a reconhecer o complexo parte da cidade de Curitiba. A denominação de “bolsão” foi dada pela Prefeitura de Curitiba quando do início das intervenções urbanísticas em 2003, mas dois outros assentamentos irregulares que ficavam em outras regiões do bairro do Uberaba foram incluídos oficialmente no complexo, as vilas Lorena e Savana, e isso ocorreu para efeito de aplicação de recursos e realização de obras de urbanização.

Antes disto, os moradores tiveram de erguer com as próprias mãos não apenas as casas, mas a estrutura mínima para habitar o lugar, abrindo ruas e instalando redes clandestinas de fornecimento de água e luz elétrica. A única rua aberta à época não passava de uma trilha coberta por saibro, pela qual caminhões das construtoras transportavam areia das lavras às margens do rio, e os pequenos “lagos” ao redor sugeriam o nome de Rua do Lago como apropriado. Os nomes das demais vias abertas possuíam significados próprios, uma homenageava o “proprietário” da quadra (Rua Ceará), outra, por fazer a ligação com as demais vilas do complexo, representava o desenvolvimento da região, e ficou conhecida como Rua Progresso. Com o passar dos anos todas passaram a ser identificadas por nomenclaturas oficiais, escolhidas pelos vereadores da cidade, e atualmente poucos se recordam dos nomes originais, a antiga Rua do Lago hoje se chama Rua Doutor Magnus Sondhall, e a Rua Progresso é a Rua Helena Carcereri Piekarski.

Em nossas visitas à vila conhecemos a história de dois irmãos que abriram a rua onde vivem até hoje, usando enxadas para carpir o mato que havia nos lotes e abrir a trilha inicial, que teve de ser aterrada para que fosse transitável. Para isso, utilizavam entulhos de construção que eram jogados às margens do rio (madeiras, tijolos, telhas etc.), mas tinham de pagar aos motoristas dos caminhões que os traziam para que os despejassem onde estavam trabalhando. Como eram necessárias muitas viagens para trazer entulho, os valores ficavam pesados para uma única família, o que levou os moradores da quadra a dividirem os custos. Além do investimento financeiro, os irmãos despenderam alguns meses de trabalho pesado para concluírem a empreitada, indo até os limites dos terrenos em que moravam, deixando para os vizinhos continuarem até o final da quadra e o encontro com a rua transversal.

Da mesma forma que ocorreu com o arruamento, o abastecimento de água potável e luz elétrica teve de ser providenciado pelos moradores, no mesmo esquema de divisão de custos eram improvisadas ligações clandestinas popularmente chamadas de “gatos”, os vizinhos mais próximos formavam pequenas redes para abastecer suas casas. No entanto, essas ligações não traziam água e luz elétrica com estabilidade, por vezes a energia caía no meio de um banho e a água vinha com pouca pressão. A qualidade do fornecimento dependia do tamanho da rede formada, enquanto algumas eram formadas por duas ou três casas, outras contavam com mais de 30. Embora fossem precárias essas ligações, já representavam um avanço em comparação aos primeiros dias de ocupação em 1998, quando as pessoas usavam a água das cavas para tomar banho, lavar louça e roupas, e algumas até para cozinhar. Os barracos mais próximos despejavam seu esgoto nelas, então conforme eram erguidas novas habitações, maior era a contaminação, limitando o uso da água e deixando o ambiente cada vez mais insalubre. A pior situação era daqueles que se alojaram dentro da APA, construindo palafitas nas margens do Rio Iguaçu, formando a chamada Ilha do Mel. O risco de inundações era grande a cada nova chuva, a pior condição de vulnerabilidade em todo o bolsão desde o início.

Essas pessoas saíram do lugar em 2003, numa ação que marcou o início das obras de urbanização do Bolsão; alegando estar protegendo a APA do Iguaçu, o poder público demoliu as casas e enviou cerca de 300 famílias para a cidade de Contenda, na Região Metropolitana de Curitiba. Nos anos seguintes, investimentos dos governos municipal, estadual, e principalmente federal, bancaram intervenções que mudaram a cara do complexo, integrando-o ao bairro do Uberaba e concomitantemente à metrópole paranaense. Foi construído um sistema para contenção de cheias, as ruas

aplainadas e as principais vias de ligação asfaltadas, os “gatos” substituídos pelo fornecimento de água e luz elétrica estatal (pela Sanepar e Copel respectivamente), a Cohab-CT ergueu em terreno livre na Vila União Ferroviária o conjunto Moradias União Ferroviária, com 469 moradias. Além disso, equipamentos públicos foram instalados: um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI); um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); o Centro de Esportes e Lazer Vila Audi-União; e o Parque do Centenário da Imigração Japonesa. O parque, localizado dentro da APA do Iguaçu, visava promover o turismo ambiental e cultural, com área de 500 mil m², contemplando um lago de 250 mil m², centro de apoio, área de lazer, canchas esportivas e ciclovia. Apesar da estrutura montada, ficou praticamente abandonado após sua inauguração em 2012, até ser assumido pela Sanepar em 2018, numa parceria da prefeitura com o governo estadual, e a criação do Memorial do Rio Iguaçu, espaço dedicado à educação ambiental, através de cursos de capacitação, palestras e eventos voltados à temática.

A urbanização do Bolsão contribuiu decisivamente para a valorização dos imóveis na Vila União Ferroviária; da ocupação até a vila consolidada o mercado imobiliário se desenvolveu consideravelmente, e atualmente o preço de um terreno permite aos proprietários realizar sonhos de consumo. Exemplo disso é o morador que mencionamos ter comprado dois terrenos no início da ocupação: ele os vendeu anos mais tarde e por um deles recebeu dois carros, e com o dinheiro que recebeu pela outra propriedade adquiriu o terreno em que mora com a família atualmente, onde ergueu um sobrado de dois andares. Mas nem todos conseguiram aproveitar a valorização imobiliária; muitos dos primeiros moradores simplesmente ocuparam e venderam pouco tempo depois, seguindo para novas ocupações irregulares em outras regiões da cidade.

E mesmo com as obras de urbanização, o Bolsão permanece uma das regiões de maior vulnerabilidade social em Curitiba, com índices preocupantes em renda, saúde e violência, chegando a ser palco até de chacinas como uma que ocorreu em 2009, que deixou duas pessoas feridas e oito vítimas fatais. O investimento público na estrutura física deveria ter sido acompanhado por programas sociais de combate à pobreza, que promovessem uma inclusão que não fosse limitada a aspectos legais (no caso a posse dos imóveis); o complexo ainda não é tão bem atendido por serviços públicos como outros bairros da cidade, inclusive regiões mais antigas do próprio bairro do Uberaba. O direito à cidade aparece aqui subordinado às posses financeiras, pois sem capacidade de fazerem uma poupança com os ganhos de seus trabalhos, essas pessoas não conseguem acessar o mercado imobiliário formal nem programas de habitação popular em áreas melhor assistidas pelo poder público.

O trabalho cotidiano dos ocupantes, tanto na construção de suas casas quanto das ruas, orientou algumas obras da prefeitura, como a pavimentação das ruas, que seguiu o traçado aberto por eles e a divisão das quadras. Inclusive, em uma reunião entre prefeitura e comunidade, agentes públicos reconheceram que o trabalho e organização teria facilitado a execução das obras estruturais que eram necessárias; estas simplesmente aproveitaram o que estava feito. O poder público então se limitou a reconhecer as ocupações existentes como partes do complexo, e embora o Bolsão ainda seja conhecido como uma favela de Curitiba, após a regularização fundiária e as obras de urbanização perdeu muito do aspecto que levou as pessoas a identificarem assim e hoje podemos dizer que ele é mais um bairro popular na periferia da capital paranaense. Ao ser reconhecido oficialmente, o Bolsão estendeu a malha urbana da cidade, em região que não constava nos projetos do planejamento urbano curitibano, demonstrando que o processo

de urbanização da cidade ocorre por meio da dinâmica entre os bairros formais e os assentamentos irregulares, configurando uma metrópole marcada pela desigualdade social, que definimos como “cidade excludente”: a cidade produzida pelo processo de urbanização empreendido sob o “capitalismo periférico” no Brasil, que possui como principal propriedade a exclusão, infringida a uma parcela significativa da população em termos econômicos, políticos, sociais e espaciais (TEIXEIRA, 2019).

CAPÍTULO 14

Para enfrentar a questão da moradia na metrópole de Curitiba:

notas propositivas

MADIANITA NUNES DA SILVA
LORREINE SANTOS VACCARI
ALICE DANDARA ASSIS CORREIA

A produção e a apropriação dos espaços de moradia estão ligadas à realização da vida cotidiana e, portanto, às condições de reprodução social nas cidades. Nessas, em especial nas metrópoles do Sul Global, emergem conflitos, contradições e também possibilidades. As cidades brasileiras são os espaços onde se realiza, de maneira predominante, a reprodução da força de trabalho, que, em especial nas metrópoles, se efetiva de modo coletivo ou ampliado, dependente da atuação do Estado, por meio da execução de políticas públicas (MARICATO, 2015). Dentre elas, a política urbana, que tem entre suas atribuições garantir a universalização do acesso ao direito à moradia digna, compreendido em sentido amplo, não restrito à habitação.

As tensões e as crises derivadas das relações entre produção capitalista do espaço e reprodução da vida expressam as contradições do modelo de urbanização brasileiro – dos baixos salários e com incipiente regulação da extração da renda da terra (MARICATO, 1976, 1979, 1996, *apud* MARICATO, 2015), que, com o avanço da metropolização, aprofundou as desigualdades socioespaciais. Em Curitiba tais fenômenos também se apresentam e se manifestam de maneira exemplar pela piora das condições de moradia das classes populares.

A partir dessa realidade contraditória e desigual, em um Estado capitalista minimamente comprometido com a questão social nas cidades, sua atuação, por meio das políticas públicas (urbana, habitacional e metropolitana, principalmente), deveria garantir as condições de reprodução ampliada da população, funcionando como um salário indireto (MARICATO, 2015), em especial para a população de baixa renda. Paradoxalmente, o que tem se observado na atuação do Estado na metrópole de Curitiba, considerando as referidas políticas, é a de um caminho que se afasta daquele que deveria constituir o objetivo de sua atuação.

A política urbana tem relevância para a questão da moradia, em razão da função ocupada pela terra na relação entre produção capitalista do espaço e reprodução ampliada da vida nas cidades. A terra urbana fornece, ao mesmo tempo, poderes sociais, econômicos e políticos, que desde a colonização do país estão associados à detenção de um patrimônio (MARICATO, 2015), mas também determina as condições de vida da população – o lugar onde se mora –, atuando de modo principal na conformação das desigualdades estruturais que marcam nossa urbanização. Nas metrópoles brasileiras, a precariedade habitacional, nas suas diferentes formas e manifestações – favelas, cortiços, bairros periféricos, coabitação familiar, falta de saneamento, conjuntos habitacionais degradados, população em situação de risco e/ou de rua etc. –, materializa no espaço tais desigualdades.

A dimensão política, própria da atuação do Estado e definida de acordo com o posicionamento ideológico dos grupos e/ou coalizões que ocupam o poder, é fundamental para compreender a concepção e execução das políticas públicas e, no caso da política urbana, irá definir diferentes projetos de cidade, mais próximos ou mais distantes dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade. Tal dimensão tem relevância para compreender as questões urbana e habitacional no Município de Curitiba, polo da metrópole, embora ela seja recorrentemente ocultada pela narrativa oficial que, blindada pelo discurso técnico, supostamente imparcial, procura impor representações da cidade, construídas e efetivadas por meio da ideologia (SÁNCHEZ, 1997).

Esse afastamento entre discurso e realidade é reafirmado por Nunes da Silva *et al.*, (2022, p. 264), quando observam que entre 1964 e 2016 duas importantes dinâmicas realizaram-se em Curitiba de modo concomitante e complementar: a crescente favelização e o projeto hegemônico de cidade que tem conduzido sua política urbana. Tal cenário tem relevância para a compreensão da

problemática habitacional metropolitana, pois no final da década de 2000 o município-polo detinha, aproximadamente, 60% das favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares da metrópole (NUNES DA SILVA, 2012).

A questão da moradia evidencia, portanto, que as representações de cidade, traduzidas em sínteses formuladas desde a década de 1960 – “cidade modelo”, “capital da qualidade de vida”, “capital de Primeiro Mundo”, “capital ecológica” (SÁNCHEZ, 1997) –, dissimulam a realidade, iluminando os espaços de distinção e apagando os considerados torpes e banais, como as favelas e periferias pobres e populares. Tal condição, observada exemplarmente nas trajetórias das políticas urbanas e habitacional (NUNES DA SILVA *et al.*, 2022), se efetiva em ações, omissões e/ou ausências do Estado no enfrentamento dessa questão, que por sua vez se manifestam por processos de exclusão, marginalização e criminalização.

As políticas habitacionais (não) realizadas em Curitiba refletem um *modus operandi* estatal, construído a partir do posicionamento político dos governos locais, que atuam de forma negativa ao não priorizar orçamentos próprios para sua execução, nem a atenção à população de mais baixa renda; ao produzir habitação de interesse social prioritariamente em áreas periféricas destituídas de urbanização; ao negar a estruturação e priorização de políticas de urbanização de favelas e, ainda que “executando”, tornando-as políticas de remoção, sem a efetivação do seu objetivo principal, qual seja, o de garantir moradia digna.

Nesse sentido, as ações e omissões do Estado têm imprimido à metrópole de Curitiba características que se expressam na morfologia e na paisagem urbanas, na (falta de) qualidade ambiental e de mobilidade das pessoas, na (im)possibilidade de acesso à moradia adequada e à terra urbanizada, e que se traduzem nas más condições de vida da população metropolitana.

Notas propositivas para reinverter o mundo invertido

A humanidade só levanta problemas que ela mesma pode resolver, escreveu Marx. Atualmente, alguns acreditam que os homens só levantam problemas insolúveis. Esses desmentem a razão. Todavia, talvez existam problemas fáceis de serem resolvidos, cuja solução está aí, bem perto, e que as pessoas não levantam (LEFEBVRE, 2001, p. 145).

Acreditando que, mesmo em um contexto de condições históricas e políticas desfavoráveis à promoção da justiça socioespacial no país, é possível vislumbrar formas de urbanização mais democráticas, socialmente justas e sustentáveis e lutar pela abertura de caminhos emancipatórios, que viabilizem as transformações necessárias e urgentes à consolidação da reforma urbana e do direito à cidade (metrópole) como horizonte a ser perseguido e concretizado, são apontadas as notas propositivas que seguem.

Moradia como porta de entrada do direito à cidade (metrópole)

Conforme já afirmado, a produção e apropriação dos espaços de moradia estão ligadas à realização da vida cotidiana e, portanto, às condições de reprodução social nas metrópoles. A promoção do direito à moradia digna permite também o acesso a outros direitos, que uma vez garantidos possibilitam o acesso ao direito à cidade (metrópole).

Sendo assim, ao transcender os limites político-administrativos municipais, a população metropolitana não é e não será atendida em suas necessidades e direitos exclusivamente pelo e no município onde reside, não somente pelas diferenças e

assimetrias em termos de capacidade institucional e financeira dos mesmos, mas principalmente pelo caráter das demandas cotidianas desses cidadãos, que é de Função Pública de Interesse Comum (FPIC). A existência, portanto, de uma população que mora em um município, mas vivencia seu cotidiano na escala da metrópole, permite reconhecer a moradia como questão urbana central, como FPIC geradora e integradora do conjunto de demandas gestadas na metrópole.

Incorporar a ideia de direito à vida urbana a partir da moradia adequada na metrópole, significa subverter os esquemas de redução da complexidade social, que tem conduzido as políticas habitacional, urbana e metropolitana em Curitiba. Ao restringir a moradia como o espaço que visa atender às expectativas elementares – comer, dormir e reproduzir-se –, condiciona-se o modo de agir, pensar e habitar das pessoas, impossibilitando a fruição da metrópole como espaço de realização dos desejos, necessidades, sonhos e imaginário de seus cidadãos (VACCARI; NUNES DA SILVA, 2019).

Incorporar tal ideia significa ainda reconhecer os valores de uso acionados no dia a dia da população que vive na(a) metrópole, o que, por sua vez, possibilita a concepção de estratégias de desenvolvimento socioespacial com potência para transformar o modelo de cidade (metrópole) dominante, marcado pela mercantilização, exclusão, marginalização e criminalização dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis.

Tomar a moradia como questão integradora das demais FPICs, significa, portanto, compreendê-la como porta de entrada do direito à cidade (metrópole), prevalecendo a apropriação (uso) do espaço pelos cidadãos e sua transformação para satisfazer e expandir necessidades e possibilidades da coletividade.

Moradia como desafio e como possibilidade à governança metropolitana

Os problemas urbanos, que já exigem tratamento integrado para atenuar ou reequilibrar situações de assimetria e desigualdade, demandam integração entre políticas territoriais, nas escalas municipal e metropolitana, e, sobretudo, entre os entes federativos. A ausência dessa integração impede ou dificulta o estabelecimento de estratégias e ações conjuntas para a promoção de políticas urbanas e habitacionais que visualizem o direito à cidade aos cidadãos metropolitanos (VACCARI; NUNES DA SILVA, 2019). A esse desafio soma-se o fato de a habitação ser definida constitucionalmente (ROYER, 2013) como matéria de competência concorrente – União, estados e municípios – de todos os entes federados que devem atuar igual e cooperativamente. Em função de tais condições, políticas urbanas e habitacionais desarticuladas, fragmentadas e dessincronizadas entre municípios e entes constituem entraves à construção e consolidação de políticas territoriais metropolitanas que visem o interesse comum e o combate às desigualdades (VACCARI; NUNES DA SILVA, 2019).

As demandas por moradia também podem ser lidas, no entanto, como possibilidades ao planejamento e à gestão integrada das políticas metropolitanas, que caracterizadas pela prevalência do interesse comum sobre o local, pressupõem, para sua consecução, a atuação conjunta e coordenada de todos os entes governamentais, num determinado território. Dessa forma, as demandas por moradia em espaços metropolitanos podem contribuir para a concepção e efetivação de mecanismos de cooperação e pactuação coletiva visando a definição de diretrizes e estratégias integradas, que fortaleçam as ações de interesse comum.

A moradia, enquanto FPIC integradora e articuladora das demais FPICs, resgata também a imprescindibilidade de promoção da horizontalização do processo decisório na gestão metropolitana, por meio da governança interfederativa e da instituição de paradigmas de planejamento territorial que transcendam e subvertam os modelos até hoje adotados. A moradia, cujas demandas emergem da vida cotidiana na escala da metrópole, permite pensar e instaurar outras formas de governança, a partir dos espaços vividos, concebidos de baixo para cima, que considerem as práticas espaciais constituídas e que possibilitem graus crescentes de participação popular autêntica, aproximando-se assim do direito à cidade.

O direito à moradia - à cidade e à metrópole - demanda políticas redistributivas

Uma vez que o direito à moradia está relacionado ao modelo de organização da sociedade e do território – suporte da vida cotidiana e do desenvolvimento humano –, a promoção do seu acesso está vinculada à execução das políticas territoriais: urbana, habitacional e metropolitana. Apesar dessa inegável vinculação, a moradia adequada como direito humano não tem sido priorizada por tais políticas na metrópole de Curitiba, reforçando a contradição permanente entre o planejamento territorial (nas escalas dos municípios e da metrópole), os planos e projetos habitacionais executados e a realidade socioespacial.

Ao não dialogar com a realidade desigual, não priorizando e muitas vezes ignorando os espaços de moradia popular (favelas, periferias etc.), o modelo de planejamento urbano praticado, regido por instrumentos urbanísticos concebidos para as áreas controladas pelo mercado imobiliário formal e pautado pela reprodução da lógica produtivista, setorial e restrita ao *habitat* da política habitacional,

reproduz e reforça as condições de exclusão, precariedade e espoliação urbana. Os interesses econômicos ligados à propriedade privada da terra e à dinâmica imobiliária que, com incipiente ou nenhuma regulação estatal, tem viabilizado a valorização-capitalização e especulação imobiliária, constituem uma das principais causas das históricas desigualdades socioespaciais observadas na metrópole de Curitiba, que são agravadas pelo modelo de desenvolvimento brasileiro – a cidade dos baixos salários – e pelas clivagens sociais que articulam raça, gênero e renda. Ao desconsiderar esses processos, a atuação estatal tem, sistematicamente, ampliado as condições de violência, vulnerabilidade social e precariedade habitacional à qual está submetida a população mais empobrecida.

Para transformar esse quadro histórico de espoliação e desigualdades estruturais na metrópole de Curitiba torna-se necessário subverter os paradigmas que têm pautado a política urbana (o projeto de cidade) e a política habitacional. Para tanto, a atuação do Estado deve:

- (i) Priorizar a população mais pobre na concepção e execução das políticas urbana e habitacional, considerando a diversidade dos grupos sociais que a compõem e suas demandas, incorporando a perspectiva interseccional (renda, raça e gênero). Além disso, partir do reconhecimento dos espaços de moradia informal como espaços legítimos de realização da vida dessa população.
- (ii) Conceber e executar políticas urbana e habitacional integradas em escala metropolitana, direcionadas à promoção do acesso à terra urbanizada, à moradia digna e ao trabalho, pautadas em princípios redistributivos (de poder e de renda).
- (iii) Subverter o modelo da política habitacional, historicamente desenhado e direcionado à provisão e

ao financiamento habitacional, ao acesso à propriedade privada e, mais recentemente, ao fomento da produção da habitação social via mercado. Além de ineficaz ao enfrentamento da questão habitacional, por não incluir a população que mais necessita da atenção do Estado, tal modelo cria novos problemas, rompendo sociabilidades e aprofundando as condições de vulnerabilidade, violência e segregação e intensificando os processos que deveria combater, de mercantilização da cidade.

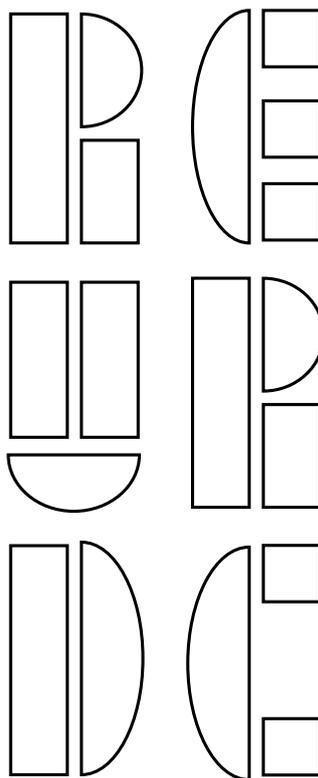
- (iv) Pautar a construção desse outro paradigma de política habitacional: (a) na priorização – estruturação e implementação – de programas de urbanização integral e integrada de favelas, que constituem os espaços onde vive a população mais pobre e vulnerável; (b) no fomento de iniciativas autogestionárias e pautadas na compreensão da cidade como um bem comum, o que implica na desmercantilização da cidade e da habitação e no cumprimento da função social da propriedade; (c) na estruturação de políticas e na destinação de recursos permanentes, contínuos e não onerosos, imprescindíveis ao enfrentamento da questão habitacional; (d) na incorporação da perspectiva interseccional na concepção e execução dos programas e projetos habitacionais; (e) na articulação e indissociabilidade das políticas habitacionais, urbanas e metropolitanas, que devem ser norteadas pela desconcentração da renda fundiária, os valores de uso e a desmercantilização da cidade; (f) no estabelecimento e reconhecimento de formas e espaços de participação popular autêntica (convidados e inventados) para a concepção e execução das políticas, nos quais inexistam a coerção, a cooptação e a violência.

Por fim, vale destacar que as notas propositivas aqui apresentadas compreendem a reforma urbana como um movimento que visualiza a transformação radical (que atinge a raiz) e completa das e nas cidades; e o direito à cidade como uma práxis emancipatória de grupos sociais subalternizados pelas estruturas de poder hegemônicas, que, na medida em que se efetiva, viabiliza o desenvolvimento socioespacial pleno.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PARTE IV

**Direitos sociais
e violações
em tempos de
pandemia**



**RE
UR
DE** **REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E**

CAPÍTULO 15

**A gestão pública municipal e
estadual da pandemia na Região
Metropolitana de Curitiba**

LUIZ BELMIRO TEIXEIRA
MARIA TARCISA SILVA BEGA

Muito já se escreveu sobre o planejamento urbano de Curitiba, especialmente acerca do período em que o grupo de urbanistas saído do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) esteve à frente da prefeitura, com enfoques que vão desde o transporte público até o meio ambiente, e muitos desses trabalhos apontam que a modernização promovida pelos Planos Diretores contrasta com o aumento da desigualdade na capital paranaense. Os mais pobres sofrem impactos não apenas no que se refere à renda, mas também no que concerne ao acesso a serviços e equipamentos públicos, sua inclusão no meio urbano se dá de forma precária, configurando o processo de urbanização da cidade como um “processo de exclusão”, nos termos de Martins (1997), por promover o que podemos chamar de inclusão insuficiente ou exclusão integrativa. Sob essa perspectiva, a exclusão adquire *status* de propriedade do planejamento urbano, que produz a “cidade excludente” (TEIXEIRA, 2019) como evidenciado anteriormente.

A integração dessas pessoas somente seria possível se fosse observado o “direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001), conjugando um conjunto de direitos que garantem uma participação democrática nos processos decisórios que definem os rumos da urbanização, e ao mesmo tempo o bem-estar enquanto ser humano. Assim, a reforma urbana se impõe como agenda urgente para a metrópole, com a demanda de assegurar “o direito à cidade” aos que foram até agora excluídos pelo planejamento urbano tecnicista, repensando Curitiba de forma global, sem deixar de lado sua dimensão social, relegada a segundo plano por décadas.

A emergência de Saúde Pública em decorrência da pandemia da Covid-19 expõe as consequências do planejamento urbano pensado de forma fragmentada, submetido aos interesses do capital em detrimento sobretudo das classes populares. O direito à saúde está seriamente comprometido quando não atrelado a outros, como

os trabalhistas e até mesmo ao lazer, colocando em risco o mais básico de todos os direitos, à vida. E quando os interesses econômicos de grupos empresariais são assumidos pelo poder público como se representassem a população como um todo, as perdas acabam reduzidas a cifras, sejam empregos, lucros ou vidas. O presente capítulo traz a contribuição do Grupo de Pesquisa e Extensão em Políticas Sociais e Desenvolvimento Urbano (PDUR) nesse sentido, procurando demonstrar a interdependência das políticas públicas no meio urbano, ainda mais quando um fenômeno de escala global como a pandemia exige uma ação rápida dos gestores.

Nossa entrada no debate sobre a reforma urbana e o “direito à cidade” se deu então pelo monitoramento das políticas públicas de combate à pandemia da Covid-19 na Região Metropolitana de Curitiba, um trabalho que conforme foi sendo executado exigiu que lançássemos nossos olhares para as várias esferas da vida social numa metrópole brasileira, pois do contrário estaríamos reproduzindo a visão fragmentada que orientou o planejamento urbano no processo de produção da “cidade excludente”. Nas próximas seções, abordaremos a gestão pública da pandemia da Covid-19, desde a elaboração das legislações específicas e a implementação das medidas que visavam interromper a transmissão do novo coronavírus, passando pelas ações específicas nas áreas da saúde e educação, até a gestão orçamentária dos recursos destinados ao enfrentamento da emergência de Saúde Pública. Esperamos que aos nossos leitores fique evidente como para nós ficou que a pandemia, em toda sua magnitude, não é o único fenômeno a nos colocar em situação de emergência; a urbanização excludente também produziu uma cidade que necessita urgentemente ser repensada, reformada e “replanejada”, senão seus habitantes continuarão expostos a riscos não apenas excepcionais, mas cotidianos, que potencializam as perdas de vidas.

Realizamos um trabalho de monitoramento das políticas públicas de combate à pandemia implementadas na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) entre março de 2020 e dezembro de 2021, e concluímos que o sentido das ações executadas reflete o cenário de indeterminação nacional, não nos permitindo afirmar que elas configuraram um enfrentamento à crise sanitária que se abateu sobre o país. A prioridade do poder público era manter a evolução da pandemia sob níveis considerados aceitáveis pelos gestores, tanto de casos quanto de óbitos, visando com isso administrar os impactos socioeconômicos da Covid-19. Por isso, entendemos o conjunto de tais ações como um “gerenciamento da pandemia”: conjunto de medidas de cunho legal e administrativo que, na prática, ao invés de se procurar evitar que o vírus circulasse e infectasse as pessoas, priorizou manter a economia aberta e fornecer lugar para o tratamento dos contaminados, como consta no relatório da PDUR, de 2020. Como não havia remédio comprovadamente eficaz contra a doença, confiou-se nos primeiros estudos que não projetavam uma letalidade muito alta, e os gestores municipais e estaduais da RMC não assumiram uma postura de oposição à política adotada pelo Presidente Jair Bolsonaro. Prevaleceu, dessa forma, a estratégia defendida extraoficialmente por Bolsonaro e seus ministros, da “imunidade de rebanho”, que optou por não trabalhar para impedir as pessoas de se contaminarem e nem direcionou seus esforços e recursos para mensurar a infecção (a testagem em massa seria uma dessas estratégias), dando assim tempo para os hospitais conseguirem atender os internados. Com relação à política de alocação de recursos financeiros para o enfrentamento da pandemia é importante observar a análise realizada por Oliveira, no Capítulo 5 desta parte da obra, na qual ele demonstra que os municípios receberam, ao longo de 2020, muito mais recursos de fontes diretas de base municipal e de fontes do governo federal, evidenciando superávit financeiro como nunca houvera antes.

Do conjunto de informações sobre casos oficializados e óbitos decorrentes da Covid 19, ao longo dos primeiros 18 meses da doença para a Grande Curitiba (29 municípios) e com destaque a Curitiba, verificamos que três picos de incidência da doença, com conseqüente crescimento de óbitos entre duas a três semanas seguintes: em julho-agosto/2020; dezembro-janeiro de 2020 e março-abril de 2021.

Em 13/03/2022, quando a pandemia completou dois anos, haviam sido computados na metrópole de Curitiba 568.948 casos e 14.638 mortos pela doença. Cabe discutir que embora ainda não houvesse vacinas na ocorrência dos dois primeiros picos, esses números se devem em grande medida à ausência de políticas propositivas, unificadas e em nível nacional, que estimulasse o distanciamento social e as medidas não farmacológicas (disponibilidade de água potável e sabão para higiene das mãos em todos os territórios vulneráveis e distribuição gratuita de máscaras e álcool em gel).

Ao contrário, o que vimos foram ações desenvolvidas pelas Secretarias de Saúde (estadual e municipais) que objetivaram garantir que o SUS tivesse condições de receber pacientes continuamente: suspensão de cirurgias eletivas; ampliação da capacidade de leitos da rede pública de saúde. A ampliação de leitos foi realizada de forma sistemática e planejada, acompanhando os picos de contaminação. Mesmo nos momentos em que a lotação dos leitos excedeu à capacidade de atendimento do sistema, este se mostrou robusto a ponto de suportar o aumento da demanda, graças em grande parte às equipes médicas e de enfermagem, que trabalharam até a exaustão. Por exemplo, no primeiro pico havia disponível na rede pública 498 leitos de UTI e 696 leitos em enfermaria; no segundo pico, 539 UTI e 876 enfermaria e, no terceiro, quando o sistema praticamente chegou próximo ao colapso, havia disponibilidade de 837 leitos UTI e 1.172 leitos enfermaria.

As ações mais efetivas durante todo o período estudado foram as suspensões das atividades presenciais nas autarquias públicas, bem como das aulas em todos os estabelecimentos públicos e privados de ensino. Embora a decisão do STF favorável à autonomia de estados e municípios tenha permitido a governadores e prefeitos tomarem medidas sem a chancela do governo federal, os submeteu à pressão de associações comerciais e industriais contra o fechamento dos estabelecimentos comerciais. Protestos e manifestações exigiram o retorno das atividades presenciais em todos os segmentos, por vezes contando com apoio de parlamentares apoiadores do Presidente Jair Bolsonaro.

Nesse monitoramento da pandemia na RMC desenvolvemos como instrumento de análise uma linha do tempo das políticas públicas, com a localização da data-conteúdo dos decretos municipais e estaduais, cotejando-as ao registro de casos e de óbitos de forma a localizar temporalmente as principais etapas do ciclo das políticas públicas. A linha do tempo permitiu correlacionar e concluir que a cada momento de flexibilização das medidas restritivas correspondia, após 14 dias, um pico de contaminação e, em seguida, (entre 3 e 4 semanas) o pico de óbitos, confirmando o princípio definido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de incubação da doença. Essa metodologia se mostrou eficiente para avaliar o impacto das medidas tomadas pelo poder público, razão pela qual se sugere a sua adoção como parâmetro para definição de ações futuras de enfrentamento a outros eventos semelhantes. Esse instrumento foi apresentado detalhadamente na contribuição local ao dossiê nacional do Observatório das Metrôpoles sobre a Covid-19⁵⁴.

