



REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

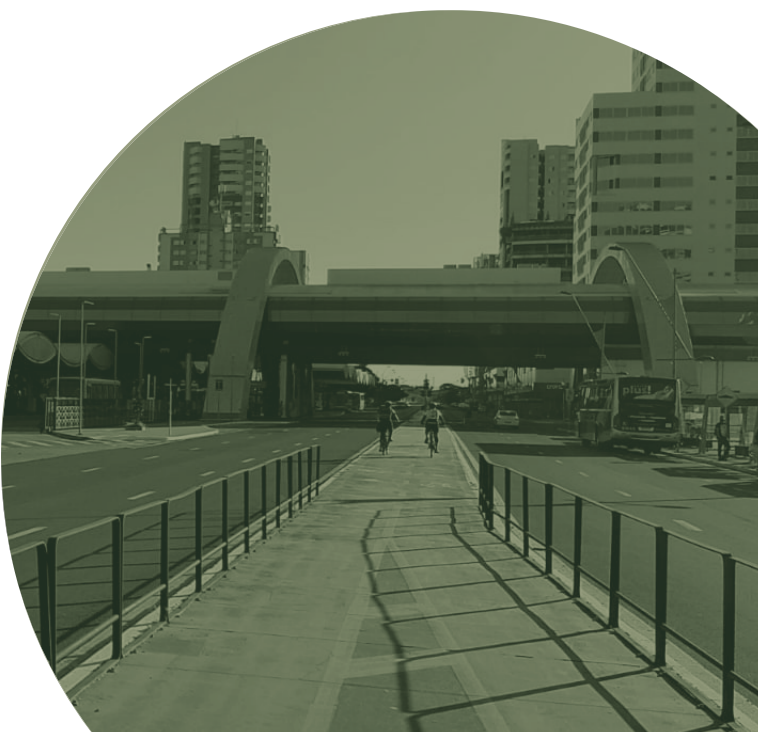
MARINGÁ

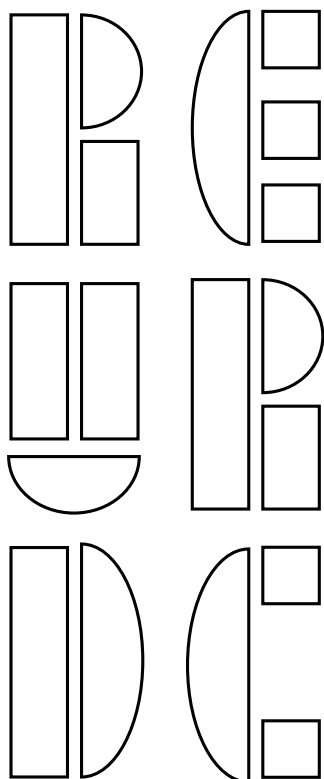
Antonio Rafael Marchezan
Ferreira e Celene Tonella
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Geografia e Tecnologia

LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

MARINGÁ

Antonio Rafael Marchezan
Ferreira e Celene Tonella
(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

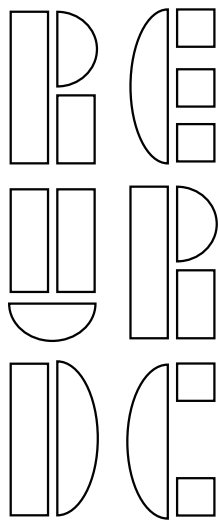


inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



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

Geovana Luchetti de Camargo

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 Antonio Rafael Marchezan Ferreira e
Celene Tonella
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Antonio Rafael Marchezan Ferreira e
Vinícius Ferrareto Chagas
REVISÃO Rita Luppi

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

M289

Maringá [recurso eletrônico] / organização Antonio Rafael Marchezan Ferreira, Celene
Tonella. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma urbana e direito à cidade ; 4)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

ISBN 978-85-7785-759-3 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Maringá, Região Metropolitana de (PR). 2. Política urbana
- Maringá, Região Metropolitana de (PR). 3. Renovação urbana - Maringá, Região
Metropolitana de (PR). 3. Livros eletrônicos. I. Ferreira, Antonio Rafael Marchezan. II.
Tonella, Celene. III. Série.


22-80350

CDD: 307.3416098162

CDU: 316.334.56:711.4(816.5)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

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.observatoriodasmetrolopes.net

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
INTRODUÇÃO	13
ANTÔNIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA, CELENE TONELLA E RICARDO LUIZ TÖWS	
CAPÍTULO 1 – Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá: antigos padrões e novas roupagens	25
FABÍOLA CASTELO DE SOUZA CORDOVIL, LEONARDO CASSIMIRO BARBOSA E JEANNE CHRISTINE VERSARI FERREIRA	
CAPÍTULO 2 – A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR	43
ANTONIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA, GEOVANA LUCHETTI DE CAMARGO E JEANNE CHRISTINE VERSARI FERREIRA	
CAPÍTULO 3 – O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana	61
INGRID SPAGNOL PEREIRA E CELENE TONELLA	
CAPÍTULO 4 – Ajustes regulatórios e projetos urbanos pró-mercado em Maringá (PR)	79
RICARDO LUIZ TÖWS	
CAPÍTULO 5 – Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)	97
RICARDO LUIZ TÖWS E POLLYANA LARISSA MACHIAVELLI	

CAPÍTULO 6 – Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá	109
MARINA SILVA DA CUNHA	
CAPÍTULO 7 – Mercado de trabalho: da formalização às novas dinâmicas flexíveis.....	125
SAMANTA ELISA MARTINELLI E MARINA SILVA DA CUNHA	
CAPÍTULO 8 – A fragilidade e as questões ambientais na Região Metropolitana de Maringá (PR)	141
CÁSSIA MARIA BONIFÁCIO, CRISTHIANE MICHIKO PASSOS OKAWA E MARIA TERESA DE NÓBREGA	
CAPÍTULO 9 – Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá	157
CELENE TONELLA E WILLIAM ANTONIO BORGES	
CAPÍTULO 10 – Direito à cidade e gênero: Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá.....	177
OSCAR LUIZ SCHUHARDT E PRISCILLA BORGONHONI CHAGAS	
CAPÍTULO 11 – A inserção da pauta LGBTI+ na revisão do plano diretor de Maringá	193
HEBERT DE PAULA GIESTEIRA VILLELA E ANA LÚCIA RODRIGUES	
CONSIDERAÇÕES FINAIS – Como garantir o Direito à Cidade no contexto metropolitano?	213
ANTÔNIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA, CELENE TONELLA E RICARDO LUIZ TÔWS	
LISTA DE AUTORES	217
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	223

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

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 Metrópoles: 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 Nação 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 financista-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 radical 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.

INTRODUÇÃO

ANTÔNIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA

CELENE TONELLA

RICARDO LUIZ TÖWS

introdução

Maringá, cidade-polo da Região Metropolitana de Maringá (RMM), tem sido objeto de estudos do Observatório das Metrôpoles há mais de 15 anos, havendo um arcabouço de pesquisas de grande qualidade, que irá subsidiar a presente obra. Esta introdução tratará, a partir da abundância de pesquisas e análises realizadas ao longo dos anos, das dificuldades de implementação da RMM, das suas particularidades e das narrativas em disputa presentes no pensar metropolitano.

A RMM foi institucionalizada em 1998 (Lei Complementar N.º 83/1998) e novos municípios foram inseridos a partir de outras quatro Leis Complementares, totalizando 26 municípios. Conforme o IBGE, sua geografia não comporta metrópole (IBGE, 2020), mas Maringá é destacada na rede urbana brasileira como Capital Regional B.

A cidade-polo é fruto da iniciativa privada e surgiu na década de 1940, diante da frente cafeeira, saída de São Paulo em direção ao Paraná. Seu padrão de crescimento passou a destoar da maioria das cidades-polos metropolitanas, ocorrendo a alocação da população trabalhadora nos municípios limítrofes, principalmente Paiçandu e Sarandi.

Maringá frequentemente aparece em *rankings* nacionais, com destaque para sua excelente qualidade de vida e como centro de negócios. Destaca-se em diversas atividades econômicas e serviços no atendimento a uma vasta região. Na área de saúde conta com hospitais públicos e privados de referência. É destaque também como polo educacional de ensino superior, com a Universidade Estadual de Maringá e mais de uma dezena de instituições privadas.

Outro ponto que corrobora para ser referência regional é o aeroporto regional, rivalizando ou mesmo ultrapassando o fluxo de passageiros/ano de Londrina, por exemplo.

Detecta-se uma crescente especialização territorial da RMM, baseada na lógica de mercado, que leva a processos de segmentação

e segregação da população. Elementos que obstaculizam o acesso ao Direito à Cidade.

Esta produção foi pensada a partir do acúmulo de pesquisas e análises realizadas ao longo dos anos, das dificuldades de implementação da RMM, das suas particularidades e das narrativas em disputa presentes no pensar metropolitano. A partir dos capítulos, será construído um conjunto, que se pretende homogêneo, para tecer as correspondências entre as múltiplas desigualdades (de bem-estar, mobilidade, de oportunidades, de renda), as concepções das coalizões de poder existentes e a detecção das contradições no espaço urbano-metropolitano.

Os debates em torno dos temas dos capítulos pretendem demonstrar que: i) Maringá, embora contemple o arcabouço legal instituído e a realização dos documentos e autarquias como resposta ao Estatuto da Cidade, traz elementos que colocam em dúvida o atendimento das principais características do direito à cidade; ii) em que pese existir o Conselho de Planejamento e Gestão Territorial e, recentemente, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá, sua representatividade em relação aos interesses do conjunto da população é questionável, dada a composição e a forma como as representações conseguem espaço e deliberam; iii) há baixa representação dos segmentos mais vulneráveis da população nos ambientes de participação democrática; iv) há uma lógica de mercado que aproxima Maringá das práticas do capitalismo financeirizado, o que pode ser compreendido como uma espécie de experimento neoliberal com vistas ao fortalecimento de práticas e coalizões que geram o rentismo; v) embora exista uma capacidade estatal na cidade-polo, é evidente uma forma de gestão voltada para a cidade empreendimento imobiliário; vi) muito embora os estudos referem-se e destacam a região metropolitana, a maior parte das ações, projetos e políticas do âmbito metropolitano são

introdução

centralizadas na cidade-polo, com uma integração relativa, de modo geral, uma vez que existem municípios com alta integração no aglomerado e baixa integração na maioria dos municípios da região metropolitana; vii) observa-se a falta de vínculo entre os municípios da RMM e uma preponderância do polo na concentração de serviços, comércios, empregos e investimentos, com reflexos nas tipologias habitacionais e no padrão de mobilidade, consolidando a periferização e a dispersão urbana e regional; viii) dentre outras teses.

A obra pretende-se não só reflexiva e analítica, mas propositiva, no entendimento que, tanto a dimensão municipal quanto a metropolitana têm papel fundamental na retomada de um projeto de desenvolvimento nacional, redistributivo e inclusivo. Ao detectarmos graves desequilíbrios inframunicipais e entre municípios da RMM, apontamos que a cidade-polo tem responsabilidade ampliada na reversão do modelo neoliberal de austeridade, privatização, aprofundamento da dominação rentista-financeira, que contamina os municípios e autoridades do entorno. O desafio apontado é o de romper com o modelo privatista, presente desde a fundação de Maringá.

A obra é composta de 11 capítulos que destacam a realidade metropolitana, em alguns casos, e a complexidade da cidade-polo em outros casos. O Capítulo 1 é intitulado “Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá: antigos padrões e novas roupagens” e tem a autoria de Fabíola Castelo de Souza Cordovil, Leonardo Cassimiro Barbosa e Jeanne Christine Versari Ferreira. O objetivo do capítulo é traçar um panorama sobre as desigualdades socioespaciais e a diversidade entre os 26 municípios que compõem a RMM, entendendo seus reflexos em termos de mobilidade, dispersão e segregação urbanas. A partir da análise dos dados que caracterizam aspectos relevantes de como a população se organiza e se desloca nos espaços

intraurbanos e entre os municípios, tais como emprego, renda, frota de veículos, movimentos pendulares, densidade, tipologias de habitação, os autores buscam compreender o território funcional do arranjo metropolitano. Para eles, ocorre a falta de vínculo entre os municípios da RMM e uma preponderância do polo na concentração de serviços, comércios, empregos e investimentos, com reflexos nas tipologias habitacionais e no padrão de mobilidade, consolidando a periferação e a dispersão urbana e regional. Apesar desses fenômenos serem existentes desde a gênese do território, é marcante a dependência crescente do transporte individual, notadamente a partir da ampliação progressiva da frota de motos e motocicletas e da diminuição de usuários no transporte coletivo no deslocamento urbano e regional. A proposição apresentada é direcionada para a realização do debate sobre o transporte entre os municípios por meio da ressignificação da linha férrea como alternativa para o deslocamento pendular, além da necessária reflexão sobre a criação de centralidades secundárias, debatendo-se, além do uso do solo, opções como a “tarifa zero” nos transportes coletivos.

O Capítulo 2, de autoria de Antonio Rafael Marchezan Ferreira, Geovana Luchetti de Camargo e Jeanne Christine Versari Ferreira, leva o título de “A implementação da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) em Maringá-PR”. Destacam que o direito à moradia, em nosso ordenamento jurídico, possui *status* de direito fundamental, uma vez que a norma constitucional o relaciona no rol dos direitos sociais na Constituição de 1988. O capítulo tem o objetivo de demonstrar o caráter autoaplicável da Lei Federal de ATHIS de 2008, destacando a necessidade de estabelecer burocracias e destinação orçamentária locais. Os autores argumentam pela necessidade de assegurar às famílias de baixa renda a assistência técnica pública e gratuita para o projeto, construção, reforma, ampliação

introdução

e regularização de habitações de interesse social no Município de Maringá, por meio da criação de um Escritório Público de ATHIS vinculado à extensão universitária. Para essa construção coletiva, elencam exemplos de arranjos institucionais possíveis, confrontando com dados da realidade habitacional maringaense e a trajetória de experiências em busca da implementação da ATHIS na cidade.

O Capítulo 3, denominado “O direito à cidade e o andamento dos Planos Diretores de Maringá e Região Metropolitana” tem como autoras Celene Tonella e Ingrid Spagnol Pereira. As autoras destacam que os municípios brasileiros enfrentam o desafio de implementar, com efetividade, o direito à cidade em suas mais diversas formas, mas, principalmente, afirmando o que se prega na Constituição de 1988, como um país democrático e plural. O capítulo, portanto, tem como escopo analisar a implementação e revisão dos Planos Diretores nos 26 municípios da RMM, no Paraná. A pesquisa coloca em destaque o Plano Diretor de Maringá e seu processo de revisão por sua complexidade e por incorporar diferentes etapas de participação e deliberação. Os resultados apontaram que, em alguns municípios da RMM, apesar dos avanços significativos na adoção do Plano Diretor, ainda existem obstáculos que impedem a gestão democrática, como conselhos inativos para a realização da revisão do Plano Diretor, instância de participação e representação da sociedade. Para as autoras, a maioria dos municípios possui conselhos inativos para a realização da revisão do Plano Diretor, constituindo o não cumprimento do Estatuto da Cidade.

“Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado” é o título do Capítulo 4, de autoria de Ricardo Luiz Töws. A pesquisa, segundo o autor, tem o enfoque nos planos e projetos que estejam alinhados com as políticas pró-mercado em contraposição ao bem-estar. O autor busca compreender as dinâmicas do mercado

imobiliário vinculadas à chave teórica da máquina de crescimento urbana, com o destaque para as principais estratégias que tenham aderência à lógica da máquina de crescimento urbana a partir dos estudos sobre os grandes projetos urbanos, em especial o projeto que resultou na aprovação da Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico-Eurogarden. Para Töws, com a revogação da OUC, ficou explícita a intencionalidade de mais uma estratégia dos grupos locais para a reprodução ampliada do capital a partir da utilização da terra urbana.

O Capítulo 5 destaca o “Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas” e tem a autoria de Ricardo Luiz Töws e Pollyana Larissa Machiavelli. O capítulo busca o aprofundamento do debate sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) na perspectiva de compreender a produção do espaço resultante das coalizões de poder engendradas na concepção e (não) execução do projeto, com destaque para a extinta Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico-Eurogarden. Os autores destacam que a referida OUC foi aprovada em 2013 e revogada em 2018, muito embora em seu período de vigência conseguisse alcançar alguns objetivos, dentre eles, a valorização fundiária e a consolidação de um plano de arruamento inerente ao projeto proposto. No capítulo, refletem sobre a ideia de experimento neoliberal, uma vez que há alguns elementos da lógica da financeirização no processo.

“Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá” e o título do Capítulo 6, de autoria de Marina Silva da Cunha. O objetivo do texto, segundo Cunha, é analisar a estrutura produtiva e o nível de autonomia fiscal da RMM. O capítulo destaca que o grau de autonomia fiscal depende da receita própria oriunda das atividades econômicas, que permite menor dependência das transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Nesse contexto,

introdução

a RMM tem como base o terceiro setor da economia, uma vez que, considerando o valor adicionado de 2019, o setor de serviços representava 60,7%, seguido pela administração pública (18,6%), a indústria (14,4%) e a agropecuária (6,2%). Entretanto, a autora verifica, na RMM, heterogeneidades importantes na estrutura produtiva e, conseqüentemente, na autonomia e gestão fiscal dos seus municípios. Ademais, diante de um cenário recessivo da década de 2010, agravado com a pandemia de Covid-19, além da preocupação com o crescimento econômico e a arrecadação fiscal, novos desafios se colocam, especialmente para as políticas públicas, como o fornecimento de serviços públicos básicos e de qualidade à população, com a promoção de maior bem-estar social e sustentabilidade ambiental.

O Capítulo 7 apresenta o “Mercado de trabalho: da formalização às novas dinâmicas flexíveis” e tem autoria de Samanta Elisa Martinelli e Marina Silva da Cunha. As autoras discorrem sobre o comportamento do mercado de trabalho na RMM, considerando o comportamento das novas dinâmicas do mundo do trabalho. A partir de uma análise sobre as transformações no mercado de trabalho, Martinelli e Cunha destacam que a RMM sofre os reflexos desse cenário de profundas transformações nas relações de trabalho. Como exemplo das relações flexíveis de trabalho, o microempreendedorismo se destaca na cidade de Maringá, na medida em que em 2019 a cidade registrou 27 mil pessoas filiadas ao sistema Microempreendedor Individual (MEI); no ano de 2020, 31.400 filiados e, por fim, até o início do mês de maio de 2022, um total de 38.309. Para elas, esse desempenho se configura em um fenômeno ascendente entre as formas de inserção produtiva, embora englobem precarização em sua dinâmica. Portanto, a pesquisa busca também compreender esse fenômeno de transição do trabalho informal para a formalização pela via do empreendedorismo.