⁵⁴ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://www.observatorio-dasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossie-Nucleo-Curitiba_Analise-Local_2020.pdf

A segunda conclusão é que por meio dos cruzamentos das legislações com os boletins constatamos que as medidas de isolamento social mais restritivas foram as mais bem sucedidas no enfrentamento da pandemia. Além de poucos, os decretos mais restritivos não resistiram à primeira data comercialmente importante – a Páscoa no fim de semana de 10 a 12 de abril/2020 –, e ficou ainda mais difícil manter as suspensões no mês seguinte com o Dia das Mães em 10 de maio. Nos três primeiros meses o ritmo de transmissão se mantinha sob relativo controle, intensificando-se principalmente a partir da obrigatoriedade do uso de máscara em público. Essa medida equivaleu a um “salvo conduto” para reabertura do comércio, e todos os municípios seguiram Curitiba nessa obrigatoriedade. Por isso, o primeiro pico de transmissão exponencial de transmissão se dá praticamente ao mesmo tempo em todo o conglomerado urbano.

À medida em que a pandemia avançou, as legislações se tornaram cada vez mais flexíveis quanto às atividades e serviços que poderiam funcionar, bem como em relação aos horários de atendimento ao público. Os decretos que ampliavam as atividades e serviços considerados essenciais se tornaram cada vez mais extensos, abarcando todas as atividades em funcionamento nas cidades: desde o turismo, as academias, até lojas de conveniência localizadas em trechos urbanos de rodovias. Paradoxalmente, no primeiro pico da pandemia ocorreram os atos de maior flexibilização: antes de se completarem seis meses de pandemia as políticas de “gestão” se tornaram regulares e instituíram uma espécie de “novo normal”, com o uso obrigatório de máscaras; “horário comercial pandêmico”; trabalho em *home office* para algumas profissões; atividades educacionais presenciais suspensas; picos de contaminação após feriados; grande quantidade de mortes diárias por Covid-19.

Também foi adotado o sistema de bandeiras em Curitiba, instituído em 9 de junho de 2020. Seu objetivo era claramente evitar o colapso do sistema de saúde e consequentemente permitir que pudesse receber novos pacientes diariamente, assumindo um caráter antes administrativo do que preventivo. Inspirado no modelo de gestão criado no Estado do Rio Grande do Sul e exportado para todo o Brasil, aqui teve baixa efetividade, uma vez que não foi adotado em nível estadual, cabendo a cada município sua adoção ou não. Ou seja, no Paraná o governo foi leniente em políticas para o território administrativo, posto que seu compromisso era maior com o mercado (flexibilização) do que com a saúde das pessoas (distanciamento social).

Faltou testagem em massa, que poderia ser o indicador para definir o endurecimento ou o abrandamento das medidas, apoiadas nos dados oficiais presentes nos boletins epidemiológicos. A subnotificação, somada à falta de transparência das informações apresentadas, produziu um quadro artificial que passava a impressão de que a RMC conseguira manter a pandemia sob controle. A taxa de positividade dos testes sempre foi muito alta. Quanto maior a proporção de indivíduos testados em relação à quantidade de infectados, menor será essa taxa; quanto maior for essa taxa, maior é a subnotificação. Produziu-se a “invisibilização” dos doentes, em especial aqueles que apresentassem casos leves. Exceto nos primeiros meses de pandemia, a taxa de contaminação se manteve sempre muito acima dos 5% recomendados pela OMS na maioria dos municípios da RMC, atingindo, em alguns momentos 38% de positividade, conforme Bega *et al.* (2022).

Ao ter seus critérios de decisão sobre o endurecimento ou abrandamento de suas medidas baseados nesses dados seriamente comprometidos, o “sistema de bandeiras” de Curitiba se sustentava num cenário artificial criado pela subnotificação. Então, a baixa testagem não decorreu de falta de testes (houve

perda de milhares de testes por problemas de distribuição, conforme amplamente denunciado pela imprensa), configurando como uma política cuja função era sustentar a aparente estabilidade, dando ao poder público tempo para responder às pressões dos setores empresariais contra o fechamento da economia. A intransparência dessa política contra a vida se manifestava na restrição de divulgação dos números oficiais da testagem, pois eles poderiam dar à sociedade civil e à imprensa as justificativas para reivindicarem o endurecimento das medidas de restrição da circulação das pessoas. Assim, serviu muito bem ao objetivo de evitar o fechamento da economia, desautorizando medidas comprovadamente mais eficazes e não se caracterizando como omissão ou simples incompetência.

De tudo isso afirmamos que durante a pandemia foram violados os seguintes direitos na RMC: direito à saúde; direito trabalhista; direito à transparência; direito ao lazer. Todos esses direitos ficaram condicionados às demandas do setor empresarial, que se opunha à suspensão das atividades econômicas, principalmente do comércio. As legislações promulgadas preservaram sobretudo os direitos dos empresários e empregadores, praticamente ignorando as demandas dos trabalhadores. Verificamos que não havia nada a respeito da obrigatoriedade de os empregadores fornecerem máscaras e álcool gel a seus funcionários, da mesma forma que a eventual redução de salários não era sequer mencionada, cabendo a cada empregador decidir por ela ou não. A única recomendação era para que os empregadores procurassem adequar os horários de abertura e fechamento de seus estabelecimentos visando evitar aglomerações no caminho para casa.

Ao favorecer claramente esse setor, o sentido das medidas de “gerenciamento da pandemia” foi excludente, pois as pessoas de menor renda e trabalhadores informais foram os

mais afetados pelos efeitos econômicos da pandemia, devido sobretudo a sua dificuldade em aderir ao isolamento social. A demora do governo federal em implementar o auxílio emergencial, pago em parcelas e com valor insuficiente para arcar com as despesas básicas, não permitiu que as pessoas pudessem deixar de trabalhar e ficar em casa. Nesse contexto, a mobilidade urbana adquiriu relevância ainda maior do que em tempos normais, já que essas pessoas necessitavam utilizar o transporte coletivo para se deslocarem até os postos de trabalho. O Sistema de Transporte Coletivo da capital então se configurou como outro indicativo da desigualdade na metrópole, uma vez que os bairros periféricos, localizados na região sul, são os que possuem a menor quantidade de terminais e linhas de ônibus, justamente onde a demanda por transporte público é maior, o que gerou aglomerações nos pontos de embarque e desembarque, bem como dentro dos veículos, potencializando os riscos de contaminação pelo coronavírus. Além disso, a abrangência da Rede Integrada de Transporte (RIT) é limitada, tanto em número e tipos de linhas quanto de terminais, o que produziu uma desigualdade no atendimento entre os usuários atendidos pelos terminais e aqueles que não o são.

Em Curitiba a prefeitura se limitou a recomendações e fiscalizações nos terminais para verificar a lotação dos ônibus e sua ação mais significativa foi o socorro financeiro prestado às empresas que operam o sistema assim que foi registrada a diminuição em 20% no número de passageiros diários. A proposta da prefeitura foi aprovada em regime de urgência pela Câmara de Vereadores em maio de 2020, e prorrogada por três vezes (em agosto e dezembro de 2020, e setembro de 2021), sempre em regime de urgência, se encerrando apenas em fevereiro de 2022, com a pandemia já em outro patamar devido à vacinação, totalizando um aporte de mais de R\$ 400 milhões.

Quanto ao direito ao lazer, este foi sumariamente negado, com fechamento de bares, casas noturnas e espaços públicos (parques e centros esportivos); à maioria da população foi permitido apenas se dirigir ao local de trabalho e retornar após o término do expediente, podendo somente passar em algum estabelecimento comercial para atender suas necessidades de consumo. O lazer foi alvo de condenação moral, sendo os jovens e os estabelecimentos de áreas periféricas condenados pelos agentes públicos, que os responsabilizavam pela disseminação da pandemia por promoverem “baladas clandestinas”, promotoras dos picos de casos. De toda forma, o setor de turismo, entretenimento, bares e restaurantes foram gradativamente reabertos, independentemente da incidência do segundo e terceiro picos já mencionados anteriormente.

Por fim, na perspectiva de uma reforma urbana que seja democrática e inclusiva é possível propor, em nível local: a) que o sistema de transporte coletivo seja ao menos parcialmente estatizado, de forma que, em situações emergenciais, o mesmo possa ser mantido a custo subsidiado e em quantidade que garanta segurança para os trabalhadores dos serviços essenciais; b) a comissão de gestão de crise, criada para tais situações, deve ser tripartite (governo, especialistas e sociedade civil), com caráter deliberativo; c) delinear planos de contingência específicos para atendimentos dos grupos mais vulneráveis (mães solo, população em situação de rua, cadastrados no CadÚnico e moradores de ocupações) garantindo segurança alimentar, acesso à água e à mobilidade urbana. Em nível estadual/federal é fundamental que se tomem medidas coordenadas e unificadas, em especial quanto à mobilidade de bens e pessoas e, principalmente, com a garantia de renda mínima a todos os cidadãos, sem imposição de condicionalidades.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CIDADE

CAPÍTULO 16

**A saúde pública na rede
municipal de saúde de Curitiba no
enfrentamento à Covid-19**

*ANA CAROLINA RUBINI TROVÃO
LÍVIA MARIA DOS SANTOS
MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA*

A estratégia adotada pela Secretaria de Saúde do Município de Curitiba para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 foi a readequação da estrutura existente⁵⁵. Tratou-se de uma forma de gerenciamento da crise sanitária que priorizou aspectos econômicos e gerenciais mesmo que em detrimento da saúde da população do município. Caracterizou-se mais como uma forma de gestão dos casos e da capacidade de atendimento do que de prevenção e controle da doença e dificultou a realização de atendimentos, consultas e exames de rotina.

Em suma, as políticas públicas adotadas pelo município, assim como as ações não tomadas, violaram o direito à saúde e à cidade, uma vez que agravaram a segregação socioespacial e as desigualdades sociais que marcam Curitiba. Elas dificultaram o acesso às Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e distanciaram as pessoas dos postos de atendimento. As consequências foram o estabelecimento de uma estrutura inadequada ao atendimento dos acometidos pela Covid-19 e o desamparo de parte da população usuária que precisava de outros tipos de atendimentos, exames e acompanhamento médico.

De acordo com o Ministério da Saúde⁵⁶, o Sistema Único de Saúde (SUS) de Curitiba contava, em 2021, com uma rede de serviços capaz de atender uma população de 1.948.626 habitantes.

São 111 UBSs divididas em 10 Distritos Sanitários da Saúde. São eles: Distrito Sanitário Bairro Novo, Distrito Sanitário Boqueirão, Distrito Sanitário Boa Vista, Distrito Sanitário Cajuru, Distrito Sanitário CIC, Distrito Sanitário Matriz, Distrito Sanitário Pinheirinho, Distrito Sanitário Portão, Distrito Sanitário Santa Felicidade e Distrito Sanitário Tatuquara.

⁵⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/com-20-a-mais-de-obitos-huculak-apela-a-cmc-ajuda-para-sensibilizar-a-cidade>

⁵⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://datasus.saude.gov.br/populacao-residente.%20Acesso%20em:%202004%20jul.2021>

Segundo o Relatório do Quadrimestre Anterior (RDQA) do 1º quadrimestre de 2021, documento produzido pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS), do total das UBSs, 58 são Estratégia de Saúde da Família, 53 são tradicionais, 68 possuem Espaço Saúde, 9 são Unidades de Pronto Atendimento (UPA), 13 são Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), 5 são Unidades Especializadas, 2 Centros de Especialidades Odontológicas, 1 é Complexo Regulador de Urgência e Emergência, 2 são Hospitais, 1 é Pronto Socorro Especializado, 1 é Laboratório de Análises Clínicas, 1 é Central de Vacinas, 11 são Centrais de Gestão de Saúde, 4 são Residências Terapêuticas, 1 é Centro de Zoonoses. Há, ainda, contratos de prestação de serviços junto a prestadores de clínicas especializadas, hospitais e serviços de apoio diagnóstico e terapêutico.

Em 2021, ao contrário do formato de atendimento à Covid-19 montado em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, que instalaram hospitais de campanha, a SMS de Curitiba acreditou que a estrutura da rede SUS municipal, descrita acima, poderia ser adaptada para o tratamento da projeção de infectados que se tinha na época.

Assim, em 13 de março de 2021, no Decreto nº 407⁵⁷, o prefeito de Curitiba e a SMS estipularam, pela primeira vez, as medidas de segurança que deveriam ser adotadas para o enfrentamento da pandemia. Esse decreto de estado de Emergência de Saúde Pública no Município de Curitiba segue o que havia sido determinado pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Segundo o texto, a vigência dessa declaração deveria ser até o controle epidemiológico da doença.

Vale destacar que o decreto começa afirmando o disposto no artigo 196 da Constituição de 1988. Ele determina que a saúde é

⁵⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391117>

capítulo 16 | A saúde pública na rede municipal de saúde de Curitiba no enfrentamento à Covid-19

“direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Em outro trecho do decreto, no art. 8º, afirma-se que:

Frente à existência de declaração de situação de emergência pública, de importância internacional, visando garantir o atendimento de emergência ao usuário, o Gestor Pleno do Sistema poderá suspender procedimentos assistenciais eletivos junto a rede contratada do SUS, em razão do atendimento da urgência caracterizada pela Infecção Humana pelo novo Coronavírus.

É possível que esse artigo tenha influenciado na decisão da SMS de reorganizar 42 UBSs do município⁵⁸. Essa proposição foi anunciada na sessão da Câmara Municipal de Curitiba em março de 2021⁵⁹. Nela, a secretária da Saúde de Curitiba, Márcia Huçulak, afirmou que a secretaria reorganizaria as Unidades Básicas.

Essa reorganização transformou sete unidades de Pronto Atendimento em hospitais com internamento para casos de Covid-19 e pronto atendimento para casos graves. A mesma decisão tornou as UBSs em postos de pronto atendimento de casos leves e moderados de urgências e emergências médicas, normalmente feitos nas UPAs, deixando de atender exames de rotina e *check-ups*.

As UPAs do Cajuru, Boa Vista, Sítio Cercado, Pinheirinho, Tatuquara e CIC passaram a funcionar como centros de

⁵⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/com-forte-alta-de-casos-saude-reorganiza-rede-para-evitar-colaso-nos-atendimentos-de-covid-19/58216>

⁵⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.youtube.com/watch?v=JdkJnNGhkf0>

internamento para casos de Covid-19, além de pronto atendimento para casos graves. Já as UPAs do Boqueirão e Fazendinha se tornaram unidades hospitalares, prestando-se ao internamento de, unicamente, pacientes de Covid-19.

No novo modelo, 42 UBSs passaram a funcionar como pronto atendimento para casos leves e moderados de urgência e emergência médica. Nos Distritos Sanitários ficaram as seguintes UBSs com pronto atendimento: CIC, 7 unidades; Boa Vista e Tatuquara, 5 unidades; Bairro Novo, Santa Felicidade, Boqueirão, Cajuru e Pinheirinho, 4 unidades; Portão, 3 unidades e Matriz, 2 unidades.

Antes dessa reestruturação, os equipamentos de saúde do município estavam presentes na maioria dos bairros. Obviamente, seguindo o padrão hegemônico das cidades brasileiras, havia incidência maior desses equipamentos na região central da cidade e maior carência nos bairros periféricos como Umbará, Caximba, Riviera e Ganchinho. Mesmo assim, em todos os bairros e Distritos Sanitários o acesso a essas estruturas era relativamente fácil e não implicava em grandes deslocamentos.

Essa situação se repetia quanto à distribuição de Unidades de Saúde de Atenção Primária. Vale dizer que a Atenção Primária é o contato inicial que a população tem com o serviço de saúde. A distribuição espacial dessas unidades pretende que as pessoas possam ser atendidas em lugares próximos de onde moram e que estabeleçam vínculos de solidariedade e confiança com os profissionais de saúde que os atendem.

As UBSs também estavam distribuídas na cidade de forma a facilitar a busca por atendimento. Não obstante, o padrão continua o mesmo. Os Distritos Sanitários Bairro Novo e Tatuquara, que congregam bairros periféricos e pobres, possuíam uma unidade de atendimento embora seu território seja grande em comparação

com outros distritos. Note-se que no extremo sul do Caximba há apenas a Unidade de Saúde Caximba e que no Distrito Sanitário Bairro Novo há várias unidades na parte norte e apenas a Unidade Umbará em toda a porção sul.

Em julho de 2018, antes, portanto, do início da pandemia de Covid-19, a SMS de Curitiba iniciou um estudo com base no Índice de Vulnerabilidade das Áreas de Abrangência das Unidades Municipais de Saúde (IVAB). O intuito era que o IVAB fosse utilizado como estratégia para a promoção da equidade na saúde, definindo a distribuição dos recursos e orientando as ações de saúde no município. Mas ele também é um importante indicador para a compreensão da desigualdade em saúde no município e de como ela tem, também, um recorte territorial.

Entre as 18 Unidades Básicas de Saúde (UBSs) dos Distritos Sanitários Bairro Novo e Tatuquara, 12 delas apresentavam IVAB indicando alta vulnerabilidade. A título de comparação, das cinco UBSs mais bem colocadas no *ranking* do IVAB, três pertencem ao Distrito Sanitário Matriz, que abrange bairros do centro da cidade, uma pertence ao Distrito Sanitário do Portão e outra ao Distrito Sanitário Boa Vista. Como se pode notar, a maioria das UBSs mais bem avaliadas pelo IVAB se encontram em bairros da região central ou em seu entorno.

A adoção da medida proposta pela SMS de Curitiba de reorganização alterou a distribuição das UBSs no território, não alterou o IVAB mesmo porque diminuiu os espaços de atendimento básico na capital paranaense destinados ao atendimento de tratamentos e exames não relacionados à Covid-19.

O Distrito de Santa Felicidade era atendido por oito UBSs e com a reorganização passou a contar com quatro unidades. O Distrito Sanitário da Matriz tinha três unidades e ficou com duas. Um dos casos mais graves é o do Distrito Sanitário do Tatuquara que

possuía oito UBSs e passou a ter duas para atender o mesmo contingente populacional em suas demandas por atendimento, consultas e exames. Outro caso emblemático é o do Distrito Sanitário Bairro Novo, um dos que possuem IVAB indicando vulnerabilidade. Nele, das 11 UBSs, permaneceram atuando apenas sete. Como consequência dessa nova estrutura, observou-se a formação de corredores que atravessam bairros nos quais não há unidades disponíveis para atendimentos. Na Regional Tatuquara há um deles que começa no Bairro Caximba e segue até parte do Bairro Cidade Industrial, uma vasta área que ficou praticamente desamparada.

Além de significar a necessidade de deslocamento de pessoas para o atendimento, muitas vezes esses grandes espaços sem UBSs são também regiões de baixa renda *per capita*. Trata-se de uma dupla violação: a do direito à cidade e à saúde. Uma, porque desampara populações vulneráveis e outra porque inflige maior sofrimento e risco de contaminação a pessoas que buscam atendimento médico e que, muitas vezes, têm menos capacidade de reagir a injustiças e menos recursos para se protegerem ou se tratarem.

Foi, portanto, uma decisão política que causou o desamparo e a exposição ao risco da Covid-19 de forma desproporcional a grupos de classes vulneráveis e, considerando que se trata de uma crise sanitária, é também uma injustiça ambiental.

Como se vê, a estratégia adotada não cumpriu o que o decreto previa. Ao reorganizar a estrutura e suspender procedimentos assistenciais eletivos em muitas localidades, fazendo com que as pessoas tivessem que se deslocar de seus bairros para receber atendimento, ela deixou de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços e, portanto, violou o direito à saúde da população curitibana num momento de crise sanitária causada por um vírus altamente transmissível e, por isso mesmo, letal.

Dessa forma, a estratégia adotada pela prefeitura aumentou a segregação socioespacial em bairros periféricos e impôs aos seus

moradores a busca por tratamento em bairros diferentes, o que significou o aumento da exposição dessas pessoas à contaminação, o aumento da mobilidade urbana e, conseqüentemente, a circulação do vírus e a possibilidade do surgimento de novas variantes.

Outro impacto importante dessa reestruturação foi sobre os cuidados com as grávidas, o pré-natal, parto e puerpério. Importante ressaltar que o pré-natal em Curitiba é realizado em UBSs, incluindo a Mãe Curitibana.

Em 2020, as maternidades Victor Ferreira do Amaral e Centro Comunitário Bairro Novo passaram a ser retaguardas do atendimento a casos da Covid-19. As gestantes que seriam atendidas por essas unidades foram encaminhadas a outros hospitais da região, incluindo o Hospital das Clínicas de Curitiba, que também estava recebendo pacientes com coronavírus. A transformação dessas maternidades quebrou vínculos entre as gestantes e as equipes que as atendiam. Muitas mulheres já haviam realizado o acompanhamento de outras gestações nesses espaços e mantinham relações de confiança com as equipes.

Ademais, há que se considerar que essas maternidades eram especializadas em parto humanizado e que as gestantes passaram a ser acompanhadas por instituições que não tinham, necessariamente, essa prática. Muitas delas, portanto, foram encaminhadas para hospitais longe de suas casas, com pouca ou nenhuma referência sobre as instituições, sem rede de apoio conhecida e no mesmo ambiente no qual estavam sendo atendidos pacientes com uma doença altamente transmissível. Além disso, a reestruturação foi um retrocesso na capacidade de atendimentos de pré-natal, parto e puerpério e sobrecarregou as unidades que permaneceram prestando esse tipo de atendimento naquele período.

Em 20 de agosto de 2021 ocorreu a audiência pública Saúde da Gestante em Tempos de Covid. Solicitada pelo Fórum Popular

de Saúde do Paraná (FOPS), a audiência, que foi transmitida pelo canal da Câmara de Vereadores de Curitiba no YouTube, contou com a participação de especialistas e representantes de diferentes entidades que atuam na fiscalização das políticas públicas de saúde e voltadas aos direitos das mulheres. As participantes manifestaram suas preocupações com o crescimento das mortes maternas, o fechamento das UBSs e maternidades e com o agravamento de problemas de infraestrutura⁶⁰, como a falta de profissionais, que já existiam na cidade. Durante a audiência, a enfermeira obstetra e parteira tradicional urbana, Karen Estevam, falou também sobre a possibilidade do aumento da violência obstétrica, já que a Maternidade Bairro Novo que era especializada em parto seguro e respeitoso foi fechada.

Com o avanço da campanha da vacinação em Curitiba, as taxas de ocupação de leitos de UTI SUS Covid-19 caíram de 94% para 33% entre novembro de 2020 e novembro de 2021 e, por isso, essa distribuição pôde ser revista⁶¹. Assim, desde julho de 2021, de acordo com a PMC, todas as unidades de saúde que estavam atendendo apenas urgência e emergência voltaram ao atendimento normal. Com a nova orientação, Curitiba passou a ter 88 UBSs abertas⁶². Destas, 73 passaram a atender normalmente, duas a fazer a multivacinação de rotina e uma ficou destinada ao atendimento de crianças e gestantes. Além disso, em 12 delas há a vacinação contra o coronavírus.

Até dezembro de 2021 a situação se manteve semelhante. As maternidades que foram fechadas não voltaram a funcionar.

⁶⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/04/gracas-a-covid-19-ninguem-mais-nasce-na-maternidade-mais-antiga-do-parana.htm>

⁶¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://coronavirus.curitiba.pr.gov.br/painelcovid/>

⁶² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2021/11/16/covid-19-654-mil-pessoas-nao-retornaram-para-receber-2a-dose-da-vacina-no-parana-diz-saude.ghtml.%20Acesso-do%20em:%2013.01.2022>

Entretanto, as UBSs que não estavam oferecendo serviços de pré-natal voltaram a oferecê-los.

Como se verifica ao longo do exposto, Curitiba optou pelo gerenciamento da crise e dos acometidos em vez do combate ao vírus, o que causou sobrecarga no sistema de saúde, distanciamento das UBSs da população a quem deveria atender, desamparo e maior exposição das populações periféricas e empobrecidas à infecção, quebra de laços de confiança entre pacientes e profissionais de saúde e dificuldades no acesso à atenção primária na saúde em função da segregação socioespacial gerada pelas sucessivas adequações dos equipamentos de saúde nos Distritos Sanitários do município (TROVÃO; COSTA; SANTOS, 2021).

O que se conclui é que a resposta dada pela Secretaria de Saúde do Município de Curitiba foi arriscada e teve consequências negativas que poderiam ter sido evitadas. Analisando a situação a partir da perspectiva da reforma urbana com bases democráticas, participativas e inclusivas é possível propor: a) a realização de audiências públicas com representações de sindicatos e movimentos sociais relacionados à saúde para discutir propostas que considerem não apenas a viabilidade econômica, mas também os impactos sociais das propostas; b) a instituição de comissão de gestão de crise em situações semelhantes, que deve possuir representações do governo, de especialistas e da sociedade organizada e ter caráter deliberativo de forma que garanta que as tomadas de decisão sejam democráticas; c) estabelecimento de planos emergenciais para o atendimento de grupos vulneráveis considerando tanto as necessidades geradas pela crise quanto a necessidade de atendimentos, consultas e exames de rotina para que ninguém seja deixado para trás; d) garantir o acesso fácil e seguro das populações as UBSs e Unidades de Pronto Atendimento por meio de transporte especialmente designado para esses trajetos, evitando que as pessoas fiquem expostas ao risco de contaminação.

CAPÍTULO 17

**Como a pandemia impactou
o setor educacional**

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA
LISLAINE MARA DA SILVA GUIMARÃES

A pandemia de Covid-19 funcionou como uma espécie de catalisador das inúmeras formas de desigualdades existentes. Se antes da pandemia o senso comum vislumbrava uma espécie de “educação futurista” onde todos teriam acesso aos saberes através da rede mundial de computadores, a suspensão das aulas presenciais e a adoção do ensino remoto emergencial pelas redes de ensino revelou um imenso abismo no tocante à inclusão/exclusão digital.

Argumentamos que a proposta de uma educação realmente inclusiva quando dissociada de um projeto de reforma urbana não poderia ter colhido resultados diferentes dos que observamos atualmente: precarização e intensificação do trabalho docente, exclusão digital e ampliação da desigualdade escolar.

Como argumentam Bourdieu e Passeron (1975), a maioria das formas de seleção, avaliação e de promoção dos estudantes corresponde, em larga medida, às desigualdades anteriormente observadas na sociedade. Assim, hoje, na conjuntura pandêmica, a escola – materialização de um Estado ultraneoliberal – produz “novas” desigualdades⁶³, com os critérios de que se vale para fazer valer suas táticas e suas estratégias rotineiras. E é no contexto do arranjo urbano que essas desigualdades (inclusive a educacional) se concretizam.

A (in)ação do governo federal frente às propostas de inclusão digital: não é crise, é projeto

O título desta seção remete à frase de Darcy Ribeiro: “A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto”. Refere-se às estruturas sociais segregacionistas presentes no Brasil, cujas raízes Ribeiro procurou identificar e combater. Também é o mote do estudo “Não é uma crise, é um projeto: os efeitos das Reformas do Estado

⁶³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/fmi-diz-que-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade.html>

entre 2016 e 2021 na educação” produzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com apoio da organização internacional ActionAid⁶⁴, e com colaboração técnica da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Plataforma DHESCA, e da coalizão Direitos Valem Mais.

A implementação de políticas públicas educacionais que levem tecnologia para dentro das escolas é, reconhecidamente, fundamental ao desenvolvimento da educação no Brasil. Mas, tendo em vista que o processo educacional não ocorre apenas na escola, é imperativo a universalização do acesso às tecnologias também fora do ambiente escolar, o que ficou ainda mais evidente com a suspensão das aulas presenciais e a adoção do Ensino Remoto Emergencial (ERE).

Em relação ao ERE há que se destacar que o mesmo acabou por revelar um outro aspecto da seletividade social das medidas adotadas no enfrentamento da pandemia, uma vez que, da forma como foi adotado – em razão de inúmeros fatores, inclusive políticos – não contemplou o alunado que vive em condição de vulnerabilidade social, em decorrência de fatores socioeconômicos e que, consequentemente, não possui acesso aos recursos tecnológicos necessários.

Alheio a esses fatos, o governo federal, sob o comando do presidente Jair Messias Bolsonaro (PL) vetou integralmente o Projeto de Lei nº 3.477/2020 – que previa a aplicação de R\$ 3,5 bilhões em soluções de conectividade para estudantes e professores das escolas públicas em um período de agravamento da crise sanitária – alegando que “a medida encontrava óbice jurídico por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro”. O veto foi derrubado no dia 1º de junho de 2021. Vale ressaltar que o então ministro da Educação, Milton Ribeiro, foi favorável ao veto⁶⁵.

⁶⁴ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf

⁶⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/03/31/ministro-da-educacao-defende-veto-a-projeto-que-garantia-conectividade-a-alunos-e-professores-despejar-dinheiro-na-conta>

Ele defendia como prioridade levar conectividade às escolas – no momento em que as mesmas ainda estavam fechadas em virtude da segunda onda de Covid-19 no país, que ocasionou a mais alta incidência de casos e de mortes até então – ao invés de “distribuir gratuidade a alunos e professores” (sic). Em março de 2021, afirmou que “despejar dinheiro na conta não é política pública”.

Em março de 2022, o ministro da Educação (o terceiro a ocupar o cargo), Milton Ribeiro, pediu demissão do cargo depois de escândalo envolvendo um áudio vazado mostrar o ministro dizendo priorizar repasse de verbas a municípios indicados por um pastor evangélico a pedido do presidente da República. O que, certamente, a nosso ver, também não se configura como uma política pública.

A Constituição de 1988 define a competência da União, dos estados e municípios e estabelece a necessidade da organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211). Colaboração esta que, sob os ditames do neoliberalismo, tem priorizado medidas de austeridade ao invés de propostas que viabilizem políticas públicas mais inclusivas no campo da educação, como a compra de equipamentos e pacote de dados para alunos em situação de vulnerabilidade social durante a pandemia. A Proposta de Emenda Constitucional 241/2016, (posteriormente PEC 55/2016), também chamada de PEC do Teto de Gastos, é ilustrativa dos rumos perversos que as políticas sociais tomaram a partir de então.

(In)ações do governo estadual: entre o descaso com a realidade discente e a precarização/intensificação do trabalho docente

No Estado do Paraná, as aulas presenciais foram suspensas no mês de março de 2020. A Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), na condição de mantenedora do Ensino

[-nao-e-politica-publica.ghtml](#)

Fundamental II e Ensino Médio, começou a organizar o ensino remoto emergencial (ERE) para atender cerca de 1 milhão de estudantes da rede pública estadual, distribuídos em 399 municípios.

De acordo com a APP-Sindicato, o governo estadual, em caráter emergencial, investiu em torno de 22 milhões de reais na contratação de empresas privadas para implantar um projeto de ensino a distância, com o pagamento de aproximadamente 20,9 milhões de reais destinados às empresas de telefonia celular, contratadas para o uso de dados pelo aplicativo Aula Paraná; 900 mil reais para a TV Record, emissora contratada para transmitir aulas através de canais abertos; e, por fim, 300 mil reais, para a IP-TV LTDA, para elaboração de uma “plataforma de *streaming* que dialogue com as operadoras de telefonia móvel”⁶⁶.

Da forma como foi implementado, o ensino remoto emergencial (ERE) do governo do Paraná não contemplou aqueles em condição de vulnerabilidade social, decorrente de fatores socioeconômicos e, conseqüentemente, sem acesso a recursos tecnológicos, tais como aparelho de TV, *smartphone* e computador. Para minimizar essa desigualdade de acesso às aulas remotas e ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA), a SEED informou que os alunos sem acesso a recursos tecnológicos poderiam, quinzenalmente, buscar e entregar as atividades em material impresso nos seus colégios, no mesmo dia em que o *kit* de merenda escolar seria disponibilizado para os alunos inscritos no programa Bolsa-Família.

As aulas remotas para os alunos das escolas públicas estaduais de Educação Básica começaram a ser transmitidas no dia 6 de abril de 2020 em TV aberta, no YouTube e no Aplicativo Aula Paraná

⁶⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://appsindicato.org.br/sem-licitacao-ratinho-torra-mais-de-r-221-milhoes-para-implantar-ead-que-nao-funciona/>

(disponível para celulares Android e IOS sem custo de dados móveis para os usuários). No entanto, os docentes não receberam do governo treinamento prévio para acessar e utilizar as ferramentas educacionais disponibilizadas, bem como equipamentos de trabalho (computadores, *smartphones*, conexão com a Internet, entre outros) para acessar o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e elaborar conteúdos e atividades. Desse modo, a residência dos docentes precisou ser adaptada às necessidades de trabalho remoto, sem o devido suporte financeiro para tal (GUIMARÃES, 2021).