O Capítulo 8 destaca “A fragilidade e as questões ambientais na Região Metropolitana de Maringá (PR)” e tem como autoras Cássia Maria Bonifácio, Cristhiane Michiko Passos Okawa e Maria Teresa de Nóbrega. Para as autoras, a problemática ambiental surgiu de uma diversidade de perspectivas ideológicas, que resulta do processo da pressão exercida pelo crescimento populacional ante o exacerbado consumo sobre os limitados recursos do planeta, tendo em vista o crescente acúmulo de capital, que induz a padrões de exploração da natureza com um ritmo que acarreta um acelerado esgotamento dos recursos naturais. Nesse contexto, o capítulo objetiva descrever sobre a caracterização física-ambiental da RMM, de modo a abordar o ser humano como parte dessa natureza dinâmica, sendo sujeito social ativo que consome e realiza transformações nos recursos naturais em seu meio. O texto, segundo Bonifácio, Okawa e Nóbrega, visa responder a questões como: até que ponto Maringá é realmente uma “Cidade Verde”? A visão ambiental sistêmica é abordada pelo Plano Diretor? Como o Observatório das Metrôpoles pode colaborar para tais questões ambientais? Versa também sobre a elaboração do mapeamento da fragilidade ambiental, a fim de propiciar subsídios para uma gestão ambientalmente sustentável das cidades abordadas.

Já o Capítulo 9, intitulado “O perfil do associativismo e as instituições participativas na Região Metropolitana de Maringá” foi escrito por Celene Tonella e William Antonio Borges. O objetivo, segundo eles, foi analisar a repercussão do perfil associativo e as esferas de mediação entre governo e sociedade civil, em especial os conselhos gestores de políticas públicas da RMM e sua contribuição para que as decisões sejam mais plurais e democráticas. A pesquisa aponta que, entre 2010 e 2016, ocorreu um decréscimo de entidades prestadoras de serviços, de entidades profissionais e aquelas de defesa de interesses

introdução

comunitários, com a manutenção dos números de entidades religiosas. Para Tonella e Borges, o estudo da RMM demonstra a interiorização e diversificação das organizações da sociedade civil, com protagonismo das entidades religiosas, aumentando sua representatividade. Não necessariamente há correspondência entre o aumento de população e o surgimento de organizações civis. Sobre os conselhos gestores, concluem que há predominância de conselhos gestores obrigatórios por legislação federal e com fundos públicos nos municípios do arranjo populacional de Maringá e raros são os conselhos de iniciativa municipal fora da cidade-polo.

O Capítulo 10 versa sobre o “Direito à cidade e gênero: um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá” e tem como autores Priscilla Borgonhoni Chagas e Oscar Luiz Schuhardt. O texto objetiva compreender as ações que o Conselho Municipal da Mulher de Maringá (CMMM) tem promovido para assegurar o direito à cidade para as mulheres maringaenses. O direito à cidade, para os autores, oferece uma série de perspectivas a respeito do potencial político redentor da experiência urbana, e os entendimentos teóricos da dinâmica social do espaço apresentam implicações claras para as relações de gênero. Nessa perspectiva, o texto articula o conceito de direito à cidade com as reflexões de gênero e a discussão acerca do movimento feminista. Os resultados apontaram que o conceito de direito à cidade tem orientado as ações do CMMM e que a sua própria estrutura tem se apresentado como promotora das diversas demandas de gênero e outras categorias sociais na luta pela promoção de seus direitos. Enquanto instância promotora da participação do gênero feminino ao centro de decisão, o CMMM realizou e realiza ações de natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora na cidade de Maringá com o intuito de promover, divulgar e assegurar os direitos das mulheres e de suas transeuntes neste município. Os

autores também apontam que é necessário avançar na discussão de que organizações como o Conselho Municipal da Mulher são fundamentais para que, de fato, se criem solidariedades sociais na busca por um espaço urbano mais democrático e que atenda às demandas de diferentes grupos sociais.

Por fim, o Capítulo 11 destaca “A inserção da pauta LGBTI+ na revisão do Plano Diretor de Maringá” e tem a autoria de Ana Lúcia Rodrigues e Hebert de Paula Giesteira Villela. O texto realiza uma abordagem sobre a democracia participativa dentro dos trâmites do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá no Paraná (2019-2022), em particular, identificar a permeabilidade da pauta LGBTI+ nesse mecanismo administrativo público de interesse coletivo, observando a eficiência e os resultados que a possibilidade da participação social pode oferecer para que diversas pautas sejam inseridas em processos como esse. Por meio dessa identificação, os autores pontuam uma reflexão se o pleito pelo direito à cidade e a função social da cidade alcançam essas populações diversas e seus anseios, assim como demonstrar como ocorreu o trajeto para a colocação das pautas das identidades e orientações sexuais dissidentes nesse arcabouço revisional urbano. O estudo procurou analisar de forma empírica o processo, por meio dos documentos oficiais produzidos pela Prefeitura Municipal de Maringá, sendo o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá (IPPLAM) a autarquia responsável por seu desenvolvimento. De forma a agregar a pesquisa sobre as questões urbanas e os debates, destacam como resultado desse estudo a reafirmação e a apresentação da importância da participação social em discussões junto ao Poder Público por grupos diversos, de forma a transpor a discussão geral e conseguindo obter resultados da aplicação de demandas, mesmo que de forma incipiente, mas desbravadora, como foi o caso de Maringá no Paraná.

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

CAPÍTULO 1

Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá:

antigos padrões e novas roupagens

FABÍOLA CASTELO DE SOUZA CORDOVID

LEONARDO CASSIMIRO BARBOSA

JEANNE CHRISTINE VERSARI FERREIRA

Introdução

Analisa-se as condições de mobilidade urbana e de deslocamentos entre os municípios na RMM, com ênfase em seu território funcional que se compõe pelos municípios do aglomerado urbano de Maringá. O objetivo é entender como as desigualdades socioespaciais e a segregação repercutem territorialmente e condicionam o direito à cidade. Por meio de dados que demonstram como a população se organiza e se desloca na RMM, analisaram-se as tipologias e os padrões de mobilidade relacionando-os à renda, aos empregos, ao aumento da frota de veículos individuais, entre outros. Partiu-se da análise dos dados em direção ao corpo teórico para analisar os fenômenos, considerando o processo histórico de estruturação viária regional.

Na estruturação da rede urbana norte-paranaense, destacou-se a relação estreita entre o avanço da estrada de ferro e a fundação dos núcleos urbanos. A expansão da frente de ocupação capitalista teve origem a partir de 1930, liderada por companhias imobiliárias. A construção do eixo rodoferroviário teve a finalidade de facilitar o acesso a novas áreas e permitir o escoamento rápido e seguro à produção da região, além de assentar núcleos urbanos básicos de colonização ao longo do eixo rodoferroviário. Nesse eixo, inseriram-se inúmeras ramificações, nos cruzamentos localizaram-se as cidades que eram intercaladas por núcleos menores, com população predominantemente rural. Algumas cidades foram previamente planejadas para se tornarem grandes centros regionais prestadores de serviços.

A segunda metade do século XX foi um período de profundas transformações no espaço urbano brasileiro. Nesse período, o perfil da população se alterou, com a população das cidades superando a rural, formando-se assim os primeiros arranjos metropolitanos, institucionalizados na década de 1970. A política

rodoviarista assumida pelo Estado também se consolidou nessa época, com um incentivo crescente ao transporte individual motorizado com consequências que podem ser percebidas em diversos níveis: i) no âmbito regional, o abandono do transporte ferroviário em detrimento do investimento nas rodovias que, somados ao aumento da mobilidade individual, fomentaram a dispersão urbana; ii) na escala intraurbana, além da desarticulação ocasionada pela dispersão, observou-se a tendência crescente em investimentos no sistema viário para circulação do automóvel e criação de amplos espaços de estacionamento.

Na década de 1980, a rede urbana regional do Paraná estava consolidada e o protagonismo dos polos regionais se evidenciou incentivado pelos investimentos oriundos das políticas públicas territoriais das décadas precedentes. Entre esses polos, Maringá se afirma como uma das principais cidades do Paraná e, em 1998, sedia a Região Metropolitana, com a anexação progressiva de municípios até 2012.

A estrutura do capítulo parte da caracterização da RMM, analisando dados da constituição da população e do território e evidenciando a diversidade entre os municípios e a desigualdade em relação ao polo. Em seguida, analisa-se o padrão de ocupação e de mobilidade no aglomerado urbano de Maringá a partir de dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), além de renda e escolaridade, para entender o padrão das tipologias intraurbanas na escala do aglomerado. Por fim, reflete-se sobre as possibilidades para a mobilidade mais inclusiva na escala urbana e regional.

Caracterização da Região Metropolitana de Maringá (RMM)

A Região Metropolitana de Maringá (RMM) é composta por 26 municípios com níveis distintos de integração, de número de

habitantes e de densidade demográfica. Em 2010, havia nove municípios com menos de 5.000 habitantes e sete municípios que possuíam entre 5.000 e 10.000 habitantes. Floraí é o único município com decréscimo populacional e apresenta o menor número de habitantes da RMM, que está estimado em 2.709 moradores (IBGE, 2021). Maringá é o município mais populoso, com 436.472 habitantes, segundo a mesma estimativa. Oito municípios têm entre 10 mil e 50 mil habitantes. Somente o município de Sarandi se aproxima dos 100 mil habitantes, com uma população estimada em 98.888 moradores.

Nem todos os municípios se conectam fortemente com a cidade-polo, Maringá, no que se refere aos deslocamentos diários da população para atividades diversas, como demonstram os dados de movimento pendular. Segundo o IBGE (2010), 83.331 pessoas de um total de 636.321 pessoas em idade ativa se deslocavam diariamente entre os municípios da RMM para trabalhar e/ou estudar. Isso significa que 13% da população com mais de 10 anos de idade realizava o movimento pendular. O Município de Maringá é o que mais atraía população diariamente, pois 60.333 pessoas entravam no município para trabalho ou estudo. Também é o município no qual as pessoas menos se deslocavam para outros municípios, pois apenas 4,2% saíam para estudar ou trabalhar em outros lugares. Sarandi e Paiçandu são os municípios nos quais as pessoas mais se deslocavam, com um índice de 30,2% e 29,3%, respectivamente. Ao compararmos os dados em relação ao Censo anterior, de 2000, verificamos que há um aumento significativo no número de deslocamentos da população em todos os municípios. Ou seja, em uma década as pessoas passaram a sair mais de seus domicílios de origem para trabalhar ou estudar em outros municípios (IBGE, 2010).

Quanto ao tempo de deslocamento da população da RMM, 23,3% levam até 5 minutos entre casa e trabalho e 19,6% gastam

mais de 30 minutos. A grande maioria, em torno de 57%, gasta entre 6min e 30min nesses trajetos. Ourizona, Paiçandu, Sarandi, Itambé e Floresta são os municípios em que as pessoas levam mais tempo se deslocando nas viagens entre casa/trabalho, pois mais de 25% da população gasta entre 30min e 1 hora. A população que leva menos tempo se deslocando são os moradores de Atalaia, Florai, Ângulo e São Jorge do Ivaí, onde mais de 30% da população gasta menos de 5 minutos entre casa/trabalho.

Apesar dos dados do último Censo, de 2010, não corresponderem necessariamente à situação atual, algumas análises podem ser realizadas diante da realidade cotidiana de fluxos de veículos e de pessoas e da organização espacial entre os municípios que compõem a RMM. Como será demonstrado, o progressivo aumento da frota de veículos nos últimos anos é um forte indicativo da possível piora nos tempos de deslocamentos.

Se, institucionalmente, a RMM é composta por 26 municípios, os dados demonstram que a realidade funcional e o cotidiano das cidades não refletem altos níveis de integração entre todas elas (CHIRNEV, 2016). O nível de integração intrametropolitana da RMM foi uma medida calculada pela pesquisa realizada por Acorsi e Rodrigues (2015), cuja metodologia foi criada pelo Observatório das Metrôpoles em 2012. O cálculo do índice é realizado a partir dos microdados do IBGE (2010) com os seguintes indicadores: i) Produto Interno Bruto (PIB); ii) renda; iii) movimento pendular; iv) ritmo de crescimento da população; v) grau de urbanização; vi) perfil não agrícola; vii) integração dos diversos municípios entre si e com o polo; viii) e o perfil da ocupação dos trabalhadores. A pesquisa demonstrou que somente os municípios de Paiçandu, Sarandi e Mandaguaçu possuem alto nível de integração ao polo Maringá.

Ainda que essas cidades aglomeradas ao polo possuam altos níveis de integração, isso não corresponde a indicadores

sociais, disponibilidade de recursos públicos ou entrega de políticas públicas em equilíbrio com a realidade que se observa em Maringá (CHIANEV, 2016). Os municípios com alto nível de integração possuem uma relação de dependência com o polo, sobretudo na oferta de empregos e serviços. Como exemplo, da população ocupada que faz movimentos pendulares para trabalhar em Paiçandu e Sarandi, quase 100% se deslocam para Maringá (IBGE, 2010).

Os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010 a partir de indicadores de saúde, educação e renda refletem o desequilíbrio entre as cidades da RMM. A cidade-polo tem o maior índice da RMM (0,808) considerado como muito alto pela classificação, enquanto que dos 26 municípios, 23 apresentam IDH menor que o do Brasil (0,739). Além disso, a renda *per capita* de grande parte dessas cidades também é mais baixa que a nacional (R\$ 793,87), tais como Sarandi (R\$ 584,83) e Paiçandu (R\$ 660,32); já na cidade-polo a renda *per capita* é de aproximadamente o dobro (R\$ 1.323,60). Tais resultados também têm reflexo em baixos salários. Também em 23 municípios da RMM a maioria dos trabalhadores recebe menos que um salário mínimo (IBGE, 2010; PNUD, 2010; RODRIGUES, 2015).

Com relação à escolaridade, o percentual de moradores com o ensino médio completo na maioria da RMM é menor que 30%. No caso de Maringá essa estatística sobe para mais de 50% das pessoas residentes com mais de 18 anos. As cidades de Sarandi e Paiçandu são as que apresentam os maiores déficits nesse quesito, com percentuais de 22% e 27%, respectivamente. Os baixos números de formados no ensino médio nessas cidades refletem em baixa formação superior para os moradores maiores de 25 anos. Enquanto a cidade de Maringá tem apenas 20% dos

moradores nessa faixa etária diplomados, Paiçandu tem 4% e Sarandi 2,6% (RODRIGUES, 2015).

Portanto, a lógica de concentração de investimentos, de geração de emprego e renda em Maringá, em detrimento de uma redistribuição entre as cidades da RMM, reflete em indicadores sociais e econômicos muito distintos entre os municípios. Segundo Rodrigues (2015), esse desequilíbrio contraria os princípios de cooperação regional, concentrando as políticas de bem-estar na cidade-polo, reforçando o seu histórico de desenvolvimento “exemplar”.

Padrão de ocupação, mobilidade e segregação no aglomerado de Maringá

Para a análise do padrão de ocupação e mobilidade optou-se por um recorte dentro da RMM, denominado aglomerado urbano de Maringá, composto pelos municípios com maior proximidade e vínculos funcionais com o polo, sendo estes: Maringá, Sarandi, Marialva e Paiçandu. A notável polarização dos fluxos e investimentos exercida por Maringá e as diferenças de IDH, renda e escolaridade têm claro rebatimento no padrão das tipologias intraurbanas no aglomerado. O estudo do IBGE (2017) classificou as áreas de ponderação censitárias em 11 categorias (A até K) definindo, a partir destas, graus de qualidade de vida, com base em: coleta de lixo, rede de água, acesso a esgotamento sanitário, densidade de moradores por dormitório, presença de revestimento externo, presença de máquina de lavar, existência de computador com Internet, razão de dependência de menores de 15 anos, nível de instrução e rendimento domiciliar *per capita*. O estrato do tipo “A” é de maior qualidade de vida, ao passo que o estrato “K” revela a pior situação. Ressalta-se que, ao trabalhar com predominâncias e áreas de ponderação, podem existir bolsões de pobreza ou riqueza não visíveis nessa classificação.

Na cidade de Maringá os padrões variam entre os estratos “B” e “E”. O padrão do tipo “B” é o de menor incidência (1,5 quilômetros quadrados), notado na área central da cidade, considerado de elevada qualidade de vida, com amplo acesso à infraestrutura e serviços e elevada renda média familiar; cercando essa área e ocupando quase todo o quadrante sul e uma faixa do quadrante noroeste, temos a tipologia “D” (38,32km²), classificada ainda como boa qualidade de vida, com serviços de saneamento universalizados, alta incidência de revestimento nas fachadas e máquina de lavar, bem como índices razoáveis de acesso à Internet e de escolaridade; após, há a incidência do padrão “E” (54,10km²), predominante no setor norte e nas áreas periféricas após os contornos rodoviários, classificado como padrão médio de vida, com serviços e saneamento de alta incidência, mas com índices de escolaridade, renda média e acesso à Internet um pouco inferiores ao padrão “D”; por fim, nota-se uma pequena incidência do padrão “G” (6,6km²), de baixa qualidade de vida, presente em fragmentos dispersos em áreas periféricas do setor norte, estrato este com menor incidência de Internet, escolaridade e renda, ainda que os serviços e saneamento alcancem patamares bons (IBGE, 2017; CIDADEVIVA, 2021). Essa realidade indica um padrão de ocupação radial centro-periferia, mostrando a menor incidência de infraestrutura, serviços e padrão de moradia à medida que nos afastamos do centro.

O padrão radial centro-periferia se estende na análise do aglomerado urbano. Em contraste com Maringá, cujos padrões variam entre os tipos “B” e “E”, no restante do aglomerado há total incidência do estrato “H”, considerado de baixa qualidade de vida. Este padrão é caracterizado por: coleta de lixo em mais de 95% dos domicílios; abastecimento de água podendo variar entre 46,1%, no subnível “H1”, a 90% no subnível “H2”; esgotamento sanitário entre 50% e 60% dos domicílios; alta densidade de

moradores por dormitório em aproximadamente 35% dos domicílios; mais de 20% dos domicílios com parede externa sem revestimento; aproximadamente 80% dos domicílios sem acesso à Internet; máquina de lavar entre 36% e 50% dos domicílios; e cerca de 31% da população com ensino médio ou superior.

As tipologias intraurbanas do aglomerado urbano confirmam a polarização de recursos e serviços exercida por Maringá. A grande homogeneidade do padrão de habitação dos demais municípios, refletindo em índices de qualidade de vida bastante inferiores ao polo, revela a necessidade de políticas públicas para que haja um planejamento integrado da RMM, sobretudo entre os municípios de maior interação, descentralizando os investimentos, com vistas a promover maior diversificação socioeconômica.