A frequência dos alunos passou a ser contabilizada pela realização das atividades assíncronas no Google Classroom. Os professores foram orientados a atribuir nota para os alunos que estavam realizando as atividades assíncronas e contabilizar as presenças proporcionais ao número de atividades realizadas pelos estudantes no Livro de Registro de Classe *On-line* (LRCO). Para os alunos que estavam realizando atividades impressas, o professor deveria ir até a escola, retirá-las e atribuir nota e presença proporcional no LRCO.

À revelia do governo do estado, o retorno das aulas presenciais não ocorreu no ano letivo de 2020. Em fevereiro de 2021, o governo elaborou um calendário de retorno às aulas presenciais com início previsto para 1º de março, mediante modelo híbrido de ensino. Todavia, devido à elevada taxa de contaminação e falta de leitos nos hospitais do Paraná para atendimento de pacientes com Covid-19, permaneceu a suspensão das aulas presenciais até o mês de maio de 2021. No mês de junho, as escolas gradativamente foram aderindo ao modelo de ensino híbrido (EH), quando os docentes tiveram que atender os alunos de forma presencial e remota simultaneamente.

Um dos formatos de ensino híbrido é síncrono, no qual um único professor ministrava a mesma aula tanto para os estudantes que estão em sala de aula quanto para os que estão em casa, com transmissão pelo Google Meet, por meio de um *notebook*. Já no outro modelo híbrido, o estudante frequenta a

escola presencialmente em uma semana e na outra acompanha o conteúdo de casa, pelos canais de ensino *on-line* (TV, YouTube, aplicativos), realizando atividades enviadas pelos professores no Google Classroom ou em *kit* de material impresso.

Os docentes, que já estavam sobrecarregados com a demanda de trabalho remoto desde o início da pandemia, tiveram que voltar a trabalhar presencialmente, elaborar e corrigir atividades remotas e presenciais simultaneamente, lidar com aspectos sociais e emocionais dos estudantes, e conflitos ocasionados pelas expectativas dos pais, estudantes, administradores e da comunidade escolar com o retorno presencial em meio à pandemia de Covid-19.

Nesse contexto, é nítida a sobrecarga laboral, estresse, esgotamento físico e mental na classe dos professores, que além de lidarem com todos os impactos da pandemia e do distanciamento social em sua vida pessoal, também tiveram que lidar com as cobranças e exigências da mantenedora para alcançar os índices desejados e cumprir as metas estabelecidas (GUIMARÃES, 2021).

O relato da professora Silmara Quintino, professora de Sociologia da rede pública estadual de ensino do Paraná, exemplifica a situação de intensificação/precarização do trabalho docente durante a pandemia de Covid-19:

Tenho trabalhado cerca de 12 horas diárias para dar conta de todas as exigências estapafúrdias da Secretaria de Educação que chegava via direção das escolas. Muitas dessas horas tento aprender sozinha como funciona um dos aplicativos porque depois de bater o pé e discutir muito decidi que só utilizaria um dos aplicativos (...). Abrindo mão das tele-aulas, abandonei o aplicativo Aula Paraná. Escolhi o Google Classroom por entender que poderia manter uma certa autonomia na criação das aulas (...) Trabalho muito e produzo muito pouco. Chego ao final do dia exausta e me sentindo a mais incompetente

das professoras. Preparo material, adapto material, aprendo a duras penas e à custa de muitas horas extras não remuneradas a utilizar os formulários ‘encantantes’ do Google para produzir aulas para ninguém. Os alunos não estão acessando o aplicativo. Em cada turma devo ter 5 ou 6 alunos (no regular um pouco mais, talvez 10, 12) acessando e entregando as atividades que serão o termômetro da Secretaria da Educação para assegurar a conclusão do ano letivo de 2020. E as direções nos cobram o tempo todo (porque são igualmente cobradas) que temos que dar um jeito de convencer os alunos a acessar as plataformas ou teremos que repor os conteúdos quando isso tudo acabar. Eu sou professora, não agenciadora de alunos. Fiz concurso para ensinar Sociologia para quem quiser aprender e tento fazer isso com a maior qualidade possível, mas não para arregimentar alunos para causar uma boa impressão à mantenedora.

(In)ações do governo municipal: breves apontamentos sobre a exclusão digital e a desigualdade educacional em Curitiba

Na conjuntura atual, a inclusão social é indissociável da inclusão digital. Mesmo antes da pandemia, a imensa desigualdade no acesso à Internet já era objeto de estudo de inúmeras pesquisas, como a TIC Domicílios⁶⁷, divulgada em 2019, e que já apontava que, apesar de 70% dos lares brasileiros, localizados em áreas urbanas, terem acesso à Internet, o mesmo apresentava grandes disparidades, que adquiriram novos contornos diante da pandemia de Covid-19 em razão do isolamento social recomendado pelas autoridades sanitárias e da adoção do ensino remoto emergencial.

⁶⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/>

A rede municipal de ensino de Curitiba suspendeu o ensino presencial em março de 2020. Como abordado no próximo capítulo, a distribuição desigual da população no espaço urbano de Curitiba tem impactos sobre a acessibilidade à Internet e, conseqüentemente, sobre os estudantes de segmentos sociais vulneráveis, residentes nos bairros da região periférica aqui analisados, uma vez que essa situação de brutal desigualdade no acesso aprofunda ainda mais o fosso entre as diferentes classes sociais, com as mais vulneráveis desprovidas até mesmo de informações sobre a pandemia.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) que, em 2017, realizou um amplo estudo sobre as condições de moradia na cidade, as regionais Bairro Novo e Tatuquara – as mais vulneráveis socioeconomicamente – foram as regionais que, somadas às regionais CIC e Pinheirinho, apresentaram a menor porcentagem de domicílios com Internet, embora outras regionais também apresentem áreas com baixa porcentagem de domicílios com Internet, especialmente em áreas limítrofes do município (IPPUC, 2017). Dados que evidenciam a materialização de um “*apartheid* digital” na cidade de Curitiba.

Ações para um futuro almejado

De acordo com César Callegari, em nota de 2008⁶⁸, a intensa dinâmica de circulação de informações impregnada dos valores hegemônicos de um urbano globalizado, estabelece uma pauta de problemas cada vez mais instantânea e universal.

As questões levantadas pelo autor – que tipo de educação poderia ser capaz de transformar cidadãos em protagonistas autorais coletivos do processo de criação de um mundo em

⁶⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://ibsa.cesarcallegari.com.br/educacao-e-a-reforma-urbana/>

mutação? E mais ainda: o que está sendo feito nessa direção? – adquirem novos contornos diante da crise sem precedentes na qual o Brasil e o mundo se encontram.

Nesse sentido, em pleno alinhamento com o princípio da gestão democrática das cidades, consagrado pelo Estatuto da Cidade, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes⁶⁹ destaca a importância da conectividade para a participação do cidadão na formulação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas urbanas. Como procuramos demonstrar ao longo do texto, as dificuldades, ou mesmo a inexistência, de conexão foram o principal entrave para a implantação do ensino remoto de maneira minimamente equânime entre os estudantes brasileiros no contexto da pandemia.

A garantia do bem-estar e da qualidade de vida das gerações futuras é um imperativo ético para as gerações presentes. Em um mundo cada vez mais conectado e pautado pelas novas tecnologias, ações de política pública voltadas à inclusão social e à eliminação das desigualdades só serão bem-sucedidas no cenário pós-pandêmico se propiciarem a todas as crianças e jovens brasileiros condições equânimes de conectividade, como porta de entrada à educação de qualidade e a oportunidades de futuro.

⁶⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.gov.br/participamaisbrasil/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes4>

BOX VI

Legislações sobre ensino remoto adotadas no Paraná e Curitiba

Marcelo Nogueira de Souza e
Lislaine Mara da Silva Guimarães

ENSINO REMOTO PARANÁ - LEGISLAÇÃO ESTADUAL	
Decreto Nº 4.258 17/03/2020	Suspende as aulas em escolas estaduais públicas e privadas , inclusive nas entidades conveniadas com o Estado do Paraná e em universidades públicas, a partir de 20 de março de 2020.
Resolução Nº 1.231 09/10/2020 - SESA	Dispõe sobre o retorno gradativo das atividades extracurriculares no Paraná.
Resolução Nº 98 03/02/2021 - SESA	Dispõe sobre o retorno das atividades curriculares e extracurriculares nas instituições de ensino públicas e privadas do Estado do Paraná.
Resolução Nº 735 10/08/2021 - SESA	Dispõe sobre a prioridade da oferta das atividades de ensino na modalidade presencial, sem prejuízo da modalidade on-line (remota) , conforme opção dos pais ou responsáveis pelo aluno, ou em casos de comorbidades, a critério médico.
Resolução Nº 3.616/2021 GS/ SEED 13/08/2021	Estabelece a oferta de atividades escolares de forma presencial, presencial por revezamento e/ou não presencial (remota), mediante a adequação dos encaminhamentos pedagógicos às possibilidades de ensino .
Resolução Nº 860 23/09/2021 - SESA	Altera a Resolução SESA nº 0735/2022 e prioriza a oferta das atividades remotas .
Resolução Nº 977 28/10/2021 - SESA	Altera a Resolução SESA nº 860 e revoga o distanciamento físico de um metro .
ENSINO REMOTO CURITIBA - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	
Decreto nº 421 16/03/2020	Suspende as atividades nas unidades educativas municipais, nos seguintes termos: I - Suspensão gradativa entre os dias 17 e 20 de março de 2020, quando os pais poderão optar por deixar seus filhos nas escolas ou creches da rede pública de ensino, para que possam se adequar às medidas temporárias de prevenção previstas neste decreto, recomendando-se que as unidades adotem as medidas preventivas orientadas pelos órgãos de saúde. II - Suspensão total, no período de 23 de março a 12 de abril de 2020, das atividades desenvolvidas nas unidades educativas, inclusive aquelas de formação continuada e a semana de estudos pedagógicos da unidade.
Decreto nº 604 07/05/2020	Dispõe sobre o fornecimento de “kit alimentação” para os pais ou responsáveis das crianças e estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino, durante o período de pandemia de COVID-19, nos termos que especifica.
Decreto nº 260 09/02/2021	Estabelece o formato de atendimento híbrido (ensino presencial e videoaulas/kits pedagógicos) e o formato de atendimento remoto (videoaulas/kits pedagógicos) na Rede Municipal de Ensino de Curitiba durante o ano de 2021.
Ofício Circular nº 24/2022 21/09/2021	Estabelece a oferta do atendimento educacional nos formatos “presencial” ou “remoto” a partir de 27 de setembro de 2021.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CIDADE

CAPÍTULO 18

**Infância, pobreza e transição
demográfica em Curitiba**

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA
MARIA TARCISA SILVA BEGA

Em relação à caracterização sociodemográfica, o Brasil possui um nível de desigualdade relativamente alto, manifesto pelas duas pirâmides etárias que aqui se confluem: por um lado, a pirâmide etária dos grupos mais pobres da população, os de maior taxa de fecundidade (que se assemelha à de países pobres) e o grupo que detém mais renda, de baixa fecundidade, padrão encontrado em países ricos e altamente urbanizados. Essa diferença na pirâmide etária entre ricos e pobres é replicada em níveis estaduais e municipais. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, do IBGE, havia 1.751.907 habitantes em Curitiba, resultado de um crescimento de 10% entre 2000 e 2010. Os dados revelaram ainda que a população de 0 a 14 anos correspondia, em 2010, a 349.960 habitantes, 19,97% da população total.

Analisaremos aqui o subgrupo de 6 a 14 anos que corresponde, do ponto de vista da política educacional, aos alunos do Ensino Fundamental sob responsabilidade da Rede Municipal de Ensino de Curitiba (do 1º ao 9º ano). De acordo com a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Curitiba, em 2021, havia ao todo 509 estabelecimentos que ofertam esse tipo de ensino, das quais 185 escolas municipais, que atendiam a aproximadamente 98.363 estudantes. Observe-se que, segundo a LDB da Educação (Lei 9.394/96) o ensino das séries finais (do 6º ao 9º ano) é de responsabilidade do governo estadual, mas em Curitiba há situações em que o município também assume essa responsabilidade. Apresentaremos como os mecanismos de inclusão e exclusão escolar compõem o padrão de oportunidades diferenciadas, conforme a região que se analisa em Curitiba. Como exemplos, trazemos a situação de duas regionais: Matriz – composta de bairros centrais, com toda a infraestrutura urbana –; e Pinheirinho, no sul do município, de ocupação mais recente e com maior concentração de migrantes, trabalhadores, enfim, os grupos mais vulneráveis socioeconomicamente.

Na análise intramunicipal verifica-se que nem a distribuição dos estabelecimentos escolares e nem o volume (em termos percentuais) do público escolar do ensino fundamental se distribui de forma homogênea: a questão que queremos discutir é que nas regiões de ocupação urbana mais antiga, ao mesmo tempo que há uma estrutura escolar consolidada ocorre, tendencialmente, a diminuição de população em idade escolar, indicando um processo de envelhecimento populacional. Ao contrário, em áreas de expansão urbana recentes, mais distantes do centro, há uma inversão da pirâmide etária, com mais crianças e jovens e menos idosos, combinado com menor oferta de equipamentos escolares. Ou seja: na mesma cidade coexistem pirâmides etárias típicas de países desenvolvidos (base estreita e topo alargado) com pirâmides típicas de países subdesenvolvidos. Em termos demográficos expõem a desigualdade social e econômica combinada com a desigual oferta de oportunidades escolares (BRITO, 2007). Discutiremos uma dimensão dessa desigualdade social, a da exclusão digital vivenciada pelo público das escolas públicas do ensino fundamental.

Os perfis socioeconômicos e demográficos dessas duas regionais indicam as diferenças socioterritoriais:

- (i) o IDHM dos bairros da primeira sempre esteve acima de 0,900, enquanto na segunda, segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (IPEA, 2014), seus bairros ficaram sempre abaixo de 0,700;
- (ii) enquanto a população da Matriz cresceu 1,7% entre 2000 e 2010, a do Pinheirinho aumentou em 29,3%;
- (iii) em termos de renda *per capita* dos domicílios, o município apresentava, em 2010 a seguinte distribuição: 20,1% até 1 salário mínimo; 42,6% entre 1 a 3 s.m.; 12,7% entre 3 a

5 s.m.; e 14% com mais de 5 s.m. A diferença de renda entre as duas regionais é gritante; na Matriz, 39,2% dos moradores detinham rendas superiores a 5 s.m. para 7,4% com menos de 1 s.m. Já na regional Pinheirinho, 44,1% e 43,0% detinham rendas de até 1 s.m. e de 1 a 3 s.m., respectivamente;

- (iv) dos 145.433 habitantes da Matriz, 23.611 eram crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (11,48% da população); já a regional Pinheirinho, que abarca os bairros mais periféricos e afastados do centro da cidade, em especial os bairros localizados ao sul do município e que apresentam os piores índices de desenvolvimento socioeconômico da cidade – incluindo as piores classes de rendimento *per capita* – apresentou, no mesmo período, um crescimento populacional de 29,34%, isto é, dos 168.425 habitantes da regional, 42.087 eram crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, o que equivalia a 24,99% da população da regional, mais que o dobro da regional Matriz, aqui analisada comparativamente.

Vale destacar que, de acordo com a projeção populacional do IPARDES para o período 2018-2040⁷⁰, em 2022, Curitiba terá uma população de 60 anos e mais superior que a da faixa de 0 a 14 anos. Mas, há praticamente uma década atrás (2014) já era essa a realidade da regional Matriz, que apresentava 27.313 idosos acima de 64 anos (13,28% da população da regional) e 23.611 crianças de 0 a 14 anos (11,48%).

Essa imensa diferença na estrutura etária e na classe de rendimentos das duas regionais é apenas mais uma das faces da imensa desigualdade intrametropolitana, característica das

⁷⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Projecao-da-Populacao-dos-Municipios-do-Parana-2018-2040>

grandes metrópoles brasileiras, na qual Curitiba se insere. O território é uma variável importante nos estudos sobre a produção e reprodução das desigualdades. Em relação à desigualdade socioespacial observa-se, num plano, a manutenção do padrão centro-periferia, que concentra nas periferias a maioria dos pobres e nas áreas centrais os grupos de média e alta rendas (MARQUES; SCALON; OLIVEIRA, 2010). Nesse sentido, a desigualdade na estrutura etária das duas regionais de Curitiba pode ser analisada de acordo com esse padrão, no qual a segregação é medida em grande escala (centro e periferia). Esse tipo de segregação foi analisado com maior detalhamento no Capítulo 4 da Parte 2.

Do ponto de vista educacional esse efeito território mantém um padrão segregacionista, verificado nas políticas efetivadas pela SME de Curitiba: há uma forte diferenciação e segmentação da rede de ensino, o que acaba por gerar uma distribuição bastante desigual de oportunidades pelo território, ou seja, nascer em famílias pobres, sem que haja política de redistribuição de renda e de oferta diferenciada de oportunidades, reproduz-se o padrão de segregação (LAZARETTI; TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2019).

Os investimentos maciços em educação implicam numa grande vontade política e, no caso dos serviços relativos à população jovem, como os educacionais, a redução do ritmo de crescimento da demanda poderia favorecer a universalização da cobertura e a melhoria da qualidade do ensino (BRITO, 2007). Qualidade esta que, na conjuntura atual, é cada vez mais indissociável da inclusão digital. Este será o tema do próximo item.

De acordo com o Plano de Ação para Atendimento à Criança e ao Adolescente para 2014-2017, divulgado em 2013, das 16.895 pessoas em extrema pobreza, 6.578 eram crianças e adolescentes (38,31%). A faixa etária de 6 a 14 anos (que representa 20,7% da população da cidade) é a mais impactada pela extrema pobreza:

enquanto para o total da população, 1 em 5 está neste grupo etário, entre os extremamente pobres eles representam 1 em cada 3. Pobreza combina com exclusão digital, da qual trataremos agora. Mesmo antes da pandemia a imensa desigualdade no acesso à Internet já era objeto de estudo de inúmeras pesquisas, como a TIC Domicílios⁷¹, divulgada em 2019: apesar de 70% dos domicílios urbanos terem acesso à Internet, sua distribuição era muito desigual em termos intramunicipal e por estratos sociais. Em 95% dos domicílios das classes A e B havia sinal de Internet; já nos estratos D e E, esse índice caía para 59%. Parte desse acesso dos mais pobres era exclusivamente pelo celular (78% daqueles com renda inferior a 1 salário mínimo).

Como já assinalado, as situações de vulnerabilidade social e de desigualdade demográfica têm um recorte espacial importante: pobres concentrados nas periferias e as regiões centrais com maior renda. Com relação aos impactos da pandemia no sistema educacional, Curitiba, seguindo a tendência mundial, suspendeu o ensino presencial e a SME passou a oferecer material pedagógico especial, no formato de videoaulas. Através do Decreto 516/2020, publicado no *Diário Oficial do Município* do dia 8 de abril, em razão da pandemia de Covid-19, ficou estabelecido a suspensão das aulas em escolas, Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), Centros Municipais de Atendimento Educacional Especializado (CMAEEs) e creches contratadas. Em todo o Paraná o retorno em 100% das aulas presenciais ocorreu em setembro de 2021.

De acordo com o decreto, as aulas remotas, dentro do currículo da rede, foram preparadas pela equipe técnica dos departamentos de Educação Infantil e Ensino Fundamental e o conteúdo, ministrado por professores da rede municipal de

⁷¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios%20/>

ensino, foi desenvolvido para o público da pré-escola, do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e da Educação para Jovens e Adultos (EJA). Para estudantes do 6º ao 9º ano do Fundamental, das escolas municipais e estaduais, o conteúdo foi produzido pelo governo do estado. Todos os conteúdos, para todas as séries e dependência administrativa, passaram a ser apresentados, a partir de 13 de abril, em videoaulas pela Paraná Turismo, canal 9.2 UHF e também através da Internet pelo Youtube. A discussão sobre o Ensino Remoto Emergencial (ERE) foi tratada com mais detalhes no capítulo anterior a este, evidenciando como Curitiba e o Paraná administraram essa situação. O ERE, se por um lado viabilizou a oferta contínua das aulas e disponibilizou conteúdos e atividades para uma parcela de estudantes que têm acesso aos recursos tecnológicos; por outro, não contempla aqueles que vivem em condição de vulnerabilidade social em decorrência de fatores socioeconômicos e, conseqüentemente, não possuem acesso aos recursos tecnológicos necessários. Em 27 de setembro de 2021, após 18 meses de pandemia, a SME de Curitiba retornou com as aulas presenciais, mas mantendo os dois formatos de atendimento – presencial e remoto – para que os pais e responsáveis escolhessem o que consideram mais adequado para a organização familiar.

A distribuição desigual da população no espaço urbano de Curitiba também tem impactos sobre a acessibilidade à Internet e, conseqüentemente, sobre os estudantes de segmentos sociais vulneráveis, residentes nos bairros da região periférica aqui analisados, uma vez que essa situação de brutal desigualdade no acesso aprofunda ainda mais o fosso entre as diferentes classes sociais, com as mais vulneráveis desprovidas até mesmo de informações sobre a pandemia.

Como já apresentado, a região, o bairro, o território são, também, capazes de gerar desigualdades. Em 2017, o Instituto

de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) realizou um amplo estudo sobre as condições de moradia em Curitiba (IPPUC, 2017). Enquanto 62% dos domicílios totais de Curitiba possuíam acesso à Internet, na Matriz esse índice atingia 75% e no Pinheirinho 59% (em 2015 a regional Tatuquara é criada, desmembrada dessa regional). Novamente o efeito-território se manifesta, com a concentração da exclusão digital na nova regional, cuja maioria dos domicílios não têm acesso à Internet (51%).

De acordo com os dados apresentados, nesses 18 meses de pandemia e de ensino remoto, milhares de crianças e adolescentes em idade escolar vivenciaram um “*apartheid* digital”, termo utilizado por Bonilla e Oliveira (2011) para designarem a desigualdade de acesso de grandes contingentes populacionais às tecnologias da informação e comunicação.

Os indicadores econômicos e demográficos analisados no presente estudo comprovam os pressupostos do efeito-território, ou seja, o território é, também, capaz de gerar desigualdades. A renda é um fator que explica, por exemplo, ter acesso a equipamentos necessários para o acompanhamento, com qualidade, das aulas remotas. O processo de segregação espacial faz com que os alunos que vivem em áreas de maior vulnerabilidade social tenham de lidar com questões que vão além da falta de acesso à tecnologia digital para ter acesso a uma educação remota com qualidade. Em razão do contexto em que vivem, não encontram condições psicológicas e estruturais para se dedicarem às aulas. Muitas delas vivem em habitações precárias, sem água encanada ou rede de esgoto, com alta densidade domiciliar, poucos cômodos ocupados por muitas pessoas etc. Não por acaso, ao longo do ano de 2021, a regional Pinheirinho era a que apresentava o maior coeficiente de incidência de Covid 19 por 100 mil habitantes e também o maior coeficiente de mortalidade na cidade de Curitiba.

À guisa de uma agenda propositiva, são dois grandes os desafios para se enfrentar tanto a exclusão digital na educação fundamental – localizada nos territórios de vulnerabilidade – como o envelhecimento já presente nos bairros centrais, que produz ociosidade nos equipamentos educacionais. Portanto, uma cidade democrática e inclusiva precisará ser pensada, do ponto de vista do espaço vivido, que se diferencia em sítios urbanos diferentes. Ou seja, é preciso incorporar na discussão da reforma urbana, os tempos da vida das pessoas, do ponto de vista etário, na definição de equipamentos coletivos, bem como dar novos usos e significados aos já existentes. Do ponto de vista da dinâmica demográfica já apresentada, é urgente a inserção cidadã das crianças e jovens e destacamos como emergencial a inclusão digital desse grupo etário.

Do ponto de vista educacional, ao se pensar sobre as políticas públicas a serem delineadas para a cidade de Curitiba, há que se trabalhar com distribuições diferenciadas dos equipamentos públicos, concentrando oferta de escolas e equipamentos correlatos à educação básica nas regiões periféricas. É essencial considerar a experiência pouco exitosa do ERE colocado em situação emergencial sem que houvesse suporte digital de maneira equitativa, quer na sua distribuição pública e universal – Internet de qualidade para cada aluno ou aluna matriculado/a no sistema de ensino público – quer na distribuição de equipamentos básicos (*tablets* ou computadores) às famílias com crianças em idade escolar e com renda familiar de até 5 salários mínimos. Essa experiência de distribuição de pacotes de Internet e equipamentos foi efetivada, com sucesso, pelos estabelecimentos de ensino superior no Estado do Paraná em muitas outras cidades e instituições dessa modalidade de ensino. O uso emergencial de tecnologias de ensino, exigida pela pandemia, nos coloca o desafio de incorporar, de forma definitiva, o ensino híbrido ou mesmo o

retorno do presencial com tecnologias de apoio ao aprendizado no período de convívio familiar, como forma de acesso ao mundo do conhecimento. Logo, caberá aos municípios o investimento na aquisição e distribuição de equipamentos, acompanhado de treinamento dos estudantes e professores para a incorporação dessa tecnologia

Em segundo lugar, na outra ponta da transição demográfica, há que se avaliar as estruturas públicas, mormente as educacionais que se tornam ociosas devido à diminuição do número de crianças e adolescentes, adaptando-as para outros usos (lazer, abrigos, atividades de saúde) para a população que envelhece rápida e em volume significativo. Também serão necessários outros equipamentos urbanos que considerem esse processo de envelhecimento populacional em dois sentidos: imediatamente, para os bairros centrais que são urbanisticamente consolidados (em termos da oferta de bens e serviços públicos, inclusive escolas), adequando-os às necessidades, cada vez maiores, dessa população longeva; ampliação, nas próximas duas décadas, dessa estrutura urbana que atenda à velhice, para todo o território urbano. Em outras palavras, o desafio é transformar escolas ociosas das áreas centrais em equipamentos para a velhice, criar escolas nas áreas periféricas e, ao mesmo tempo, espaços para os que envelhecerão em duas décadas.

CAPÍTULO 19

A pandemia e a gestão orçamentária:

quando o oportunismo político
desdenha das prioridades sociais

EDIVALDO RAMOS DE OLIVEIRA

capítulo 19 | A pandemia e a gestão orçamentária:
quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais

A pandemia do coronavírus foi, certamente, o mais expressivo fato histórico e sanitário da humanidade no século XXI, definindo-se, inclusive, como um marcador temporal de nossa era. Diferentemente de outros eventos classificados como pandemia, como as denominadas Gripe Espanhola e a Peste Negra (episódios ocorridos em 1918 e no século XIV, respectivamente, nefastos para a humanidade), o evento de 2020 (quando a OMS a reconheceu como pandemia) registrou o ineditismo da possibilidade do amplo acompanhamento, em tempo real, permitindo um adequado dimensionamento de sua amplitude e alcance pelo mundo todo.

Tanto por meio das mídias tradicionais quanto pelas redes sociais, nos propiciou o acesso ao conhecimento científico sobre o coronavírus e a Covid-19 de uma forma como nunca se tinha visto na história, sobre qualquer doença. Assim, a origem, a evolução e as possibilidades de tratamento tornaram-se conhecidas do grande público, permitindo ao poder público desenvolver estratégias, paliativas, mas emergenciais, para o enfrentamento das várias consequências trazidas pelo vírus — econômicas, sanitárias, políticas, sociais etc.

E as consequências de um evento de tamanha relevância ainda serão pesquisadas, descobertas, sentidas e compreendidas ao longo de muitos anos e, talvez, nem isso, dada a complexidade de muitos fatores agravados ou gerados a partir da emergência em saúde pública que o coronavírus causou. E o efetivo conhecimento desses episódios será tanto maior quanto mais elevado for o nível de transparência dessas informações.

Com o foco da análise em um universo de amplitude mais restrita — retrocedendo do global, do nacional e do estadual para o regional —, no âmbito da RMC, nos interessou conhecer a forma como os municípios reagiram a esse inédito período de incertezas e executaram seus orçamentos diante de todas as

peculiaridades que a pandemia gerou ou exigiu. A análise se deteve sobre os municípios com mais de 100 mil habitantes, um total de nove (Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais) que, juntos, em 2020 correspondiam a 88,66% do total da população da região. Pelo aspecto econômico, a soma do PIB desses municípios equivalia a 92,71% da soma de todos os municípios da RMC⁷². Esses números, portanto, conferiram elevada representatividade para o estudo.

Assim, sempre que houver menção a números referentes à RMC, os dados aludidos remeterão aos nove municípios objeto da presente análise, dada a expressiva representação que carregam ao conjunto dos municípios que constituem este estudo. Ademais, os valores utilizados se apresentam sob a forma nominal (sem atualização), reproduzindo a metodologia empregada pelo governo federal para calcular os valores aos quais os municípios teriam direito por conta da recomposição da diferença apurada na arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E os valores alusivos às despesas, além de também apresentados sob a forma nominal, expressam a dimensão de despesas liquidadas.

O recorte temporal que definimos é o do período mais agudo da pandemia, entre abril e outubro de 2020⁷³, espelhando o momento entre o início e a inflexão da série de índices ascendentes de contaminação e óbitos, bem como o maior fluxo de recebimento de recursos financeiros da União, situação inédita para os municípios⁷⁴. A esse período denominamos de *janela de*

⁷² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=series-historicas>

⁷³ Dados disponíveis em: <https://web.archive.org/save/https://www.saude.pr.gov.br/Pagina/Coronavirus-COVID-19>

⁷⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias>

capítulo 19 | A pandemia e a gestão orçamentária:
quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais

execução orçamentária (termo e conceito cunhados pelo autor, expressando uma condição especial de execução orçamentária, com saldo positivo de recursos em caixa e baixa pressão externa sobre o orçamento municipal), referência amplamente utilizada neste texto.

A negação da pandemia e o federalismo desfederado

Há décadas se atribui ao governo federal a competência de definição de estratégias de combate a doenças infectocontagiosas, contudo, na questão do coronavírus e da Covid-19, o núcleo central da gestão do Presidente Jair Bolsonaro, desde o primeiro momento, relativizou a gravidade da situação e se eximiu dessa responsabilidade, instalando um verdadeiro caos. Ato contínuo, estados, Distrito Federal e municípios recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) no intuito de assegurarem o direito de desenvolver estratégias e implementar ações de contenção da disseminação do vírus e tratamento dos infectados e obtiveram êxito — a Corte reconheceu a competência concorrente dos chamados entes subnacionais.

Superado esse impasse inicial, deflagrou-se uma intensa mobilização de pressão sobre o Congresso Nacional pela aprovação de medidas que viabilizassem a liberação de recursos federais para esse propósito, diante da crônica insuficiência de caixa dos entes. Nesse ambiente de embrionária animosidade contra o negacionismo, o governo federal emitiu a Medida Provisória nº 938, em abril, prevendo as primeiras medidas de auxílio aos entes federados.

Limitando-se a repasses, entre abril e julho, da diferença mensalmente apurada entre o valor recebido a título de FPM em 2020 comparativamente com o mesmo mês de 2019, o denominado Apoio Financeiro aos Municípios (AFM) se revelaria insuficiente

para o enorme desafio que se colocava. Em maio, o Congresso Nacional aprovaria a Lei Complementar nº 173, estabelecendo o Programa Federal de Enfrentamento ao Coronavírus e determinando repasses muito mais robustos aos municípios (assim como para estados e o Distrito Federal), com valores segregados entre vinculados (destinados às áreas de Saúde e Assistência Social) e não vinculados (de livre aplicação). E em agosto, na conversão da MP nº 938 na Lei nº 14.041, o Parlamento ampliou o período de concessão do apoio financeiro até o mês de novembro — mas com a discreta retomada da atividade econômica, os repasses cessaram em outubro.

A mistificação da arrecadação e a instrumentalização das despesas

Inicialmente, é preciso desmistificar o discurso de que a arrecadação dos municípios teria sofrido significativa queda, tanto durante o período mencionado quanto ao longo do exercício de 2020. De maneira geral, isso não aconteceu. Primeiro, por conta do fato de que no momento da decretação do estado de calamidade pública, a partir do mês de março, parcela significativa da receita já havia ingressado nos cofres públicos, particularmente no que se refere ao IPTU (receita própria) e IPVA (receita de transferência). Se no primeiro semestre houve queda na arrecadação dos tributos municipais, no segundo semestre ocorreram níveis importantes de recuperação naquele ano. Por fim, o Congresso Nacional aprovou um conjunto de medidas que asseguraram consideráveis repasses de recursos aos municípios.

Na análise das receitas próprias dos municípios⁷⁵ — integralmente arrecadadas e administradas pelos próprios entes

⁷⁵ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf

—, a parcela mais relevante refere-se à Receita Tributária (composta por IPTU, ISS, ITBI, IRRF, Taxas e Contribuição de Melhoria), representativa da parcela majoritária dos recursos, condição que permite maior autonomia em relação às transferências recebidas, sempre a parcela volumosa da arrecadação.