Outro desafio visível no processo de urbanização maringaense diz respeito à dispersão residencial de alta renda, na forma de condomínios horizontais fechados. Esta tipologia de habitação apresenta grande incidência na porção sul da cidade, ocupando grande parte dos vazios urbanos presentes nesse setor nas décadas de 1990 e 2000. O resultado foi a produção de uma forma urbana com diversos pontos apresentando quebras na conexão viária devido aos enclaves gerados pelos grandes empreendimentos; o baixo estímulo à caminhabilidade e vitalidade, por suas grandes áreas muradas e insegurança para o pedestre; ampliação da percepção da segregação, fruto da não conexão com os espaços públicos e presença ostensiva de sistemas de monitoramento e controle de acesso (BARBOSA; MOREIRA; ALBUQUERQUE, 2022). A dispersão da alta renda no território, que começa a ser visível em outros municípios do entorno urbano de Maringá, como Sarandi, Floresta, Marialva e Mandaguaçu, só é viabilizada a partir do uso massivo do transporte individual.

No aglomerado urbano de Maringá é notável a evolução da frota de transporte individual, que ocorre em velocidade bastante superior ao crescimento populacional nos últimos anos. Em 2013, apenas Maringá possuía uma relação de habitantes por veículo na casa de 1,5, ficando os demais municípios entre 1,8 e 2,2 hab./veículo. Já em 2021, todas as cidades apresentam números entre 1,39 hab./veíc. e 1,63 hab./veíc., indicando uma tendência de aproximação da relação de um habitante para cada veículo. Esse expressivo aumento da frota individual aponta para uma possível piora nos tempos diários de deslocamento no aglomerado urbano, algo a ser confirmado com os dados do próximo Censo Demográfico.

O Plano de Mobilidade de Maringá (PlanMob), atualmente em fase final de elaboração, apontou que, em Maringá, 47% dos deslocamentos diários são feitos por transporte individual – automóvel ou moto particular (CIDADEVIVA, 2021). Embora esses índices estejam alinhados com a média nacional, ressaltamos que a realização do plano coincidiu em grande parte com a pandemia da Covid-19, que acarretou visíveis mudanças no padrão de mobilidade urbana, além de comprometer a realização presencial de levantamentos e audiências.

Apesar das ressalvas supracitadas, o protagonismo do transporte individual no aglomerado urbano é um fato e, em parte, é consequência da precariedade dos modais coletivos na região. No âmbito intraurbano de Maringá há o monopólio exercido por uma única empresa, a Transporte Coletivo Cidade Canção Ltda. (TCCC), desde o ano de 1975. A última licitação, firmada em 2013, com validade de 20 anos, foi contestada pelo Ministério Público por fraude na licitação, por supostas conversas prévias entre a Prefeitura Municipal de Maringá (PMM), a TCCC e uma empresa de estudos de mobilidade urbana. Esse processo ainda corre na justiça. De acordo com o PlanMob (CIDADEVIVA,

2021), o transporte coletivo urbano de Maringá possui 63 linhas, executa 2.081 viagens em um dia útil e é responsável por 19% dos deslocamentos na cidade, operando com integração tarifária temporal.

Observa-se queda significativa do número de usuários desse modal nos últimos anos. Em termos de passageiros equivalentes, houve queda de 25%, entre maio de 2012 e abril de 2019. No mesmo período, a quilometragem percorrida pelo sistema caiu 14%, inferior à queda de passageiros equivalentes, o que revela um encarecimento do sistema para o usuário (CIDADEVIVA, 2021). Até fevereiro de 2022, o sistema operava sem subsídios, a partir da sustentação tarifária. Em 14 de fevereiro de 2022, a prefeitura oficializou um subsídio de até R\$30 milhões por ano ao sistema, o que, na prática, baixou a tarifa de R\$5,10 para R\$4,00.

O transporte coletivo metropolitano, por sua vez, é realizado por quatro empresas, que operam sem integração tarifária com o transporte coletivo de Maringá, principal destino dessas viagens. Na escala metropolitana, as cidades de Sarandi e Paiçandu são as que apresentam maior número de viagens com destino à Maringá – 477 e 283, respectivamente (CIDADEVIVA, 2021). O alto índice de deslocamentos pendulares entre essas cidades com o polo, sem integração tarifária entre o transporte coletivo urbano e regional, encarece o custo para o usuário, o que fomenta o transporte individual, principalmente do modal motos e motocicletas, mais acessível, mas também muito mais vulnerável no trânsito urbano.

Apesar de não ter dados confiáveis sobre o uso de bicicletas no aglomerado urbano, a malha cicloviária vem se ampliando no município-polo e o uso de bicicletas é notável nas vias urbanas de Maringá. Vale ressaltar a ausência de infraestrutura para o ciclista nos eixos regionais que conectam esses municípios, causando grande insegurança nesse tipo de deslocamento, sobretudo ao disputar espaço com os veículos motorizados nessas vias, cuja

velocidade máxima permitida varia entre 60km/h e 80km/h. Nos deslocamentos intraurbanos de Maringá, temos uma grande concentração da malha cicloviária na área central e suas adjacências, beneficiando, assim, uma população de maior poder aquisitivo, que faz uso majoritariamente do transporte individual motorizado, mais um reflexo da distinção de investimentos centro-periferia.

Possibilidades para a mobilidade urbana mais inclusiva

O sistema viário dos municípios da RMM foi sendo executado a partir de planos urbanos. Nesses planos se destacam o traçado geométrico, as avenidas com cerca de 30 metros de largura com canteiros centrais, as praças nos cruzamentos dos eixos viários, de diversos formatos, os passeios de 3 m de cada lado das vias principais, entre outros aspectos. Atualmente, tais características da estrutura viária possibilitam intervenções que visam ampliar a segurança na mobilidade urbana que tornaria as cidades mais inclusivas.

Alguns elementos podem ser incorporados nessa estrutura com o objetivo de forçar, por meio de desenhos de vias, a diminuição da velocidade dos veículos motorizados com obstáculos e desvios. Por exemplo, em Maringá, na zona 02, estabeleceram-se as chamadas “ruas acalmadas”, nas quais se realizaram estreitamentos nos cruzamentos de determinadas vias com a instalação de tachões e nova sinalização horizontal. O recurso se aproxima de outra alternativa para impor essa redução, as “zonas ou áreas 30”, que são as áreas cuja velocidade não pode ultrapassar o limite de 30km/h. Recomenda-se que esse dispositivo seja distribuído em vias locais, de uso misto e com grande circulação de pedestres. O controle pode ser feito por meio de obstáculos, sinalização por placas e radares de velocidade. Por isso, se integradas às “ruas

acalmadas”, as possibilidades de êxito tendem a se ampliar para o trânsito mais seguro de pedestres e veículos.

Outras intervenções em curto prazo são possíveis de serem realizadas considerando a estrutura viária das cidades da RMM. Diante do aumento perceptível de ciclistas nas ruas de Maringá e nas cidades conurbadas, sobretudo após a pandemia e a alta dos preços dos combustíveis, é viável a conversão de faixas de circulação de veículos motorizados em ciclofaixas. Essa solução se apresenta mais econômica e rápida em relação às ciclovias, pois bastaria a pintura de uma faixa de rolamento indicando a exclusividade de uso de bicicletas. O recurso da ciclofaixa pode ser mais versátil do que a conversão dos canteiros centrais das vias em ciclovias, pois facilita a expansão e integração da malha cicloviária ao incluir ruas sem canteiros, além de facilitar o tráfego dos usuários de bicicleta. Em ciclofaixas, os ciclistas podem circular na mesma direção dos automóveis, utilizando-se das mesmas convenções de trânsito.

Diante do aumento das frotas de veículos individuais, é possível considerar soluções que garantam a segurança dos motociclistas e que contribuam para evitar acidentes com os pedestres. Por exemplo, as vias exclusivas para circulação desses modais de transporte e as faixas de espera na linha dos semáforos são alternativas capazes de diminuir os conflitos entre automóveis, ônibus e pedestres. Os corredores exclusivos para a circulação de motos e motocicletas podem medir cerca de 90 centímetros de largura, o que, muitas vezes, não afeta a quantidade de faixas de rolamento para automóveis, ônibus e caminhões.

As ações pensadas em longo prazo abrangendo uma escala territorial mais ampliada são imprescindíveis para se pensar a mobilidade urbana de forma integrada, corrigindo as distorções históricas que resultaram nos padrões de segregação socioeconômica evidenciadas na RMM.

Diante da piora das condições de deslocamento e do crescimento da frota de veículos motorizados individuais, o transporte coletivo é apontado como alternativa mais viável para a mobilidade, mas vem apresentando queda no número de usuários nas cidades brasileiras. Sustentado especialmente pelas tarifas e custeado majoritariamente pelas famílias de baixa renda, o transporte coletivo na RMM é caro e leva os usuários a buscarem alternativas no transporte individual, principalmente de motos e motocicletas. A situação leva à necessidade de se repensar o financiamento tarifário do transporte coletivo, incorporando outras fontes de recursos como subsídio. Tendo-se como pressuposto que o transporte coletivo beneficia toda a coletividade, e que desde 2015 é considerado um direito social na Constituição de 1988, uma das formas de corrigir a iniquidade existente na mobilidade seria a taxação do transporte individual. Carvalho (2019) simulou cenários possíveis para o subsídio das tarifas de ônibus urbano, com sobretaxas sobre a gasolina/álcool, o IPTU, o IPVA, sobre usos de espaços públicos, como estacionamentos, além de taxações na folha de pagamento das empresas. O autor chegou à formulação de cenários nos quais é possível o subsídio total ao transporte coletivo, ou seja, a “tarifa zero”.

As medidas de subsídio tarifário podem ser incorporadas como alternativas de deslocamento nos municípios da RMM, principalmente em relação ao movimento pendular entre os municípios que compõem o território funcional da RMM, no qual o fluxo é mais intenso. A valorização do transporte coletivo como política pública também passa pela reestruturação do sistema, considerando a descentralização e a integração tarifária e entre modais.

Outro ponto importante a ser considerado é que a conexão entre os municípios precisa ocorrer para além do transporte rodoviário realizado por veículos automotores. O planejamento

de uma malha cicloviária regional, com inclusão de vias protegidas para ciclistas, deve fazer parte de políticas públicas de mobilidade da RMM. Além disso, as possibilidades de integração entre modais se ampliam ao se considerar a reutilização da malha ferroviária existente para transporte de passageiros.

Políticas públicas de transporte regional devem ser consideradas a partir da linha férrea existente, contemplando a necessária integração entre os municípios da RMM. Em 2015, a resolução de Chamamento n. 01/2015 - CGC, publicada pelo governo do estado, visou orientar a participação de interessados na estruturação de propostas para o Projeto Trem Pé Vermelho. O projeto deveria contemplar o transporte de passageiros ferroviários entre Londrina e Maringá. Apesar de não ter tido encaminhamentos efetivos para implantação, a iniciativa abre caminhos para a possibilidade de integração regional por meio da malha ferroviária.

Outra possibilidade se dá no âmbito das propostas do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Maringá (PDUI-RMM) que está em fase inicial de desenvolvimento, sendo executado de maneira pouco transparente e participativa. Esse plano deveria traçar diretrizes básicas a serem consideradas nos Planos Diretores municipais e nos planos de mobilidade, mas há um evidente descompasso entre as revisões dos planos na escala urbana e na regional.

As políticas de mobilidade urbana devem ser alinhadas às políticas de uso e ocupação do solo. A formação das periferias urbanas desprovidas de infraestruturas, onde o valor do solo é mais baixo do que nas áreas centrais, acentuou a exclusão social. Os planos urbanos devem reparar a segregação histórica das moradias de baixa renda e os equipamentos e serviços têm de ser planejados para se localizarem mais próximos dessas

populações. Além da incorporação de centralidades secundárias no planejamento urbano, a função social da propriedade deve ser garantida, ampliando o acesso às áreas centrais servidas de infraestrutura.

Considerações finais

O território funcional da RMM se mostra bastante diverso de seu arranjo institucional, que hoje conta com 26 municípios. Os fluxos pendulares concentram-se, sobretudo, no que denominamos aglomerado urbano de Maringá. Neste, é visível a conformação de um padrão altamente excludente, onde a cidade de Maringá, detentora de maior poder político e econômico, apresenta clara tendência de concentração dos investimentos, serviços e oportunidades, resultando em um território cujo padrão de qualidade urbana se distribui de forma radioconcêntrica, com Maringá apresentando índices bastante superiores aos municípios do seu entorno. Mesmo as áreas periféricas da cidade-polo, apresentam maior qualidade de vida que as demais cidades do aglomerado, reforçando o caráter polarizador da cidade no território, e a quase ausência de políticas regionais, com vistas à promoção de um território mais equilibrado do ponto de vista socioeconômico.

A falta de integração entre a escala de planejamento regional e urbano comprova essa afirmação, a exemplo das revisões dos Planos Diretores de Maringá e Sarandi que não se articulam às diretrizes do PDUI-RMM, pois este se encontra em fase inicial de elaboração. O resultado tem sido a produção de um território altamente segregado, que baseia seus deslocamentos em modais individuais e motorizados, em desacordo com o disposto na Lei nº12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Dessa forma, apontam-se alternativas possíveis para uma mobilidade urbana mais inclusiva e integrada, em escala urbana e regional, destacando as que se efetivaram e que poderiam ser ampliadas para os municípios da RMM. Desde intervenções pontuais e de baixo custo a ações mais estruturais, os investimentos públicos devem ser pensados para garantir o direito à cidade para todos.

Referências

ACORSI, C. R. L.; RODRIGUES, A. L. **Nível de Integração Intrametropolitana da RMM – Relatório de Pesquisa**. Maringá: Observatório das Metrôpoles, 2015.

BARBOSA, L. C.; MOREIRA, L. S. C. M.; ALBUQUERQUE, S. A. A dispersão residencial de alta renda em Maringá-PR: impactos no território e na mobilidade urbana. **Geoingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá**, Maringá, v. 14, n. 1, p. 119-144, 2022.

CARVALHO, C. H. R. **Financiamento extratarifário da operação dos serviços de transporte público urbano**. Brasília: INESC, 2019.

CIDADEVIVA, Engenheiros e Arquitetos Associados. **Relatório 2.2 – Diagnóstico e Prognóstico**. Plano de Mobilidade Urbana de Maringá. Julho de 2021. Disponível em: <https://www.mobilidademaringa.com.br/documentos> Acesso em: 10 março 2022.

CHIRNEV, L. **Estatuto da Metrópole e o desafio da gestão compartilhada: uma análise do novo marco regulatório sob o viés do atual nível de integração entre os municípios da RMM – Região Metropolitana de Maringá (PR)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH) da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016.

CHIRNEV, L.; RODRIGUES, A. L. Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da Região de Maringá. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 47, p. 173-192, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

capítulo 1 | Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá: *antigos padrões e novas roupagens*

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tipologia intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: DGC, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101470.pdf>. Acesso em 7 janeiro 2012.

PNUD. **Ranking IDHM municípios 2010**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acesso em: 4 julho 2022.

RODRIGUES, A. L. (org.). **Maringá: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles / Letra Capital, 2015.

“RUAS ACALMADAS” garantem mais segurança no trânsito. Prefeitura de Maringá, 2018. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2018/03/01/ruas-acalmadas-garantem-mais-seguranca-no-transito/32611>. Acesso em: 29 junho 2022.

SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO (SENATRAN). **Frota de veículos por município e tipo**. Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2013> Acesso em: 5 fevereiro 2022.

SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO (SENATRAN). **Frota de veículos por município e tipo**. Novembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2021> Acesso em: 5 fevereiro 2022.

CAPÍTULO 2

A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

ANTONIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA
GEOVANA LUCHETTI DE CAMARGO
JEANNE CHRISTINE VERSARI FERREIRA

Introdução

As contradições das metrópoles autoconstruídas pelo supertrabalho dos espoliados urbanos e as inadequações físico-construtivas sempre estiveram na pauta das iniciativas que buscavam modelar a urgência de uma reforma urbana no Brasil. Isso fez reverberar a necessidade de ações prático-normativas que viabilizassem o direito à cidade em sua mais ampla gama de aspectos, em especial o direito à moradia adequada e a efetivação da função social da propriedade.

Iniciativa simbólica nesse sentido (pois os efeitos práticos foram tolhidos pelo estado de exceção instituído pelo golpe militar de 1964) foi o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), no período do governo João Goulart (1961-1964). O foco das discussões revolveu a democratização do acesso à terra urbana e à moradia, com vista à dissuasão da prática especulativa com terras ociosas. No texto final do SHRU a habitação é reconhecida como um direito fundamental e concebida como elemento vital ao padrão de vida, não se limitando apenas ao abrigo físico, mas preocupando-se em amoldar a estrutura, organização, dimensão e estética ao atendimento de condições mínimas de saúde e cultura prementes ao desenvolvimento social.

Outra ação emblemática nessa trajetória histórica é a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), posteriormente transformado no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Estruturado em meados da década de 1980, essa mobilização foi responsável pela unificação da pauta de diversos atores sociais em torno da reforma urbana, tendo como ideário equacionar o direito de propriedade urbana e sua função social, construindo um possível diálogo entre a produção capitalista da cidade e a garantia do direito à cidade.

De fato, um de seus grandes legados foi a aprovação da emenda de iniciativa popular que introduziu na Constituição de 1988 (CF/88) o capítulo da Política Urbana (art. 182 e 183) responsável por dar contornos à função social da propriedade e viabilizar a futura regulamentação, em lei própria, de instrumentos urbanísticos que pudessem intervir na lógica especulativa de produção do espaço urbano. Assim, como previsto no texto constitucional e após 11 anos de acentuada mobilização, foi aprovado o Estatuto da Cidade (EC) (Lei nº 10.257/2001).

O EC operacionaliza o novo paradigma jurídico-normativo proposto pelo texto constitucional, representando uma ruptura ao tradicional civilismo jurídico, que via a propriedade como um direito privado e absoluto. Assim, permitiu ao Estado, em especial ao município, maior intervenção sobre a propriedade, por meio de instrumentos que oportunizam assegurar: a) a função social da propriedade (ex. parcelamento/edificação/utilização compulsórios; tributação extrafiscal progressiva; desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública; operação urbana consorciada; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir); b) a gestão democrática da cidade (ex. audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental, iniciativa popular na propositura de leis urbanísticas etc.); c) a regularização fundiária (ex. usucapião especial urbano e usucapião coletivo).

Ressalta-se que para coordenar a política urbana em nível nacional foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, e no ano seguinte foi constituído o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão de natureza deliberativa e consultiva, concebido como instância de negociação de diversos segmentos da sociedade civil e dos entes federativos. Nessa toada, não se pode olvidar a Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu a moradia no rol dos direitos sociais (art. 6º) e, soma-se a isso, a edição da

capítulo 2 | A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura o direito das famílias de baixa renda à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), de forma pública e gratuita para o projeto e a construção, ora objeto da presente análise.

Seguindo esse processo disruptivo democrático, tem-se a Medida Provisória nº 870/2019, que extingue o Ministério das Cidades (incorporando-o ao Ministério do Desenvolvimento Regional) e o Decreto nº 9.759/2019, que previu a extinção de órgãos colegiados (conselhos, comitês, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado). Cabe citar também, ainda que não efetivado, o projeto de Emenda Constitucional nº 80/2019, que propõe alterar o texto constitucional destituindo a autonomia dos municípios e seus respectivos Planos Diretores de definirem os contornos de cumprimento da função social da propriedade urbana e premiando a retenção especulativa do imóvel com desapropriação paga pelo valor de mercado da propriedade urbana.