Entre abril e outubro de 2020 a arrecadação atingiu R\$ 2,165 bilhões, contra R\$ 2,219 bilhões no mesmo período de 2019, apontando uma redução de quase R\$ 54 milhões, correspondente a 2,43%. Dois terços dos municípios registraram números negativos, com destaque para São José dos Pinhais (-6,05%) e Pinhais (-4,42%). Cabe ressaltar que esses resultados não significaram efetivamente queda da arrecadação, pois, algumas prefeituras postergaram o vencimento de tributos, o que pode gerar distorções. No agregado do exercício de 2020, contudo, o resultado foi positivo, com incremento de mais de R\$ 43 milhões, um aumento de 1,07%, pois a arrecadação atingiu R\$ 4,139 bilhões, contra os R\$ 4,095 bilhões de 2019.

No caso das Transferências Correntes (recursos que o município recebe de outras esferas de governo), os números expressam de forma eloquente o impacto dos volumosos recursos recebidos da União durante a *janela de execução orçamentária*, majoritariamente não vinculados, portanto passíveis de livre aplicação, com um aumento de mais de R\$ 616 milhões (18,70% de incremento) — todos os municípios apresentaram resultados positivos, com destaque para Curitiba (com 24,12%). No agregado do ano de 2020, o aumento da arrecadação chegou a mais de R\$ 798 milhões, equivalendo a 12,85% de incremento.

Por fim, a análise da Receita Corrente Líquida (o valor efetivamente disponível, após as deduções legais previstas) consolida a certeza de que o discurso da queda da arrecadação constituiu-se em uma falácia, contrariada pelos números. No período da *janela de execução orçamentária*, apurou-se um aumento

da arrecadação de mais de R\$ 191 milhões, em relação a igual período de 2019, correspondendo a 3,13% de incremento. Já no agregado do exercício de 2020, registrou-se uma elevação de mais de R\$ 226 milhões, equivalente a 2,00%.

Com a decretação do estado de calamidade pública, os municípios foram surpreendidos por uma situação de inesperada redução de despesas (à exceção dos gastos com Saúde relacionados à pandemia), decorrente da conjugação de um conjunto de fatores que desarticularam a dinâmica da prestação de serviços pelo poder público. Nesse ambiente, os movimentos e entidades de defesa de direitos e de atendimento a populações vulneráveis restringiram, em um primeiro momento, sua atuação ao âmbito interno, sem atividades externas que pudessem expor pessoas à contaminação pelo coronavírus — não houve, *a priori*, paralisação ou recusa de atendimento, mas redução da intensidade e do alcance, dada a necessidade de distanciamento social.

Houve a abrupta interrupção temporária das ações de reivindicação e pressão sobre o orçamento exercidas pela sociedade, imposta pelas medidas sanitárias implementadas, como o distanciamento social e suas derivações. Da mesma forma, ocorreu a interrupção de alguns dos serviços básicos desempenhados pela Municipalidade, como a poda de árvores, a manutenção e conservação de parques e praças, a varrição de ruas, a limpeza de bueiros, dentre outros.

A paralisação das aulas presenciais, com as escolas vazias, gerou considerável contenção de gastos com a merenda de alunos e com contas de consumo, como água, luz, telefone etc. Também as unidades de Saúde tiveram seu atendimento reduzido por considerável período, com adiamento *sine die* de consultas, exames, fornecimento de medicamentos e cirurgias eletivas, o que gerou considerável queda das despesas. Ao fim e ao cabo, o poder público municipal deixou, parcial e efetivamente, de

desempenhar suas funções, sobretudo entre os meses de abril e outubro.

Essa situação *sui generis* pode ser melhor compreendida pela análise dos registros orçamentários das despesas por função, com especial atenção para as peculiaridades não reveladas pela simples exposição dos números. A convergência entre indícios de efetiva ocorrência de direcionamento arbitrário, alteração significativa no padrão regular de execução orçamentária e ação estatal dissociada das prementes necessidades da população constituem um mosaico extremamente instigador de análises mais aprofundadas.

A análise das chamadas despesas sociais (Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação e Trabalho) é esclarecedora da condição diferenciada que esse período proporcionou. A despesa com Educação no exercício de 2020 foi menor do que os desembolsos de 2019, com uma redução de quase R\$ 119 milhões (5,27% em relação ao ano anterior). Na função Trabalho, houve queda de mais de R\$ 3 milhões (18,59% no comparativo entre 2020 e 2019). Houve aumento de cerca de R\$ 56 milhões na Assistência Social (23,54% em relação a 2019), no entanto, o governo federal repassou quase R\$ 39 milhões em recursos vinculados, de aplicação obrigatória e exclusiva nessa área, para combate aos efeitos da pandemia do coronavírus. A Habitação registrou aumento de 192,31%, quase R\$ 36 milhões, o que demonstra, antes de tudo, o baixo volume de recursos aplicados nessa área. Em resumo, houve redução de cerca de R\$ 122 milhões na soma entre Educação e Trabalho e aumento de cerca de R\$ 53 milhões em Assistência Social e Habitação, resultando, nessa análise, em uma efetiva redução orçamentária final de R\$ 69 milhões.

O caso da Saúde é bem mais complexo, mas também se nota que a simples divulgação dos números em si não explica a situação em sua totalidade. Em 2020, houve elevação dos gastos em 10,79%, cerca de

capítulo 19 | A pandemia e a gestão orçamentária:
quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais

R\$ 278 milhões, muito disso por conta dos dispêndios relacionados com o enfrentamento ao coronavírus, uma vez que, como se disse anteriormente, durante vários meses o “atendimento geral” sofreu significativa baixa, como parte da estratégia de priorização absoluta do atendimento relacionado à Covid-19. Ocorre que o montante de recursos vinculados à aplicação em Saúde transferidos pelo governo federal foi de mais de R\$ 330 milhões, o que gera uma diferença de aproximadamente R\$ 52 milhões.

O uso político da pandemia e a desfaçatez com o direito à cidade

Políticas públicas historicamente negligenciadas pelo poder público e que poderiam assumir a condição de marcos sinalizadores da reforma urbana, voltadas para a reordenação da lógica funcional da cidade, o modelo de gestão em curso e a democratização dos espaços e equipamentos públicos, invariavelmente refutadas sob o argumento da insuficiência de recursos para o desenvolvimento e implementação de um plano específico, passaram ao largo das preocupações e prioridades dos municípios durante a pandemia, ainda que a conjuntura apresentasse um cenário diferenciado de disponibilidades orçamentárias.

Essa postura, refratária mesmo à discussão do tema, colide com o discurso modernizante e democratizante que se observa nas campanhas eleitorais, mas que, passado o pleito, regride ao ponto que o antecedia, ou seja, ao limbo ao qual sempre foi relegado, soterrado pelos fisiologismos da “política de balcão” que parece nortear determinados gestores públicos. Como regra geral, o Estado brasileiro como um todo reproduz a tradição política de eximir-se da responsabilidade em assegurar o respeito e o cumprimento do direito à cidade.

capítulo 19 | A pandemia e a gestão orçamentária:
quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais

Entendido como o reconhecimento e o respeito à efetiva possibilidade de participar da vida em toda a amplitude temática do espaço público da cidade, independentemente da região e das decisões a ela relacionadas, o direito à cidade sequer foi cogitado de efetivação pelos municípios antes da pandemia e não o seria durante nem depois do evento.

Em nenhum dos municípios da RMC constituiu-se, por exemplo, comitês ou conselhos integrados de cidadãos sem vínculo direto com a Municipalidade para o gerenciamento e a deliberação sobre as ações governamentais a serem implementadas durante a pandemia do coronavírus. Também para a gestão e a destinação dos volumosos recursos recebidos da União, não se tem notícia da constituição de nenhum colegiado dedicado a esse fim.

O pleno exercício do direito à cidade pressupõe, antes de sua fruição, a possibilidade concreta e efetiva da participação nos processos de decisão a ele relacionados. Em suma, a luta pelo direito à cidade não pode ser dissociada da disputa de poder como dimensão da cidadania ativa e altiva. E esse poder precisa ser confrontado, contestado, rearticulado, conquistado.

De toda forma, os municípios se valeram de mecanismos orçamentário-contábeis que permitem, por meio de uma “compensação informal” a reversão de um saldo positivo vinculado em não vinculado, sem qualquer conflito com a legislação, fazendo-o ingressar integralmente no caixa geral do ente, e a partir disso ser utilizado da forma que o Executivo municipal melhor entender. De difícil comprovação sem se ter acesso a documentos orçamentários reservados, é alta a probabilidade de ocorrência desse fato durante o exercício de 2020 — e não apenas nos municípios que compõem a RMC, mas em qualquer ente federado do país.

Nesse contexto incomum, a execução orçamentária do exercício de 2020 foi realizada sob a égide da *janela de execução*

orçamentária, incorporando e modulando as possibilidades de destinação e realocação dos recursos orçamentários. Dessa forma, houve substancial elevação de despesas com subfunções derivadas da função Urbanismo. Em Transportes Coletivos Urbanos, houve queda significativa da despesa, em mais de R\$ 246 milhões (equivalente a 27,08% do valor de 2019), com 99,90% desse valor sendo atribuído a Curitiba — sintomaticamente, cerca de um ano e meio depois houve um aumento de 22,22% da passagem de ônibus. Nos Serviços Urbanos, ocorreu um aumento de exatos 25,00%, mais de R\$ 54 milhões, em relação ao ano de 2019.

Contudo, o comportamento mais controverso na subfunção Infraestrutura Urbana, com um aumento que ultrapassou os R\$ 117 milhões, equivalente a 57,84% em relação a 2019. Soa razoável o argumento de que, em plena pandemia do coronavírus, esse tema não se constituía em prioridade para a então precária ação do Executivo municipal. Some-se a isso o fato de que nenhuma obra de significativa relevância e complexidade foi identificada como tendo sido iniciada nesse período. As mais estridentes ações governamentais restringiam-se a múltiplas e intermináveis obras de recapeamento e asfaltamento das principais vias do município, assegurando ampla visibilidade para o governo e para o chefe do Executivo local. Apenas em Curitiba, que se transformou em um estranho e deslocado canteiro de obras em plena pandemia, o aumento ultrapassou R\$ 88 milhões, 72,91% em relação a 2019.

Considerando que o ano de 2020 foi um ano de pleito eleitoral, com sucessão municipal, e que a tradição política brasileira repousa sobre um histórico de simbiose indevida entre o público e o privado, o legal e o ilegal, o ético e o fisiológico, não seria despropositado afirmar que, em alguma medida, o vistoso incremento de receitas que os municípios apuraram pode ter sido deslocado para a realização de obras de grande visibilidade e elevado apelo eleitoral.

capítulo 19 | A pandemia e a gestão orçamentária:
quando o oportunismo político desdenha das prioridades sociais

Para essa finalidade, a *janela de execução orçamentária* teria sido de singular relevância, pois teria assegurado a destinação ou realocação de recursos para as áreas e funções de interesse desse propósito de forma absolutamente discricionária e sem qualquer tipo de vedação ou restrição, bem como sem fiscalização prévia, concomitante ou adoção de alguma forma de estímulo aos pressupostos do controle social e da transparência, o que expressou a visão obtusa que permeia a compreensão do espaço público por parte dos gestores municipais.

Assim, os volumosos recursos de transferência recebidos pelos municípios e as despesas efetuadas com base na ação discricionária dos prefeitos não passaram por nenhuma forma direta de análise e monitoramento, transformando a população em mera espectadora da sanha eleitoreira de seu respectivo alcaide — buscando beneficiar a si mesmo, nos casos em que a reeleição era possível ou naqueles em que indicava seu sucessor.

Conclusões

Dentre os diversos efeitos causados pela pandemia do coronavírus, o mais impactante para as finanças públicas foi a imposição de uma forçosa flexibilização na estrutura e na dinâmica regulares da execução orçamentária dos municípios, seja pela retração inicial e posterior expansão da arrecadação de receitas, pela inédita redução das despesas correntes ou pelo ingresso de vultosos recursos de transferências da União.

Dessa forma, os recursos repassados pela União aos municípios, de livre aplicação, foram utilizados de forma discricionária e direcionados para obras e ações de cunho eminentemente eleitoreiro, com vistas ao êxito no pleito eleitoral municipal que ocorreu em plena pandemia. Customizado para o século XXI, mas não abandonado, essa nova forma de

coronelismo, agora de feição urbana, se fez presente na forma distorcida de abordagem do combate ao coronavírus.

Nessa conjuntura, constatou-se a ocorrência de uma *janela de execução orçamentária* — inédita oportunidade de destinação e realocação de recursos orçamentários, por determinado período, livre de pressões externas e com amplas possibilidades de manejo discricionário dos valores —, que pode ter aberto um precedente para a possibilidade de se pensar o orçamento público municipal por outra ótica que não o automatismo da reprodução de comportamentos passados.

Essa situação gerou cenários paradoxais, em que, mesmo com a disponibilidade de recursos orçamentários e diante da inédita oportunidade de oferecer contribuições significativas ao processo de reforma urbana e desenvolver mecanismos que assegurassem o respeito ao direito à cidade, a opção política dos municípios foi por preservar a condenável tradição de restringir a participação popular nos processos de participação e controle da gestão pública.

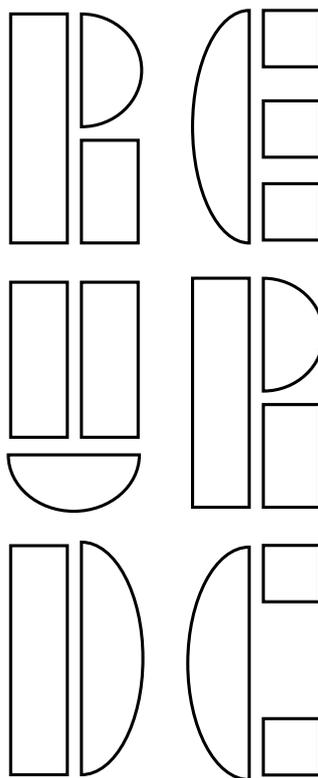
E a forma como se decidiu a destinação e a aplicação dos volumosos recursos recebidos da União para o enfrentamento do coronavírus na Região Metropolitana de Curitiba, prescindindo de qualquer consulta à população, suscita a necessidade de apresentação de demandas pela constituição de colegiados populares para consulta e deliberação de assuntos dessa magnitude.

Vislumbra-se, assim, um cenário amplamente positivo para a construção e implementação de mecanismos que democratizem e legitimem a participação do cidadão nos processos de decisão da gestão municipal. Pela exposição de sua negação, o direito à cidade pode ter recebido um estímulo inesperado de fortalecimento.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

PARTE V

Lutas populares e
ações solidárias



RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

CAPÍTULO 20

**O mapa da solidariedade como
instrumento de organização popular**

SIMONE POLLI

ALINE SANCHES

CAROLINA GAMA

ALESSANDRO LUNELLI

O Mapa da Solidariedade foi uma experiência de extensão universitária que teve como principal objetivo conectar doações de alimentos e itens de primeira necessidade com territórios socialmente vulneráveis em Curitiba durante a pandemia da Covid-19. No mapa, alimentado durante o primeiro ano de pandemia, foram inseridas campanhas e ações organizadas pela sociedade civil e pelas próprias comunidades dessas áreas, que sentem os efeitos da crise decorrente da pandemia, causados principalmente pelo desemprego e consequente redução da renda.

A pandemia da Covid-19 atingiu os grupos sociais mais desfavorecidos de maneira desigual, justamente porque eles possuem condições desiguais de enfrentamento da doença: domicílios adensados, condições precárias de moradia e de saneamento. As medidas de não aglomeração e a obrigatoriedade do confinamento impuseram restrições à vida cotidiana, nem sempre possíveis de serem cumpridas. A crise econômica aprofundada pela Covid-19 atingiu de maneira desproporcional as pessoas em situação de rua, catadores de materiais recicláveis, trabalhadores informais, que tiveram seus trabalhos altamente impactados.

O projeto do mapa foi uma ação interdisciplinar, que reuniu estudantes e profissionais do Planejamento Urbano, Direito e Assistência Social. Foi coordenado pelo Laboratório de Urbanismo e Paisagismo (LUPA) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). O projeto ainda integra a plataforma colaborativa PRContraCovid, que reúne produções técnicas, científicas, mapas e análises para monitorar os impactos da crise sanitária e social agravadas pela Covid-19 sobre diversos segmentos e, principalmente, apontar a omissão das políticas públicas no enfrentamento da doença. A produção, premiada pela Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) em 2020, foi organizada pela UTFPR e também por pesquisadores do

Observatório das Metrôpoles Núcleo Curitiba, além de entidades que atuam na defesa e promoção de direitos, como o Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (CEFURIA), Mobiliza Curitiba e Terra de Direitos.

Este artigo conta a experiência do Mapa da Solidariedade, refletindo em que medida ele se constituiu como um instrumento de organização popular. O mapa consiste em um levantamento das ações solidárias de pequenos grupos e movimentos populares em Curitiba e Região Metropolitana. A ideia nasceu da conversa entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), CEFURIA, POP RUA, Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR), Casa de Acolhida São José e Mãos Invisíveis. Quando houve a criação nacional do movimento Periferia Viva, o mapa foi incluído como uma das formas de articulação política local. O que começou a partir da emergência do cotidiano de grupos isolados, mobilizou movimentos sociais, entidades e universidades públicas.

Essa forma de cartografia confronta as leituras de dados oficiais e hegemônicas. Além do método de representação, pode ser uma forma de reconhecimento dos grupos envolvidos e produção de informação sobre as ações sociais (RIBEIRO *et al.*, 2001). Por vezes apontam aspectos que não constam nas leituras oficiais e com isso disputam discursos, políticas e formas de interpretação do cotidiano.

Santos (2011) aponta que as cartografias aparecem na literatura com várias denominações, e neste trabalho usaremos “cartografias da ação social”, por expressar a organização social em torno de uma necessidade concreta, as dificuldades impostas pela pandemia e pela histórica condição precária de trabalho e de moradia. Para Ribeiro (2009), a cartografia da ação social, nesse aspecto, pode ser um meio de aprendizado de projetos populares, calcado no cotidiano vivido nas cidades. Pode ser um

instrumento de fortalecimento da identidade que se produz ao mesmo tempo em que se analisam:

[o]s objetos cartográficos vêm sendo utilizados como leituras (sociais) do território que são confrontadas às leituras oficiais e/ou de atores hegemônicos, mas também como instrumentos de (fortalecimento de) identidade social e de articulações políticas – ou seja, na sua plenitude de instrumento de representação que exprime a realidade (segundo pontos de vista, posições definidas) e também ajuda a construir a própria realidade (SANTOS, 2011, p. 3).

Na cartografia da ação social, o espaço urbano é considerado como espaço de “aprendizados, conquistas e projetos populares” (RIBEIRO, 2009, p. 149), não se limitando ao estudo da vida social pelo aspecto físico. Portanto, tem como base um conhecimento vivido nas cidades, pelo cotidiano e sociabilidade. Nesse aspecto, Ribeiro (2009, p. 154) coloca:

A cartografia do homem lento mescla a ação espontânea à ação organizada, expressando racionalidades alternativas. Para interpretá-la, é necessário alterar a observação e o registro da ação social, assumindo a cidade como arena incerta e experimental.

Por meio de frentes de solidariedade estabelecem-se os espaços inventados (MIRAFTAB, 2016), que procuram formas de se auto-organizarem em grupos. No meio de tantas carências, nascem iniciativas insurgentes e inovadoras com dinâmicas próximas ao cotidiano vivido, que conseguem chegar aos que são pouco visíveis ou não atendidos pelo Estado. A ação organizada por meio da solidariedade também é uma forma de resistência. Os invisibilizados e explorados fazem da solidariedade sua forma de luta (VIEIRA; GHIBAUDI, 2020).

Mapeando a solidariedade em tempos de pandemia

O Mapa da Solidariedade partiu de um ponto comum entre as entidades sociais e pesquisadores envolvidos: ser um instrumento de luta de grupos sociais desfavorecidos, já que a pandemia da Covid-19 não atinge a todos igualmente.

A proposta do mapa surgiu inicialmente de uma preocupação do CEFURIA com associações de catadores de materiais recicláveis, que ficaram sem a garantia do sustento durante a crise sanitária. Em reunião com outras entidades participantes, o mapa foi ampliado para dar voz às iniciativas populares que emergiram da organização dos grupos sociais diretamente afetados pelos efeitos da pandemia, em busca de trabalho ou sobrevivência.

O mapa assume uma importância estratégica visto o conjunto de objetivos que fortalece a sua confecção: (i) dar visibilidade às necessidades básicas de determinados grupos; (ii) ser instrumento de pressão e denúncia para os órgãos públicos; (iii) auxiliar no diagnóstico de quais são esses grupos e visibilização de suas demandas; (iv) ser uma forma de aprendizado da ação coletiva, por meio da mobilização e organização; (v) viabilizar o diálogo com dados oficiais; (vi) pensar em caminhos estratégicos de alianças/parcerias visto a situação emergencial.

O mapa é entendido como um processo, uma construção contínua, podendo ser constantemente revisto e assim (re) orientar a ação social. Como colocado por Ribeiro *et al.* (2001, p. 43), é “uma cartografia incompleta que se faz fazendo”, isto é, não é um projeto pronto, mas há uma sincronia temporal entre a produção do mapa e a ação desenvolvida, num constante refazer, seguindo as demandas dos territórios.

A área trabalhada foi prioritariamente Curitiba, mas algumas ações foram mapeadas na região metropolitana. Visando à diferenciação de perfis e reforçando a importância da

territorialidade, as ações foram divididas em rede comunitária (iniciativas locais) e rede apoiadora (entidades que não atuam diretamente em locais de maior vulnerabilidade).

Os grupos foram cadastrados no mapa com o auxílio de ferramentas SIG e o Google MyMaps, cruzadas com as informações dos territórios vulneráveis. Para auxiliar nas doações, os pontos cadastrados no mapa são referentes a pontos de coleta. Procurou-se mapear ações no território, ações locais, isto é, ações próximas das pessoas. Acredita-se que é no local, próximo às suas residências, que elas irão recorrer em caso de necessidade, principalmente se relacionado à sobrevivência diária. Por isso, as doações possuíam o caráter emergencial: alimentos não perecíveis, gás, produtos de limpeza e higiene.

Na Figura 1 se apresenta a aba do Mapa da Solidariedade dentro da plataforma PRcontraCOVID⁷⁶. Clicando nos pontos do mapa, o doador pode verificar informações referentes à campanha; entidade promotora; público alvo; demanda; dados de contato/mídias sociais; e dados bancários para possíveis doações. Também, para o caso de Curitiba, pode-se consultar o número de famílias e de habitantes dos espaços informais de moradia, ou seja, os potenciais beneficiários das doações. Durante a vigência do projeto, ainda, podia-se cadastrar uma nova ação solidária por meio de formulário.

⁷⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://sites.google.com/view/prcontracovid>

capítulo 20 | O mapa da solidariedade como instrumento de organização popular

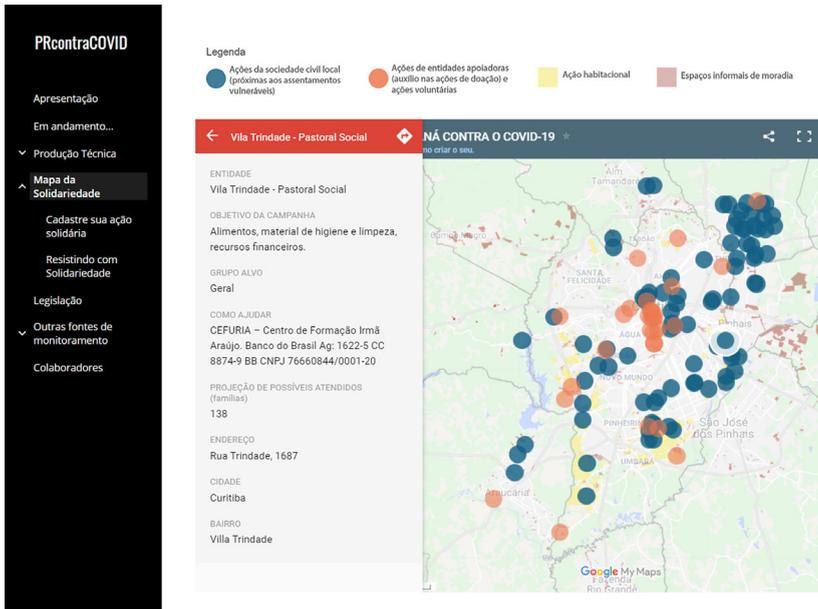


Figura 1 - Mapa da Solidariedade na Plataforma PRcontraCOVID

Fonte: plataforma PRContraCovid (2022). Adaptação: os autores.

Apesar do agravamento das condições financeiras e sanitárias ao longo da pandemia, não houve por parte das prefeituras uma articulação que associasse a Covid-19 a um plano emergencial de assistência social, mostrando as fragilidades das políticas públicas. A principal preocupação dos gestores era manter uma imagem de que em seu território as políticas públicas estavam sendo realizadas dentro do possível, atendendo à crise sanitária. Dessa forma, o mapa apresenta-se como uma informação produzida a partir dos grupos locais, não divulgada pelo poder público, com ações mobilizadas dentro do campo popular – contudo, sem a pretensão de tomar o lugar de políticas públicas.

A experiência do Mapa da Solidariedade: avanços e limites

Mais do que apenas produzir um repositório da totalidade de campanhas existentes, o Mapa da Solidariedade configurou-se como um instrumento de luta, pois sua construção esteve articulada com movimentos, instituições, coletivos populares e preocupou-se em estabelecer um processo de mapeamento que pudesse instrumentalizar a ação de movimentos e contribuir com a situação emergencial na periferia.

Para além do resultado, o mais importante é a experiência colaborativa. O mapa se inseriu em um contexto que exige sensibilidade quanto às vulnerabilidades presentes em cada local, que só pode ocorrer a partir da participação e escuta de sujeitos coletivos, que conhecem as experiências e os grupos sociais mais desfavorecidos, identificam e organizam ações de solidariedade como forma de organização popular que vão além da pandemia.

Um dos desafios desse mapeamento foi construir soluções que incorporem tanto os problemas quanto as potencialidades já existentes no território, como sua capacidade de resistência, solidariedade, articulação política e ação coletiva.

Na construção do mapa, uma das estratégias foi utilizar ferramentas amplamente conhecidas, como a plataforma *on-line* Google MyMaps, e uma linguagem acessível, pois os dados podem servir de referência para outros trabalhos organizativos dos movimentos populares.

Acredita-se que as tecnologias de mapeamento colaborativo têm potencial de fortalecer resistências quando apropriadas por comunidades e movimentos sociais; por outro lado, persistem as desigualdades relacionadas com o domínio da técnica, informações e infraestrutura necessária (computadores, boa conexão com a Internet, *softwares*).

É importante destacar que essa experiência não identificou e mapeou todas as campanhas solidárias existentes, tampouco todos os territórios e pessoas vulnerabilizadas. Porém, assumir esse desafio não diminui a potência do mapa, pois a narrativa expressa enquanto instrumento de luta pelo direito à cidade mostra-se mais relevante do que buscar representar essa suposta totalidade.

A invisibilização e a criminalização dos territórios populares evidencia que esses grupos sociais são, por vezes, negligenciados pelo Estado. Mapear é uma forma de dar visibilidade aos processos, de questionar as múltiplas e sucessivas camadas de desigualdade às quais são submetidos aqueles em situações de maiores vulnerabilidades sociais e precariedades habitacionais.

Ante esse desafio, nota-se que o mapa, por si só, não resolve o problema, exigindo outros mecanismos de publicização e controle. Mas o mapa não é apenas uma ferramenta, pois com a sustentação dos grupos mobilizados se torna ação social com toda potência de organização construída pelo campo popular. O desafio é articular o tempo, a carência, as incertezas e concretizar um permanente instrumento de luta dos grupos invisibilizados.

Pensando o mapa como estratégia de organização social

O Mapa da Solidariedade avançou principalmente com o objetivo mais pragmático e emergencial associado às doações e trocas entre as pessoas e grupos mobilizados, mas carrega em si um potencial, pouco explorado, que já foi apontado por entidades na organização popular, de os grupos desfavorecidos poderem se enxergar (reconhecerem-se entre si e também no território) no momento pandêmico e pensarem em estratégias de organização mesmo após essas situações.

A cartografia da ação social, entendida como instrumento de organização e visibilização, procura pensar para além do fato emergencial e concreto em si, carregando uma potência futura, por vezes não explorada, ligadas à articulação entre os grupos e à busca de uma identidade coletiva. Isto é, apesar da experiência ter um período definido de atuação, foi também uma forma de indicar o fortalecimento e a integração em rede de alguma das ações, como a Cozinha e as Marmitas solidárias. Como proposta, acredita-se que a cartografia social pode colaborar no reconhecimento coletivo dos grupos, no trabalho integrado e em rede das associações, sendo fundamental para o fortalecimento da solidariedade e da identidade das organizações populares.

Apesar do mapa estar na Internet desde abril de 2020 e ter sido atualizado apenas durante aquele ano, não foram pensadas estratégias para avaliar sua efetividade durante sua implementação. A execução do mapa, feita por meio de uma ação de extensão universitária, já finalizou suas atividades. Isso ocasionou uma paralisia em sua atualização, apesar das ações de solidariedade continuarem existindo e novas estarem sendo criadas. Acredita-se que a articulação entre as entidades parceiras pode ser a base de sustentação do mapa. Também sua inserção dentro da plataforma PRcontraCovid e sua visibilidade nacional por meio da premiação da FENEA foi um passo importante na legitimação e divulgação das ações organizadas por uma diversidade de movimentos sociais.

CAPÍTULO 21

**Lutas populares pelo direito
à habitação na metrópole de Curitiba**

FABIANA MORO MARTINS
ELISA DA COSTA SIQUEIRA
ALICE DANDARA DE ASSIS CORREIA

Nos últimos dois anos, quase uma dezena de áreas sem função social na Metrópole de Curitiba foram ocupadas por famílias que necessitam de moradia. Essas ocupações recentes, decorrentes da grave crise econômica no país, se somam às 453 ocupações irregulares existentes no município de Curitiba, segundo dados de 2020 da Cohab-CT. Também cresceu o número de pessoas em situação de rua no Paraná, devido à impossibilidade de pagar o aluguel em um momento em que a fome é prioridade, conforme Melo⁷⁷ e Pires⁷⁸. Nesse cenário de dificuldades – e como um contraponto à política federal de destruição dos direitos dos trabalhadores e do desmonte do sistema de proteção social – os movimentos sociais da Metrópole de Curitiba se rearticularam para garantir direitos básicos relacionados à moradia, essencial durante a crise sanitária. Em 2021, duas ações importantes foram desenvolvidas para debater isso: a Conferência Popular de Habitação de Curitiba e Região Metropolitana e a Campanha UOH! Curitiba – É Urgente um Orçamento para Habitação!

A Conferência Popular de Habitação de Curitiba e RMC reuniu diferentes atores ligados à questão habitacional na metrópole, com o objetivo de dar visibilidade ao tema e ressaltar a necessidade de ações e políticas públicas para a habitação de interesse social e o direito à moradia adequada. A conferência foi preparada através de reuniões e Aulas Públicas realizadas de modo virtual e o evento ocorreu de forma híbrida entre os dias 5 e 9 de outubro de 2021, sendo composto por mesas de debates e palestras transmitidas ao vivo, oficinas presenciais em ocupações

⁷⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefatopr.com.br/2022/03/17/por-despejo-zero-moradores-de-ocupacoes-tomam-as-ruas-de-curitiba>

⁷⁸ Disponíveis em: <https://web.archive.org/save/https://paragrafo2.com.br/2020/10/30/nova-ocupacao-da-cic-retrata-a-falta-de-investimento-em-habitacao-em-curitiba/> e <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefato.com.br/2022/06/12/cerca-de-400-familias-ocupam-area-em-curitiba-justica-ja-determinou-reintegracao-de-posse>

na metrópole e uma Assembleia Final, realizada na ocupação Nova Esperança, em Campo Magro, para a aprovação das demandas a serem encaminhadas ao poder público, conforme relatam Correia, Martins e Siqueira⁷⁹.

Os debates realizados na conferência contaram com a participação de movimentos sociais, organizações não governamentais, representantes do setor público, da academia e de mandatos parlamentares municipais e estaduais, e trataram dos temas: (1) Olhares e caminhos institucionais para a vulnerabilidade da posse e despejos coletivos; (2) Questões estruturais: gestão, orçamento e políticas públicas de habitação de interesse social; (3) Habitação, classe, gênero e raça; e (4) Políticas Públicas de Habitação e Cidade Pós-pandemia. Na Assembleia Final, o manifesto “Por uma Política Pública de Moradia Digna”⁸⁰, construído ao longo da conferência, foi aprovado pelos representantes dos 22 movimentos e dos quatro mandatos parlamentares comprometidos com o tema. Um ato simbólico de entrega do manifesto ao presidente da Câmara Municipal de Curitiba (CMC) foi realizado em novembro, e o documento também foi encaminhado à Prefeitura Municipal de Curitiba, ao governo do Estado do Paraná, ao Ministério Público (MP-PR), ao Tribunal de Justiça (TJ-PR), à Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) e à Defensoria Pública Estadual, conforme Correia, Martins e Siqueira.