A preocupação central aqui é discutir como a ATHIS, regulamentada na Lei Federal nº 11.888/2008, representa uma política pública que viabiliza a efetivação do direito à moradia adequada, bem como demonstrar os possíveis caminhos e arranjos entre o poder público, sociedade civil e extensão universitária para garantir o atendimento continuado e melhorias habitacionais às famílias na Região Metropolitana de Maringá.

O papel da ATHIS para a efetivação do direito social à moradia adequada

O direito à moradia adequada se materializa a partir da presença de uma série de componentes que o integram: i) a segurança da posse, em sua multiforme complexidade empírico-jurídica; ii) a disponibilidade de serviços, materiais,

instalações, infraestrutura e habitabilidade que permitam um padrão de vida adequado à integralidade física e cultural de seus ocupantes; iii) a acessibilidade para os grupos mais vulneráveis (como crianças, idosos, pessoas com deficiência, doentes terminais etc.); iv) e a localização que viabilize opções de emprego, serviços públicos básicos e equipamentos sociais (ON-CESCR, 1991).

Todavia, o caótico processo de urbanização brasileiro, profundamente marcado pela exclusão socioespacial/ambiental e pela informalidade urbana, resultou no avesso do direito anteriormente descrito. A tônica das metrópoles brasileiras foi pautada pela autoconstrução de moradias em loteamentos ilegais ou terras ocupadas irregularmente. Como bem pontuou Francisco de Oliveira, uma grande “porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’ – o trabalho não pago: supertrabalho (2003, p. 59). Trata-se da “magnífica fórmula que o capitalismo dependente deflagrou para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho” (KOWARICK, 1980, p. 61).

Nesse contexto, destaca-se a importância da ATHIS, revelando-se um elemento fundamental para a efetivação do direito à moradia adequada. De fato, o reconhecimento da moradia como direito fundamental (art. 6º CF/88) e a preocupação do legislador constitucional em atribuir competência para que os entes federados promovam programas de construção de moradias e melhorias habitacionais (art. 23, inciso IX CF/88), encontra um espaço fértil de efetivação na ATHIS como política pública. Lembra-se, ainda, que EC relaciona, dentre seus institutos jurídicos e políticos, a “assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos menos favorecidos” (art. 4º, inciso V, alínea “r”).

Sensível a essa preocupação, foi editada e aprovada a Lei nº 11.888/2008, voltada a assegurar a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais (arts. 1º e 2º). A assistência técnica, nos termos da norma citada, compreende o projeto, acompanhamento e execução da obra por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, ou seja, atividades necessárias para edificação, reforma, ampliação ou mesmo regularização fundiária da habitação (art. 2º, §2º). Assim, traça como diretrizes para assegurar o direito à moradia, os seguintes objetivos:

- I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;
- II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;
- III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;
- IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

O cenário habitacional brasileiro atual vive um dos momentos mais críticos na história do país, a crise econômica e sanitária da pandemia do coronavírus que evidenciou não apenas a importância da relação entre saúde pública e habitação, mas também o quadro de precariedade da moradia da população mais carente e as relações com a sua qualidade de vida, mostrando-se essencial na agenda de políticas intersetoriais.

Em 2022, movimentos populares, entidades, coletivos, grupos de direitos humanos e acadêmicos se uniram e realizaram a “Conferência Popular pelo Direito à Cidade” criando a Plataforma de Lutas Populares pelo Direito à Cidade¹, um trabalho a fim de recolocar o debate do direito à cidade e da democratização do espaço urbano no centro da ação política da sociedade brasileira. Entre as propostas, que subsidiam plataformas progressistas, articuladas e de mobilização, está a implementação da ATHIS por meio de escritórios modelos nas universidades e escritórios públicos com a estruturação de orçamentos e/ou fundos permanentes oriundos da União, estados e municípios que garantam a continuidade das ações de assessoria técnica, formação e capacitação da população e dos movimentos sociais.

Com a ausência de investimentos federais que garantam o direito à moradia digna, cabe ao poder público municipal ser protagonista na promoção de políticas e investimentos para a implementação da ATHIS. Além de possibilitar a melhoria da qualidade de vida, contribui na diminuição dos gastos com saúde pública associados às condições de insalubridade, além de gerar emprego e renda na área da construção civil.

No contexto local de Maringá observa-se que, por iniciativa e autoria do Vereador Humberto Henrique, do Partido dos Trabalhadores (PT), o Município de Maringá instituiu o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social, Lei nº 9.480/2013.

Em que pese a previsão normativa local, a própria lei municipal condiciona sua aplicação à sua regulamentação pelo chefe do Poder Executivo, no prazo de 60 dias, contados de sua publicação. Todavia, por ser a ATHIS um componente básico de

¹ Para mais informações ver a plataforma disponível em: www.confpopdireitoa-cidade.com.br

capítulo 2 | A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

efetivação do direito social à moradia, tanto a lei federal como a municipal são de caráter autoaplicável, pois de acordo com as diretrizes constitucionais, normas definidoras de direitos e garantias fundamentais dispõem de aplicação imediata (art. 5º, §1º da CF). A lei municipal guarda algumas semelhanças com a norma federal. Assim, pode-se estabelecer um quadro comparativo entre as duas normas, destacando-se os seguintes aspectos:

Regulamentação	Lei Federal Lei nº 11.888/2008	Lei Municipal Lei nº 9.480/2013
Beneficiários	As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à ATHIS para sua própria moradia.	A renda mensal das famílias é a mesma, todavia limita-se (por evidente) aos residentes no Município de Maringá, não distinguindo entre a área urbana ou rural.
Abrangência	Abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.	A redação guarda semelhança, mas limita a edificação (até 100m ²). Ainda, exclui do benefício a regularização de construção executada sem projeto.
Agentes Prestadores	Serão profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia que atuem como: I - servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; II - integrantes de equipes de organizações não-governamentais sem fins lucrativos; III - profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelos ou escritórios públicos com atuação na área; IV - profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados pela União, Estado, Distrito Federal ou Município.	A redação é semelhante abrangendo os mesmos agentes prestadores, com exceção à menção feita na lei federal aos escritórios-modelos ou escritórios públicos.
Fontes de Financiamento	Recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social (em especial o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS), bem como por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados.	Além de recursos federais e estaduais ou privados, prevê recursos orçamentários próprios e recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Tabela 1 - Comparação entre a Lei de ATHIS federal e municipal de Maringá.

A trajetória da implementação da ATHIS como política pública em Maringá

A política habitacional brasileira, desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi voltada para atender o mercado. A demanda de menor poder aquisitivo, que carece de melhores condições de moradia, não foi atendida plenamente, como podemos observar no histórico da habitação em Maringá.

Maringá foi criada ao final da década de 1940 a partir do plano de uma empresa imobiliária. Nasceu com o discurso de cidade planejada e sem favelas, mas as políticas habitacionais na cidade não se diferenciaram do restante do Brasil, como descrevem GARCIA (2018) e OLIVEIRA (2020). Foi apresentada pelas gestões municipais e pela mídia como moderna e com ausência de problemas urbanos, o que a diferenciaria de outros centros de mesmo porte, mas desde a sua gênese reflete a soberania do capital imobiliário

A história, contada sob a óptica da imagem de uma cidade elitizada, a cidade moderna, próspera e bela não traz à superfície os problemas sociais que se desdobravam nos diversos núcleos precários e de extrema pobreza, tampouco as ações de desmanche de espaços urbanos que abrigam camadas mais pobres da população, faces de uma sociedade capitalista e de desigualdades socioespaciais.

A história maringaense, escrita por uma elite conservadora, limitada às influências de grupos dominantes, pouco expõe as trajetórias da população de baixa renda, desinteressante ao poder público, este que destinava ações para erradicar favelas e impedir a construção de mais casas, não demonstrando preocupação com as condições precárias e insalubres daquela população. Algumas intervenções na década de 1960 foram marcadas por ações violentas de remoção, ocorrendo também políticas e acordos

capítulo 2 | A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

para que famílias fossem levadas para outros municípios como Sarandi e Mandaguaçu (GARCIA, 2018).

A gestão e o planejamento urbano do território sempre estiveram mais inclinados ao mercado, limitados às influências de pequenos grupos dominantes, fator determinante para a quase inexistência de orçamento para a demanda de melhorias habitacionais existente. Mesmo após 2001, com o Estatuto da Cidade e alguns avanços como a aprovação de novos marcos regulatórios municipais, como Planos Diretores participativos e Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), não houve ações efetivas para se garantir o direito à cidade. As legislações e instrumentos urbanísticos implementados na cidade até o presente momento não romperam a hegemonia do capital privado no território (OLIVEIRA, 2020).

Segundo dados do Sistema de Cadastro para a Casa Própria (SGCCP) do Município de Maringá, 7.525 famílias² configuram um déficit quantitativo no município. No entanto, de acordo com os dados do PLHIS de Maringá de 2010, sabe-se que esse número é ainda mais expressivo se caracterizado o déficit habitacional qualitativo, ou seja, a quantidade de domicílios com inadequações habitacionais. Ainda que não reflita a realidade atual, recorreremos aos dados colhidos pelo PLHIS baseados no Censo Demográfico de 2000 (IBGE) por ser a última pesquisa mais detalhada sobre a questão habitacional maringaense. Nesse levantamento, de um total de 84.208 de moradias, foram identificadas 32.836 com inadequações habitacionais sendo divididas em: domicílios com adensamento excessivo (2.046), carência ou deficiência de infraestrutura (28.542), inadequação fundiária (1.620) e ausência de unidades sanitárias exclusivas (628).

²Dados atualizados no dia 23/06/2022, disponíveis em: http://venus.maringa.pr.gov.br/habitacao_popular/pdf/lista_inscritos_habitacao.pdf

Ainda que esses números não estejam atualizados, as projeções do PLHIS de 2010 para as inadequações habitacionais em Maringá apontam que em 2021 esse número aumentaria para 54.810 unidades, cuja posse da maioria é de famílias de até três salários mínimos. Portanto, ainda que diversos programas habitacionais e de urbanização tenham sido realizados nos últimos anos na cidade de Maringá, é preciso criar mecanismos e políticas públicas municipais que garantam o acesso à moradia digna de forma continuada.

Apesar de ser um direito garantido pela CF88 de responsabilidade de ambos os entes federativos, são poucos os municípios que avançaram na construção de políticas locais voltadas às melhorias na habitação. O mapeamento feito pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil no portal da “Moradia Digna”³ em 2021 indicou que há somente 24 municípios no país que possuem legislações municipais de ATHIS.

A aprovação das leis municipais não garante o atendimento continuado das famílias e a destinação de recursos, inclusive há municípios que estão realizando ações de ATHIS sem necessariamente ter uma lei aprovada. Assim, a fim de garantir continuidade dos programas de melhorias habitacionais, criando estruturas organizadas para atender à população, diversas cidades pelo Brasil implementaram escritórios públicos de ATHIS em dois formatos: inseridos no sistema de planejamento municipal; e em universidades públicas, vinculados a centros de pesquisa e projetos de extensão. São exemplos as iniciativas das cidades de Salvador (BA) (2001), Brasília (DF) (2007), Conde (PB) (2018), Sobral (CE) (2019), Santa Rosa (RS) (2020) e Juiz de Fora (MG) (2022).

Um dos exemplos mais paradigmáticos de atuação dentro do sistema de planejamento municipal foi a atuação da Companhia

³Mapa de ATHIS. Disponível em: caubr.gov.br.

capítulo 2 | A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) entre 2015 e 2018 com 12 postos avançados de ATHIS no território de Brasília e das cidades-satélites por meio de quatro eixos de atuação: regularização fundiária, requalificação urbana, trabalho técnico social e intervenção em unidades habitacionais, por meio do Programa Melhorias Habitacionais.

Uma das iniciativas mais recentes é a da cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais, que inaugurou em 2022 o Escritório Público de Arquitetura e Engenharia, vinculado à Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva (Emcasa). Tendo como ponto de partida a Lei de ATHIS Municipal nº 14.272/2021, a iniciativa é gerida pela Subsecretaria de Habitação (SSUhab) da Secretaria de Planejamento Urbano (Sepur) e tem parceria com a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil (SSPDC) da Secretaria de Governo (SG). A partir de recursos orçamentários municipais, o Emcasa é responsável pela execução das ações.

A iniciativa da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas de Salvador (BA), em parceria com seis faculdades da cidade, atende às famílias no formato de “ateliê escola”, com aproximadamente 30 estudantes de Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia Civil supervisionados por profissionais graduados.

Como vimos, a primeira iniciativa de viabilização de uma política pública de ATHIS em Maringá foi a Lei Municipal nº 9.480 de 2013. Apesar da aprovação da lei, não foram realizadas ações concretas e não foram destinados recursos com fins de melhorias habitacionais para famílias de baixa renda até o presente momento, o que reflete na histórica submissão das políticas habitacionais municipais aos interesses do mercado imobiliário. Ainda assim, diversas ações que visaram debater a importância da ATHIS proliferaram na cidade desde 2013.

Essa pauta voltou a ser discutida na cidade em 2016, no âmbito universitário, quando foi realizado o curso “CAPACITA

HIS – Aplicação da Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social”. O curso foi organizado pelo Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamento Humano (LAPHA) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e patrocinado pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR). O objetivo era capacitar gestores públicos, arquitetos e urbanistas, profissionais de áreas afins, conselheiros municipais e entidades com pauta na habitação de interesse social e acadêmicos para a utilização da Lei Federal nº11.888/2008, tendo como discussão o território das cidades de Marialva, Sarandi, Maringá e Paiçandu, pertencentes à Região Metropolitana de Maringá.

Em 2017 o Núcleo Maringá do Departamento Paraná do IAB organizou, em janeiro de 2017, o evento “Arquitetos em Maringá”. Promovido em conjunto com o Departamento Nacional do IAB, o evento reuniu arquitetos urbanistas de diversas partes do Brasil. Nessa ocasião, a mesa-redonda “Lei de Assistência Técnica” contou com a participação de um dos pioneiros das ações de ATHIS no Brasil, o arquiteto Clóvis Ilgenfritz, do Departamento Rio Grande do Sul do IAB, além de Gilson Paranhos, da CODHAB de Brasília.

Em 2018 foi publicado o “Caderno técnico para implementação municipal de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social: articulando agentes, construindo novos caminhos” realizado pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Maringá (AEAM) e elaborado pelo Grupo de Estudos de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (GEATHIS). Esse caderno é um dos produtos do Plano de Implementação Municipal de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (PIM-ATHIS), patrocinado pelo CAU-PR e sua realização contou com uma série de oficinas e reuniões realizadas entre os anos de 2017 e 2018 com a presença de Conselhos de Arquitetura e Engenharia, assistentes

capítulo 2 | A implementação da assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) em Maringá-PR

sociais, psicólogos, organizações da sociedade civil, instituições de ensino superior, entidades profissionais e a prefeitura. Outro produto desse processo foi a estruturação de uma minuta de lei municipal de ATHIS em parceria com a Procuradoria Geral do Município de Maringá (AEAM, 2018).

Desde a elaboração dessa minuta em 2018 está em tramitação nas diversas instâncias do Executivo municipal uma nova lei que revoga a Lei Municipal nº 9.480 de 2013, a lei de ATHIS vigente. Essa nova lei estabelece mecanismos para garantir a operacionalização da Lei Federal de ATHIS, com previsão de editais chamamentos públicos de agentes proponentes, tais como entidades de classe de profissionais de engenharia, arquitetura e urbanismo e entidades organizadoras de famílias. Porém, até o momento de publicação deste texto não foi identificada uma alteração efetiva da lei municipal de 2013, e a referida minuta não foi encaminhada enquanto projeto de lei para o Legislativo. Também não foram identificadas ações concretas de ATHIS sob iniciativa da municipalidade.

Uma outra ação que pode ser destacada é a realização de um debate coletivo sobre o tema da ATHIS em 2021, realizado pelo Núcleo Maringá do IAB/PR. Com o advento da pandemia do coronavírus, em 2021, a entidade de arquitetos maringaenses iniciou uma série de eventos com debates ao vivo via plataforma *online* intitulados “Conversas sobre a cidade”, dentre os quais um deles foi o “Políticas de moradia popular”, que contou com presença da conselheira do CAU/PR, Constança Camargo, o atual diretor de Habitação, Márcio Lorin, e a pesquisadora e conselheira do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU/SP), Fernanda Simon Cardoso.

Nesse mesmo ano, o Núcleo Maringá do IAB/PR foi contemplado com um Edital de Chamamento Público do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) para apoio de projetos de ATHIS (TF CAU/BR 01/2021). O projeto denominado “Oficinas

para construção e capacitação de um instrumento de diagnóstico habitacional municipal a partir dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS): conhecer a realidade local para aplicar recursos públicos em ATHIS” está sendo desenvolvido neste ano de 2022 e contará com capacitação de profissionais de diversas áreas para a aplicação desse instrumento em Maringá, que atuarão como multiplicadores desse conhecimento aos ACS. Esse instrumento de pesquisa de dados da situação habitacional, por meio de um *software*, está sendo desenhado e desenvolvido com base na metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), que é utilizada para calcular o déficit habitacional quantitativo e qualitativo desde 1995 no Brasil e poderá se tornar um modelo para as cidades brasileiras. Os agentes envolvidos nesse projeto incluem os arquitetos e urbanistas da equipe de produção do Núcleo Maringá do IAB/PR, a Fundação João Pinheiro, a Prefeitura Municipal de Maringá (Secretaria da Saúde e Secretaria de Urbanismo e Habitação), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), o Observatório das Metrôpoles (Núcleo Maringá) e o DAU/UEM.

Fruto da parceria entre o Núcleo Maringá do IAB/PR e do Observatório das Metrôpoles, em 2021 os mesmos autores deste capítulo escreveram um documento denominado “Nota técnica quanto à implementação da assistência técnica pública e gratuita para a habitação de interesse social em Maringá-PR”⁴. O documento foi assinado por uma série de entidades profissionais, populares e acadêmicas de âmbito federal, estadual e local. O documento foi apresentado ao vice-prefeito de Maringá e o objetivo dessa nota era demonstrar o caráter autoaplicável da lei de ATHIS federal, solicitando providências ao município para sua implementação. Como repercussões dessa nota, espera-se a realização de uma oficina com os parceiros apoiadores para o debate de arranjos possíveis para a implementação de um escritório público de ATHIS no município.

⁴ Para mais detalhes, ver a Nota Técnica na íntegra em: issuu.com/athisiabmga.

Perspectivas para efetivação do direito à ATHIS

Considerando o processo de revisão do Plano Diretor de Maringá (2020-2030) e a possibilidade de reestruturação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (art. 174 da Lei Municipal nº 632/2006) é possível estabelecer uma estrutura de escritório público de ATHIS vinculado diretamente à gestão municipal e/ou dentro da Universidade Estadual de Maringá. Essa segunda opção favorece maior abrangência do atendimento, podendo atender a RMM. Se o escritório público de ATHIS for uma iniciativa vinculada por meio do Observatório das Metrôpoles e do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, pode contar com uma estrutura multidisciplinar que possui profissionais qualificados, criando mecanismos que facilitem o estabelecimento de convênios entre as instituições de ensino superior na cidade, tais como Termos de Cooperação ou de parceria institucional.

A cidade de Maringá apresenta um cenário favorável para a construção de uma rede de extensões universitárias para a promoção de ações de ATHIS, seja de serviços voltados à construção civil e melhorias habitacionais (Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil) como regularização fundiária (Direito) e assistência social (Serviço Social). Considerando a curricularização da extensão determinada pela Resolução nº 7/2018 do Ministério da Educação, a inserção obrigatória das extensões como 10% da carga horária dos cursos a partir de 2023 contribuirá para a efetivação desses projetos.

Além disso, sugere-se um redirecionamento de recursos do Programa Municipal de Bolsas de Estudo (PROMUBE), instituído pela Lei Municipal nº 7.359/2006, para atividades de extensão universitária, a fim de viabilizar essas ações de ATHIS em rede na cidade de Maringá e dar um retorno à sociedade maringaense desse investimento na educação universitária.

Ações de extensão universitárias são uma via de mão dupla com a sociedade, potencializando a troca de saberes entre a experiência prática dos moradores, aprimorada pela assessoria técnica da academia, fomentando o diálogo entre conhecimentos acadêmicos e tradicionais, enriquecendo o processo educativo e possibilitando a formação de consciência social e crítica dos alunos e da sociedade sobre a necessidade do atendimento profissional.

Adendo: Após a publicação do livro digital, foi aprovada a Lei Municipal nº 11.541 de 2022 que instituiu o Programa Municipal de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social no Município de Maringá, revogando a Lei nº 9.480 de 2013.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE MARINGÁ (AEAM) (2018). **Caderno técnico para implementação municipal de assistência técnica em habitação de interesse social: articulando agentes, construindo novos caminhos.** Maringá: CAU/PR, Disponível em: https://www.caupr.org.br/wp-content/uploads/2018/12/VERSAODIGITAL_AEAM_GEATHIS_CADERNO_TECNICO.pdf. Acesso em: 6 julho 2022.

CAU/BR. (2021) Termo de fomento CAU/BR 001/2021. **Edital de Chamada Pública 05/2021.** Disponível em: https://transparencia.caubr.gov.br/arquivos/Termo-de-Fomento-01-2021-Edital-de-chamada-publica-5_2021.pdf. Acesso em: 6 julho 2022.

GARCIA, T. B. (2018). **A trajetória das ações estatais na habitação em Maringá de 1947 a 1986.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá.

KOWARICK, L. (1980). **A espoliação urbana.** São Paulo: Paz e Terra.

OLIVEIRA, F. (2003). **Crítica à razão dualista; o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial.

OLIVEIRA, Q. G. (2020). **Quem decide?** As coalizões no contexto da produção de habitação social de mercado em Maringá a partir do Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá.

UN-CESCR. (1991). **General Comment N° 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) E/1992/23.** Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 4 julho 2022.

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

CAPÍTULO 3

**O direito à cidade e o andamento
dos planos diretores de Maringá e
municípios da Região Metropolitana**

INGRID SPAGNOL PEREIRA
CELENE TONELLA

Introdução⁵

O direito à cidade pensado de forma ampla, sob aparato de interesses difusos e coletivos, revela-se como um direito de todos, mas com ações individuais que interferem na realidade de uma sociedade. Assim, tal conceito perfaz-se a partir de um conjunto de direitos voltados à coletividade, mas, em especial, às minorias que estão às margens da sociedade, necessitando de direitos básicos que devem ser cumpridos. Antes de tudo, o direito à cidade comporta todos os direitos sociais, abarcados pela Constituição de 1988 em seu artigo 6º.

O estudo das cidades, como uma vertente da sociologia urbana, remonta à segunda metade do século XX, com a expansão das cidades. A expressão “direito à cidade” foi mencionada pelo teórico marxista francês Henry Lefebvre, em 1969. Segundo ele, o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direitos à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar” (LEFEBVRE, 2001, p. 135).

O direito à cidade também foi estudado pelo geógrafo inglês David Harvey. Para ele, o direito à cidade “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p.15), emergindo a partir dos movimentos sociais urbanos.

Contudo, considera-se que as cidades se modificam ao longo do tempo, não são as mesmas no curso da história. Com isso, mudam-se também as conceituações e a importância dadas à sua leitura. Modifica-se, assim, a conotação de cidades no mundo contemporâneo, ampliando-se a importância de assegurar direitos, deveres, garantias e obrigações para a constituição do modelo de cidades, de cidadania e de dignidade da pessoa humana, que tem como garantidor o Estado democrático de

⁵ O presente texto condensa as principais análises presentes em: SPAGNOL, Ingrid. (2021).

Direito. Assegurando-se, desse modo, que o conceito de direito à cidade encontra-se em construção, em constante evolução.

No Brasil, o pensar sobre o urbano se confunde, em sua maioria, com a precariedade de bairros periféricos, com a segregação socioespacial, que gera moradias irregulares, favelas, ausência de equipamentos públicos, saneamento etc. A situação se agravou paulatinamente a partir da década de 1970, segunda metade do século XX, com a crescente concentração da população em espaços urbanos.

Diante de todas as especificidades e culturas presentes no Brasil, existe um desafio central: implementar, com efetividade, o direito à cidade em suas mais diversas formas, mas, principalmente, afirmando o que se prega na Constituição de 1988, como um país democrático e plural.

O atraso para o surgimento da legislação urbanística com instrumentos mais progressistas na esfera normativa, superado em parte com o advento da Constituição de 1988, instituiu a política urbana como um dos seus capítulos, estabelecendo em seus artigos 182 e 183, como diretrizes de desenvolvimento urbano, visando à efetividade do princípio da função social da cidade.

O princípio está estabelecido pela Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, que determina em rol exemplificativo, a política urbana, por escopo o desenvolvimento das funções sociais da cidade, elencando em seus incisos as diretrizes gerais. No entanto, não demonstram as suas formas de atuação especificadas.

A efetivação do direito à cidade, segundo Saule Jr. (1997), “significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º da Constituição” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.46).

Em 2001, com a regulamentação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, estabeleceu-se, em seu art. 41, II, a obrigatoriedade dos

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

municípios da região metropolitana em elaborar seus Planos Diretores. Vale ressaltar que no Paraná a obrigatoriedade foi estendida aos 399 municípios, por meio do decreto do governo do Estado do Paraná, nº 2.581, de 17/04/2004, contribuindo para o crescimento da política urbana no estado.

A legislação brasileira, especificamente, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º e incisos, estabelece as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; foram selecionadas algumas diretrizes: a) Gestão Democrática da Cidade, por meio de conselhos que promovam políticas urbanas (políticas de saneamento, habitação e moradia); b) conselho de política urbana atuante, seja ele de modo semanal, quinzenal ou mensal, mas que promova o debate de forma democrática; c) conselho atuante com publicidade e participação democrática da comunidade; d) políticas de diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

A pesquisa consiste em estudos com metodologia da pesquisa exploratória, com a utilização de documentos públicos e dados primários e secundários e procedimento de análise de dado qualitativo. A análise consistiu na leitura e sistematização dos dados coletados de documentos dos 26 Planos Diretores compreendendo a cidade de Maringá e região metropolitana

A pesquisa por meio de questionário foi aplicada de forma remota, através de endereço eletrônico, contendo dez questões, (sendo algumas extraídas e debatidas). O questionário foi aplicado nos meses de agosto e setembro de 2020, contando com 17 respostas, dos 26 municípios da RMM.

A partir do contexto dos municípios das regiões metropolitanas, propõe-se analisar a importância do funcionamento dos conselhos da cidade para a promoção de políticas urbanas para toda a população, mesmo nas pequenas cidades da RMM, que será tratado no próximo capítulo.

A Lei Complementar nº 145 de 2012 instituiu a RMM, composta por 26 municípios: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Floraí, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança.

A implementação dos Planos Diretores, diante da necessidade prevista pela Constituição de 1988 (art. 182, §1º), Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01, art. 40, *caput*), da Constituição do Estado do Paraná (art. 152) e do Decreto nº 2.581, de 17/04/2004 do governo do Estado do Paraná torna compulsório o Plano Diretor para todos os 399 municípios paranaenses. Em substituição ao decreto, o governo do Estado do Paraná instituiu a Lei 15.229, de 25/07/2006 (Conselho Estadual das Cidades: CONCIDADES PARANÁ), que em seu art. 6º “integram o processo permanente de planejamento e gestão decorrente da implementação dos Planos Diretores Municipais, até 90 (noventa) dias após a vigência da lei do respectivo Plano Diretor Municipal”.

Os municípios da RMM demonstraram algumas dificuldades com relação ao planejamento urbano e execução de políticas urbanas. A análise do processo de implementação de políticas urbanas ocorreu por coleta de informações no mês de setembro de 2020, por meio do sítio eletrônico das prefeituras municipais. Conforme Spagnol (2021), os 26 municípios possuem Plano Diretor e eles se encontram disponibilizados no sítio eletrônico oficial dos respectivos municípios. Na lei dos planos, apenas 12 municípios incorporaram conselho de política urbana. Quanto ao item “Disponibilização das atas e pautas dos Conselhos”, apenas Maringá e Paiçandu cumprem o requisito. O mesmo para a publicidade do funcionamento dos conselhos.

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

Maringá criou o conselho que iniciou suas atuações em maio de 2007, após a revisão do Plano Diretor, em atendimento ao Estatuto da Cidade, que foi promulgado em 2001. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) foi criado por meio do art. 175 da própria Lei do Plano Diretor do Município de Maringá, nº 632/07. Em 2015 foi realizada uma Conferência de Avaliação do Plano e as conselheiras que representaram a Universidade Estadual de Maringá no período desde a implantação do conselho elaboraram um Relatório de Avaliação do Plano Diretor de Maringá, no qual se destacam informações apresentadas na sequência (RODRIGUES; SILVA; ALMEIDA, 2015).

Segundo as conselheiras, os objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Maringá, regulamentaram o contido no Estatuto da Cidade, incorporando princípios e instrumentos urbanísticos que levariam ao estabelecimento do direito à cidade. Mas, o princípio que asseguraria a função social da cidade e da propriedade no Plano Diretor não foi cumprido, pois se postergou muito a regulamentação de alguns instrumentos urbanísticos e, com isso, se manteve a escassez de terra urbana para a implantação de programas federais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Um exemplo de inconsistência da política urbana está por ocasião da vinda dos recursos do PAC Santa Felicidade. O governo federal lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de favelas e saneamento e os recursos são oriundos do Programa Prioritário de Investimentos (PPI/PAC). O diagnóstico que gerou o PPI, feito pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, apontava que o principal desafio para a implementação da Política Nacional de Habitação focalizava no atendimento de forma

integrada à população moradora em favelas, em especial das regiões metropolitanas, que concentram 89% desse grupo. Foram eleitas para atendimento prioritário 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes.

Mesmo sem possuir favelas, Maringá foi contemplada com recursos para a reabilitação do bairro Santa Felicidade (o primeiro PAC implantado no município), foram desafetadas áreas institucionais que deveriam abrigar equipamentos públicos urbanos e para utilizar os recursos do governo federal e construir moradias a famílias retiradas do bairro Santa Felicidade. Não havia terra disponível, com infraestrutura instalada, sendo as unidades edificadas em áreas periféricas do perímetro urbano ou, ainda, em áreas rurais, que foram objeto de ampliação do perímetro.

Da mesma forma, o princípio que asseguraria a gestão democrática da cidade tampouco foi cumprido, pois, apesar de se verificar grandes avanços nesse sentido, por exemplo, com a própria criação do CMPGT, que representaria a busca de romper o histórico trato da “coisa pública” como “coisa privada”, o funcionamento do CMPGT apresenta resultados permeados por limites e fragilidades: i) os instrumentos implantados em lei regulam vários temas, mas não se relacionaram de forma satisfatória com as diretrizes estabelecidas pelo PD; ii) não foram incluídas nas pautas do CMPGT discussões referentes ao planejamento de mais longo prazo, ficando a definição das pautas, quase na maioria das vezes, sob o poder exclusivo do Executivo; iii) as alterações do zoneamento da cidade se deram a partir de casos pontuais e sob pressão para solucionar problemas emergenciais; iv) as entidades representativas da sociedade civil não assumiram de forma mais efetiva seu papel na condução e definição do funcionamento do Conselho; v) não houve disponibilização pública dos documentos referentes aos assuntos

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

das audiências e das conferências, como determina o PD e, sequer as pautas e deliberações do conselho.

Observa-se, em todas as análises realizadas sobre a documentação, que a atual legislação urbana em vigor no município deveria assegurar a preponderância do interesse público coletivo sobre o privado individual. Todavia, desde a promulgação desses novos marcos, em oposição a eles, inúmeras ações de destruição do patrimônio, de privatização do público e de aprofundamento da segregação foram implementadas. Assim sendo, a produção do espaço urbano de Maringá e região lega ao presente e ao futuro intensa segregação socioespacial, deixando o predomínio do seu desenvolvimento aos interesses do capital imobiliário que reproduz desde sempre a lógica demonstrada por Rodrigues (2004), cuja dinâmica constante mantém a pobreza morando ao lado (Sarandi e Paiçandu).

Tendo em vista a defesa do direito à cidade, que deverá ser assegurado pelo princípio da função social da cidade, e que esse princípio encontra-se estampado em diversos Planos Diretores, incluindo-se o do município de Maringá e região metropolitana, questionou-se aos gestores ligados a Secretarias de Planejamento Urbano: a função social da cidade estaria sendo implementada na prática? A efetividade do direito à cidade estaria sendo aplicada? A seguir as respostas obtidas por meio do questionário.

As respostas dos secretários municipais, com maior índice de frequência, identificam os seguintes obstáculos para assegurar o cumprimento da Função Social da Cidade, conforme assegura o Plano Diretor do município: a) reiteraram a falta de interesse popular em participar do processo de revisão e assuntos do município; b) necessidade de recursos federais; necessidade de criação de conselhos de políticas urbanas; c) falta de infraestrutura; gestão burocrática e lentidão; d) a falta de uma ferramenta eletrônica que consiga agrupar todas as recomendações do Plano

Diretor, planta de valores, lei orgânica e demais recomendações da lei estadual e federal.

Percebe-se a realidade distanciando-se, exponencialmente, da letra fria da lei, a partir dos seguintes trechos destacados: “Existe uma distância muito grande entre a realidade do município e aquilo que está no plano diretor”, além disso, “as pessoas ainda não entendem que as atitudes tomadas agora, afetam o futuro das cidades”. Ressalta-se, por fim, que a falta de conselhos municipais são prejudiciais ao funcionamento das diretrizes estabelecidas no plano diretor, conforme relatado no trecho a seguir: “A falta de funcionamento do conselho implica a não atenção da cidade ao cumprimento da função social da cidade”. Dessa forma, o cumprimento da função social da cidade, na realidade prática dos municípios da RMMaringá, descrevem obstáculos e desafios que impedem o funcionamento do planejamento urbano e territorial.

Sob o viés dos funcionalismo público municipal, ao se indagar aos gestores responsáveis por política urbana acerca do funcionamento do conselho, 88% responderam que os conselhos estão funcionando, mesmo confrontados com a falta de informação pública. Sobre esse ponto específico, apenas se pode especular que os gestores tendem a passar uma imagem positiva, em alinhamento ao que o pesquisador deseja ouvir e/ou o que está previsto em legislação: o funcionamento permanente dos conselhos.

Verifica-se a ocorrência de divergências entre o mencionado no Plano Diretor Municipal, a percepção dos gestores públicos e o exposto nos sítios eletrônicos dos municípios da RMM, como: a) a falta de publicização sobre o funcionamento do conselho gestor de políticas urbanas; b) disponibilização de atas e pautas dos conselhos, demonstrando a falta de aplicabilidade da legislação urbanística. Defende-se que apenas a existência de legislação não se materializa em ações que garantam a função social da cidade.

Boas leis não mudam a realidade se não forem aplicadas de modo efetivo.

Participar de decisões públicas, ser representante em conselhos tem se mostrado um processo moroso e nem sempre correspondendo ao que fora anunciado. Quando ocorreu o surgimento de uma quantidade expressiva de conselhos gestores vinculados às principais políticas públicas e no bojo da aprovação de legislação específica no campo da assistência social, direitos da criança e adolescente, saúde, educação, entre outras, na década de 1990, acreditava-se que um passo fundamental na direção de uma democracia ampliada havia sido dado (LUCHMMAN, 2008; AVRITZER, 2016). Mais de três décadas depois percebem-se elementos de baixa adesão, principalmente em municípios de menor porte. A responsabilidade acaba por recair nos gestores, como fomentadores dessa dinâmica conselhistas. Em centros maiores, com sociedade civil mais atenta e complexa, há pressões de fora do poder público para a instalação de conselhos.

Uma das ocorrências mais comuns acerca dos conselhos de políticas urbanas, segundo os entrevistados, é que foram criados “provisoriamente”, ou seja, exclusivamente para a efetivação dos Planos Diretores municipais, entendendo-se dessa forma que, ao término da revisão, os conselhos de políticas urbanas não funcionarão, necessariamente, de forma continuada, pautando as políticas urbanas e cumprimento da função social da cidade.

Quanto às possibilidades e obstáculos à constituição efetiva de um sentido de cidadania metropolitana, resta salientar que a falta de funcionamento dos conselhos da cidade têm consequências, pois sem eles não há transparência, não há diálogo com a população, o que dificulta a construção do direito à cidade.

Além da análise das minutas da lei para considerar o papel do Estado na reprodução do espaço social reificado, na medida em que se resguardam e/ou alocam grupos relativamente

homogêneos de base espacial, verificam-se, na prática, que os processos de segmentação e segregação socioespacial têm ocasionado na vida social, padrões de interação e sociabilidade cívica das cidades.

Para a efetivação da função social da cidade, a gestão democrática das cidades se faz necessário uma diretriz geral de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, inciso II, Lei nº 10.257/01). A gestão democrática engloba instrumentos de participação popular, na garantia do interesse público em todas as etapas do processo de revisão do Plano Diretor.

O plano diretor é, sem dúvida, o principal instrumento definidor do conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana em cada municipalidade, mas não é o único. As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, seus instrumentos de política urbana e outras normas também se prestam a esse papel (MATTOS, 2003, p. 116-117).