A Campanha “É Urgente um Orçamento para Habitação” – UOH! Curitiba⁸¹ – se desenvolveu em paralelo à Conferência Popular de Habitação. Tanto a campanha, como o grupo de

⁷⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/conferencia-popular-de-habitacao-reune-atores-envolvidos-na-questao-habitacional-em-curitiba-e-regiao-metropolitana/>

⁸⁰ Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/boletins/por-uma-politica-publica-de-moradia-digna/>

⁸¹ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://www.instagram.com/uoh_curitiba/

trabalho que se constituiu continuam ativos com o objetivo de aprofundar a leitura e avaliação sobre o orçamento municipal de Curitiba. A meta é entender as informações e apresentar propostas para a alteração da forma de dotação, realização e execução orçamentária, de forma a garantir recursos para a moradia da população da faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos, que compõem grande parte do déficit habitacional da metrópole. Dados levantados pela campanha mostram que Curitiba investe menos de 0,5% do seu orçamento com habitação de interesse social. Além de tornar mais transparentes e acessíveis os dados sobre orçamento – para que possa haver uma disputa clara pelos recursos públicos – estão entre as propostas da Campanha UOH!:

- i) a implantação dos instrumentos para a garantia do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana previstos no Estatuto da Cidade em Curitiba;
- ii) a realização e implementação do “Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária” na cidade;
- iii) a elaboração do censo da população em situação de rua e a aplicação, em Curitiba, do programa Moradia Primeiro, que visa atender essa população com a oferta de habitação e uma rede de apoio como primeiro passo para o acesso à cidadania e à viabilização de emprego e renda. Como ação contínua das propostas do Manifesto da Conferência Popular de Habitação e da Campanha UOH!, emendas elaboradas pelos mandatos progressistas da CMC foram apresentadas e incorporadas ao Plano Plurianual de Curitiba 2022-2025.

No ano de 2022, as duas iniciativas realizaram, juntas, um Evento Preparatório para a Conferência Popular de Direito à Cidade⁸², organizada por diversos movimentos sociais visando à ampliação da luta e das pautas sobre a cidade, em escala nacional. Denominado “Orçamento, Moradia e Monitoramento Popular”,

⁸² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.confpopdireitoacidade.com.br/home>

o evento preparatório, com foco na Metrópole de Curitiba, ocorreu de forma *online* no dia 5 de maio. Na ocasião, destacou-se a importância de uma política pública de habitação com fluxo orçamentário contínuo do governo federal para os municípios – como um sistema nacional de política habitacional – permitindo avaliação e comparação de resultados entre os municípios e cuja gestão seja transparente, de modo a permitir fiscalização e controle social na aplicação dos recursos. Também foi mencionada a necessidade de investimento em projetos de pesquisa na área de políticas públicas urbanas, incluindo a ideia de um repositório de pesquisas e estudos sobre a Metrópole de Curitiba, com bases de dados e fontes de informação compartilhadas, facilitando o avanço de pesquisas sobre a região. Parte dessas propostas integraram o documento final da Conferência Popular pelo Direito à Cidade, denominado “Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade”⁸³, que será entregue a parlamentares e candidatas e candidatos ao governo e Parlamento.

Outra ação que se destacou, em 2022, foi a Jornada de Lutas por Teto, Terra e Trabalho⁸⁴, que ocorreu em Curitiba no mês de abril, organizada por movimentos populares que compõem a Campanha Despejo Zero em nível local. A jornada reuniu famílias de comunidades periféricas da região metropolitana, de aldeias indígenas e de acampamentos rurais de diversas regiões do Paraná, com o objetivo principal de buscar a permanência e a regularização das comunidades urbanas e rurais com risco de despejo após o fim da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 828). Mais de 4.300 famílias em ocupações urbanas e 7.000 em áreas rurais estão sob risco de despejo forçado

⁸³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.confpopdireitoaocidade.com.br/>

⁸⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.bemparana.com.br/noticia/jornada-de-lutas-por-teto-terra-e-trabalho-programa-marcha-em-curitiba-nesta-quarta#.Yq44pXbMK3A>

no Paraná. Uma decisão liminar concedida pelo ministro do STF, Luís Roberto Barroso, prorrogou a vigência da ADPF 828 até 31 de outubro. No entanto, se não forem tomadas outras medidas a longo prazo, uma grave crise de moradia poderá se somar às crises política, econômica e social já instaladas no país.

Os representantes dos movimentos e das comunidades foram recebidos por membros da Superintendência de Diálogo e Interação Social do Paraná, do MP-PR, do TJ-PR, da ALEP, do Conselho Nacional de Direitos Humanos e da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Na reunião, foram entregues às autoridades dossiês sobre a realidade das comunidades presentes no ato e uma carta assinada coletivamente solicitando: (i) a construção coletiva de soluções visando à regularização das áreas urbanas e rurais para os ocupantes; (ii) a realização, pela UFPR, de um mapeamento social comunitário das ocupações urbanas; e (iii) a suspensão dos despejos durante 2022. Estão previstas novas marchas e reuniões ao longo do ano para acompanhar a evolução da situação.

Destaca-se, nesse movimento, a união da luta de famílias da cidade, do campo, de povos indígenas e de imigrantes ou refugiados que vivem em áreas ocupadas. Essa junção reforça a leitura de Brenner (2018) de que em um cenário de urbanização extensiva surgem conexões entre as diversas formas de expropriação produzidas no cenário socioespacial. A luta urbana, ou o direito à cidade, não está necessariamente vinculada a um limite territorial, e sim à posição ocupada no cenário de relações multiescalares. A metrópole contemporânea, assim, é o lugar *per se* onde ocorre a mobilização sociopolítica, e, além de arena dos conflitos, é um dos principais interesses em disputa.

Ainda nessa linha, ressalta-se a luta das mulheres indígenas pela Casa de Passagem em Curitiba. Mesmo com a tradição itinerante das artesãs indígenas, que viajam com seus filhos pelo

estado para vender artesanato, a capital só implantou um espaço para alimentação e pouso temporário das famílias indígenas em 2015. Ele foi desativado em 2020 devido à pandemia e não mais reaberto, mesmo com a melhora das condições sanitárias que permitiu o retorno de várias atividades. Isso resultou no acampamento indígena na Praça Nossa Senhora de Salette, no Centro Cívico, em dezembro de 2021, que ocorreu como protesto e também pela necessidade de abrigo para as mulheres Kaingang que vieram fazer vendas de Natal na cidade. Foram mais de 20 dias até que a Prefeitura de Curitiba providenciasse um espaço provisório, em janeiro de 2022 para funcionar como Casa de Passagem Indígena (JEKUPE; RENHGA, 2022).

Merece destaque a intenção dos indígenas de transformar a Casa de Passagem de Curitiba, após sua consolidação, em um espaço cultural para difusão de história e conhecimento sobre os povos originários, e ainda o fato de que, na capital, a luta pela Casa de Passagem traz também uma pauta feminista de forma transversal. Em Campo Largo, município metropolitano cortado pela BR-277 – rodovia que leva ao interior do Paraná – indígenas também permaneceram acampados, de forma precária, em uma área próxima à Câmara Municipal, demandando pela instalação de uma Casa de Passagem municipal.

Outra ação na Metrópole de Curitiba chama a atenção: a retomada de territórios por povos tradicionais. Em Piraquara, lideranças de cinco povos indígenas – Kaingang, Guarani M’bya, Guarani Nhandewa, Tukano e Krahô – ocuparam em agosto de 2021 a Floresta Estadual Metropolitana, Unidade de Conservação estadual⁸⁵. Um território indígena no município é solicitado desde 2009, devido à presença de registros arqueológicos dos Kaingang. Após a ação de retomada, o Instituto Água e Terra iniciou

⁸⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://cimi.org.br/2021/08/povos-indigenas-retomam-floresta-estadual-metropolitana-piraquara-pr/>

conversas com os indígenas e, em fevereiro de 2022, formalizou uma proposta de gestão compartilhada da Floresta Metropolitana com o Instituto Angelo Kretã, que representa os indígenas. Foi assinado um Termo de Acordo de Cooperação Técnica para a cogestão e promoção de ações de educação ambiental na unidade de conservação, que inclui o plantio de mudas nativas na área e a criação de um centro de formação para povos indígenas no local⁸⁶.

Em Campo Largo, o Parque Histórico do Mate, fechado há mais de 10 anos, foi retomado no início do ano por famílias indígenas. A área, com cerca de 30 hectares, pertence ao governo do estado e está vinculada à Superintendência de Cultura. O local abriga um antigo engenho de mate, cujas edificações são tombadas pelo patrimônio estadual e federal. O parque está fechado por problemas com o acesso existente pela rodovia BR-277, que não atende às condições de segurança exigidas. A intenção dos indígenas é cuidar da área e mantê-la como espaço público aberto à visitação. As tratativas com o governo do estado para um acordo de gestão compartilhada estão em andamento – iniciaram com a suspensão da ação de reintegração de posse – e destaca-se que as edificações tombadas não foram ocupadas e estão sendo protegidas pelos próprios indígenas. Importante também ressaltar que o consumo da erva-mate, um dos símbolos do estado, foi apresentado aos colonizadores por indígenas.

As ações desenvolvidas para enfrentar a atual crise social, econômica e política na Metrópole de Curitiba não se deram apenas por meio de manifestações e organizações políticas, mas também de formação. Nesse sentido, destaca-se o Curso de Formação Direito à Cidade, Políticas Públicas e os Objetivos

⁸⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/IAT-propoe-gestao-compartilhada-de-unidade-de-conservacao-com-comunidade-indigena>

do Desenvolvimento Sustentável, que reuniu lideranças comunitárias, ativistas e extensionistas para discutir, em cinco módulos, a produção da cidade capitalista e alguns dos temas e conflitos que a atravessam. Organizado por um grupo de dez entidades, entre movimentos sociais e universidades, o curso teve participação do Observatório das Metrópoles na sua organização e facilitação, e adotou uma metodologia que articulou reflexões teóricas participativas pelas manhãs com visitas guiadas à tarde, complementando o debate.

Os encontros falaram sobre: i) produção capitalista do espaço; ii) gênero e raça; iii) criminalização e resistência nos espaços informais de moradia; iv) conflitos socioambientais na cidade; e v) articulação entre cidade e campo. Já as visitas contemplaram diferentes espaços da metrópole, como: i) a Linha Preta, que conta a história da população afro-brasileira em Curitiba; ii) a Ocupação Nova Esperança, em Campo Magro, com iniciativas voltadas à construção de uma comunidade autônoma, sustentável e ecológica; iii) a Comunidade Chacrinha, em Curitiba, que tem direitos negados pelo estado com base em um conflito socioambiental; iv) e o Assentamento Rural Contestado, na Lapa, cuja produção agroecológica abastece a cozinha do grupo Marmitas da Terra, além de ser utilizada para medicina na Unidade de Saúde “Chica Pelega” e comercializada pela Cooperativa Terra Livre.

As atividades permitiram a troca de experiências e a identificação de semelhanças na luta pelo direito à cidade, com destaque para o potencial de associar universidades, grupos de pesquisa, organizações e movimentos sociais na difusão de conhecimentos. A adoção de medidas como prioridade de inscrição para mulheres e para população negra, possibilidade de participação de crianças, oferta de refeições agroecológicas provenientes de cozinhas comunitárias e apoio ao transporte

dos alunos buscou minimizar dificuldades para permitir a participação de grupos mais vulneráveis no curso. Dentre as falhas, foram apontados o lixo produzido nos encontros e a falta de temas relacionados à população em situação de rua e à população LGBTIQ+. De todo modo, a iniciativa para formação popular teve uma avaliação muito positiva dos participantes.

As experiências relatadas mostram a importância da disputa pelo espaço da metrópole, cuja produção é predominantemente capitalista e ocorre através do estado, do setor privado e das elites, mantendo parte da população excluída. Entendem-se como estratégias nessa luta: (i) incluir nos registros históricos e na memória urbana a população que teve sua participação apagada (simbólica, discursiva e materialmente), especialmente a afro-brasileira e indígena; (ii) reconhecer e aprender com práticas cotidianas coletivas e não hegemônicas, como cozinhas e padarias comunitárias, agricultura agroecológica, redes de economia solidária, adoção de materiais e técnicas construtivas alternativas, entre outras; (iii) incorporar essas experiências na cidade, através de frentes de atuação como o cotidiano das comunidades, os espaços de tomada de decisão participativos e democráticos, as políticas públicas que priorizam o valor de uso e não o valor de troca, o ensino que rompe com a visão hegemônica e busca uma educação transformadora, as pesquisas acadêmicas que saem da universidade e reconhecem o conhecimento popular, entre outras possibilidades.

Em um cenário onde a ação institucional e legal não trouxe avanços com relação à reforma urbana e o direito à cidade, mesmo após 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, entende-se que é na prática social que podem ocorrer mudanças emancipatórias, transformadoras e revolucionárias (BRENNER, 2018). Ainda que seja necessário percorrer um longo caminho, é no cotidiano

que serão formadas possíveis alternativas ao capitalismo, que permitam a produção e apropriação do espaço de forma coletiva e a construção de uma outra relação entre a sociedade e a natureza. Alinhamo-nos a Brenner (2018) quando afirma que é no cenário atual de reorganização socioespacial e regulatória que estão se cristalizando os novos vetores da luta social urbana, e que as metrópoles desempenham nessa luta um papel similar ao das fábricas na época industrial. O direito à cidade, em sua amplitude, é a busca comum das lutas aqui relatadas. Essas ações permitem identificar caminhos possíveis na disputa pelo espaço da metrópole, como o protagonismo dos movimentos sociais; a prioridade às iniciativas de base na construção do espaço; a união de diferentes atores em busca de um objetivo comum; e a formação política da população, visando ocupar espaços de participação e tomada de decisão.

BOX VII

Ocupar e resistir:

Experiências de movimentos sociais na Metrópole de Curitiba

Ana Claudia Antunes Brizola e
Elisa da Costa Siqueira

Este breve ensaio apresenta a experiência de duas ocupações organizadas por movimentos sociais a partir de entrevistas com líderes. Seu objetivo é instigar o debate sobre as ações de movimentos sociais na luta por direito à cidade e moradia.

As ocupações e suas particularidades

A comunidade Nova Esperança localiza-se na cidade de Campo Magro (Região Metropolitana de Curitiba) e foi criada em maio de 2020 a partir da ocupação do terreno de 10,2 ha pertencente à Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), que foi sede da Fundação de Assistência Social, mas estava abandonado, conforme Grein, Oliveira e Stanga⁸⁷. Quem conta sua história é Val, homem cisgênero, autodeclarado negro, de 44 anos, morador de ocupações a vida toda, militante do Movimento Popular por Moradia (MPM). Segundo Val, o principal desafio do MPM é manter a preservação ambiental do local e criar essa consciência na população, pois além de o terreno estar acima de um dos maiores aquíferos do município, a comunidade tem como objetivo se tornar ecológica e autossustentável.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de Campo Magro move ações de despejo contra a ocupação, que até então segue negado sob audiência de conciliação. Já a PMC opta por não se

⁸⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://jornalcomunicacao.ufpr.br/luta-por-moradia-comunidade-nova-esperanca-da-exemplo-de-convi-vencia-com-meio-ambiente-2/#:~:text=Desde%20ent%C3%A3o%2C%20a%20%C3%A1rea%20de,fam%C3%ADlias%2C%20em%20maio%20de%202020>

BOX VII

posicionar nas audiências e ações. Val nos relata a dificuldade de relação com o estado, pois não recebem apoio dos serviços públicos, nem de assistência social. As escolas municipais foram negadas às crianças da ocupação, o que exigiu maior pressão do MPM para que as crianças pudessem se matricular. Há também limitado acesso ao transporte público, à água tratada e à energia elétrica, que ainda não são fornecidas pelas companhias (Sanepar e Copel). A Procuradoria Geral e o governo do estado assumem o posicionamento de que a população deve desocupar a área. No entanto, a organização na comunidade vem mostrando que é possível um “outro jeito” de morar, que respeite e preserve o meio ambiente.

Já a comunidade Marielle Franco localiza-se no bairro Tatuquara, região sul de Curitiba, ocupando 3 dos 45 alqueires de um terreno da empresa CR Almeida que estava abandonado há 45 anos, desde o incêndio de uma fábrica de explosivos que funcionava no local. Desde o início, a comunidade conta com Fer, mulher cisgênero de 38 anos autodeclarada parda, militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e moradora de ocupações desde criança. Apesar da ocupação ter sido organizada por outro grupo, somaram-se a ela, sob orientação de Fer, pessoas em situação de rua ou violentamente despejadas do Caiuá pela Guarda Municipal. Este grupo abusava da vulnerabilidade da população, cobrando por serviços como a distribuição das doações recebidas e o abastecimento de água.

Essa situação mudou após a vinculação da comunidade, que sofre ordem de despejo desde o início, com o MTST, que organizou um ato em frente à COHAB, levando à aproximação com o Ministério Público e ao agravo de instrumento que suspende a ação. A proprietária do terreno e a administradora de bens têm pressionado pelo despejo, enquanto a PMC não se posiciona a

BOX VII

favor dele, mas também não promove a regularização. A COHAB não cumpre o papel de política habitacional, por vezes tirando as pessoas da fila de espera de habitação, e as companhias não oferecem o abastecimento de água e luz elétrica. Já o CRAS fornece os serviços necessários e já realizou o cadastro da população. Por fim, saúde e educação são fornecidas pelas Unidades de Saúde e escolas do Tatuquara.

Para permanecer é preciso resistir

Na luta por direitos, as duas comunidades, com o apoio e organização dos movimentos sociais, têm criado estratégias de resistência e sobrevivência para ter condições mínimas de permanência. Na Nova Esperança há projetos e ações como: sala de costura comunitária; padaria e cozinha comunitárias; abastecimento de água direto da fonte natural; barracão de reciclagem; fossa ecológica; produção do bloco construtivo sustentável feito à base de areia, cimento e isopor; e ações de preservação ambiental. Já na Marielle Franco, as ações se concentram na cozinha comunitária e nos atos orientados pelo MTST por regularização, além de outras que estão em desenvolvimento pelos demais setores do MTST. É essencial que histórias de construção local e cotidiana da cidade como essas sejam reconhecidas e defendidas para que o direito à cidade seja assegurado. Por isso, ressalta-se a importância da associação de várias entidades e movimentos na luta por moradia.

BOX VIII

Cartilha “guia prático de enfrentamento ao despejo”

Alice Dandara Assis Correia e
Daisy Carolina Tavares Ribeiro

No dia 5 de abril de 2022, organizações sociais, mandatos progressistas e a Campanha Despejo Zero lançaram o “Guia Prático de Enfrentamento ao Despejo”, com o objetivo de informar às comunidades instaladas em ocupações informais, suas redes de apoiadores e demais ativistas de direitos humanos sobre seus direitos e ferramentas práticas em contexto de ameaça de despejo forçado.

Realizado pela Terra de Direitos, Instituto Democracia Popular, núcleo Curitiba da Campanha Despejo Zero e os mandatos parlamentares Carol Dartora (PT-Curitiba), professora Josete (PT-Curitiba), Renato Freitas (PT-Curitiba), Goura Nataraj (PDT-Estadual) e Tadeu Veneri (PT-Estadual), com o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Paraná, o material dialoga com as realidades de luta por moradia de Curitiba e região metropolitana. O guia está disponível no *site* da Campanha Despejo Zero⁸⁸, bem como nos *sites* das entidades e mandatos envolvidos.

A necessidade da cartilha se deu diante do contexto de precarização dos marcadores sociais, desde 2016, com o agravamento da crise econômica, aumento da inflação, dos índices de desemprego, subemprego e da fome, que tornaram insustentáveis o pagamento de aluguéis pelas famílias de baixa renda, o que se refletiu em novas ocupações de áreas abandonadas. Também o grave contexto da pandemia em razão da Covid-19

⁸⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.campanhadespejozero.org/guia-pratico-despejozero>

BOX VIII

acentuou e visibilizou um problema de escala nacional, que é o esvaziamento das políticas anteriormente existentes e a ausência de políticas públicas para a efetivação do direito à moradia adequada para a população de até três salários mínimos.

Elaborado entre o final do ano de 2021 e início de 2022, o material buscou fortalecer a educação em direitos ante a realização de despejos violentos pela Polícia Militar e Guarda Municipal e a negação de direitos dos ocupantes nesses episódios. Isso foi de especial relevância diante da ameaça de uma “onda de despejo” no país, caso a medida deferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, de suspensão das remoções na pandemia, não fosse prorrogada.

O guia se divide em quatro partes: “Parte I - Direitos”; “Parte II - O Despejo”, “Parte 3 - Após O Despejo” e “Conclusão e Órgãos de Curitiba, Região Metropolitana e Estaduais”, que auxiliam as famílias a saber exatamente a quem recorrer no momento da notícia da ameaça ou do despejo, ou em caso de violações de direitos ou abuso policial. Assim, a cartilha contém informações sobre: o direito à moradia; como proceder em um contexto de despejo ou remoções e os direitos da população diante dessas situações; os papéis das diferentes instituições e esferas do poder público; e estratégias e canais de defesa de Curitiba e Região Metropolitana.

Com caráter prático, o guia conta também com uma página para registro de informações importantes sobre as comunidades, tais como localidade, número de famílias, crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiências e/ou comorbidades, data da ocupação e situação fundiária. Tais informações servem para a atuação daqueles que possam auxiliar na busca pela garantia dos direitos humanos da comunidade, como a advocacia popular, Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos de mediação de conflitos e órgãos de direitos humanos. O material conta ainda

BOX VIII

com caça-palavras sobre deveres da administração pública, tarefas concretas no momento do despejo, instruções sobre como fazer uma denúncia posterior sobre violações ocorridas nos despejos e um bloco de anotações para outras demandas.

Diversas comunidades reunidas na Campanha Despejo Zero já têm utilizado a cartilha, tanto para formações sobre seus direitos, quanto também como apoio para a produção de “dossiês” sobre suas áreas. Esses dossiês têm sido entregues às autoridades estaduais como forma de denunciar a situação das famílias de baixa renda de Curitiba e região metropolitana e buscar soluções adequadas para a garantia do seu direito à moradia digna. Assim, com apoio desse material, a Campanha Despejo Zero tem avançado na formação em direitos humanos nas comunidades e ajudado a tirar da invisibilidade as milhares de famílias ameaçadas de despejo, fortalecendo assim estratégias coletivas de defesa de direitos.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 22

Conformismo e resistência:

práticas sociais nas ocupações da CIC – Curitiba

ALINE SANCHES

Se na década de 1970 reivindicavam-se melhorias de bairro, a partir dos anos 2000 observa-se uma perda da noção desses direitos. Tudo isso atinge, em especial, os assentamentos precários nas periferias das cidades. Esses locais não constam nos mapas do planejamento e têm poucas informações sobre sua condição, geralmente são ignoradas nas políticas públicas, acumulam camadas de precariedade e seus moradores são obrigados a se virar por conta própria. É o caso do conjunto de ocupações Nova Primavera, 29 de Março, Tiradentes e Dona Cida, que se localizam na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), aqui nomeadas como “ocupações da CIC”.

Observa-se que, pelas práticas dos moradores, existe uma resistência diária pelo direito de sobreviver, e dão conta da vida apesar de tudo (doenças, controle do estado, fome, falta de moradia digna, saneamento e baixos salários), ao mesmo tempo em que há culpabilização e responsabilização individual pelas condições precárias. Por vezes, os moradores entendem a habitação como uma responsabilidade individual e não um direito social (CARNEIRO, 2019).

Como foi uma área ocupada com a organização do Movimento Popular por Moradia, o histórico das quatro ocupações parece evidenciar que os moradores têm a intenção de reivindicar a moradia enquanto direito social e mantêm esse imaginário intacto desde o início da ocupação. Contudo, em uma análise aprofundada, nota-se uma situação mais complexa (CARNEIRO, 2019). Há uma ambiguidade, em que ao mesmo tempo há uma conformidade na responsabilização individual e uma resistência ao sobreviver, e ao reivindicar melhorias, evidenciando uma relação que navega entre o conformismo e a resistência em relação às práticas (CHAUÍ, 2014).

Além das constantes ameaças de remoção, comum a diversos territórios pelo país, essas quatro ocupações passaram

por momentos críticos e decisivos, entre os quais um incêndio que destruiu parte da 29 de Março, em 2018 e, recentemente, a pandemia de Covid-19. Dessas situações podem emergir práticas insurgentes, como também revelar-se a precarização da vida cotidiana. Essas duas emergências destacam também a colaboração de diversas entidades que atuaram pontualmente, ou que tem um trabalho de resistência contínuo nas áreas.

Cabe ressaltar que, embora sejam analisados dois períodos específicos, as frentes de solidariedade partem de redes de movimentos sociais e grupos organizados da sociedade civil (VIEIRA; GHIBAUDI, 2020). Muitos deles já estavam presentes no assentamento, construindo relações de confiança e oferecendo suporte nas emergências cotidianas.

O capítulo analisa em que medida essas práticas contribuem para a promoção do direito à cidade na periferia, a partir do estudo realizado nas ocupações da CIC, em Curitiba. Tem como base a dissertação da autora “Entre a indeterminação da vida e o direito à cidade na periferia: estudo de ações coletivas nas ocupações da CIC”⁸⁹, defendida em novembro de 2021 na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (SANCHES, 2021).

Em meio a situações de emergência, como o incêndio e a pandemia de Covid-19, as práticas cotidianas de moradores e de entidades externas na periferia, somadas às contradições vividas pelos moradores das ocupações urbanas, apontam uma relação que navega entre conformismo e resistência, na medida em que se conformam com as situações de precariedade, mas também são presença ativa na transformação e na produção do lugar.

Por meio da pesquisa, compreende-se que esses dois momentos críticos auxiliam na compreensão das ações das entidades. Entretanto, momentos anteriores contribuem para a

⁸⁹ Disponível em <https://web.archive.org/save/http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/26874>

compreensão das práticas e na criação de vínculos sociais. Estar disponível, de prontidão (MARTINS, 2013), quando ocorrem emergências como essas, contribui para essas relações.

A partir dos dois momentos de emergência, foram definidos critérios e definidas as entidades-chaves a serem entrevistadas: Coordenação de cada uma das quatro ocupações; Academia (Projeto Ocupações Urbanas e coordenador do Plano Emergencial Urbanístico da 29 de Março); Movimento Social (Movimento Popular por Moradia e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); ONG (TETO); Instituto (Instituto de Democracia Popular); Legislativo (vereadora professora Josete - PT); e, Órgãos Públicos (Defensoria Pública, e outro que não quis se identificar). Cabe ressaltar que, por vezes, a entrevista enuncia o olhar do entrevistado, que não necessariamente representa a visão oficial da entidade.

Este capítulo enfoca o estudo a partir da perspectiva do direito à cidade enquanto produção e experimentação da cidade (OLIVEIRA, 2018), e a relação de conformismo e resistência (CHAUÍ, 2014). A primeira é estudada com ênfase nas práticas na cidade, que podem ser resistência perante às precariedades da vida, e esse direito é uma forma de se construir uma cidade, uma utopia possível. E também, por meio das vivências e da experimentação se reivindica tal cidade.

A segunda perspectiva, de uma relação de conformismo e resistência, tem a ambiguidade como base. A conformidade está dentro da resistência, e vice e versa. Não sendo uma relação pura, mas que as práticas e as ações possuem conjuntamente os dois sentidos conjugados e sobrepostos.

Conforme análise das entrevistas, notou-se a importância da propriedade da terra para os representantes das entidades, de forma que se torna um primeiro passo para lutar pelo direito à cidade. Para as coordenações das associações de moradores

entrevistadas, apesar de quase 10 anos de ocupação da terra, não há clareza da situação jurídica atual em relação à propriedade da área, o que produz uma insegurança em relação à permanência no local.

Ao mesmo tempo em que há constantes lutas pela permanência, houve um conformismo quando a pressão jurídica ou as reintegrações de posse diminuíram. Embora isso seja uma vitória dos moradores, não há clareza sobre a situação jurídica da terra ou previsão para o atendimento da demanda por moradia.

Outro tópico importante na discussão é a visibilidade midiática das ocupações da CIC no cenário curitibano, e compreende-se que pode ter vias e interpretações diferentes. Para a imagem oficial de Curitiba, não é interessante a existência de áreas de ocupação urbana. Entretanto, para as entidades que colaboram com o local, a visibilidade passa a ser importante, pois é uma forma de se conseguir mais recursos financeiros e de mobilizar mais pessoas e, ainda, cria legitimidade para a atuação das entidades. Para os moradores, é uma forma de legitimar sua existência e de auxiliar na luta por seus direitos.

Diante das despossessões e as incertezas quanto à posse da terra, os moradores resistem ao legitimar suas ações por meio de práticas cotidianas que permitem sua sobrevivência. Autoproduzem a infraestrutura da ocupação, reivindicam seus direitos e formam redes de apoio. Ao mesmo tempo, ao localizar-se na periferia, na parte da cidade precarizada e desigual, conformam-se e realizam por si o que é de obrigação do estado. Esses momentos, como colocado por Chauí (2014), mostram-se ambíguos e revelam a dialética entre conformismo e resistência.

As entrevistas buscaram compreender a importância das práticas do cotidiano, que muitas vezes são fragmentadas e pontuais, mas que colaboraram na construção de vínculos sociais, nas demandas urgentes, ante indeterminação da vida e ausência

do estado. O fazer cotidiano pode ser parte de mudanças mais amplas que visam à resistência, à mobilização e, num horizonte mais distante, à transformação social.

Um aspecto recorrente nas entrevistas foi o relato dos vínculos entre as coordenações das associações de moradores e os atores externos que, com frequência ou esporadicamente, atuam nas ocupações da CIC. As entidades entrevistadas contêm um trabalho histórico junto às coordenações das ocupações da CIC, o que auxilia na produção dos vínculos. Embora esse trabalho foque em dois períodos, determinadas situações anteriores contribuíram para que esses vínculos se fortalecessem; estar de prontidão (MARTINS, 2013) nos casos de emergência indica os vínculos criados ao longo do tempo.

Um exemplo é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Alguns de seus integrantes colaboraram no início das ocupações da CIC e já possuíam um conhecimento sobre a organização popular local. Em 2018, devido à prisão do ex-presidente Lula, o MST participou da vigília Lula Livre em Curitiba. Quando houve o incêndio, o movimento conseguiu dispor de um número grande de pessoas para ajudar na reconstrução das casas em conjunto com a TETO.

Percebe-se que não é simples de se estabelecer relações de confiança. De um lado, há grupos fragmentados que preferem realizar ajudas pontuais e têm receio de haver implicações negativas por trabalharem em uma área “irregular”. De outro, estão os moradores, cansados de promessas e de entidades que não dão continuidade ao trabalho. O trabalho contínuo pode fortalecer os vínculos, assim como a “prontidão” (MARTINS, 2013) em meio às emergências.

Ainda, a conformidade está presente nas limitações de cada entidade, seja no modelo institucional ou na morosidade das políticas públicas e na falta de recursos municipais. Compreender

tais limitações auxilia na sua superação ou no seu contorno, de forma a persistir e resistir. A resistência está no cotidiano, nas ações de solidariedade, quando se busca uma vida digna e se constroem horizontes e possibilidades de transformação social.

Considerações finais

Embora a resistência muitas vezes se limite ao processo jurídico de reintegração de posse ou às ações emergências relacionadas à sobrevivência cotidiana, essas não podem ser menosprezadas ou desvalorizadas. A luta e a experiência pela cidade tencionam o *status quo* e pode ser condutora de transformações mais amplas na forma de se pensar a política habitacional ou o direito à terra urbanizada, ainda mais dentro de um país desigual como o Brasil, que produziu uma urbanização excludente e especulativa.

A propriedade da terra é um dos entraves para a realização do direito à cidade, uma vez que a insegurança da posse dificulta o usufruto dos benefícios da terra urbanizada. Assim, a infraestrutura, o acesso a serviços, à educação, ao esporte e a outros serviços urbanos são também precarizados.

Com a precarização, as demandas básicas para a sobrevivência diária são postas em primeiro plano. Entretanto, em meio às práticas cotidianas, é possível ver indícios de uma discussão política mais ampla, que muitas vezes se esvai devido às emergências. Ao mesmo tempo, o entendimento dos direitos é fragilizado devido às diversas camadas de despossessão e de precariedade. Há um espaço das incertezas, uma constante luta pelo existir, em meio à violência e uma ação arbitrária por parte do estado, que opera por diferentes dispositivos que variam desde a omissão até o braço forte da polícia. Essa ambiguidade, entre o conformismo e resistência, reflete nas lutas urbanas, que

são uma forma de reivindicar direitos, transformar ou por vezes se adaptar ao sistema em que estão inseridos.