O Plano Diretor é um instrumento democrático e participativo, destacando-se os debates, audiências e consultas públicas para a implementação da gestão democrática das políticas urbanas. Segundo o Estatuto da Cidade, em seu art. 43, a gestão democrática da cidade será garantida por meio dos seguintes instrumentos: a) órgãos colegiados de política urbana; b) audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei 10.257/2001).

Desse modo, os conselhos municipais constituem-se como um instrumento para a garantia da gestão democrática da cidade. Sendo ele um instrumento de política urbana que perfaz

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, convém destacar alguns mecanismos garantidores de sua efetividade. São eles os mecanismos de participação democrática, como a Audiência Pública (processo legislativo), e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (formado por conselheiros eleitos pelas diretrizes elencadas no Plano Diretor do município, em que se debatem temas urbanísticos de interesse da política urbana local).

Com os princípios constitucionais abordados, entende-se que a normatização consagrou o princípio da função social da cidade nos municípios que possuem autonomia para desenvolver as políticas urbanas locais. E, a partir da regulamentação do capítulo, a política urbana da Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor passou a ser o regulador da matéria urbanística das cidades, como um instrumento jurídico-urbanístico capaz de possibilitar a gestão democrática das cidades. Contudo, os conselhos são instrumentos de ligação entre a participação popular e o ente federativo cujo papel é de controlar as políticas públicas setoriais, para agregar instrumentos importantes para a eficiência da democracia.

Portanto, os avanços do direito à cidade levando-se em conta o Plano Diretor como o início do processo de gestão democrática nos municípios, forma-se nos conselhos o poder da continuidade no cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, cumprindo, por consequência, a obediência ao princípio da função social da cidade. Tendo como desafios a adoção de conselhos da cidade contínuos, com foco no desenvolvimento democrático do município, implantando políticas públicas urbanas e a ampliação da cidadania nos municípios brasileiros.

Sendo assim, questiona-se: o direito à cidade é aplicado na região metropolitana? Acredita-se que há muito a ser feito, visto que, em geral, os municípios não adotam medidas de políticas urbanas, não possuem conselhos permanentes para a discussão

do direito à cidade, comprometendo o planejamento urbano e a gestão democrática da cidade. Desse modo, o direito à cidade não estaria sendo aplicado em plenitude, diante da falta de instrumentos participativos de democratização da gestão urbana.

Os conselhos são fontes de participação da sociedade, enquanto instrumento de democratização da gestão; sem o seu funcionamento as políticas públicas urbanas não se concretizam de forma efetiva, a fim de materializar os objetivos e as diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores. Isso posto, o funcionamento dos conselhos de políticas urbanas têm como instrumento da gestão democrática das cidades a constituição do exercício da cidadania, devendo-se pautar pela participação da população no processo de construção e revisão do Plano Diretor, e a elaboração de suas diversas leis.

Os conselhos de políticas urbanas de Maringá e região metropolitana, conforme o Plano Diretor

A partir da leitura e análise sistemática dos Planos Diretores dos 26 municípios, da leitura e análise das atas e pautas dos conselhos em funcionamento, análise dos sítios eletrônicos dos 26 municípios da RM e de Maringá, apresentamos alguns achados. Nos 26 municípios há legislação específica municipal de criação de conselhos de políticas urbanas entre 2006 e 2008 (exceto Santa Fé, que é de 2018). Entretanto, apenas os conselhos de Mandaguari, Marialva, Maringá e Sarandi apresentaram elementos de atividade permanente como reuniões com periodicidade e atas disponibilizadas (SPAGNOL, 2021, p. 70-71).

Cada município possui uma diretiva em relação à composição, forma de escolha dos conselheiros e suas atribuições, não havendo disposição legal acerca desses assuntos. Em sua maioria, os Planos Diretores não definem a

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

forma de escolha dos conselheiros, gerando, conseqüentemente, uma insegurança em relação à regulamentação de seus representantes.

A efetiva atuação do conselho gestor de políticas urbanas, no processo de revisão do Plano Diretor, revela a importância da participação dos membros do município, que conhecem a realidade e o interesse exclusivo da defesa dos direitos dos munícipes. A pesquisa revelou, entretanto, que em 78,6% dos municípios os conselhos gestores não participam da revisão do Plano Diretor.

Conclui-se que a maioria dos conselhos não está em funcionamento, não realizam reuniões com temas específicos sobre o direito à cidade, ou não foram criados com o fim de estabelecerem a revisão do PD. Com o funcionamento, atualizado, dos conselhos de políticas urbanas verificou-se que a maioria dos municípios não adotou a atuação permanente dos conselhos, gerando conseqüências graves para o planejamento urbano e o cumprimento do direito à cidade.

Quando os municípios apenas adotam objetivos e diretrizes no Plano Diretor, mas não implementam leis específicas capazes de regulamentar a aplicação, os planos tornam-se ineficazes. Existe a real necessidade de adoção de políticas urbanas nos municípios da RMM, a participação da sociedade e o funcionamento de conselhos que produzem a gestão democrática e são instrumentos capazes de materializar os objetivos e as diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores. Portanto, sem o funcionamento dos conselhos, como instrumentos da gestão democrática da cidade, não será possível a efetivação do direito à cidade e aplicação da função social da cidade.

Considerações finais

O Plano Diretor municipal constitui-se um instrumento essencial para a implementação do direito à cidade e os conselhos de políticas urbanas, em conjunto com assembleias e audiência públicas são instrumentos de democratização do processo decisório.

A presente pesquisa possibilitou demonstrar o funcionamento dos conselhos de políticas urbanas em Maringá e região metropolitana, cujo panorama foi atualizado em 2020, com a apresentação dos conselhos e análise da eficácia de sua atuação.

Verificou-se a fragilidade das informações por parte dos gestores sobre a revisão do Plano Diretor e sobre o funcionamento dos conselhos. Em alguns municípios a pesquisa revela a falta de publicidade das atas e pautas, sem os subsídios para discussões, bem como as reuniões esparsas, realizadas, em sua maioria mensalmente, que representam a necessidade do fortalecimento democrático na atuação do conselho e integração das políticas públicas urbanas. Somente com a publicidade no funcionamento dos conselhos será possível avaliar, com clareza, sua dinâmica de funcionamento e cumprimento do direito à cidade.

Percebe-se a realidade distanciando-se, exponencialmente, da letra fria da lei, a partir do contraste do funcionamento dos conselhos que não funcionam de forma ativa, prejudiciais ao funcionamento das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e Estatuto da Cidade. Apontam-se obstáculos e desafios que impedem o funcionamento do planejamento urbano e territorial.

Na RMM, em relação à política urbana, demonstrou-se que, apesar dos avanços significativos na adoção do Plano Diretor em seus municípios, ainda existem obstáculos que impedem a gestão democrática na maioria dos municípios que possuem conselhos inativos para a realização da revisão do Plano Diretor, constituindo o não cumprimento do Estatuto da Cidade.

capítulo 3 | O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana

A participação, via conselhos gestores, visa à democratização do processo de gestão urbana que, por meio da representação da sociedade civil a população tem mecanismos para decidir sobre a cidade em que almeja viver, visto que a existência do conselho, almeja à representação da vontade/voz dos munícipes.

Esta pesquisa teve por objetivo evidenciar a importância da participação popular para a construção do direito à cidade e para o cumprimento do princípio da função social da cidade. O incentivo do funcionamento e a efetividade dos conselhos municipais para o desenvolvimento das políticas urbanas são instâncias de participação e representação da sociedade.

Referências

AVRITZER, L. (2016). **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

BRASIL. (2001). Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 junho 2020.

CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES: CONCIDADES PARANÁ (2006). Lei 15.229. Publicada no **Diário Oficial n.º. 7276**, de 26 de julho de 2006. Disponível em: http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/Lei_15229_2006.pdf. Acesso em: 11 junho 2020.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes.

LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LÜCHMAN, L. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e orçamento participativo. In: **Cadernos CDH**, v. 21, n. 52, Salvador.

MATTOS, Liana Portilho. (2003). **A efetividade da função social da propriedade**. Rio de Janeiro: Temas e ideias editora, 2003.

RODRIGUES, Ana Lúcia. (2004). **Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

RODRIGUES, A. L. *et al.* (2015). Políticas públicas e moradia: a falta de acompanhamento como óbice à concretização do direito à cidade. *In*: SMANIO, G. Poggio; BERTOLIN, P. T. M.; BRASIL, P. C. (org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica.

SAULE JR., N. (1997). **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Fabris Editor.

SPAGNOL, I. (2021). **O direito à cidade na região metropolitana de Maringá: entraves à participação por meio dos conselhos gestores participativos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá. Maringá.

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

CAPÍTULO 4

**Ajustes regulatórios e projetos urbanos
pró-mercado em Maringá (PR)**

RICARDO LUIZ TÖWS

A pesquisa tem o enfoque nos planos e projetos (grandes projetos urbanos) que estejam alinhados com as políticas pró-mercado em contraposição às políticas de bem-estar. Busca-se compreender as dinâmicas do mercado imobiliário relacionadas aos grandes projetos urbanos vinculadas à chave teórica da máquina de crescimento urbana.

Portanto, pretendemos apreender e demonstrar as principais estratégias que tenham aderência à lógica da máquina de crescimento urbana; investigamos, também, como seu impacto legal e a produção do espaço resultante pode, eventualmente, inviabilizar alguns pressupostos essenciais do direito à cidade.

No recorte territorial de análise, destacamos a cidade de Maringá (PR) a partir de uma análise mais detida sobre a área do antigo aeroporto em uma área privilegiada da cidade, onde utilizaram de instrumento previsto no Estatuto da Cidade – em especial a Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico-Eurogarden – para a viabilização do projeto em termos de aprovação e geração de consenso público.

Muito embora tenha no discurso a ideia de integração entre o setor público e o setor privado, no sentido de incorporar ao projeto as estruturas dos equipamentos urbanos, na prática ocorreu a reversão de área pública para a iniciativa privada, se não de forma direta (apenas em algumas partes), foi utilizada como: (i) possibilidade de valorização; (ii) conexões das vias; e (iii) construção de equipamentos (com dinheiro público e não privado, que era a proposta da Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico-Eurogarden). Com a revogação da OUC, ficou explícita a intencionalidade de mais uma estratégia dos grupos de promotores e investidores locais para a reprodução ampliada do capital a partir da utilização da terra urbana.

O papel dos agentes estruturais na viabilização de projetos urbanos pró-mercado

Nesta parte do texto destacamos uma estratégia utilizada pelos agentes de um respectivo setor (Tecnologia da Informação) para criar um espaço que tivesse todas as condições para a reversão de uma área pública para a iniciativa privada. O exemplo abaixo demonstra uma das características triviais na lógica de desenvolvimento e promoção da máquina de crescimento urbana.

Iniciamos com a seguinte afirmação: “O mês de setembro foi pautado por mais uma grande conquista do segmento de TI de Maringá e região com a licitação de terrenos que farão parte do Parque de Tecnologia da Informação (TI) de Maringá” (REVISTA CAPITAL ECONÔMICO, 2019). Segundo a reportagem, “no total foram licitadas 12 áreas na avenida Arquiteto Nildo Ribeiro da Rocha, próximo ao Parque do Japão. Os terrenos somam 170 mil m², variando entre 978 m² e 10 mil m², com valores entre R\$ 797.017,83 e R\$ 6.764.699,24” (REVISTA CAPITAL ECONÔMICO, 2019).

O texto acima faz parte de uma matéria exaltando a instalação de um Parque Industrial de Tecnologia da Informação (TI) em Maringá, com o objetivo de consolidar a cidade como um polo no setor de tecnologia. A matéria ainda ilustra que “as oito empresas maringaenses vencedoras da licitação (...) terão benefícios dentro do Programa de Desenvolvimento Econômico de Maringá (Prodem), como isenção do IPTU por 10 anos, isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) da obra e serviço de terraplanagem”. Destaca ainda que “após cinco anos no mesmo local, a empresa obtém a escritura definitiva da área. A Prefeitura de Maringá já demarcou o local pra começar a terraplanagem e o início das obras” (REVISTA CAPITAL ECONÔMICO, 2019).

Parece apenas mais uma matéria em evidência sobre a expansão de um setor econômico na região, que trará importantes contribuições em termos de empregabilidade e arrecadação, muito embora a própria matéria demonstre os benefícios para o setor, como a isenção de impostos da obra, por exemplo. Apesar de ser um setor em expansão, o destaque que chamamos a atenção tem a ver com a área em que o Parque Tecnológico foi aprovado.

O autor dessa reflexão esteve presente em uma reunião, com direito a voto, como conselheiro do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) de Maringá, quando esse item foi pautado para votação. Na ocasião, diversas pessoas vinculadas ao setor compareceram à sessão para explicar o motivo e a importância do parque industrial de TI para a cidade, tanto que a aprovação da área ocorreu sem resistências. Porém, no debate realizado, alguns conselheiros destacaram a facilidade na aprovação de uma área bem localizada e privilegiada em termos de infraestrutura dentro da cidade em contraposição às dificuldades de aprovação de áreas para a construção de moradia popular e que pudesse beneficiar uma parcela da população mais pobre.

A prática, portanto, é comum: as áreas em pousio social em que há o interesse do mercado, de modo geral, e em especial, do mercado imobiliário, são mais facilmente “desburocratizadas”, ao passo que as áreas para a formulação de políticas habitacionais, como, por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são frutos de intensos debates e resistências para sua aprovação. Quando aprovadas, conforme destacadas em diversas pesquisas, entre elas da pesquisadora Beatriz Fleury e Silva (2015), demonstram que se configuram em sua forma periférica e em áreas em que o “mercado” possui menos interesse.

Embora todo o processo tenha seguido a tramitação exigida pelo Plano Diretor – com os processos devidamente debatidos nas instâncias criadas e aprovadas no Plano Diretor,

como o próprio Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial; Assembleia de Planejamento e Gestão Territorial (APGT), regulamentada pelo Plano Diretor; bem como a partir da institucionalidade criada para o debate dessas ações, como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM) – é importante considerar que esses avanços na estrutura institucional da política urbana funciona, por um lado, como uma barragem de contenção para os negócios que ceifam direitos das pessoas mais pobres e, por outro, como plataforma utilizada para a legitimação das ações do mercado.

As experiências de atuação no âmbito do conselho, no período de 2018 a 2022, permitiram destacar essas premissas: muitos projetos foram debatidos, pediram vistas, melhoraram questões vinculadas à legislação urbanística, realizaram estudos de impacto e assim por diante. Atuações fundamentais para que as “comportas” do processo de produção material do espaço urbano fossem controladas para evitar o transbordamento voraz da atuação de quem quer ganhar dinheiro com a cidade e a utiliza para isso. Mas é preciso considerar que o arcabouço legal foi utilizado, oportunizado e alterado para que agentes pudessem facilitar a aferição de lucros e a reprodução ampliada do capital com áreas privilegiadas em termos de localização e infraestrutura.

Sobre esse apontamento, podemos destacar diversos exemplos, tais como o Novo Centro de Maringá, Cidade Industrial de Maringá, a Zona 10 e, principalmente, a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico-Eurogarden. Os projetos destacados, dentre outros que também poderiam ser exemplificados com lógicas parecidas, foram pensados e utilizados para a reprodução ampliada do capital, conforme destacado em Töws (2015). A hipótese aqui proposta, portanto, é a de que a estrutura institucional, embora aprovada e organizada dentro do espectro das leis garantidoras do direito à cidade, é

utilizada pelo mercado como forma de legitimar suas ações para execução de seus projetos, o que desencadeia, como consequência, a reprodução ampliada do capital.

Para sustentar essa hipótese, partimos da obra de Logan e Molotch (1987), intitulada *Urban Fortunes*, cuja argumentação é a de que os agentes conseguem acordos com facilidade para viabilizar o crescimento, dentro da lógica do capitalismo neoliberal, do livre mercado e da capacidade dos agentes de transformar a cidade ou partes da cidade em verdadeiras máquinas de crescimento urbanas. Em que pese o recorte de pesquisa dos autores ser as cidades estadunidenses, há aderência dessa abordagem teórica para essa realidade que estamos destacando, inclusive com práticas muito similares de atuação do mercado imobiliário local, com alianças que puderam criar condições que facilitassem a atuação local, utilizando-se do planejamento e da gestão urbana para a viabilização dessa máquina de crescimento (*growth machines*).

No bojo da atuação, os empreendedores imobiliários chegam a acordos e criam a paz social, ou seja, utilizam-se do *marketing* urbano para que suas ações possam se confundir com as expectativas da população local, que vê nos projetos a possibilidade de uma cidade mais desenvolvida e com grandes projetos. É a utilização do discurso reiteradamente propagado a partir do Mont Pèlerin, de Friedrich Hayek e Milton Friedman, debatidas e aprofundadas com quatro dezenas de filósofos, historiadores e economistas na ocasião, e tinham o objetivo de “triturar a obra de seu arquirrival, o economista John Maynard Keynes” (BREGMAN, 2018, p. 210). O evento de 1947 influenciou, pouco mais de duas décadas depois, o advento do neoliberalismo econômico (TÖWS, 2020), que foi colocado em prática em todos os espectros da sociedade, com destaque para o processo de urbanização destacado pelos autores.

As coalizões de poder construídas ao longo do tempo por grupos de agentes resultaram na idealização de diversos projetos urbanos, cuja realização, na prática, acabou sendo modificada em termos de ideia original, no entanto, o ponto central, de valorização fundiária, imobiliária e possibilidades de expansão do crescimento em áreas específicas dentro da cidade acabou tendo sucesso significativo.

As coalizões, portanto, são resultantes da atuação de diversos agentes na produção do espaço urbano que, conforme Logan e Molotch (1987), podem ser caracterizados como agente acidental, ativo ou estrutural. Ao verificar a definição e a característica de cada um desses agentes, podemos perceber uma simetria entre os agentes do tipo estrutural com as atuações nos projetos destacados. Para os autores, o agente estrutural é aquele que não apenas procura prever o futuro para tomar suas decisões sobre a cidade, como também modificar e planejar ações futuras, modificando as condições que estruturam o mercado.

Como uma espécie de porta giratória, ora esses agentes fazem parte das decisões vinculadas ao poder público, ora são tomadores de decisões junto às suas organizações privadas, de modo que o controle sobre o planejamento do futuro da cidade, em boa medida, passa pelas decisões desse tipo de agente. De acordo com Mariana Fix (2007), a estratégia é criar rendas diferenciais, por meio da influência na arena de tomada de decisões que trazem vantagens a uma região em relação à outra, como a realização de obras públicas, a oferta de subsídios, as alterações no zoneamento, a elaboração de planos etc. Ao contrário dos agentes ativos e acidentais, o agente estrutural visa apropriar-se de renda monopolista e redistributiva, e não apenas diferencial (FIX, 2007, p. 25). A partir dessas reflexões, realizamos um breve ensaio sobre algumas particularidades da cidade estudada.