A partir das lutas urbanas e das atuações das entidades, buscou-se reconhecer os elementos de conformismo e de resistência. É uma relação na qual cabe a conformidade dentro da resistência, e o oposto também, de forma que se navega “entre” e “nos” dos dois sentidos. Não é uma forma de qualificar as ações, e sim enxergar sua potencialidade, ao mesmo tempo em que se compreendem as limitações internas e externas às entidades em sua atuação nas ocupações da CIC. As ações coletivas podem atender a demandas emergenciais, como também conduzir em direção ao direito à cidade.

A reconstrução da 29 de Março, depois do incêndio, indica uma resistência contraditória, ao impulsionar a mobilização popular para que as pessoas permanecessem no local. Ao mesmo tempo, as entidades encontraram soluções temporárias para o momento de emergência, como a TETO ao construir as casas em madeira. Na pandemia, doações pontuais colaboraram com a sobrevivência dos moradores. Quando há uma conscientização política, a solidariedade se revela, como no caso do MST. Mas nada substitui a importância das políticas de estado.

Ao avaliar a atuação e os vínculos das entidades, percebe-se que as entidades apoiadoras já possuíam atuação nas ocupações da CIC anteriormente aos momentos críticos, seja de modo permanente, como o MPM ou pontual como a Defensoria Pública. Estar disponível em diversos momentos, inclusive estarem de prontidão em meio às emergências, pode contribuir para o fortalecimento de vínculos com as coordenações.

A partir das entrevistas, discutiu-se sobre as práticas e as estratégias das entidades em meio a momentos críticos, que apontaram para uma relação ambígua de conformismo e de resistência. As associações de moradores e as entidades, como

ONGs, movimento e instituto realizam por si o que deveria ser de responsabilidade do estado. As figuras públicas (vereadores, deputados) se mostraram importantes para o apoio em pressionar o poder público a realizar as políticas sociais, mesmo que sua participação seja pontual em momentos críticos.

O direito à cidade, por vezes, se limita ao acesso à moradia e à infraestrutura. A regularização fundiária e a propriedade, sejam coletivas ou individuais, são um ponto de partida para que demais direitos sejam atendidos. Em meio à conformidade de uma visão focada apenas na finalidade da propriedade, existe a resistência ao lutar pela permanência no local, pela legitimação das ações, e ainda, os moradores resistem ao manter a organização popular. Dessa forma, as ações podem ser condutoras para uma visão política mais ampla.

**RE
UR
DE** **REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E**

CAPÍTULO 23

**Dilemas e estratégias de mulheres
periféricas durante a pandemia**

BRUNA LOURENSO

Aborda-se, neste capítulo, o cotidiano de mulheres periféricas na pandemia de Covid-19 a partir do estudo de caso da Comunidade Nova Esperança, ocupação irregular em Curitiba, Paraná, que abriga 61 famílias. Refletimos sobre os dilemas e violações de direitos vividos pelas moradoras destacando as dimensões de gênero, raça, classe e território no agravamento da precariedade e, as estratégias de luta, sobrevivência e solidariedade que elas movimentaram neste contexto. A análise mostrou que as mulheres foram responsabilizadas por gerenciar suas vidas, as de suas famílias e sua comunidade em meio ao aprofundamento das desigualdades. Elas se situam numa dupla problemática: como mulheres, dados os costumes e normas patriarcais que vão desde as famílias às políticas públicas a elas destinadas e, como ocupantes, uma vez que a condição de irregularidade da terra é usada como fator legitimador da negação de direitos básicos como o acesso à água.

A pandemia impactou fortemente as mulheres, de forma ainda mais severa às mulheres pobres e negras, trabalhadoras informais, mães solo e moradoras de áreas urbanas precarizadas. O desemprego, a diminuição da renda, o aumento do custo de vida e a alta demanda de trabalho não remunerado passou a ocupar mais espaço em suas vivências. Mesmo os efeitos da pandemia sobre outros grupos, como crianças e idosos, repercutiram intensamente sobre elas devido às tarefas de cuidado e às estratégias de sobrevivência e solidariedade que articularam nesse contexto. As crianças integralmente em casa tornaram mais iminente a ameaça da fome, os cuidados com os dependentes tornaram-se mais fundamentais, consumindo praticamente todo o seu tempo. Já para as mulheres periféricas a questão territorial é outra dimensão central, uma vez que se relaciona com as possibilidades de prevenção à Covid-19, com a obtenção de renda e com o acesso à saúde. As mulheres foram essenciais para enfrentar a doença e

seus agravantes sociais. Suas resistências diárias representaram mais sobrecarga, mas também potencialidades para a participação política na reivindicação de direitos sociais na esfera pública e de equidade nas relações familiares e comunitárias.

Na pandemia, as mulheres foram mais atingidas pelo desemprego, o que pode ter relação com a prevalência das mesmas nos setores mais afetados pela crise (CORSEUIL *et al.*, 2021; BERKHOUT *et al.*, 2021) e com a necessidade de cuidados com dependentes. Além disso, de acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, as mulheres são responsáveis por 87% das famílias sem cônjuges e com filhos. O próprio espaço doméstico, um lugar mais seguro para a prevenção do vírus, foi vivenciado de formas diferentes pelas mulheres, sendo que, em maio de 2020, houve um aumento de 36% nas denúncias de violência contra mulheres. Os direitos reprodutivos foram cerceados, uma vez que consultas e procedimentos eletivos foram suspensos em diversos momentos da pandemia. Além disso, por estarem à frente do preparo de alimentos e do gerenciamento familiar, elas sentiram diretamente os impactos da alta do custo de vida e da insegurança alimentar sobre elas, suas famílias e comunidade, tornando-as suscetíveis à depressão e à ansiedade (FARO *et al.*, 2020).

O presente estudo foi feito entre abril de 2020 e julho de 2021 na Comunidade Nova Esperança, na cidade de Curitiba, Paraná. Foram aplicados questionários fechados (*surveys*), realizadas entrevistas em profundidade e foi feito o acompanhamento do cotidiano e das ações organizadas pelas moradoras. Com os questionários aplicados, em agosto de 2020, procurou-se conhecer o perfil de 23 moradoras a partir de perguntas sobre raça, escolaridade, profissão e composição familiar. Foram realizadas nove entrevistas em profundidade, que tiveram a finalidade de reconhecer os problemas e violações de direitos agravados

pelo contexto pandêmico e as estratégias de luta e solidariedade que elas articularam. As entrevistas foram semiestruturadas e, a partir das perguntas centrais, deu-se liberdade para as respostas das moradoras. Os *surveys* e as entrevistas seguiram os critérios: autodeclaradas mulheres, maiores de idade, residentes em casas distintas das demais entrevistadas, para maior representatividade da realidade. Os questionários foram feitos nas ruas da comunidade e as entrevistas foram feitas nas casas das entrevistadas com o uso de gravador e, posteriormente, foram transcritas e analisadas. Substituíram-se os nomes das entrevistadas por nomes de flores, os quais são apresentados seguidos das idades das mesmas: Girassol (28), Lótus (29), Amarílis (29), Hortênsia (33), Orquídea (35), Azaleia (20), Jasmin (28), Lírio (46) e Violeta (31). De forma resumida, os *surveys* (fechados para 23 moradoras da Nova Esperança) demonstraram que a maioria das moradoras são chefes de família, mães solo, trabalhadoras informais, donas de casa ou desempregadas, têm baixa escolaridade e são negras, dados que coincidem com a realidade de outras mulheres e periferias Brasil afora. No entanto, enfatizam-se aos relatos obtidos das entrevistas, pois estes revelam questões importantes do problema central e permitem maior aprofundamento na realidade cotidiana das moradoras.

Do estudo de caso com moradoras da Comunidade Nova Esperança

Muitas moradoras da Nova Esperança são de famílias que ocuparam para ter suas casas devido aos custos dos aluguéis, à falta de políticas públicas de moradia e à falta de crédito para financiamentos às famílias de baixa renda (ROLNIK, 2019). Como essas mulheres tiveram o direito de habitar a cidade negado por gerações, pode-se dizer que ocupar foi uma estratégia de

reivindicação desse direito, e a frase dita por Lótus (29) ilustra essas trajetórias: “Hoje eu tô lutando pelo que um dia a minha mãe lutou”. A informalidade trabalhista e a maternidade precoce foram motivos para ocupar, algo que tornou possível terem suas casas próprias, privacidade e os filhos perto. Por outro lado, a necessidade de ocupar expõe a responsabilização das mulheres por criarem essas possibilidades em um contexto de violação de direitos básicos: “A favela me deu a oportunidade de ter meus filhos perto de mim” (Lótus, 29). Mas a irregularidade da ocupação é utilizada pelo poder público para justificar a não intervenção em problemas como a falta de água e luz.

Entre maio de 2020 e setembro de 2021, o Paraná esteve em emergência hídrica, o abastecimento de água foi feito por rodízios (fornecimento de 60 horas/suspensão de 36 horas). Na Nova Esperança as casas são abastecidas por ligações ilícitas, não há caixas d’água e garrafas são usadas para armazenamento, gerando risco de focos da dengue. A inconstância no abastecimento afetou a rotina das moradoras que faziam as tarefas até na madrugada, quando a água voltava. A insegurança alimentar aumentou, pois não havia como cozinhar, algo que se somou à falta de máscaras, luvas, álcool em gel e sabão.

A falta d’água afetou ainda mais as mulheres devido ao trabalho doméstico e elas criaram estratégias para driblar a ausência desse recurso. Quando faltava água de um lado da ocupação, havia o abastecimento do outro lado e as mulheres iam às casas abastecidas das vizinhas para preparar refeições e dar banho nas crianças. Isso foi fundamental para enfrentar a crise hídrica e para a sobrevivência diária, mas ao mesmo tempo as deixou expostas à Covid-19. A relação da empresa de água com a ocupação cristaliza como os recursos vitais são pensados como mercadoria e não como direito. Nesse sentido, por estarem irregulares, as mulheres da ocupação sentem que não têm direito

de reclamar: “A gente não tem muitos direitos não, entendeu? Estraga alguma coisa não pode ligar pra nenhum órgão pra ajudar a gente porque a gente tamo numa invasão” (Jasmim, 28).

A educação das crianças, antes dividida com a escola, passou sobretudo às donas de casa. Mulheres com menor escolaridade relataram frustração por não conseguirem auxiliar os filhos nas tarefas, uma situação dificultada pela falta de acesso a computadores e Internet, exigidos para o ensino a distância, o que foi ainda mais hostil para famílias com crianças com deficiência. Esse processo foi prejudicial à aprendizagem das crianças, às condições materiais das famílias e à saúde física e emocional das mulheres: “Eu sou analfabeta, então eu não sei, eu não consigo ensinar a minha filha, então ela passou de ano sem saber nada né? (...), então pra mim é ruim, é horrível né?” (Lírio, 46).

A estadia integral das crianças em casa limitou as chances de trabalho das moradoras que, ou tiveram que ficar em casa ou levar as crianças com elas, sendo que, para as trabalhadoras informais, qualquer dia sem trabalho ameaça a sobrevivência de suas famílias: “Eu poderia tá trabalhando, (...) tá fazendo (...) uma diária, alguma coisa e não dá. Porque eu não tenho como mandar meus filhos na escola sendo que nem vacina pra eles têm” (Jasmim, 28). Assim, a maternidade é central para as moradoras desde as razões para ocupar até o cotidiano dentro da ocupação. No entanto, Amarílis (29) é a única que considera que o cuidado com os filhos e com a casa é dividido com o marido e, mesmo assim, disse não ter tempo para cuidar de si, pois quando fica em casa nos dias de folga dedica-se a esses cuidados.

As mulheres cuidam de todos os familiares e, em alguns casos, os maridos são tidos como “outros filhos”, dadas as muitas tarefas que as mulheres exercem para eles: “Quando a gente casa, a gente arruma outro filho, parece (...) Eu cuido de todo mundo, mas ninguém cuida de mim” (Violeta, 31). O tempo e dedicação

aos demais não inclui elas, que não recebem apoio, remuneração ou reconhecimento. As moradoras foram essenciais na prevenção da Covid-19, fazendo o que não foi feito pelo poder público dentro da ocupação: distribuição de cestas básicas, itens de higiene e circulação de informações preventivas, mas esse trabalho lhes gerou a sensação de responsabilização e culpa. Assim, há indícios de que o adoecimento psicológico aprofundado pela pandemia recaiu principalmente sobre elas.

Muitas famílias da Comunidade Nova Esperança vivem da catação de recicláveis, como Lótus (29), Lírio (46) e Hortênsia (33), que são catadoras atualmente e, Violeta (31), que trabalhou com a coleta antes da pandemia; elas não são organizadas em cooperativas. As moradoras que trabalham na catação têm companheiros catadores, e verificamos que essa é uma estratégia de fortalecimento familiar. A coleta de recicláveis é exercida em condições de precariedade trabalhista pois, em geral, os catadores não têm carteira assinada, não recebem Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), não contribuem com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tendo dificuldade para receber benefícios em casos de acidentes, adoecimento, gravidez e aposentadoria. A renda tende a ser baixa, pois depende da quantidade/qualidade dos materiais e da quantidade de carrinheiros, condição mais difícil em crises, como na pandemia. Sem assistência, mesmo as catadoras dos grupos de risco, como Hortênsia (33), que é gestante, e Lírio (46), que é diabética, tiveram que trabalhar na pandemia. As catadoras relataram que: 1) Tiveram medo de revirar lixeiras e pegar Covid-19; 2) a pandemia aumentou a quantidade de catadores, diminuindo os materiais; 3) as firmas de reciclagem pagaram menos pelos materiais alegando crise financeira; 4) o custo de vida aumentou e a renda diminuiu; 5) sofreram discriminação fora da comunidade por serem catadoras e dentro da comunidade por parte dos companheiros e outros

homens que, ou têm ciúme ou julgam que a catação não é para mulheres. Em condições adversas e de negações de direitos no ramo da reciclagem, as catadoras tiveram muitos cuidados para evitar a Covid-19, sustentaram suas famílias e desafiaram preconceitos patriarcais.

Além dos dilemas mencionados, as moradoras e seus familiares enfrentaram outras violações de direitos: 1) nem todas as mães solo receberam o Auxílio Emergencial de R\$ 1.200,00; 2) o companheiro de Orquídea (35) é paraplégico e o filho de Hortênsia (33) é autista, ambas em vulnerabilidade social e, mesmo assim, não recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado às pessoas com deficiência; 3) segundo elas o poder público não tomou medidas em relação à Covid-19 na comunidade; 4) as mães têm dificuldade até para matricular os filhos na escola por falta de comprovante de endereço. Sem os direitos institucionais, as relações políticas se dão diretamente entre os moradores e os candidatos que geralmente aparecem em períodos eleitorais, convertendo direitos em favores e promessas de que as demandas serão atendidas caso sejam eleitos. Durante a pesquisa observamos que as mulheres se engajam mais na busca por direitos de suas famílias e comunidade, sendo responsabilizadas pela gestão da vida em diversos níveis.

Durante a pesquisa, as lideranças comunitárias eram Amarílis (29) e Lótus (29). As duas integravam “as voluntárias”, coletivo de moradoras que fez inúmeras ações dentro da comunidade: distribuição de cestas básicas, merendas, roupas, brinquedos e produtos de higiene (álcool em gel, sabão e máscaras), além de eventos em datas comemorativas. Notamos que só as mulheres realizavam essas ações. Um cômodo cedido temporariamente por um morador foi utilizado por elas como sede para as ações até o final de setembro de 2020, quando o morador pediu o imóvel de

volta. Depois que ficaram sem o local, as voluntárias passaram a usar as próprias casas como armazéns. Segundo as entrevistadas, elas participam das ações para ajudarem umas às outras e as crianças, ou seja, elas se organizam não só pela precariedade na ocupação, mas por solidariedade às outras mães, o que torna as ações necessárias, mas também gratificantes. Assim, as ações sobrecarregam as voluntárias, mas também as empoderam, pois elas falam frequentemente em direitos e refletem sobre as opressões que vivenciam por serem da ocupação e por serem mulheres. De acordo com elas, quando a comunidade teve líderes homens pouca coisa mudou, pois essas lideranças não iam atrás dos direitos e não faziam ações comunitárias.

A conduta dos homens da comunidade contribui para a não participação das mulheres nas ações. É comum a menção ao ciúme dos companheiros e de outras moradoras ao tratar assuntos com os maridos das demais, motivo que fez Amarílis (29) deixar a liderança no final de 2020. Outras manifestações de machismo foram mencionadas: em certas ocasiões, homens diziam às voluntárias para irem lavar louça e diziam também que elas não pareciam mulheres devido ao engajamento nas ações. A precariedade financeira e a sobrecarga doméstica com a maternidade também foram citadas para a não participação das mulheres. No início de 2021, o grupo de voluntárias estava bem desarticulado, o que pode ter relação com os motivos mencionados há pouco, mesmo assim, as mulheres desafiaram os valores patriarcais do Estado, dos moradores e companheiros e transformaram a ocupação em uma comunidade, construindo e significando “novas esperanças”. A cidade, tida como mercadoria, dada a imposição do acesso à terra pelo mercado imobiliário formal (ROLNIK, 2019) e os valores patriarcais que perpassam o estado e as relações familiares e comunitárias, impõem limites a esse processo.

Considerações finais

Diante das violações que as sobrecarregam, as mulheres inventaram e reinventaram estratégias de sobrevivência e solidariedade fundamentais para sua comunidade na pandemia. A partir do estudo, elaboramos sugestões que podem contribuir para a efetivação dos direitos sociais das mulheres residentes nas periferias, dada a urgência de assegurar esses direitos para reduzir os abismos sociais da sociedade brasileira: 1) remuneração e reconhecimento do trabalho doméstico; 2) políticas públicas de fomento à participação masculina no cuidado e nos trabalhos domésticos; 3) continuidade do Auxílio Emergencial e distribuição de renda; 4) ampliação das creches e facilitação para famílias ocupantes; 5) acessibilidade à educação sexual e às medidas de segurança reprodutiva; 6) políticas públicas de estímulo à organização política de mulheres de baixa renda; 7) políticas de incentivo à conclusão dos estudos, vagas de emprego e promoção de cursos para mães solo; 8) democratização da informação sobre direitos sociais e o cumprimento desses direitos; 9) distribuição de itens de higiene, qualificação e ampliação do acesso à saúde; 10) distribuição de EPIs para catadoras, remuneração mínima e valores base para os materiais; 11) distribuição de caixas d'água em ocupações; 12) concessão de espaços físicos organizativos para mulheres; 13) apoio público às mães solo e às moradoras de ocupações.

CAPÍTULO 24

(In)segurança alimentar em tempo de pandemia:

a campanha Marmitas da Terra em Curitiba

ANA CLAUDIA ANTUNES BRIZOLA

MARIA TARCISA SILVA BEGA

Discutiremos a seguir como a questão da fome vai além da carência alimentar e nutricional: trata-se de resultados de um modelo socioeconômico e cultural que opta por privilegiar interesses econômicos em detrimento da alimentação e saúde de seu próprio povo. Neste capítulo será abordado o conjunto de ações realizadas pelo Coletivo Marmitas da Terra, demonstrando que, na falta de políticas públicas de enfrentamento à insegurança alimentar, em particular durante a pandemia da Covid-19, coube aos movimentos sociais organizados a criação de mecanismos para minimizar a fome desses grupos vulneráveis, excluídos e periféricos.

O Coletivo Marmitas da Terra faz parte desses movimentos populares que vêm se organizando em torno da alimentação. O coletivo é um desdobramento da campanha “Periferia Viva”, que reúne vários Movimentos Populares Nacionais, do campo e da cidade, que lutam pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e realizam ações a fim de diminuir, mesmo que minimamente, a fome no cotidiano de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Insegurança alimentar e pandemia

Insegurança Alimentar (IA), segundo o IBGE (2014), pode estar associada à obesidade, doenças relacionadas à má alimentação, processos alimentícios que ferem o meio ambiente, preço elevado de produtos alimentares essenciais, imposição de padrões alimentares que desrespeitem a identidade cultural e, na sua mais extrema manifestação, a fome. Segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) aplicada durante a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), a Insegurança Alimentar é classificada em três níveis: IA Leve, quando há alguma preocupação quanto à quantidade e qualidade

dos alimentos disponíveis; IA Moderada, quando se convive com restrição à quantidade de alimentos; e por fim, IA Grave, quando além dos adultos, também as crianças de uma família passam por privação de alimentos, inclusive em alguns casos por situações de fome (IBGE, 2014).

Em sua análise, Hoffmann (2014) reforça a associação entre Insegurança Alimentar e pobreza destacando que a renda *per capita*, escolaridade, acesso a saneamento básico, luz elétrica e estabilidade de renda (trabalho formal) são variáveis determinantes para a garantia de segurança alimentar. De 2009 a 2013 houve aumento na renda média da população brasileira que, associada a políticas de transferência de renda, contribuíram para a redução da IA.

O Projeto Fome Zero (PFZ) representou um conjunto de ações que integraram diversos programas que visavam combater a fome e promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo criados no mesmo ano os programas de destaque: o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no ano seguinte o Programa Bolsa Família, por meio da Lei 10.836/04, além de outros. Também, a restituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003, a fim de restabelecer o diálogo entre Estado e sociedade civil na luta contra a fome.

Quanto aos movimentos e sindicatos presentes, os trabalhadores rurais exerceram importante papel no debate de SAN, através do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Via Campesina, que politizaram questões importantes como a Soberania Alimentar. Outro grande avanço na constituição de SAN, foi a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n.º. 11.346/2006⁹⁰, sendo

⁹⁰ Disponível em: https://web.archive.org/save/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm

uma das legislações mais importantes para a segurança alimentar, justamente por trazer o conceito de Segurança Alimentar para o escopo administrativo federal.

No entanto, após o golpe que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff (em 2016), as políticas sociais vêm retrocedendo e com elas o acesso à alimentação. Um dos primeiros ataques às políticas sociais, quando Michel Temer assumiu a presidência, foi a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016⁹¹, que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos para orçamentos fiscais e seguridade social, durante 20 anos. Outras medidas desse período foram: a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, enfraquecimento da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, além das aprovações da Reforma da Previdência e da Reforma Trabalhista, em 2017. Já no primeiro dia de mandato do então Presidente Jair Bolsonaro, seu primeiro ataque à SAN foi a extinção do CONSEA.

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)⁹² realizada pelo IBGE, que investiga o fenômeno de Segurança Alimentar e Nutricional com os mesmos métodos da EBIA na aplicação da PNAD, em 68,9 milhões de domicílios, o Brasil atingiu em 2017-2018 um percentual de Insegurança Alimentar maior que o registrado em 2004. Quanto aos níveis de Insegurança Alimentar, a pesquisa mostra que com relação a 2013, a IA Leve aumentou 62,2%, a Moderada 76,1% e a Grave 43,7%. Ou seja, mais de dez anos de avanços de políticas públicas sociais foram desmontados em menos de três anos de (des)governo.

⁹¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.camara.leg.br/noticias/505250-promulgada-emenda-constitucional-do-teto-dos-gastos-publicos/>

⁹² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentarfica-abaixo-do-resultado-de-2004>

Dentre os fatores que violam o Direito Humano à Alimentação Adequada, podemos considerar: a) a desestruturação das políticas de SAN que vêm ocorrendo desde 2016; b) o aumento significativo da Insegurança Alimentar no país; c) a alta taxa de desemprego, que chega a números alarmantes no ano de 2020; d) a concessão de um auxílio emergencial cujo valor é menor que um salário mínimo; e) o aumento do preço dos alimentos; f) o fato de a Covid-19 se “espalhar” mais rapidamente em áreas de população em situação de vulnerabilidades socioeconômicas, sem acesso aos equipamentos públicos de saúde, sem condições de habitabilidade para aderirem, efetivamente, às medidas de distanciamento social e higiene básica.

Já em 2020 os alimentos que mais sofreram aumento foram: arroz (19,25%), feijão carioca (12,12%), feijão preto (28,92%), óleo de soja (18,63%), tomate (12,3%), alface (18,1%), carne de frango (6,9%), carne de porco (4,2%), batata inglesa (9,7%) e ovos (7,1%)⁹³. Alguns dos fatores que influenciaram na elevação dos preços foram a alta do dólar, que instigou os produtores a aumentarem as exportações encarecendo o mercado interno; a redução da produção de alimentos básicos como arroz e feijão, sendo que alguns produtores decidiram migrar para a produção de soja, mais lucrativa. No entanto, os produtos frescos e minimamente processados foram os que tiveram maiores aumentos de preços, diminuindo o seu consumo e elevando o de ultraprocessados. O preço dos alimentos continua a subir, no Brasil e no mundo. Em fevereiro, atinge-se o maior preço de alimentos registrado em 100 anos, principalmente dos óleos vegetais, lácteos, cereais e carnes⁹⁴.

⁹³ Disponíveis em: <https://web.archive.org/save/https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/09/09/arroz-e-oleo-mais-caros-entenda-por-que-a-inflacao-dos-alimentos-disparou-no-pais.ghtml> e <https://web.archive.org/save/https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2021/O-aumento-do-pre%C3%A7o-dos-alimentos-e-o-v%C3%ADrus-econ%C3%B4mico>

⁹⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.ecodebate.com.br/2022/03/07/indice-de-preco-dos-alimentos-bate-recorde-historico-em-fevereiro-de-2022/>

O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil⁹⁵, pesquisa realizada recentemente pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) em parceria com o Instituto Vox Populi, publicada em 8 de junho de 2022, aponta que 33,1 milhões de pessoas se encontram em situação de fome no Brasil agora e 58% da população brasileira sobrevive em algum grau de Insegurança Alimentar. Os dados da pesquisa foram coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, utilizando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), sendo aplicada nos 26 estados do país, numa amostra de 12.745 domicílios, em áreas urbanas e rurais de 577 municípios. O estudo demonstra que a cada 10 domicílios, apenas 4 estão em situação de segurança alimentar. Houve um aumento de 7,2% na Insegurança Alimentar no país desde 2020.

Constata também que a fome tem região, gênero e raça. No Brasil as regiões mais afetadas pela IA são Norte (71,6%) e Nordeste (68%); nas áreas rurais há uma prevalência de 60% de IA em algum nível, sendo que desses, 18,6% das famílias sobrevivem em situação de IA Grave (com fome); em lares comandados por mulheres, os índices de fome aumentaram 8,1%, enquanto nos comandados por homens aumentaram 4,9%. Outra evidência é que 65% dos lares chefiados por pessoas pretas ou pardas convivem com algum nível de IA, fator que aumentou 7,7% de 2020 para 2022. Entre as famílias que até três meses anteriores à pesquisa deixaram de comprar carne, 70,4% passavam fome.

Com todo o aumento da IA no país, o atual prefeito de Curitiba, Rafael Greca, enviou à Câmara de Vereadores, em abril de 2021, um Projeto de Lei (PL) que previa multa de até

⁹⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>

R\$ 550,00 para quem realizasse entrega de alimentos a pessoas em situação de rua, alegando que esse tipo de ação gera sujeira e desperdício. Além da multa previa a criação do projeto “Mesa Solidária”. Devido à mobilização da sociedade civil, a multa não foi aprovada, mas o “Mesa Solidária” segue acontecendo na cidade de Curitiba, como uma das únicas políticas em torno da alimentação e que consiste em distribuição de alimentos nos restaurantes populares (tanto da prefeitura, quanto de entidades parceiras como ONGs cadastradas pela prefeitura, instituições religiosas e movimentos de apoio à população em situação de rua) para pessoas em situação de vulnerabilidade social. As principais ações da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) no ano de 2020 consistiram em fortalecer o projeto “Mesa Solidária” e distribuição de cestas básicas para famílias de estudantes da rede municipal de educação e concessão de crédito alimentar de R\$ 70,00 para as famílias desses estudantes.

Na falta de política, o povo se mobiliza

Diante do quadro de insuficiência de mobilização do estado, setores da sociedade civil, movimentos sociais, igrejas, ONGs, instituições filantrópicas, dentre outras, se organizaram para tentar diminuir os impactos da pandemia, sobretudo no quadro de fome, mobilizando doações de alimentos, recursos financeiros, produtos de higiene, proteção pessoal como máscaras, álcool gel, sabão, entre outros necessários. Dentre tantas ações desenvolvidas no decorrer de 2020, destacamos aqui o Coletivo Marmitas da Terra, que atua na cidade de Curitiba e região metropolitana, organizado a partir da Mobilização Nacional “Periferia Viva”. O principal objetivo da campanha, que se iniciou em março de 2020 e permanece até hoje, é fornecer alimentos para pessoas

em situação de vulnerabilidade no meio urbano, para famílias situadas em regiões periféricas, em áreas de ocupações e população em situação de rua.

Atenta à questão não somente da fome, mas também nutricional, através da campanha são doadas cestas de alimentos *in natura* para o preparo e marmitas prontas, que optam por refeições diversificadas em verduras e legumes. A maioria dos alimentos provém da agricultura familiar, de pequenos agricultores regionais e dos Assentamentos e Acampamentos do Movimento Sem Terra. Isso permite amenizar a carência de acesso aos alimentos e a perda de safras de pequenos agricultores que encontraram dificuldades de escoamento da produção, seja por fechamento das feiras e centros de comercialização, seja pela rejeição por parte dos supermercados de produtos danificados pelo clima (como relatou uma produtora da região em uma das ações do Coletivo Marmitas da Terra).

Em junho de 2020, a campanha já tinha realizado a doação de aproximadamente 1.200 toneladas de alimentos e de 50 mil marmitas produzidas pelo movimento; ao final do ano as doações somavam 3.800 toneladas de alimentos *in natura* e 700 mil marmitas. Até junho de 2022, o Coletivo Marmitas da Terra completou a entrega de 130 mil marmitas⁹⁶ distribuídas na cidade de Curitiba e região metropolitana. O Coletivo Marmitas da Terra tem como principal articulador o MST, que organiza a dinâmica da cozinha e as doações de alimentos, além de plantio e colheita realizados todos os sábados no Assentamento Contestado, que fica localizado na Região da Lapa-PR. O preparo das refeições acontece todas as quartas-feiras pela manhã, no alojamento do CEFURIA, que concedeu o espaço para o coletivo. As tarefas da cozinha são organizadas principalmente por dois militantes que

⁹⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://mst.org.br/2022/06/09/mst-che-ga-a-130-mil-marmitas-da-terra-partilhadas-em-curitiba/>

ficam responsáveis por temperar a comida e pelo cozimento das verduras e legumes, outra que fica responsável pelo cozimento do arroz e do feijão, e há sempre uma quarta pessoa organizando as atividades que não envolvem o manuseio no fogão, como o preparo das saladas e corte das verduras. A carne geralmente é preparada no forno, e monitorada por homens que se revezam nas semanas.

O coletivo é composto por militantes tanto ligados aos movimentos sociais, quanto voluntários que abraçam e auxiliam na causa. Há um número de pessoas limitado por dia para contribuir com as tarefas da cozinha e preparo dos alimentos, geralmente em torno de 15 pessoas. A cada semana é organizado através de um grupo de WhatsApp, onde cada um/a que quer contribuir adiciona seu nome na lista que é disponibilizada um dia antes. Nas terças-feiras o coletivo também se organiza em um grupo de geralmente cinco pessoas para realizar o pré-preparo, que consiste em selecionar algumas frutas e verduras, picar temperos e a carne.

Há alguns princípios nesse preparo: presença de variedades de vegetais e carboidratos, não só saciadores mas também nutritivos; a marmita deve ter uma estética, deixando à mostra todos os alimentos: o feijão é sempre o primeiro, na sequência o arroz, depois as verduras e finalizada com um pedaço de carne. As entregas são realizadas nas praças Rui Barbosa e Tiradentes, sempre ao meio-dia. São doadas marmitas para algumas outras comunidades como a Nova Esperança em Campo Magro.

O objetivo da campanha se estende também para a articulação política da população que se engaja nas ações junto aos movimentos, como, por exemplo, no estímulo das cozinhas comunitárias. Nesse movimento, as equipes ligadas ao coletivo desenvolvem trabalho de base junto às comunidades que recebem os alimentos. Pois além de doar os produtos *in natura* em grãos

como arroz, fazem acompanhamentos da preparação no sentido de trocar conhecimentos com a população, além de formas de preparo que proporcionem combinações nutritivas e o máximo aproveitamento dos alimentos. São incentivadas também, quando há condições para tanto, a criação de hortas coletivas.

Ao menos uma vez ao mês, o coletivo organiza antes do almoço cirandas e avaliação das ações que foram realizadas e até mesmo reflexões sociais, que além de aproximar o grupo, instiga a reflexão e criticidade, além da organização coletiva dos próximos trabalhos. O movimento também se articula em ações com a sociedade em momentos específicos, como na participação da Marcha das Mulheres em 8 de março, com grupos de doadores de sangue para auxílio nas campanhas do município, nas discussões de direito à terra e alimentação. Afinal, a assistência alimentar é a porta utilizada para reflexões sobre um outro modo de comer e produzir alimentos que promova o direito à alimentação digna e segurança alimentar.

Considerações finais

A pandemia exacerbou as desigualdades no Brasil e evidenciou a negligência da gestão pública, deixando a população que ruge no vazio do estômago à mercê da própria sorte, carecendo de políticas sociais voltadas para a promoção de vida digna. Em contrapartida, vê-se o crescimento da mobilização de grupos organizados da sociedade civil e de movimentos sociais, que buscam cobrir o vazio deixado pelo estado, em prol de condições mínimas de sobrevivência das populações urbanas (também rurais) em vulnerabilidade e risco. Essa é a dinâmica e o propósito do Coletivo Marmitas da Terra. Vimos nesses dois anos de pandemia que coletivos presentes na sociedade brasileira já desenvolvem, à margem do estado, formas de cooperação entre o campo e a cidade em torno da necessidade

alimentar tanto para o abastecimento de grupos vulneráveis quanto para o escoamento de produções da agricultura familiar prejudicadas por interferências do clima e do mercado.

Contudo, não se trata apenas de medidas simplesmente assistencialistas. Esses movimentos organizados mostram que é possível outro modelo de organização social que promova a alimentação adequada e digna para a população brasileira, a partir da autonomia da produção agrícola e fortalecimento da agricultura familiar voltada para o consumo interno. Realizam, nesse momento, ações paliativas devido à grande demanda, mas que pode se apresentar como propulsor de um outro modo de organização social e alimentar.

Concluindo, se há uma questão urgente na discussão da reforma urbana é a do combate à fome. De barriga vazia ou com alimentação deficiente, não há cidadania possível nem condições para a articulação política consistente por parte dos mais pobres. Portanto, entre todas as pautas a serem construídas, há um conjunto de garantias imediatas: i) da Segurança Alimentar com a imediata distribuição de alimentos de qualidade; ii) de renda mínima que permita às famílias pobres o acesso à água, luz e gás; iii) a política de Despejo Zero, de forma a dar tranquilidade de teto nas ocupações urbanas. Nada disso é novo, mas é importante reafirmar essas pautas, pois o que queremos é um país com justiça social, cidadania inclusiva, diminuição da pobreza, empregos formais e comida na mesa.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

CAPÍTULO 25

**“#Fique em casa”
E quem está em situação de rua?**

LETICIA GZEBIELUKA ALVES

Curitiba, 26 de fevereiro de 2020. Nas manchetes de jornal se anunciava por todo país a chegada do coronavírus. Até então o surto se configurava enquanto algo distante, que se espalhava exponencialmente pela China e por toda Europa. O primeiro brasileiro infectado tratava-se de um homem, residente em São Paulo, que havia retornado de uma viagem à Itália. As primeiras contaminações ocorreram de pessoas que vieram da Europa, padrão que se verificou em Curitiba e nas principais metrópoles do Brasil. Poucos dias depois, em 11 de março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2). Não demorou muito para que as medidas de distanciamento social recomendadas pela OMS fossem tomadas, com comércios, eventos e outros serviços não essenciais fechados. O centro da cidade, onde antes diariamente circulavam centenas de milhares de pessoas, tornou-se um lugar esvaziado, permanecendo nele apenas aqueles que não têm a opção de #ficaremcasa – as pessoas em situação de rua.

Para quem estava na rua, a situação de vulnerabilidade foi potencializada, transformando, do dia para a noite, o que já era difícil em algo quase impossível. As medidas sanitárias para reduzir a transmissão do novo coronavírus incluíram o incentivo à higienização das mãos, máscaras faciais, medidas de distanciamento social, proibição de aglomerações, a restrição de viagens e a utilização dos transportes públicos, a conscientização da população para que permanecesse em casa e até a proibição da circulação nas ruas. Medidas que não eram possíveis para quem estava em situação de rua, como ilustra recorte da pesquisa sintetizada neste capítulo a seguir, o que trouxe uma demanda urgente pela ação do poder público na criação de medidas emergenciais de assistência à população em situação de rua (PSR), mas que não significou sua realização.

Rafael já não sabia mais onde procurar comida, perturbado pela fome e pelo estresse de ter sido acordado às 5h da manhã por jatos de água que a prefeitura jogou pelas ruas do centro⁹⁷, começou a bater nas portas de ferro das fechadas do comércio da cidade e ninguém abria. Tentava abordar quem passava pelas ruas e umas ignoravam, outras fugiam, como se ele fosse a própria peste. Tentou ir às bocas de rango que frequentava e não encontrou nada, até cogitou atravessar a cidade e ir em outra boca de rango que ficava onde ele nutria desafetos, mas avaliou que era uma atitude que não valia à pena o risco. Encontrou seus amigos na praça, conseguiu dividir um pouco de barrigudinha com um dos seus irmãos e logo começaram a traçar estratégias para lidar com aquela situação, já que nem no lixo havia comida. Joarez, seu amigo mais antigo na rua, ergueu a possibilidade de começarem a fazer grupos de saqueamento, mas, enquanto conversavam, Rafael avistou de canto de olho uma viatura da Guarda Municipal (GM), lembrou de todas as vezes que foi abordado e logo desencorajou a atitude proposta pelos amigos. Naquele mesmo dia encontrou Joana, que tinha dito a ele que havia tomado água em uma poça na rua, já que banheiros, bebedouros e fontes públicas haviam sido fechadas, a sede não espera, a fome não espera e o frio não espera (ALVES, 2021, p. 10).

Apesar dos personagens serem fictícios, os fatos são reais. Esses são os relatos colhidos durante uma pesquisa de campo realizada pela autora no centro de Curitiba em 2021. Essa é uma das fotografias da “cidade-modelo”, que em 2010, ocupava a 10º posição entre os 5.565 municípios brasileiros no Índice de

⁹⁷ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://www.instagram.com/reel/CR6108zHen1/?utm_medium=copy_link%3e.%20Acesso:%2030%20nov.2021

Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁹⁸, a mesma cidade, entretanto, eleita como a 17º mais desigual do planeta no relatório do Fórum Urbano Mundial da Organização das Nações Unidas⁹⁹.

Expor a violação dos direitos da população em situação de rua em Curitiba, no contexto da pandemia do novo coronavírus, e demonstrar a interação entre movimentos sociais e poder público é o que se objetiva neste capítulo, a partir de pesquisa de Alves (2021). Para a compreensão do fenômeno, atuou no Coletivo Marmitas da Terra, que prepara e distribui marmitas para a população em situação de rua, e no Coletivo Mãos Invisíveis, que constrói junto à PSR uma militância integrada que prevê o estudo do universo dessa população, a luta por políticas públicas e o suporte a outras necessidades, como o acolhimento e o café da manhã. Também colheu entrevistas de participantes do Movimento Nacional da População de Rua/PR (MNPR), que constitui o maior movimento pela PSR integrado por todo Brasil. Assim, teve a possibilidade de investigar como foram as experiências de quem estava em situação de rua quando a ordem era “#fique em casa”. Essas pessoas ficaram sem qualquer informação sobre o que ocorria, sem orientação sobre como se proteger e sem nenhuma assistência ou acolhimento por parte do poder público, sujeitas à explícita negação do direito à cidade.

Como ficar em casa?

São cerca de 6.000 pessoas em situação de rua na “cidade da desigualdade”, segundo estimativa dos movimentos sociais de

⁹⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/http://www.atlasbrasil.org.br/>

⁹⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefatopr.com.br/2019/03/29/aniversario-de-curitiba-de-cidade-modelo-ao-ranking-da-s-mais-desiguais-do-mundo>

Curitiba¹⁰⁰, e somam-se mais de 220 mil em todo o Brasil, segundo dados publicados do IPEA para 2020, apresentando um aumento de 140% em relação a 2012.

Com as necessidades que surgiram com o início da pandemia, os equipamentos da rede socioassistencial de Curitiba sofreram fechamento e diminuição dos espaços e formas de atendimento, e a rede de apoio construída pelos movimentos sociais e a sociedade civil teve que se articular e se fortalecer. Ofícios, cartas e ações públicas foram enviadas à prefeitura, demandando a proteção à vida dos mais vulneráveis. Entretanto, as ações realizadas pela prefeitura e pela rede socioassistencial não foram suficientes, forçando a reestruturação do movimento da PSR, que já contava, antes da pandemia, com uma alta demanda que só se potencializou conforme a evolução da doença, o que fez com que a sociedade civil se sensibilizasse, realizando doações ao movimento e contribuindo enquanto corpo voluntariado.

Relatório de abrangência nacional publicado durante a pandemia mostra que as medidas adotadas pela Presidência da República estavam na contramão das medidas orientadas pela comunidade científica no combate à Covid-19, concentrando-se em uma gestão burocrática da morte ao invés de focar no combate à disseminação do vírus (VENTURA; REIS, 2021). Esse modelo de gestão é semelhante ao praticado pela Prefeitura de Curitiba, como demonstra relatório local do Observatório das Metrôpoles¹⁰¹.

Em uma linha do tempo, sintetizam-se os principais embates na articulação entre movimentos sociais, o poder público de

¹⁰⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/familias-em-situacao-de-rua-aumentam-1-000-em-curitiba-desde-2012>

¹⁰¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.observatorio.dasmetropoles.net.br/covid-19-na-regiao-metropolitana-decuritiba-a-pandemia-no-territorio-e-nas-politicas-publicas-em-2020/>

Curitiba, representado pela Fundação de Ação Social (FAS) e pela prefeitura, sociedade civil e outras entidades. O que se sobressai na pesquisa que sustenta essa sistematização é que a vida da PSR foi mantida por apelo, força e trabalho dos movimentos sociais e sociedade civil apoiadora, mostrando que o poder público de Curitiba não ofereceu o suporte necessário para a manutenção da vida e da dignidade de quem estava em situação de rua em um momento tão crítico.

- Março de 2020 – primeiro mês da pandemia em Curitiba

Os índices de vulnerabilidade da PSR, que marcam a gestão pública de Curitiba, são assuntos que mobilizam os movimentos sociais e outras instituições. O Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná (COPEP), a Defensoria Pública da União (DPU), o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos (NUCIDH) da Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE PR), em uma carta assinada por 28 entidades, movimentos populares e instituições, publicizaram recomendações e demandas da população em situação de rua ante a pandemia, considerando que a prefeitura não havia tomado nenhuma atitude de proteção à PSR no cenário de crise sanitária. Nas recomendações, constam: a) itens sanitários; b) informação (distribuição de material informativo sobre a Covid-19 para a PSR); c) abrigo; d) direito humano e fundamental à água e alimentação adequada; e) direito à dignidade humana (acesso gratuito a banheiros públicos e novos pontos de higienização pessoal); f) direito à saúde; g) funcionamento da rede socioassistencial; h) realização de testes periódicos de detecção de Covid-19 através do Sistema Único de Saúde (SUS) para a PSR.

Em resposta a essas demandas a prefeitura publicou a Instrução Normativa n°3¹⁰², que definiu o funcionamento das unidades e equipamentos públicos e parceiros da Fundação de Ação Social (FAS), sobre medidas de prevenção da Covid-19. Porém,

mesmo com tentativas de diálogo com o órgão responsável pela política para este segmento populacional pela intermediação da Defensoria Pública do Estado e as reivindicações presentes na carta elaborada pelo coletivo de organizações, a gestão pública da capital elaborou a normativa a portas fechadas. As organizações tomaram conhecimento da construção da nova normativa nos bastidores políticos e quando o documento foi publicado¹⁰³.

A normativa resolve que todas as unidades consideradas como serviços essenciais – Unidades de Acolhimento Institucional, Central de Encaminhamento Social, Central de Serviços PSE, Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centros Pop – devem funcionar de acordo com as medidas de prevenção recomendadas pelos Órgãos Federais, Estaduais e Municipais de Saúde para evitar a contaminação por Covid-19. Não fica claro, contudo, qual é o plano de ação emergencial realizado pela prefeitura.

- Abril de 2020 – um mês de conflitos

O NUCIDH, DPU e o Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) enviaram ofício conjunto à Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PARANÁ, 2020) exigindo a

¹⁰² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://fas.curitiba.pr.gov.br/baixarMultimidia.aspx?idf=20943>

¹⁰³ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/sem-dialogo-com-populacao-de-rua-prefeitura-de-curitiba-adota-acoes-insuficientes-para-contencao-da-pandemia/23275>

ampliação do atendimento dos restaurantes populares, incluindo também o jantar (apenas abriam das 10 às 14 horas), e que se garantisse a isenção de tarifa (então, de R\$ 3,00 por marmita) a pessoas em situação de rua, considerando que essa população está em vulnerabilidade social e situação extrema de fragilidade, com acesso precário à água e alimentos.

Segundo carta assinada por diversos coletivos, entidades e movimentos¹⁰⁴, as medidas de isolamento social prejudicaram a distribuição de alimentos por entidades nas vias públicas, agravando a insegurança alimentar de quem estava em situação de rua, o que tornava mais urgente a ação do poder público. Denunciava que o povo estava com fome, desesperado, e como já possuem uma saúde frágil, ficam mais facilmente doentes.

No dia 12 do mesmo mês, dia da Páscoa, uma ação realizada pela Guarda Municipal de Curitiba (GM) repercutiu em nota de repúdio pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Paraná (OAB-PR). Quando os voluntários foram entregar refeições para a PSR, no centro da cidade, foram reprimidos e dispersados com tiros de bala de borracha pela GM, que alegou que a atividade estava gerando aglomeração. A OAB-PR configurou a ação da GM como ilegal e abusiva¹⁰⁵.

- Maio de 2020 – resistindo com solidariedade

Dia 11, o coletivo de organizações da Campanha “Resistindo com Solidariedade”¹⁰⁶ encaminhou ofício-denúncia para órgãos

¹⁰⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/conjunto-de-organizacoes-reivindica-medidas-protetivas-ao-coronavirus-para-populacao-em-situacao-de-rua-do-pr/23259>

¹⁰⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.bemparana.com.br/noticia/oab-parana-publica-nota-de-repudio-a-impedimento-de-acao-social-em-curitiba>

¹⁰⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/em-denuncia-ao-poder-publico-de-curitiba-organizacoes->

públicos da capital, reivindicando a formulação de um Plano Emergencial de Assistência Social para Curitiba¹⁰⁷, com ações dirigidas à população em situação de rua e aos territórios com baixos indicadores sociais.

- Julho de 2020 – algumas esperanças

Em mais uma ação da DPE-PR e DPU, a Justiça do Paraná determina de imediato a abertura dos banheiros públicos¹⁰⁸ no Mercado Municipal, praças Rui Barbosa, Osório e Tiradentes, assim como o fornecimento e instalação de pontos de água potável, e que seja fornecida alimentação, sem cobrança de tarifa.

- Novembro de 2020 – as mesmas omissões

O Movimento Nacional da População de Rua denunciou a prefeitura por não viabilizar o acesso à água e aos banheiros à PSR. Em título de vídeo postado no Facebook clamam: “Prefeito Greca ouça a realidade das ruas”¹⁰⁹.

- Março de 2021 – os conflitos em torno da Mesa Solidária

A prefeitura enviou à Câmara Municipal o Projeto de Lei Ordinária Mesa Solidária, de caráter emergencial, sobre procedimentos para a distribuição de alimentos a pessoas em

[-reivindicam-plano-emergencial-para-populacao-vulneravel/23333](#)

¹⁰⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/oficio-plano-emergencial-assistencia-social-cmc.pdf>

¹⁰⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.defensoriapublica.pr.def.br/2020/07/1978/DPE-PR-e-DPU-asseguram-acesso-a-banheiros-publicos-agua-e-alimentacao-a-populacao-em-situacao-de-rua.html>

¹⁰⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.facebook.com/mnprcwb/videos/787555705123762/>

situação de vulnerabilidade e risco social. O projeto prevê a necessidade de autorização prévia da prefeitura para a realização de ações solidárias, como a distribuição de alimentos, instituindo que a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional organizaria as datas, locais e horários. Em caso de descumprimento, seria imputada uma multa entre R\$ 150,00 e R\$ 550,00.

Críticas à proposta da prefeitura atingiram dimensão nacional. A primeira matéria foi publicada pelo jornal *A Crítica*, de Campo Grande/MS¹¹⁰, contendo uma nota da Procuradoria e Defensoria Pública: “Nota-se uma clara investida contra as ações humanitárias da sociedade civil e movimentos sociais que buscam, especialmente nesse momento de crise sanitária, suprir as omissões e deficiências das políticas públicas voltadas às populações mais vulneráveis”.

Entre outras publicações, o jornal *Brasil de Fato* se posicionou no dia 5 de abril¹¹¹:

Há algum tempo, desde 2020, já há uma certa pressão por parte do governo municipal e do poder Executivo, de fazer com que toda e qualquer pessoa esteja alinhada ao processo do Mesa Solidária, projeto do governo municipal, em que as organizações e associações cozinham e organizam as alimentações e o Mesa Solidária leva para o espaço deles. O projeto foi uma forma de coibir organizações que não estejam cadastradas e alinhadas com o Mesa Solidária, afirma Tomás Melo, integrante do InRua.

¹¹⁰ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.acritica.net/editorias/politica/procuradoria-e-defensoria-vao-a-camara-de-curitiba-contra-projeto-de-g/516833/>

¹¹¹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefatopr.com.br/2021/04/05/organizacaoes-reagem-contra-tentativa-de-greca-de-limitar-acoas-de-solidariedade>

- Abril de 2021 – acirram-se os conflitos

Em carta assinada por mais de 53 entidades, entre elas instituições, coletivos, mandatos de vereadores e movimentos sociais, incluindo o MNPR e o INRUA, repudiam o projeto de lei, proposto pelo prefeito Rafael Greca (PL 005.00103.2021), que altera o Mesa Solidária de final de março. Na carta, destaca-se o trecho em que as demandas por água, alimentação e banheiro não foram atendidas pela prefeitura: “De todas estas demandas, nenhuma delas foi atendida. A prefeitura fez, a seu bel prazer, aquilo que lhe pareceu coerente com seus planos e possibilidades, com um diálogo inócuo com a sociedade civil organizada e com os movimentos sociais”¹¹².

Em sequência, o PL foi editado, tirando as multas previstas e oferecendo incentivos a quem promover as ações de voluntariado veiculadas ao Mesa Solidária, premiando com o acesso ao Banco de Alimentos e a provimentos do recurso do Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC). A proposta foi debatida em audiência pública no dia 22 de abril de 2021¹¹³, que teve a duração de três horas, com a participação ampla de vereadores, sociedade civil e representantes de organizações, secretarias e outras entidades que têm como foco a PSR. Destaca-se, do vídeo dessa audiência, fala de Vanessa Lima, diretora do projeto Mãos Invisíveis:

O Gucci falou sobre o ato falho, que foi a urgência e a falta de diálogo desse projeto de lei, e não sei se usaria ato falho como uma palavra para descrever o que aconteceu, porque essa falta

¹¹² Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.renatofreitasjr.com.br/projeto-mesa-solidaria-e-rejeitado-na-integra-pela-sociedade-civil/>

¹¹³ Disponível em: https://web.archive.org/save/https://www.youtube.com/watch?v=z1EjDAHq0Ro&t=8169s&ab_channel=C%C3%A2maraMunicipaldeCuritiba

de diálogo e essa mudança das nossas pautas em relação à população em situação de rua têm marcado a nossa luta desde o começo da pandemia. Como já falei em outras reuniões, a gente tava aqui discutindo moradia, discutindo projeto de locação social, falando de direitos que já estavam na Câmara para serem aprovados e votados desde 2015, e aí a gente tem que voltar de novo para falar sobre alimentação de uma população que vai comer em lugares adequados sanitariamente, mas vai voltar para suas marquises para dormirem e passarem por todos os percalços que passam todos os dias [...] [São muitas necessidades]: a necessidade da gente colocar o censo como prioridade [...], pois não tem como definir políticas públicas que sejam eficazes sem saber ao menos o número da população em situação de rua; a gente não tem como fazer parte de um projeto de lei que não tem no seu conselho gestor ninguém da sociedade civil; não tem como ficar nesse lenga-lenga, o que cada um faz, quem dá comida no bairro; o que a gente vai fazer com uma pessoa que tem comorbidade, sem conversar com CRECEAS, sem nenhum tipo de diálogo.

A cotidiana negação do direito à cidade e à vida

“Eu nunca cuidei dos pobres, eu não sou São Francisco de Assis, até porque a primeira vez que tentei carregar um pobre, por dentro do meu carro, eu vomitei por causa do cheiro”¹¹⁴. Essa fala do atual prefeito (reeleito em 2016) de Curitiba, Rafael Greca, retrata um pouco a política adotada durante os anos de gestão.

A cidade carece da continuidade da produção de dados, pois as estimativas dos movimentos sociais, de cerca de 6.000 pessoas

¹¹⁴ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://jogos.uol.com.br/videos/videos.htm?id=candidato-a-prefeito-de-curitiba-diz-que-vomitou-por-cheiro-de-pobre-04028D193366C0816326>

em situação de rua, são muito superiores ao próprio cadastro do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), de 2.771 famílias. Como, nessa situação, a rede socioassistencial pode ser suficiente se, por exemplo, existem apenas 1.414 vagas nos equipamentos da FAS? Como a gestão visa gerenciar a crise, superar a situação de rua? O sistema de amparo pela Prefeitura de Curitiba não foi suficiente para atender e dar proteção a essas pessoas, que seguem nas ruas expostas ao vírus. A PSR com menos de 65 anos têm mortalidade, por todas as causas, 5 a 10 vezes maior que a população em geral (HONORATO; OLIVEIRA, 2020). Esse cenário pode ser potencializado com a infecção pelo novo coronavírus, aumentando a disparidade do índice de mortalidade entre a PSR e a população domiciliada.

A pandemia de Covid-19 em Curitiba, assim como em todo Brasil, expôs os abismos sociais, a desigualdade intraurbana e as vulnerabilidades vividas por segmentos excluídos da sociedade. A pauperização da população seja pelo desemprego, pela perda de familiares, pela “uberização” do trabalho, inflação e inacessibilidade à alimentação ou moradia dignas, em decorrência da crise gerada pela administração burocrática das mortes, jogou mais milhares de pessoas às ruas, complexificando ainda mais a busca pela superação de uma situação de rua já crítica em Curitiba.

A prefeitura e o sistema descentralizado da política de assistência à população em situação de rua não realizaram as ações necessárias para proteger a vida de quem estava e/ou foi para as ruas durante a pandemia, escancarando por fim uma necropolítica com o PL Mesa Solidária. Ao ignorar a realidade das ruas, esse PL pretendia proibir com multa a ação solidária de movimentos sociais para a entrega de marmitas e outros itens necessários à PSR. Desconsiderou que, durante toda a pandemia, foram esses grupos que fizeram a manutenção da vida de quem

se obrigou a beber água em poça na rua, já que todo aparato público de água e banheiros, que já era insuficiente, fechou repentinamente. Não há como ficar um dia sem usar banheiro, comer e beber água. Uma “pequena falha” no atendimento a essas necessidades, para quem está nas ruas, pode significar a morte, tornando o estado o coautor de mais um funeral. E não saberemos exatamente quem, quando e por que morreu, já que a PSR morre sem ninguém saber, sem dignidade de morte, sem dados estatísticos sobre essas mortes, sem detalhamentos nos laudos cadavéricos, sem a possibilidade de assinalar, na ficha do SUS, que aquele paciente, vivo ou morto, estava em situação de rua.

A marginalização da PSR decorre da insuficiência de políticas públicas de avaliação, monitoramento e insumos que tomem o ponto de vista e a realidade comunitária da experiência dessas pessoas. As políticas em prática são massificadas, desconsideram essa dimensão singular do sujeito, e não são pensadas como estratégias que vão resolver, de fato, problemas de ordem estrutural. Durante a pandemia, a ação estatal fragmentada e distante das pessoas que verdadeiramente poderiam trazer as soluções necessárias à PSR, somada aos atos normativos da FAS, mais confundiram que colaboraram, já que, como visto, a necessidade real nesse momento era, e segue sendo, a criação de uma política pública de enfrentamento ao novo coronavírus, consolidada, e não de decisões fragmentadas e ações superficiais, como distribuir água em um copinho de 200ml em três esquinas diferentes.

As interações simultâneas entre as múltiplas violências sobre a situação de rua, a pandemia e o abandono do estado enquadram a PSR como vítimas das forças necropolíticas. É o estado, ao se omitir, executando políticas para extinção daqueles que considera dispensáveis ou onerosos para as contas públicas.

Essa percepção se tornou evidente nos destaques da linha do tempo, fundamentalmente quanto às demandas, detalhadas e explicadas, da população em situação de rua, enquanto grupo mais vulnerável à pandemia, e na avaliação da ação pública municipal realizada, ponderando que as ações necessárias requeridas através da ação pública não foram efetivadas. Os custos das ações não eram altos, como comprovam documentos assinados por movimentos e autoridades, mas mesmo assim as ações não foram realizadas. Quando o estado escolhe não cumprir uma ação que é de supranecessidade para salvaguardar a vida de um grupo vulnerável, pratica uma ação de omissão, e a omissão, segundo Mbembe (2014), é deixar morrer, e deixar morrer é necropolítica. A Prefeitura de Curitiba praticou a necropolítica, conforme os relatos, relatórios e documentos.

Mesmo sem o Censo de 2021, movimentos sociais percebem que, em decorrência da pandemia, famílias inteiras têm ido para as ruas, em fluxos que se estendem do centro até as periferias. Se as ações básicas adotadas durante a pandemia já eram demandas urgentes, a questão que fica é se essas ações vão continuar, visto que o debate que antes estava no nível da moradia, retrocedeu ao básico, que passou a ser lutar pelo direito à água, alimentação e banheiros. São imprescindíveis, portanto, políticas que considerem a dimensão singular do sujeito em situação de rua, pensadas como estratégias que enfrentem a condição estrutural de seus problemas.

BOX IX

Saúde não é mercadoria!

Robert de Almeida Marques e
Adriane de Andrade

Como lidar com uma pandemia de tão grandes proporções? Como cuidar dos nossos territórios? Buscando alternativas diante do caos estabelecido na saúde mundial, a Periferia Viva nasce como resposta ao governo genocida e sua necropolítica que nos deixou à própria sorte na pandemia do Covid-19.

Desde o início de 2020, movimentos sociais, organizações e instituições, principalmente do setor de saúde e educação, vêm construindo um processo que hoje se consolidou por meio da atuação de Agentes Populares de Saúde, consolidando uma rede nacional pela campanha Periferia Viva¹¹⁵, que conta atualmente com cerca de 2.000 voluntários(as) formados(as), que contribuem para que as comunidades tenham acesso à informações, cuidados e serviços disponíveis por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil¹¹⁶.

Este relato é baseado em nossa participação orgânica na Coordenação Política Pedagógica da formação de Agentes Populares de Saúde que ocorreu na Vila das Torres em Curitiba e na Ocupação Nova Esperança, em Campo Magro, na Região Metropolitana de Curitiba. A Vila das Torres é uma ex-ocupação irregular e, também, a comunidade mais famosa de Curitiba. Próxima ao centro da cidade, abriga cerca de 6.000 pessoas – mais de 2.000 famílias – que na maioria dos casos garantem sua renda

¹¹⁵ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://mst.org.br/2020/04/18/mtd-e-mst-participam-do-lancamento-da-campanha-periferia-viva-acompanhe-ao-vivo/>

¹¹⁶ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefato.com.br/colunistas/periferia-viva>

BOX IX

por meio da reciclagem¹¹⁷. A Ocupação Nova Esperança surgiu na noite do dia 25 de maio de 2020, quando cerca de 400 pessoas ocuparam um terreno que estava abandonado há mais de uma década. Hoje, são mais de 1.200 famílias residentes no local, que o reivindicam para habitação de interesse social¹¹⁸.

A primeira oficina do núcleo foi realizada em setembro de 2020 na Vila das Torres, cuja formação se deu por módulos, sendo o primeiro constituído por dois tipos de resgate: o histórico da vila e o identitário, de reconhecimento do sujeito enquanto coletivo. Somado a isso foram feitos vários encontros para ensinar as medidas de combate ao vírus e as orientações caso apresentassem os sintomas. Também houve dias em que o foco foi sobre a importância do combate a *fake news* e a importância da vacinação, deixando de lado todo o teor negacionista da pandemia, e dando voz a protagonistas formados na capacitação.

Ocorreu também a criação de vídeos elaborados com ajuda do programa de extensão em saúde do curso de enfermagem da UFPR (PET-Saúde), com o objetivo de disseminar esses conteúdos nos grupos de WhatsApp e em páginas de Facebook da comunidade. As formações acabaram sendo canceladas em novembro de 2021 devido ao aumento crescente de casos e por sugestão da própria comunidade.

Os momentos de formação foram de dias intensos, de troca, de dor, tempos de exercitar a escuta. Um curso basicamente formado por e para mulheres, já que 90% da participação era de um público feminino e mesmo num momento tão crítico como o da pandemia, quem se coloca na linha de frente do cuidado mais uma vez são as mulheres.

¹¹⁷ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.brasildefatopr.com.br/2021/03/24/vila-torres-e-a-covid-19>

¹¹⁸ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/com-um-ano-e-meio-de-ocupacao-nova-esperanca-e-comunidade-modelo-mas-moradores-vivem-com-medo-do-despejo/>

BOX IX

Em abril de 2021, a formação foi iniciada na ocupação Nova Esperança em Campo Magro, onde o planejamento dos agentes se deu de forma diferenciada. Primeiramente foram mapeadas as pessoas na ocupação que tivessem interesse, formação ou experiência na área de saúde. Através desses técnicos de saúde que já existiam no local foi possível fazer um levantamento das principais demandas da comunidade e então organizar o mutirão de atendimento.

A porta de entrada dos Agentes Populares de Saúde foi o mutirão ocorrido no dia 17 de abril de 2021, que consistiu em consultas, exames básicos e encaminhamentos dos moradores para a rede municipal do SUS. Ao todo foram feitos 86 atendimentos e inaugurado o espaço de saúde da comunidade. Essa atividade marcou o início da formação dos agentes na comunidade, organizada pelo Movimento Popular por Moradia (MPM) e pela Rede Nacional de Médicas e Médicos Populares, coletivo de coordenação dos agentes de Curitiba e região metropolitana e do MST.

O MPM é uma organização de trabalhadores sem-teto que luta pela reforma urbana e busca uma solução para o grave problema da moradia em Curitiba e região metropolitana. Hoje, são mais de 85 mil famílias que aguardam na fila da COHAB por uma moradia digna, sendo mais de 90 mil imóveis vazios. Uma tal situação merece uma intervenção política contundente e organizada para acordar as autoridades públicas e o povo que tanto sofre nas periferias da cidade.

A Rede Nacional de Médicas e Médicos Populares (RNMP) surgiu em 2015 da necessidade de fazer um contraponto à ofensiva conservadora na categoria médica. Em um esforço coletivo, pensou-se essa rede como um polo aglutinador de profissionais e estudantes de Medicina sensíveis às causas populares, que se identificam e que lutam pelo destino do seu povo.

BOX IX

Segundo o próprio MST, o mutirão foi um dos meios encontrados para sanar uma necessidade emergencial e, ao mesmo tempo, articular questões relacionadas à vacina, defesa do SUS e a saúde como garantia de um direito básico.

Os mutirões de atendimento continuaram a acontecer de forma regular na comunidade, contando com apoio de médicos da família, psicólogos, pediatras, e foi possível atender à demanda mais emergencial até que os atendimentos no posto de saúde do bairro pudessem receber a demanda da ocupação.

BOX X

Insurgências pelo espaço de uso coletivo em Curitiba

Rafael Pivetta e
Simone Polli

Os espaços de fruição e apropriação coletiva pelos moradores são fundamentais para o exercício do direito à cidade e bem-estar das pessoas. Em Curitiba, movimentos de ativismo urbano ganham mais força a partir de 2005, com as atuações do Coletivo Interlux e se fortalecem em 2013 com o CicloIguaçu e a conquista da primeira praça autoproduzida em Curitiba, a Praça de Bolso do Ciclista. Outras mobilizações foram pipocando na cidade, como o Parque Gomm (2013), o Jardim Poeta Leonardo Henke (2014), a Praça Himeji (2016), o Parque Bom Retiro (2017), o Coletivo Mão na Terra (2017), a Horta Comunitária do Cristo Rei (2017), a Horta do Jacú (2017), as Hortas Comunitárias do Tatuquara (2017), a Praça do Itupava (2018) e a Praça São Francisco (2022). Todas organizadas a partir de grupos de moradores e coletivos, sobre os ideais de sustentabilidade e mobilidade, buscando a garantia de espaços coletivos de fruição pública, concentrados principalmente nas regiões centrais e valorizadas da cidade. Este box, que sintetiza três dessas experiências, foi escrito com base em Polli e Pivetta (2020).