Maringá (PR) está localizada no norte do Paraná e possui população estimada em 417.010 habitantes (IBGE, 2018). Tem como característica o fato de ser fruto de um empreendimento econômico desde a sua origem, pois foi pensada e planejada pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP) e possui pouco mais de 70 anos de existência. Uma das curiosidades em relação à sua característica de cidade empreendimento desde a origem diz respeito à data de comemoração de aniversário, que se refere à data da chegada da empresa e não a da emancipação do município. Além disso, é institucionalizada como Região Metropolitana desde 1998. De modo geral,

A ordem urbana da Região Metropolitana de Maringá (RMM) pode ser compreendida a partir de cinco características: 1^a.) não é metropolitana propriamente dita, já que nesse território constata-se um processo de metropolização em estágio diferente do que se encontra nas metrópoles; 2^a.) é um território planejado desde o início de sua constituição, com altíssimo grau de controle do processo de planejamento protagonizado pela cidade polo; 3^a.) o planejamento como elemento central do ‘city marketing’ com vistas ao empresariamento urbano; 4^a.) a segregação e desigualdade diferem de outros territórios não planejados, evidenciando que quanto mais planejamento mais segregação; e, 5^a.) há um esforço constante de apologia ao protagonismo empresarial e de ocultamento da presença e importância do Estado no processo de acumulação capitalista produtor e reproduzidor da segregação e da desigualdade (RODRIGUES e SOUZA, 2018, p. 369).

Essas e outras particularidades elencadas em diversas pesquisas corroboram a tese da cidade como um grande empreendimento imobiliário desde a sua origem, mas que,

no decorrer de sua evolução e desenvolvimento, esse fato tem servido de esteira para a reprodução de uma lógica política e econômica peculiar: [1] do planejamento urbano como discurso e *marketing*; [2] do surgimento e manutenção de algumas instituições que se autodenominam e puxam para si o título de “sociedade civil organizada” (TÖWS, 2015); [3] da utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, a Operação Urbana Consorciada, para interesses privados, a partir de um desvirtuamento do instrumento (CORDOVIL, 2018); [4] de práticas inspiradas em modelos externos, como proposição de Grandes Projetos Urbanos e realização do planejamento estratégico; e [5] da incorporação dos projetos na lógica da financeirização e do rentismo.

Em Maringá (PR), a atuação dos agentes estruturais confunde-se com a própria fundação da cidade, que foi pensada como um grande empreendimento imobiliário desde sua origem. Em que pese a necessidade de fazer a ressalva sobre a perenidade da atuação e permanência dos agentes por um longo período de tempo, é importante considerar que a lógica de atuação para o desenvolvimento e a expansão da cidade criou uma cultura voltada para os negócios. Embora fosse possível perceber, a partir de diversas pesquisas, que havia uma clara intenção de dominação do empresariado sobre as ações públicas, o desencadeamento desse processo de modo mais vigoroso ocorreu a partir da década de 1990, com o movimento Repensando Maringá e com a criação do Conselho de Desenvolvimento de Maringá (CODEM), em 1996.

A partir de então, diversos planos foram lançados com o objetivo de disseminar a ideia de planejamento estratégico para a cidade (TÖWS, 2015), entre eles, o Plano Maringá 2030 e o Masterplan ou Maringá 2047, pensando no planejamento da cidade para quando completar 100 anos de existência. Há uma

clara intenção, a partir dos planos, de que a escolha das áreas, setores de desenvolvimento e investimentos, além da flexibilização da legislação para que seja cada vez mais pró-mercado tenha como ponto de partida os conselhos e organizações do mercado e não do poder público. Mas é preciso voltar no tempo, pois a ideia de grandes projetos urbanos teve início antes mesmo desses movimentos, ou seja, na década de 1980.

Conforme já destacamos, escolhemos alguns projetos, como o Novo Centro de Maringá, a Cidade Industrial de Maringá, a Zona 10 e, principalmente, a Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico-Eurogarden para ilustrar como a atuação do mercado em termos de protagonismo praticamente anulou discussões pró bem-estar no sentido de pensar essas áreas dentro da cidade para o uso comum, espaços públicos e espaços que tivessem aderência ao direito à cidade. Evidentemente que, ao analisar o primeiro projeto do Novo Centro, elaborado por Oscar Niemeyer, elementos voltados para o uso comum e a valorização dos espaços públicos estavam presentes. No entanto, a partir do momento em que a ação do mercado imobiliário local entrou em cena para disputar espaços, a paisagem resultante foi de um adensamento significativo em termos de verticalização, comprometendo, inclusive, a qualidade do espaço. Para que fosse possível a produção do espaço com esse nível de adensamento, a legislação urbanística foi alterada diversas vezes no sentido de viabilizar os anseios do mercado imobiliário local.

A Zona 10⁶ faz parte do plano inicial da cidade desenhado por Jorge de Macedo Vieira e, na sua implantação, teve sua destinação de uso para atividades industriais. Com a transferência das indústrias para parques industriais específicos e para outras localidades, a área ficou em pousio social, recebendo, assim,

⁶ O projeto inicial foi elaborado por Jorge de Macedo Vieira, que dividiu o projeto em 10 zonas, nomeando-as de Zona 1 à Zona 10.

projeto específico, em meados da década de 2000, com a intenção de promover uma Operação Urbana Consorciada. Esse projeto acabou perdendo espaço para o projeto do Novo Centro Cívico, entretanto ocorreram investimentos do poder público com o intuito de viabilizar o arruamento e as conexões da Zona 10 com outras partes da cidade, o que possibilitou maior valorização, muito embora o projeto desenhado para a área acabou não sendo implantado até o momento.

A Cidade Industrial de Maringá foi pensada para levar o desenvolvimento para a parte sul da cidade. Aproveitando-se dos modais ferroviário e aeroportuário, buscaram projetos de elaboração de um Contorno Sul Metropolitano (em fase de viabilização de recursos) para a atração de empresas de tecnologia. A partir do momento em que ocorreu o aporte de infraestrutura na Cidade Industrial, diversos loteamentos foram aprovados no sul da cidade, em direção ao empreendimento (TÖWS, 2015). Por questionamentos jurídicos, a área ainda não está plenamente liberada para a construção e instalação das indústrias, no entanto o projeto foi destaque por seguir exatamente o mesmo *modus operandi* dos demais: a criação do projeto audiovisual, sua divulgação, inclusive, pelas páginas institucionais do poder público e a promoção do desenvolvimento e da valorização fundiária.

Iniciamos o texto dando o exemplo da facilidade de aprovação e fomento de infraestrutura para o setor produtivo, em contraposição à morosidade para a viabilização de espaços de qualidade para a reprodução da vida no meio urbano, principalmente tratando-se das pessoas que mais precisam. A cidade industrial é mais um exemplo.

Por fim, destacamos o Projeto Novo Centro Cívico-Eurogarden por ter sido um projeto que foi oportunizado por um instrumento previsto no Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada.

A Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico-EuroGarden Maringá foi concebida e aprovada em Maringá (PR), oriunda da desativação de um aeroporto e liberação de grande área dentro da cidade (pouco mais de 30 alqueires paulistas). É objeto de investigação por possuir particularidades, a saber: i) foi aprovada em 2013 e revogada em 2018; ii) a despeito disso, gerou valorização da terra e do entorno e foi objeto de *marketing* urbano (TÖWS, 2015); iii) foi inserida no planejamento estratégico de cidades (TÖWS, 2015); iv) é uma modalidade de parceria público-privada e foi incorporada na lógica do voto; v) foi envolvida em disputas judiciais e resistência (CORDOVIL, 2018); vi) viabilizou o rentismo. Por isso, delineamos sobre alguns aspectos do projeto.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico - EuroGarden Maringá, foi aprovada a partir da Lei Complementar n. 946/2013. A referida OUC foi aprovada em 2013 e, dentre suas características havia a intenção de instalação do Centro Cívico, alocando grandes torres de escritórios, residências e *shoppings*. A área de instalação passou a ser “objeto de especulação imobiliária a partir da desativação do Aeroporto Gastão Vidigal, à leste do Centro Tradicional de Maringá, no ano de 2001. A desativação ocorreu devido à inauguração de um novo aeroporto, Silvio Name, no extremo Oeste do perímetro urbano” (TÖWS; MENDES, 2015, p. 130).

A Lei Complementar n. 946/2013, que autoriza a OUC e implantação de infraestrutura no EuroGarden-Centro Cívico, define no art. 8º o “Programa de Investimentos da Execução da Infraestrutura do Sistema Viário”, em cujo anexo se estima o orçamento de R\$30.562.875,92, para a implantação de 15 novas ruas e do prolongamento de cinco ruas existentes, sendo estruturante a Avenida Brasil, no interior dos lotes 493, 494, 495 e 445-A pertencentes à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Os lotes citados constituíam o antigo

aeroporto, cuja desafetação foi realizada pelo governo federal, garantindo a viabilização do Loteamento EuroGarden localizado atrás do aeroporto, com implantação dos acessos no terreno “público”. No momento, a empresa Argus Empreendimentos Imobiliários está implantando a infraestrutura viária.

De modo geral, na Lei da OUC havia contrapartida do poder público relacionada ao investimento em infraestrutura e definição do plano viário. Dos agentes do mercado, foi elaborado projeto encomendado pela Archi5 e amplamente divulgado pelas mídias locais e regionais. A partir da aprovação da OUC, a área passou de um espaço oriundo de desativação de aeroporto para um espaço dentro da cidade com amplo potencial para investimentos, inclusive definidos por ocasião do projeto EuroGarden. O espectro de especulações a colocou como área privilegiada que receberia um grande projeto urbano.

O empresário protagonista do projeto e, por intermédio da construtora Argus Empreendimentos Imobiliários, proprietário de parte da área, é também vinculado em outros negócios, o que despertou a necessidade de investigarmos sobre a utilização da terra para outros fins que diferem da implantação do projeto, pois [1] verificamos a propriedade como garantia e segurança à plataforma de negócios (TÖWS, *et al.*, 2021) e [2] a Lei Operação Urbana Consorciada foi revogada, portanto, cinco anos depois de sua aprovação. A revogação demonstra que a Lei foi utilizada para que os negócios pudessem ter o amparo e a atuação do poder público no processo de desburocratização para que a produção do espaço pudesse ser realizada.

Percebemos que, em conformidade com as demais iniciativas, os agentes estruturais promoveram projetos que alteraram significativamente o desenvolvimento da cidade, no sentido de viabilização de áreas para o mercado, cuja atuação possibilitou, efetivamente, a utilização dos investimentos e da base legal do

poder público para que ocorresse a valorização fundiária e a conexão das áreas com outras partes da cidade, via projetos de arruamentos vinculados.

Portanto, questionamos a facilidade com que as coalizões são formadas, independentemente de quem esteja no poder no Executivo, para que haja uma continuidade dos projetos e ideias dessa coalizão astuciosamente denominada de “sociedade civil organizada”, cujo foco na produção desconsidera as múltiplas possibilidades de aproveitamento dos espaços.

Os exemplos dos projetos brevemente destacados pela pesquisa, demonstram a facilidade com que os instrumentos da política urbana podem ser utilizados de forma desvirtuada. Embora o Plano Diretor tenha um papel robusto de defesa do direito à cidade, as estratégias e articulações dos agentes privados ante representações do poder público podem criar uma perversidade, legitimando suas ações via dominação das leis e do controle da participação, viabilizando a máquina de crescimento urbana e pervertendo as condições para o direito à cidade.

Considerações finais

O ponto de partida dessa reflexão foi o episódio do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá relativo à discussão sobre a facilidade de aprovação de projetos para o mercado em contraposição à maior dificuldade para viabilização de áreas para moradias populares. Ainda que tenha uma política de moradia e que ocorreu a implantação de diversas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), não existe similaridade nas decisões, pois o mercado leva uma vantagem desproporcional na velocidade e qualidade da atenção e atuação do Estado.

Trouxemos alguns exemplos de projetos que suportam essa afirmação. Maringá tem uma arrecadação bilionária e, por ser a cidade-polo de uma região metropolitana, exerce importante centralidade, inclusive de investimentos. Essa riqueza não tem rebatimento proporcional para o conjunto da população, nem em termos nominais e muito menos nas decisões que dizem respeito à espacialidade e aos ajustes regulatórios.

Embora o Plano Diretor aprovado em 2006 e que está em processo de revisão, atrasado, parece demonstrar que todos os requisitos e mecanismos de participação democrática são devidamente incorporados e executados, isso deve ser visto com cautela. A pesquisa e a experiência deixaram a sensação de que os instrumentos são pensados e formatados, em boa parte, para a viabilização econômica. Parece, sim, que a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade tem o objetivo de legitimar as ações do mercado, uma vez que a luta, os debates e os mecanismos de controle são apenas “comportas” que dosam o processo e evitam o seu transbordamento na direção de uma velocidade ainda maior nas ações de apropriação do espaço e da atenção do poder público para a reprodução ampliada do capital.

Há, efetivamente, conquistas importantes para que a atuação do mercado não ocorresse em uma velocidade à beira da loucura da razão econômica, parafraseando Harvey (2018). Mas até o uso do instrumento permitiu o rentismo, que é uma das etapas da financeirização. O desdobramento e explicação desse processo será realizado no Capítulo 05, embora já possamos antecipar que ficou mais distante o sonho por uma cidade mais justa e com equidade.

É preciso, portanto, que o controle seja realizado pelas pessoas que usam a cidade e não pelos agentes estruturais. Para isso, os espaços de participação devem ser reformulados e os instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser melhor calibrados

para que, efetivamente, uma cidade pró bem-estar possa ser pensada e viabilizada.

Referências

BREGMAN, R. (2018). **Utopia para realistas**: como construir um mundo melhor. Rio de Janeiro, Sextante.

CORDOVIL, F. C. de S. (2010). **A aventura planejada**: engenharia e urbanismo na construção de Maringá, PR 1947-1982. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – EESC/USP. São Carlos.

CORDOVIL, F. C. de S. (2018). A denúncia, ferramenta de resistência. *In: Revista Crítica Urbana, Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, v. 1, n. 3. A Coruña: Crítica Urbana, noviembre 2018. Disponível em: <http://criticaurbana.com/a-denuncia-ferramenta-de-resistencia>. Acesso em: 30 maio 2022.

FIX, M. (2001). **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo Editorial.

FIX, M. (2007). **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial.

HARVEY, D. (2018). **A loucura da razão econômica**. Marx e o Capital no século XXI. São Paulo: Boitempo.

IBGE. (2018). **Censos Demográficos**. Estimativa da população. Brasil: IBGE.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (1987). **Urban Fortunes**. California: University of California Press.

LUZ, F. (1997). **O fenômeno urbano numa zona pioneira**: Maringá. Maringá: Prefeitura do Município de Maringá.

MARINGÁ. (2018). **Lei Complementar n. 1.115**. Revoga a L. C. n. 946/2013. Maringá: Câmara Municipal.

MARINGÁ. (2013). **Lei Complementar n. 946**. Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – EuroGarden. Maringá: Câmara Municipal.

MENDES, C. M.; TÖWS, R. L. (orgs.) (2009). **Geografia Urbana e temas transversais**. Maringá: Eduem.

REVISTA CAPITAL ECONÔMICO. (2019). Parque Tecnológico de Maringá já conta com oito empresas e com a associação do setor. *In: Revista Capital Econômico*, Maringá, 1º out. 2019. Disponível em: <https://revistacapitaleconomico.com.br/parque-tecnologico-de-maringa-ja-conta-com-oito-empresas-e-com-a-associacao-do-setor/>. Acesso em: 30 maio 2022.

RODRIGUES, A. L.; SOUZA, P. R. (2018). Maringá: a ordem urbana na região metropolitana de Maringá: planejamento que produz segregação. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. (orgs.). **Metrópoles brasileiras**: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. 1. ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles. Disponível em: http://observatoriodasmetrolopes.net.br/download/metrolopes_brasileiras2018.pdf. Acesso em: 30 maio 2022.

SILVA, B. (2015). **A recente produção imobiliária no aglomerado urbano Paiçandu-Maringá-Sarandi**: novos arranjos, velha lógica. Tese, 292 f. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU-USP. São Paulo.

TÖWS, R. L. **Grandes projetos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR)**. 2015, 359 f. Tese (Doutorado em Geografia) –Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá.

TÖWS, R. L. (2020). Neoliberalismo, urbanização e reflexões sobre a pandemia. *In*: TÖWS, R. L.; ENDLICH, A. M.; MALYSZ, S. T. (orgs.). **Pandemia, espaço e tempo**: reflexões geográficas. Maringá (PR): Editora do PGE – Programa de Pós-Graduação em Geografia.

TÖWS, R. L.; MENDES, C. M. (2015). Reflexões sobre o Planejamento Estratégico na Cidade de Maringá (PR): o caso do Projeto EuroGarden. *In*: **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 33, número especial, p. 122-138.

TÖWS, R. L.; SOUZA, P. R.; RODRIGUES, A. L. (2021). Coalizões de poder, rentismo e produção capitalista do espaço: experimentos do urbanismo neoliberal em Maringá (PR). *In*: MEZA, H. (org.). **Regimes urbanos e a caracterização da dinâmica local** – Estudo de Caso. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/regimes-urbanos-e-a-caracterizacao-da-dinamica-local-estudos-de-caso/>. Acesso em: 30 maio 2022.

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

CAPÍTULO 5

**Nível de utilização de parcerias
público-privadas e operações urbanas
consorciadas em Maringá (PR)**

RICARDO LUIZ TÖWS
POLLYANA LARISSA MACHIAVELLI

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)

No Capítulo 04 tecemos considerações gerais sobre como as coalizões público-privadas viabilizam uma cidade pró-mercado via elaboração de grandes projetos urbanos e planos estratégicos de desenvolvimento. Já este capítulo aprofunda essa noção a partir de um projeto específico em que utilizaram de instrumentos do Estatuto da Cidade para alavancar uma área na cidade para os negócios.

Buscamos compreender, portanto, a produção do espaço resultante das coalizões de poder engendradas na concepção e (não) execução do projeto, com destaque para a extinta Operação Urbana Consorciada (OUC) Novo Centro Cívico-Eurogarden. Como mencionamos no Capítulo 04, a referida OUC foi aprovada em 2013 e revogada em 2018, muito embora em seu período de vigência conseguisse alcançar alguns objetivos, dentre eles a valorização fundiária e a consolidação de um plano de arruamento inerente ao projeto proposto.

Destacamos a necessidade de avaliar o processo e construímos uma paisagem social, que foi elaborada em torno das pesquisas realizadas sobre esse processo, aprofundando nas recentes estratégias, inclusive, i) de reversão de novas áreas públicas para a iniciativa privada via privatização e ii) de mapeamento do rentismo preliminarmente identificado como possibilidade de debate da financeirização.

A partir do levantamento das empresas e dos agentes envolvidos, foi possível perceber a vinculação entre os interesses da iniciativa privada, que foram, de certo modo, alavancados pela atuação no âmbito do poder público. Trouxemos a ideia de experimento neoliberal, uma vez que há alguns elementos da lógica da financeirização no processo. Em que pese, na época da vigência da Lei da Operação Urbana, não ter corrido a utilização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), evidenciamos a participação de Private Equity em grupo

econômico proprietário de parte da área onde seria implantada a OUC.