Praça de Bolso do Ciclista

A Praça de Bolso do Ciclista (Figura 1) foi uma iniciativa da Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu (CicloIguaçu). Em 2013, o coletivo entrou em contato com a Prefeitura Municipal de Curitiba para a criação de uma praça num terreno público degradado na Rua São Francisco esquina com a Rua Presidente Faria. A prefeitura

BOX X

aceitou a proposta de intervenção, mas não colaborou com as obras. As ações foram autoproduzidas de maneira horizontal, contaram com diversas oficinas, organizadas pela CicloIguaçu com o apoio de lojistas da região. A praça foi finalizada em setembro de 2014 e rapidamente se transformou em um ponto de encontro de ciclistas com atrações culturais. Atualmente, com os efeitos da pandemia aliados à falta de manutenção e desgaste temporal, a praça está sendo pouco utilizada. Mas a mesma modificou parte do entorno imediato, além da experiência de construção e apropriação coletiva do espaço.



Figura 1 - Praça de Bolso do Ciclista. Mutirão de construção

Fonte: Doug Oliveira, 2014

Bosque da Casa Gomm

A Casa Gomm é uma área com um bosque de Mata Atlântica nativa com uma casa de madeira, patrimônio cultural tombado pelo Estado do Paraná em 1987 e que atualmente é a

BOX X

sede do Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (CEPHA), localizada no bairro Batel. Em junho de 2013 foi criada a página no Facebook denominada “Salvemos o Bosque da Casa Gomm” (SBCG). A mobilização denunciava um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) e o Grupo Soifer (responsável pelo projeto do *shopping* Pátio Batel, localizado em terreno contíguo ao bosque) que previa a derrubada de parcela do bosque para a construção de uma via de acesso e continuação do sistema viário.

Esse coletivo de pessoas promovia eventos semanais para a ocupação do espaço e a discussão de temas centrais no Direito à Cidade, enquanto atraíam a atenção da mídia e do poder público. Em julho de 2016, a PMC oficializou, por meio do Decreto 644/2016, o Parque Gomm (Figura 2) como primeiro Parque Comunitário de Curitiba, cuja manutenção se daria em parceria entre a Secretaria do Meio Ambiente e o Comitê Comunitário formado por membros do coletivo. Foi atualizado o Termo de Ajuste de Conduta do *shopping*, colocando sob sua responsabilidade financeira as obras para a melhoria do espaço. Mesmo com a conquista, o espaço do parque continua numa situação de risco, como, por exemplo, na tentativa do Prefeito Rafael Greca, em junho de 2018, de transformar a área em um parque inglês, desconexo de sua história e luta. Vários subconflitos e agentes participantes do processo são detalhados na dissertação de Jorge – “Resistências na produção do espaço: a dinâmica do conflito do bosque da Casa Gomm” (2020)¹¹⁹.

¹¹⁹ Disponível em: <https://web.archive.org/save/https://hdl.handle.net/1884/70296>

BOX X

Figura 2 - Parque Gomm. Piquenique e feira de troca de brinquedos realizada pelo coletivo

Fonte: Luiz Carlos Rischbieter, 2015.

As lutas pela criação do Parque Bom Retiro

O chamado Parque Bom Retiro (Figura 3) abriga um bosque de 50 mil metros quadrados, com vegetação nativa, araucárias, três nascentes e as fundações do antigo Hospital Espírita de Psiquiatria Bom Retiro, e forma um corredor biológico com os principais parques da cidade. Em 2012 a área foi vendida para a incorporadora Invespark, sendo que a parte do bosque continua sob administração da Federação Espírita do Paraná (FEP). A incorporadora, então munida de um alvará, realizou a demolição da edificação, sob protesto da população local, e uma tentativa frustrada de sua transformação em Unidade de Interesse de Preservação (UIP).

BOX X



Figura 3 - Parque Bom Retiro. Evento realizado nas calçadas do entorno

Fonte: Luiz Carlos Rischbieter, 2017.

Em agosto de 2017, o grupo de supermercados Angeloni anunciou a construção de uma nova loja nesse terreno, o que reavivou o abaixo assinado pela criação do parque de 2012, e a criação, pelo Facebook, de novo coletivo: A Causa mais Bonita da Cidade. Em setembro de 2017, um morador local entrou novamente com um pedido no Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba para tombamento de toda a área, inclusive das ruínas da edificação. O conselho acatou o pedido dos moradores, porém votou novamente a favor da incorporadora. Após pressões, esta concordou em doar a mata preservada para ser transformada em parque. O coletivo, porém, crê que todo o terreno, incluindo as ruínas do antigo hospital, deveria ser preservado, e segue em luta.

BOX X

O direito à cidade pensado como “experiência na cidade” se associa às lutas efetivas e disputas pelo uso do solo urbano, muitas vezes reivindicações que buscam reconhecer diferentes formas de apropriação ou interesses em conflito. As disputas envolvem atores sociais com distintas forças políticas e econômicas. O reconhecimento dessas disputas é importante para observarmos para quem a cidade é produzida. As insurgências são bem-vindas para a discussão democrática dos rumos da cidade. Elas podem influenciar as políticas públicas ou as decisões governamentais, ampliando as conquistas em torno de espaços coletivos mais justos e plurais. Na perspectiva da apropriação e fruição por moradores e vizinhos é que se efetiva a dimensão coletiva do direito à cidade.

BOX XI

Conflitos de uso e interesses em torno da Praça do “Seu Francisco”

Lucas Ponte Mesquita

Reforma urbana e direito à cidade são temas que possuem diferentes dimensões de abordagem: a teórica, a legal e aquela que alcança as pessoas em seu cotidiano, muito embora, por vezes, isso passe despercebido. A garantia de espaços públicos e de áreas que contribuam para o bem viver nas cidades é, em princípio, uma atribuição do poder público, contudo, a atuação da sociedade pode criar brechas e impor um outro lado na distribuição desses espaços.

Exemplo disso é a Praça do Seu Francisco (Figura 1), localizada no bairro Cabral, área nobre em Curitiba, e no zoneamento corresponde a uma Zona Residencial 4. Entretanto, tem sido objeto de uma disputa entre distintas narrativas e intenções. Conhecer esse caso permite compreender os conflitos de uso que ocorrem no espaço urbano, o jogo de interesses e, em especial, permite evidenciar a ação no cotidiano e no convívio das pessoas em áreas densamente ocupadas e centrais na cidade.

BOX XI

Figura 1 - Praça Seu Francisco

Fonte: Lucas Ponte Mesquita, 2022

Além disso, possibilita pensar numa outra escala na qual áreas pequenas podem ter papel importante para a apropriação de espaço para lazer, e em proximidade ou em vizinhança. Repensar a lógica do mercado imobiliário de quantificação de usos e espaços públicos pela clássica área ou tamanho do terreno serve de recomeço para a instalação de novas visões e garantia do direito à cidade.

Um espaço público de uso livre reivindicado de forma mista entre classes sociais e organizações civis é algo que rompe

BOX XI

com lógicas de valorização imobiliária, como o que ocorre com a praça, que atualmente se encontra em disputa judicial entre a União Paranaense dos Estudantes Secundaristas (UPES) e questionáveis proprietários. Nesse campo de disputas, ainda em aberto, do ponto de vista de que não há nada garantido sobre sua destinação futura, a praça é um exemplo de lutas cotidianas e pouco visíveis, mas que podem oferecer uma promissora esperança na capacidade de organização das pessoas comuns e na modificação de lógicas no uso do solo urbano.

Histórico

- 1950. A UPES apresenta registro de ocupação do terreno entre as ruas Marechal Mallet e Manoel Eufrásio desde essa década.
- 1977. O governo estadual doa o lote à UPES, que ali mantinha sua sede.
- 1995. O terreno foi vendido de forma irregular por representantes da própria UPES pelo valor de R\$ 7 mil.
- 2009. Após passar por alguns proprietários, foi vendido a uma construtora que ordenou a derrubada da casa da entidade que ali estava. A derrubada da propriedade veio junto com toda a destruição da praça que também estava ao redor. Nesse período já se arrastava uma disputa judicial entre a UPES e esses proprietários. No dia 5 de abril de 2022, organizações sociais, mandatos progressistas e a Campanha Despejo Zero lançaram o “Guia Prático de Enfrentamento ao Despejo”, com o objetivo de informar às comunidades instaladas em ocupações informais, suas redes de apoiadores e demais ativistas de direitos humanos

BOX XI

sobre seus direitos e ferramentas práticas em contexto de ameaça de despejo forçado.

- 2009. Logo na manhã seguinte, em um domingo de fevereiro, cerca de 50 pessoas participaram da retirada dos tapumes e começaram a replantar, quase do zero, a praça. Com o apoio e ação direta de engajamento dos estudantes secundaristas.
- 2012. Uma decisão judicial garantiu a posse para a UPES e desde então o terreno virou um espaço coletivo, convivendo harmoniosamente com a vizinhança.
- 2014. A casa que a UPES reconstrói nesse período pega fogo. Dali em diante, o terreno ficou praticamente abandonado.
- 2015. Francisco Toda, que morava num prédio ao lado do terreno, passou a dedicar três horas do seu dia para limpar o lote e ali cultivar um lindo jardim com horta, que era aberto à população.
- 2018. Recebe-se a triste notícia do falecimento de Seu Francisco, vítima de uma pneumonia. Apenas um ano após, o falecimento de sua esposa Fumiê.

Seu Francisco

Francisco Toda chegou em Curitiba no início dos anos 2000. Atualmente, por mãos coletivas, a praça utiliza-se de sua página nas redes sociais para comunicação e envolvimento com a vizinhança, como no exemplo de chamada aos atos de defesa e aproximação do espaço comunitário.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
C I D A D E

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (2009). **Favela e mercado informal**: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. São Paulo: ANTAC.

ALVES, L. G. (2021). **Violação de direitos da população em situação de rua em Curitiba no contexto da pandemia do coronavírus**: interação entre movimentos sociais e o poder público. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

ANDRADE, L. T.; SILVEIRA, L. S. (2013). Efeito-território: explorações em torno de um conceito sociológico. **Civitas**. Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 381-402.

BALISKI, P. (2019). **Produção do espaço e periferização na metrópole**: uma análise a partir do mercado formal de moradia popular em Fazenda Rio Grande/PR. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

BEAULAC, J.; KRISTJANSSON, E.; CUMMINS, S. (2009). **Preventing Chronic Disease**. Atlanta, v. 6, n. 13, p. 1-10.

BEGA, M. T. S. *et al.* (2022). Políticas públicas no contexto pandêmico: um estudo da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 139-163.

BERKHOUT, E. *et al.* (2021). O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. **Relatório da OXFAM International – janeiro de 2021**. 89 p.

BONILLA, M. H. S.; OLIVEIRA, P. C. S. (2011). Inclusão digital: ambiguidades em curso. In: BONILLA, M. H. S.; PRETTO, N. L. (org.). **Inclusão digital**: polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. (1975). **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

BRASIL. Ministério das Cidades. (2004). Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos MCidades**. Brasília, v. 1, 93 p.

BRENNER, N. (2014). Teses sobre a urbanização. **E-metropolis**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 19, p. 6-26.

referências

BRENNER, N. (2018). **Espaços da urbanização**. O urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital.

BRITO, F. (2007). A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. **Texto para Discussão**. n. 318, Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 28 p.

BUENO, M. C. (2020). **Ambientes alimentares em um município agrícola**: disponibilidade, escolhas alimentares e desafios. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Ministério do Desenvolvimento Social). (2018). **Estudo Técnico Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: CAISAN, 60 p.

CARLOS, A. F. A. (2007). **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições.

CARNEIRO, P. B. (2019). **Representações sociais sobre o direito à cidade e à habitação**: um olhar da periferia. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba.

CATALÃO, I. (2013). **Diferença, dispersão e fragmentação socioespacial**: explorações metropolitanas em Brasília e Curitiba. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista/Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente/SP.

CDC (Centers for Disease Control and Prevention). (2017). **Healthy Communities Data and Indicators Project**: Retail food environment. Atlanta, CDC, 4 p.

CHAUÍ, M. (2014). Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil. In: SANTIAGO, H. (org.). **Conformismo e resistência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Belo Horizonte: Autêntica Editora.

CORREIA, A. P. S. A. (2017). **O direito à cidade e a acessibilidade para pessoas com deficiência**: a teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre e análise acerca da aplicação do Plano Diretor participativo de 2006, em Tucuruí (PA). Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia) – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Marabá.

CORSEUIL, C. H. L. *et al.* (2021). **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise n° 71. Brasília: IPEA.

COSTA, L. H. C. (2019). **O exercício do poder na política de transporte de Curitiba entre 2008 e 2018**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

DAVIES, G.; FRAUSIN, G.; PARRY, L. (2017). Are There Food Deserts in Rainforest Cities? **Annals of the American Association of Geographers**. Londres, v. 107, n. 4, p. 794-811.

DURAN, A. C. F. L. (2013). **Ambiente alimentar urbano em São Paulo, Brasil: avaliação, desigualdades e associação com consumo alimentar**. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

DURAN, A. C. F. L. *et al.* (2013). Neighborhood socioeconomic characteristics and differences in the availability of healthy food stores and restaurants in São Paulo, Brazil. **Health & Place**. Amsterdã, v. 23, p. 39-47.

FANINI, V. (2016). Mobilidade urbana e ordenamento territorial em Curitiba e Metrópole. In: BARTALT, D. D.; PAULA, M. D. (org.). **Mobilidade urbana no Brasil: desafios e alternativas**. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Boll.

FARO, A. *et al.* (2020). Covid-19 e saúde mental: a emergência do cuidado. Seção Temática: Contribuições da Psicologia no Contexto da Pandemia da Covid-19. **Estudos de Psicologia**. Campinas, n. 37, p. 1-14.

FEDERICI, S. (2019). **O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Editora Elefante.

GUIMARÃES, L. M. S. (2021). **O ensino remoto emergencial e o mal-estar docente: uma análise dos seus impactos sobre as condições de trabalho dos professores de Sociologia no Estado do Paraná diante da pandemia de Covid-19**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

HAN, B. (2018). **No enxame: perspectivas do digital**. Petrópolis: Editora Vozes.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes.

HOFFMANN, R. (2014). A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? (Nota Técnica). **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, n. 21, v. 1, p. 417-421.

HONORATO, B. E. F.; OLIVEIRA, A. C. S. (2020). População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1.064-1.078.

HONORIO, O. S. (2020). **Desertos e pântanos alimentares em uma metrópole brasileira**. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2014). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2013**. Rio de Janeiro: IBGE. 134 p.

referências

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2016). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 167 p.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2020). **Regiões de influência das cidades 2018 (Nota Metodológica)**. Rio de Janeiro: IBGE, 56 p.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2020). **Resultados pesquisa PNAD Covid-19 – indicadores mensais: julho de 2020, mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IBGE.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2014). **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: IPEA, FJP (Fundação João Pinheiro) e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 126 p.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2015). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 248 p.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). (2017). **Avaliação de vulnerabilidade ambiental e socioeconômica para o Município de Curitiba**. Curitiba: IPPUC.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). (2017). **Consolidação de dados de oferta, demanda, sistema viário e zoneamento. Relatório 5 – Pesquisa Origem-destino domiciliar**. Curitiba: IPPUC, 92 p.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). (2020). **Diagnóstico: mobilidade e transporte integrado. Planos Setoriais**. Curitiba: IPPUC.

IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) (2021). **Planos Regionais 2021 – Regional Tatuquara**. Curitiba: IPPUC, 85 p.

JEKUPE, O.; RENHGA, J. (2022). **Casa de Passagem: a luta das mulheres indígenas**. São Paulo: Editora Jekupe.

JIRÓN, P. (2017). Planificación urbana y del transporte a partir de relaciones de interdependencia y movilidad del cuidado. *In*: NIEVES RICO, M.; SEGOVIA, O. (org.). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

JORGE, D. R. F. (2020). **Resistências na produção do espaço: a dinâmica do conflito do bosque da Casa Gomm**. Dissertação (Mestrado em???) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. (comp.) (2010). **História do movimento político**

das Pessoas com Deficiência no Brasil. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 443 p.

LAZARETTI, L. R.; TEIXEIRA, F. O.; OLIVEIRA, S. V (2019). Desigualdades socioeconômicas e demográficas nos municípios do Rio Grande do Sul/ Brasil: um índice de vulnerabilidade à pobreza. **Urbe.** (Revista Brasileira de Gestão Urbana). Curitiba, v. 11, p. 1-15.

LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade.** Tradução de: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro. Título original: *Le Droit à La Ville* (1968).

LEITÃO, S. R. (2015). Política de mobilidade, mercado de terras e a nova lógica de expansão na Curitiba metrópole: inclusão do excluído? **Oculum Ensaios.** Campinas, v. 12, n. 1, p. 173-183.

LENCIONI, S. (2014). Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **EURE.** Santiago, v. 40, n. 120, p. 29-47.

LENCIONI, S. (2017). **Metrópole, metropolização e regionalização.** Rio de Janeiro: Consequência.

LOJKINE, J. (1997). **O Estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes.

LOMBARDI, A. P.; LÖWEN SAHR, C. L. (2014). A inclusão excludente de pessoas com deficiência: do discurso da cidadania à prática das políticas habitacionais no Brasil. **Revista Para Onde!?** Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 74-84.

LOMBARDI, A. P.; LÖWEN SAHR, C. L. (2015a). Inclusão socioespacial de pessoas com deficiência no programa “Minha Casa Minha Vida”: dicotomias entre o discurso político e a ação efetiva. **Revista Eleuthera.** Manizales, v. 12, p. 13-33.

LOMBARDI, A. P.; LÖWEN SAHR, C. L. (2015b). Por uma “Geografia da Deficiência”: contribuições para a construção de um planejamento urbano inclusivo. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE*, 11, 2015, Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente, UFGD, p. 550-561.

LOURENSO, B. (2021). **Velhas desigualdades, nova esperança:** dilemas e estratégias de mulheres periféricas no contexto da pandemia da Covid-19. Monografia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

MARICATO, E. (2003). Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167.

MARICATO, E. (2015). Cidades e lutas de classes no Brasil. *In: MARICATO, E. (org.). Para entender a crise urbana.* São Paulo: Expressão Popular.

referências

MARQUES, E.; SCALON, C.; OLIVEIRA, M. (2008). Comparando estruturas sociais no Rio de Janeiro e em São Paulo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 215-238.

MARTINS, F. M. (2020). **Agentes, produtos e implicações da produção imobiliária de habitação multifamiliar em Curitiba, 2010-2018**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

MARTINS, F. M.; PEREIRA, G. (2022). Produção imobiliária de habitação em Curitiba na década de 2010: algumas reflexões. **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v. 24, n. 53, p. 311-336.

MARTINS, J. S. (1997). **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus.

MARTINS, J. S. (2013). O artesanato intelectual na sociologia. **Revista Brasileira de Sociologia**. Aracaju, v. 1, n. 2, p. 13-48.

MATOZINHOS, F. *et al.* (2015). Distribuição espacial da obesidade em área urbana no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 9, p. 2.779-2.787.

MBEMBE, A. (2014). **Crítica da razão negra**. Lisboa: Antígona.

MDR (Ministério do Desenvolvimento Regional / Secretaria Nacional de Habitação). (2020). **Programa Minha Casa, Minha Vida – unidades contratadas no Estado do Paraná**. Curitiba: MDR.

MIRAFTAB, F. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 363-377.

MONTEIRO, C. A. *et al.* (2013). Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system. **Obesity Review**. Londres, v. 14, n. 2, p. 21-28.

MOURA, R. (2012). A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**. Santiago, v. 18, n. 115, p. 5-31.

MOURA, R.; KORNIN, T. (2009). A internacionalização da metrópole e os direitos humanos. *In*: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro/Curitiba, Letra Capital/Observatório das MetrÓpoles/Observatório de Políticas Públicas Paraná.

NUNES DA SILVA, M. (2012). **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

NUNES DA SILVA, M. (2014). Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de

Curitiba. In: FIRKOWSKI, O.; MOURA, R. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

NUNES DA SILVA, M. *et al.* (2021). **Relatório de pesquisa Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba**. Curitiba: LAHURB UFPR; Santo André: LEPUR UFABC; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 338 p.

NUNES DA SILVA, M. *et al.* (2022). Os projetos de cidade e a cidade das favelas revisitando a experiência de Curitiba a partir da trajetória da política de intervenção em favelas. In: NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

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

OLIVEIRA, L. S. V. (2018). **Práxis de política urbana no Brasil: movimentos e articulações nacionais e internacionais na construção do direito à cidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. Salvador.

OLIVEIRA, M. L.; BARBOSA, M. L. S.; FERREIRA, B. (2008). O cajueiro amigo: reflexões sobre o impacto dos despejos na vida das mulheres. In: GOUVEIA, T. (org.). **Ser, fazer e acontecer: mulheres e o direito à cidade**. Recife: SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia.

PARANÁ (Defensoria Pública do Estado do Paraná. Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos. Defensoria Pública da União. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos. Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais de Curitiba). (2020). **Ofício Conjunto nº 03/2020/NUCIDH/DPU**.

POLLI, S. A.; PIVETTA, R. J. (2020). Coletivos urbanos insurgentes: as disputas pelo espaço na cidade de Curitiba. **Indisciplinar**. Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 166-191.

QUINTÃO, D. T. R. (2005). Algumas reflexões sobre a pessoa portadora de deficiência e sua relação com o social. **Psicologia & Sociedade**. Recife, v. 17, n. 1, p. 75-80.

RIBEIRO, A. C. T. *et al.* (2001). Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, v. 15, 16, p. 33-52.

RIBEIRO, A. C. T. (2009). Cartografia da ação social: região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. In: POGGIESE, H.; EGLER, T. T. C. (org.). **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión**

referências

democratica. Buenos Aires: CLACSO.

RIBEIRO, D.; RIBEIRO, A. (2021). Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Paraná. *In: Fórum Nacional de Reforma Urbana* (org.). **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: Relatório 2019-2020.** Porto Alegre: CDES Direitos Humanos.

ROLNIK, R. (2012). **Como fazer valer o direito das mulheres à moradia?** São Paulo: Labcidade FAU-USP, 17 p.

ROLNIK, R. (2019). **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo.

ROYER, L. O. (2013). Municípios “Autárquicos” e Região Metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. *In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B.* (org.). **Território metropolitano, políticas municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA.

SANCHES, A. (2021). **Entre a indeterminação da vida e o direito à cidade na periferia:** estudo de ações coletivas nas ocupações da CIC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba.

SÁNCHEZ, F. (1997). **Cidade espetáculo:** política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra.

SÁNCHEZ, F. (2003). **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó: Argos Editora Universitária.

SANTOS, F. A. (2020). **Os efeitos territoriais do Programa Minha Casa Minha Vida em São José dos Pinhais** – município da Metrópole de Curitiba. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

SANTOS, K. O. (2021). **Contribuições da Geografia para além do visível:** o significado do conceito de cidade para as pessoas com deficiência visual de Londrina (PR). Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina.

SANTOS, R. E. (2011). Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. **Revista Geográfica da América Central.** Costa Rica, Número Especial EGAL 2011, p. 1-17.

SARAIVA, R. (2017). Ética e justiça alimentar na cidade: os desertos alimentares. *In: OLIVEIRA, R.; AMÂNCIO, S.; FADIGAS, L.* (org.). **Alfaces na avenida.** Estratégias para (bem) alimentar a cidade. Lisboa: Universidade de Lisboa; Colégio Food; Farming and Forestry.

SASSAKI, R. K. (2009). **Inclusão:** acessibilidade no lazer, trabalho e educação.

- Revista Nacional de Reabilitação (Reação)**. São Paulo, v. 12, p. 10-16.
- SASSAKI, R. K. (2010). Guia de leitura das entrevistas: 22. *In*: LANNA JÚNIOR, M. C. M. (comp.). **História do movimento político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Entrevista concedida a Mônica Bara Maia e Deivison Gonçalves Amaral.
- SESP (Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Paraná). (2015). **Dados Institucionais de criminalidade contra a pessoa e contra o patrimônio** – 2014. Curitiba: SESP.
- SHIMBO, L. (2010). **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Carlos.
- SILVA, E. P. (2018). **O direito à cidade e o problema da acessibilidade intraurbana em Natal/RN**. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.
- SILVA, K. A. C. (2021). **O direito à cidade e à moradia das mulheres beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 no Município de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- SILVA, M. M. *et al.* (2017). Desenvolvimento social e criminalidade: uma análise intraurbana do fenômeno em Curitiba. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ENANPUR, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, FAU-USP, p. 1-19.
- SILVEIRA, M. R.; COCCO, R. G. (2010). Interações espaciais, transporte público e estruturação do espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 63-81.
- SIQUEIRA, M. A. (2010). Guia de leitura das entrevistas: 17. Maria Aparecida Siqueira (Cidinha Siquera). *In*: LANNA JÚNIOR, M. C. M. (comp.). **História do movimento político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Entrevista concedida a Deivison Gonçalves Amaral e Evaristo Caixeta Pimenta.
- STROHER, L. E. M. (2014). **A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.
- TAVARES, R. B. (2008). Forma urbana e relações de gênero. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 118, p. 45-52.

referências

TEIXEIRA, L. B. (2019). **Da lama ao caos: a urbanização de Curitiba vista do Bolsão Audi-União**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

TONE, B. B. (2015). **São Paulo, século XXI: valorização imobiliária e dissolução urbana**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

TROVÃO, A. C.; COSTA, E. C.; SANTOS, L. M. (2021). Impactos da Covid-19 e da estratégia de administração da pandemia em Curitiba nas metas ODS 3. **Artigos Semanais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

USDA (United States Department of Agriculture). (2009). **Access to Affordable and Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences**. Washington: USDA, 160 p.

VACCARI, L. S.; NUNES DA SILVA, M. (2019). Moradia como função pública de interesse comum: reflexões a partir da realidade metropolitana de Curitiba. **Boletim de Geografia**. Maringá, v. 37, n. 3, p. 51-70.

VALDIVIA, B. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. **Hábitat y sociedad**. Sevilla, n. 11, p. 65-84.

VASCONCELLOS, E. A. (2016). Mobilidade cotidiana, segregação urbana e exclusão. *In*: BALBIM, R.; KRAUSE, C. (org.). **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: IPEA.

VENTURA, D.; REIS, R. (2021). A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19. **Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**. São Paulo, n. 10, p. 6-31.

VIEIRA, F. B.; GHIBAUDI, J. W. (2020). Solidariedade como instrumento da luta política: reflexões a partir das resistências populares na Argentina e no Brasil em tempos de pandemia. *In*: ALMICO, R. de C. da S.; GOODWIN JR., J. W. G.; SARAIVA, L. F. (org.). **Na saúde e na doença: história, crises e epidemias: reflexões da história econômica na época da Covid-19**. São Paulo: Hucitec.

WALKER, R.; KEANE, C.; BURKE, J. (2010). Disparities and access to healthy food in the United States: A review of food deserts literature. **Health & Place**. Amsterdã, v. 16, n. 5, p. 876-884.

LISTA DE AUTORES

Adriane de Andrade

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4520708848466411>

Alessandro Lunelli

Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Arquiteto e urbanista do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul (PR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8882281748958224>

Alice Dandara Assis Correia

Mestranda em Planejamento Urbano pela UFPR. Assessora jurídica do mandato da Vereadora Carol Dartora (Curitiba-PR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0731822857170742>

Aline Sanches

Mestra em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Arquiteta e urbanista do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul (PR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1328689653552915>

lista de autores**Amanda Machado de Almeida**

Doutoranda em Geografia na Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7874428005251733>

Ana Carolina Rubini Trovão

Doutoranda em Sociologia na UFPR. Socióloga-analista da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Diretoria de Meio Ambiente e Ação Social.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4059642673015963>

Ana Claudia Antunes Brizola

Mestranda em Sociologia na UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6077459500257539>

Ana Gabriela Texeira

Mestra pelo Programa de Planejamento Urbano da UFPR. Bolsista de pós-graduação no Instituto Tecnológico de Transportes e Infraestrutura (ITTI).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5092489134897629>

Anderson Dias de Almeida Proença

Doutor em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas. Docente e pesquisador no Departamento Acadêmico de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0474150322668288>

Bruna Lourenso

Mestranda em Sociologia pela UFPR. Coordenadora de discentes, como bolsista recém-formada, em Projeto de Extensão da UFPR e da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SETI).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0355984294990551>

Carolina Gama

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UTFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3800226583046287>

Carolina Israel

Pós-doutoranda em Geografia pela USP. Professora do Departamento de Geografia da UFPR. Integra o Núcleo de Coordenação da Rede de Pesquisa em Governança da Internet.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6475608295644477>

Daisy Carolina Tavares Ribeiro

Mestra em Direito pela Universidade Konstanz, Alemanha. Assessora jurídica na organização de direitos humanos Terra de Direitos.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4233180150649640>

Edivaldo Ramos de Oliveira

Mestrando em Ciências Sociais na Flacso-Brasil. Pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da USP.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8506180387514958>

Elisa da Costa Siqueira

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5922651158690681>

Fabiana Moro Martins

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR. Assessora parlamentar no mandato do Deputado Estadual Goura, ALEP.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0865507863234874>

lista de autores**Fernanda Andrade dos Santos**

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR. Analista de parcerias do Instituto Sivis.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0857180857099492>

Gustavo Raldi Storck

Graduando em Geografia na UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4755067343516088>

Jéssica Wludarski

Mestra em Geografia pela UFPR. Arquiteta urbanista, bolsista de Extensão no País do CNPQ, Nível B, no núcleo da Região Metropolitana de Curitiba do Observatório das Metrôpoles.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4191452638604676>

Jonathan Seronato

Graduando em Geografia pela UFPR

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6481249571565171>

Kamila Anne Carvalho Silva

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR. Técnica judiciária do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5651584419328892>

Kelly Maria Christine Mengarda Vasco

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR. Pesquisadora no Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (LAURB) da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5103309766936464>

Leandro Franklin Gorsdorf

Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Professor de Direitos Humanos do Núcleo de Prática Jurídica da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4442105583996723>

Leticia Gzebieluka Alves

Graduanda em Ciências Sociais na UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6617275582559031>

Liria Yuri Nagamine

Mestra em Geografia pela UFPR. Bolsista PNPd no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0912236906228293>

Lislaine Mara da Silva Guimarães

Doutoranda em Educação pela UFPR. Professora de Sociologia vinculada à Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5675758843023061>

Lívia Maria dos Santos

Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR. Professora do Instituto Federal do Paraná (IFPR).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1333220483903281>

Lorraine Santos Vaccari

Mestra em Planejamento Urbano pela UFPR. Servidora pública do governo do Estado do Paraná na Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3765925272285881>

lista de autores

Lucas Ponte Mesquita

Mestrando em Geografia na UFPR. Bolsista de Pós-Graduação CNPq.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4071065258449700>

Luiz Belmiro Teixeira

Doutor em Sociologia pela UFPR. Professor de Sociologia no IFPR e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8784836092630334>

Madianita Nunes da Silva

Pós-doutora pela Universidade Federal do ABC. Professora associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1972138591868138>

Marcelo Nogueira de Souza

Doutor em Sociologia pela UFPR, pós-doutorando no Programa de Pós-graduação em Sociologia na UFPR. Professor de Sociologia no Instituto Federal de Educação de Santa Catarina (IFSC).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0877224403076866>

Maria Tarcisa Silva Bega

Pós-doutora pela Universidade de Lisboa. Professora titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3581133293519315>

Marina Sutile de Lima

Mestranda em Planejamento Urbano na UFPR. Arquiteta e urbanista no escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2228588490742610>

Olga Lúcia Castreghini de Freitas

Pós-doutora pela Universidade de Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professora titular aposentada do Departamento de Geografia da UFPR e professora sênior dos Programas de Pós-Graduação em Geografia e em Planejamento Urbano da UFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9800077863356518>

Patrícia Baliski

Doutora em Geografia pela UFPR. Professora do IFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1850629656192767>

Rafael José Pivetta

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela UTFPR.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4826988426735639>

Robert de Almeida Marques

Mestrando em Planejamento Urbano na UFPR. Diretor do Departamento de Planejamento e Vigilância Socioassistencial na Prefeitura Municipal de Rio Branco do Sul.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6208018969076150>

Rosa Moura

Doutora em Geografia pela UFPR. Pesquisadora do Núcleo Curitiba do Observatório das Metrôpoles e colaboradora sênior na pesquisa Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do IPEA.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6758554966892282>

lista de autores**Simone Aparecida Polli**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Professora associada do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3438496652854236>

Suelem dos Santos Fernandes

Mestranda em Geografia na UFPR, bolsista do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5297971762259892>

Thaís Kornin

Especialista em Gerencia para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministério para las Administraciones Públicas, España. Pesquisadora independente. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3994508897058063>

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Instituto Federal do Paraná (IFPR)

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

Terra de Direitos (ONG)



DESPEJO
ZERO

ISBN 978-85-7785-758-6



9 788577 857586