Desse modo, buscamos as conexões entre a presença, participação e intencionalidades do grupo em relação à terra. Parece que a área era uma espécie de garantia e suporte para as demais atividades do grupo econômico à frente do projeto.

A Operação Urbana Consorciada como motivo para viabilizar os negócios

Não há dúvidas de que o Estatuto da Cidade representou um avanço significativo em direção à construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Em que pese a existência de correntes e pensadores que não concordem com essa afirmação por não haver uma política consistente pensada especificamente para esse fim, é possível afirmar que o ordenamento jurídico aprovado a partir da Constituição de 1988 possa ter esse direcionamento de construção da PNDU.

O Estatuto da Cidade, portanto, regulamentou os artigos 182 e 183 da Política Urbana da denominada Constituição Cidadã, desencadeando na aprovação de instrumentos direcionados à viabilização do direito à cidade. Instrumentos como preempção, participação democrática, outorga onerosa, usucapião, IPTU Progressivo e diversos outros demonstraram que, se efetivamente contemplados nos Planos Diretores municipais, tinham a intencionalidade de viabilizar direitos ou conter eventuais abusos por parte do mercado, em especial, do mercado imobiliário.

Embora diversos estudos demonstraram práticas efetivas na direção do direito à cidade, é preciso fazer coro aos pesquisadores que tecem críticas consistentes ao instrumento da Operação Urbana Consorciada, pois acaba, muitas vezes, sendo um instrumento direcionado para a realização de parcerias

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)

público-privadas, criação de certificados para captar recursos e investimentos via plataformas de investimentos, direcionada para grandes obras de infraestrutura e melhorias, mas não sem o fomento do Estado.

Parcerias público-privadas e convênios entre o poder público e a iniciativa privada não devem ser demonizadas quando ocorrem benefícios mútuos. Porém, o que temos visto é uma utilização do instrumento para que áreas dentro da cidade possam ser transformadas, gerando valorização fundiária e imobiliária. A valorização até poderia ser boa, se ocorresse a reversão para o público, no sentido de equilíbrio, no entanto, o que vemos é a lógica do mercado em todo o espectro de sua atuação: socialização dos riscos e custos e concentração dos lucros e benefícios.

Em Maringá (PR), após diversos estudos, até exaustivos, para compreender como conceberam e pensaram na única vez que esse instrumento da OUC foi utilizado, chegamos a conclusões parecidas, cuja materialidade esclarece cada vez mais essa concentração dos benefícios.

No Capítulo 04 afirmamos que é preciso analisar com cautela a execução de cada um dos instrumentos do Plano Diretor. Até a participação democrática pode ser questionada pela formatação, composição e capacidade de controle, uma vez que parece haver uma tentativa de legitimar as ações do mercado utilizando-se para isso do fluxo correto das leis e sua utilização para o desenvolvimento da cidade dos negócios.

Com outras palavras para melhor exemplificar a ideia, ao analisar o Plano Diretor de Maringá é possível certificar de que todos os instrumentos estão muito bem descritos, na forma da lei, para garantir que todas as ações sejam tomadas respeitando todo o espectro de direitos. Embora pareça ser modelo de gestão e controle, as coalizões que foram formadas ao longo do tempo

fazem com que os espaços de decisão sejam ocupados apenas por representações alinhadas, eliminando ou dificultando, ao máximo, o campo de lutas, as disputas, contestações ou reversões das intencionalidades.

Ou seja, existe a luta, como, por exemplo, a atuação do próprio Observatório das Metrópoles, que desempenha o seu papel, porém, como vemos, até quando o Observatório fez uma denúncia sobre contradições na Lei e no projeto, ela pode ser utilizada para que os rumos do próprio mercado e das intenções da coalizão fossem corrigidos na direção desse desenvolvimento.

Vejamos o estudo de caso: a única Operação Urbana Consorciada foi aprovada rapidamente, sem muita contestação, transformando a principal área da cidade, em termos de vazio urbano, em um espaço de grande especulação, conectando-a com o restante da cidade a partir dessa iniciativa.

A área, resultante da desativação de um aeroporto, teve sua área pública, naquele momento, vinculada à OUC para que um único projeto envolvesse a área privada e a área pública, em uma espécie de parceria público-privada atípica. Um projeto foi elaborado pela Archi5, a partir da solicitação da Associação Comercial da Cidade (ACIM), e foi amplamente divulgado como possibilidade de incorporar toda a infraestrutura institucional do poder público, conectando-a com edificações de um bairro de classe alta.

Importante destacar que o grupo político que participou da criação da ACIM resultou no grupo político mais perene em termos de participação na política de Maringá. Nas eleições de 1972, segundo Gini (2008), os maringenses elegeram um político que tinha profundas raízes com a Associação Comercial e Industrial de Maringá (ACIM). “Silvio Magalhães Barros, empresário do ramo de revenda de veículos, eleito pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com 29.218 votos, era conselheiro da entidade desde 1957 e genro de um de seus fundadores, o empresário

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)

Odwaldo Bueno Neto, que foi presidente da ACIM em 1958” (GINI, 2008, p. 39).

A despeito de não considerarmos o início da ACIM, que pode ser apreendida no trabalho de Sérgio Gini, essa organização foi criada a partir de e com grande influência no meio político da cidade, catapultando ao poder municipal um de seus líderes. O fato curioso é que dez anos depois, nas eleições de 1982, foi eleito Said Ferreira, que também fazia parte do quadro da Associação Comercial. Em 1992 Said voltaria à prefeitura e, 11 anos depois, em 2004, outro candidato saído da Associação Comercial, segundo Gini (2008), Silvio Magalhães Barros II⁷, foi eleito em segundo turno.

Nesse processo de articulação entre a ACIM e o poder público é importante destacar que diversos discursos demonstravam a necessidade de se pensar um plano estratégico para a cidade que estivesse “descolado” do poder público e que eventuais eleições de prefeitos que destoavam dos interesses da entidade não interferissem no processo de planejamento da cidade. Com outras palavras, precisavam diminuir consideravelmente o risco de uma oposição aos projetos da cidade. Nesse contexto, criaram, na década de 1990, o movimento “Repensando Maringá”, com o propósito de pensar a cidade para 2020, criando o documento “Maringá 2020”. Naquela ocasião também foi criado o Conselho de Desenvolvimento de Maringá (CODEM) com fortes articulações com a ACIM e com o poder público municipal. Importante destacar que esse documento foi rediscutido posteriormente e, em seu lugar, foi divulgado o documento “Maringá 2030”, mais robusto e com as ideias de projetos mais evidentes. Em 2011,

⁷ Destacamos a utilização dos algarismos romanos, em clara alusão à manutenção familiar no poder. Trouxemos do modo como foi utilizado durante os dois mandatos do referido prefeito, para demonstrar como a estratégia de manutenção familiar faz parte do cotidiano da cidade e região.

o Projeto EuroGarden já estava programado no documento de planejamento.

Quando Edson Cardoso (que ocupou funções importantes no âmbito das Secretarias de Planejamento e Urbanismo e mais tarde foi o presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá) conversou com Nogaroli (proprietário da parte privada da área que fazia parte do aeroporto que foi desativado) para pensar um projeto para a área, quem estava no governo era justamente o grupo político da família Barros, uma vez que Silvio Magalhães Barros foi reeleito (mandatos de 2004 a 2008 e 2008 a 2012) e, na sequência, seu vice, Carlos Roberto Pupin, foi eleito e assumiu em 2013. Ou seja, se mesmo que o governo fosse oposição ao respectivo planejamento, já demonstravam a intencionalidade de seguir o plano; com a combinação perfeita entre a “sociedade civil organizada” e o poder público, a ideia foi colocada em prática.

A partir das conexões estabelecidas, o grupo encomendou um projeto para a Archi5, empresa francesa e, a partir disso, passou a divulgar o Projeto Novo Centro Cívico-EuroGarden. A empresa que realizou a divulgação foi a Argus Empreendimentos Imobiliários, vinculada ao grupo econômico que propôs a OUC. A proposta foi aprovada na Câmara de Vereadores, mudando as configurações da área em termos de legislação urbanística e valorização imobiliária (TÖWS, 2015).

Além do planejamento estratégico em torno dos documentos “Maringá 2020” e “Maringá 2030”, destacados, houve outra articulação dos agentes vinculados à entidade para a organização de um outro plano, denominado “Masterplan ou Maringá 2047”. A primeira parte desse documento elabora o perfil socioeconômico e define as áreas de desenvolvimento da cidade para os próximos anos, sendo que o “2047” faz referência ao seu centenário. Para elaboração, a empresa contratada foi a Price Whaterhouse Coopers

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)

(PwC) e a conexão foi realizada por Wilson Yabiku, também vinculado à ACIM. Portanto, a Consultoria Price Waterhouse Coopers (PwC) foi contratada a um custo de cerca de 1 milhão de reais, pela Associação Comercial de Maringá (ACIM) e pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM), com a finalidade de elaborar o “Plano Estratégico Socioeconômico para a Cidade de Maringá”, sob a coordenação de Jerri Ribeiro, sócio da PwC Brasil e responsável pelo estudo, envolvendo dez consultores da PwC, incluindo o líder global de governo e setor público da PwC e especialista em cidades, Hazem Galal.

O diagnóstico levou à escolha de quatro “setores-chave” para o desenvolvimento da cidade: Educação, Saúde, Desenvolvimento de Sistemas e Intermediação Financeira. Segundo o CODEM, esse estudo compõe “um grande projeto de visão de futuro e planejamento estratégico de longo prazo” que se materializa no “Masterplan Metrópole de Maringá – Plano Socioeconômico” (CODEM, s/d).

O destaque para a consultoria é fundamental, pois, além da tentativa dos atores em controlar o planejamento e o desenvolvimento da cidade por meio de planos estratégicos, há uma coincidência entre as áreas estratégicas retiradas do estudo realizado com as áreas estratégicas estipuladas pela Private Equity Actis, fundo que investiu em um dos grupos dos agentes em 2007, a Companhia Sulamericana de Distribuição (CSD), também presidida por Nogaroli.

Foi realizada uma grande divulgação do projeto, que culminou na alteração da legislação urbanística do entorno, atraindo investimentos para a verticalização. A área passou a ser pensada como uma nova cidade a ser desenvolvida e os moradores do entorno passaram a ver como possibilidades de investimentos ou de valorização de suas propriedades. No entanto, o processo foi questionado e, em 2018, a OUC foi revogada.

A despeito de todas as mídias, de todos os encartes e de todos os documentos elaborados que trouxeram o EuroGarden como verdade (BATTISTAM, 2020), em 2018 o projeto voltou a ser discutido na Câmara de Vereadores de Maringá e a Lei da OUC foi revogada (Lei Complementar N.º 1.115/2018). Os motivos para a revogação, justificados até agora, foram dois: o primeiro se refere à ação pública questionando o desvirtuamento da utilização do instrumento da Operação Urbana Consorciada (CORDOVIL, 2018), e o segundo, por não ter mais interesse dos agentes envolvidos em realizar o projeto.

No entanto, no balanço de cinco anos de OUC em vigência, além do rentismo viabilizado e vinculação do capital financeiro internacional no grupo empresarial que elaborou o projeto, houve ampla valorização da área e do entorno, além de elaboração do arruamento aprovado, o que significa que não precisou de CEPAC para que ocorresse a atração de investimentos. Além disso, com a mudança de foco ocorreu a ampla divulgação, investimentos e início da abertura de área para construção do Hospital da Criança de Maringá em parte da área que era destinada à OUC, equipamento esse que entrou na lógica do voto, uma vez que foi promovida por grupo político maringaense, já citado, que tinha a pretensão de se perpetuar no poder. Deu certo.

Por fim, parte da área que pertencia à União está em processo de venda dos lotes (privatização) depois que a infraestrutura viária e a atração desse grande equipamento (Hospital da Criança) já tenha sido realizada.

Novas investigações estão identificando que, além do rentismo realizado, cujo detalhamento do processo pode ser estudado em Töws (*et al.*, 2021), o grupo econômico (CSD) que detém a maior parte da área do projeto recentemente entrou com pedido de Initial Public Offering (IPO - oferta pública) na Bolsa

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas Consorciadas em Maringá (PR)

de Valores, além do desdobramento para novos instrumentos de investimento e securitização (FIIs e CRIs) que estão sendo investigados e levantados no decorrer da pesquisa, demonstrando que, desde o início do processo, a OUC fazia parte de um grande experimento neoliberal em Maringá na direção da financeirização do processo.

Considerações finais

Identificamos, efetivamente, que a OUC foi utilizada para fins de atração do olhar do poder público para uma área, não no sentido de investimentos para a população, mas para a conexão de uma área pública com uma área privada, conectando-a via absorção do arruamento de um projeto aprovado via Lei da OUC. Ou seja, uma grande área, pública, que poderia ser aproveitada para a quitação do déficit habitacional no município, ou ainda, que poderia absorver uma estrutura institucional, como uma universidade, por exemplo⁸.

Portanto, a área, a partir da utilização do instrumento previsto no Estatuto da Cidade, foi revertida para os negócios, ou seja, muitos propósitos e interesses pensados na origem acabaram sendo alcançados, embora a OUC tenha sido revogada em 2018. Conforme demonstramos, não foi necessário que o projeto elaborado pela Archi5 saísse do papel para que diversas estratégias de extração de renda e valorização pudessem ocorrer, incorporando a área, inclusive, na lógica do voto (com a estratégia de construção do Hospital da Criança, também destacado).

A propriedade da terra alavancou e colocou em evidência diversos negócios ligados ao grupo empresarial que tinha a nítida

⁸ Como é o caso do aeroporto desativado de Rondonópolis (MT), com a instalação da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT).

intenção de atrair o capital financeiro internacional. Se o mesmo não foi atraído em um primeiro momento como investimentos para a realização do projeto, teve como estratégia investimentos no setor produtivo do grupo, o que viabilizou lucratividade e ampliação nas participações. De qualquer modo, ocorreu uma espécie de experimento neoliberal a partir de específicas estratégias de atuação e de investimento, que merecem ser mais estudadas e aprofundadas.

Em relação às coalizões de poder, verificamos alguns traços de perenidade, em que houve continuidade e permanência de grupos de poder político, o que permite o debate sobre o poder sistêmico, porque duradouro e com forte correlação com os grupos econômicos. Além desse poder político, identificado principalmente na família Barros, cuja interferência perpassou pelo EuroGarden e mais recentemente pelo Hospital da Criança, identificamos coalizões duradouras em torno da entidade e conselho. Desde a década de 1990, esse grupo tem se fortalecido na oferta de um planejamento estratégico que se legitimou de diversas formas, inclusive com a contratação de consultorias internacionais para a inserção de seus projetos em portfólio de ações e estratégias. Por outro lado, apesar de não desenvolvida de forma abissal, as resistências, sobretudo da academia via formalização jurídica, a despeito de não permitir a total inércia, têm demonstrado alguma interferência nas ações e interesses no seio da(s) coalizão(ões).

Referências

BATTISTAM, M. (2020). **Ação virtual na cidade real: o marketing urbano e seu impacto na (re)produção do espaço urbano – o caso Eurogarden.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Maringá/Londrina, Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UEM/UEL, 237f.

capítulo 5 | Nível de utilização de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas em Maringá (PR)

CODEM. (S/D). **Masterplan Metrópole Maringá 2047**. Maringá. Disponível em: <https://www.codem.org.br/maringa-2047>.

CORDOVIL, F. C. de S. (2018). A denúncia, ferramenta de resistência. In: **Revista Crítica Urbana**, Revista de Estudios Urbanos y Territoriales, vol. 1, n. 3. A Coruña: Crítica Urbana. Disponível em: <http://criticaurbana.com/a-denuncia-ferramenta-de-resistencia>. Acesso em: 30 maio 2022.

GINI, S. (2008). **Repensando...** A construção da hegemonia empresarial nos 10 anos que mudaram Maringá (1994-2004). Maringá: Regente.

MARINGÁ. (2018). **Lei Complementar n. 1.115**. Revoga a L. C. n. 946/2013. Maringá: Câmara Municipal.

MARINGÁ. (2018). **Lei Complementar n. 946**. Operação Urbana Consorciada Novo Centro Cívico – EuroGarden. Maringá: Câmara Municipal.

TÖWS, R. L. (2015). **Grandes projetos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR)**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Maringá (UEM), 359f. Maringá.

CAPÍTULO 6

**Estrutura produtiva e nível
de autonomia fiscal
na Região Metropolitana de Maringá**

MARINA SILVA DA CUNHA

Introdução

A reforma urbana e o direito à cidade constituem-se em temas fundamentais para o desenvolvimento nacional, notadamente em um país com mais de 85% da população urbana, conforme dados do último Censo Demográfico de 2010. Com isso, a demanda por bens e serviços básicos nos centros urbanos é alta, especialmente nas periferias, que são atendidas frequentemente de forma tardia.

Nesse contexto, a arrecadação fiscal proveniente das atividades econômicas permite ao gestor público realizar os gastos e promover maior bem-estar social. Com relação aos municípios, segundo Suzart *et al.* (2018), a promulgação da Constituição de 1988 estabeleceu mais autonomia política e administrativa para os entes subnacionais e mais relevância na oferta de bens e serviços públicos. Assim, as transferências intergovernamentais surgiram como uma maneira de o governo central equilibrar as condições econômicas, notadamente dos entes com menor capacidade econômica. Enquanto os municípios menores são mais dependentes dessas transferências, os maiores têm maior autonomia.

Portanto, além das transferências, a maior arrecadação fiscal obtida das atividades econômicas, como a produção de bens e serviços, permite maior autonomia fiscal para que os governos possam implementar políticas sociais que promovam mais equidade e justiça social. Nesse contexto, o objetivo deste capítulo é caracterizar a estrutura produtiva e a gestão fiscal da Região Metropolitana de Maringá, considerando também seus 26 municípios, especialmente o município de Maringá, que é seu polo.

Assim, as políticas públicas têm papel central no enfrentamento das desigualdades sociais. Por sua vez, são os governos que fazem as escolhas ou a definição dessas ações;

governos que, por sua vez, são eleitos pela sociedade, que considera as prioridades de cada candidato. Nesse sentido, os indivíduos revelam indiretamente não só os bens e serviços prioritários, mas também a sua disposição em contribuir com sua oferta através dos impostos. Portanto, o sistema eleitoral se constitui em um substituto do sistema de mercado ao revelar indiretamente as escolhas da sociedade (GIAMBIAGI; ALEM, 2016).

Nos Estados Unidos, com a mudança de governo, foi lançado um plano de retomada da economia com a recessão da pandemia de Covid-19 com foco na política fiscal, com ações tais como a transferência de renda e desoneração tributária às famílias mais pobres, investimentos em infraestrutura e inovação, gastos com a economia dos cuidados, saúde, educação e na transição para fontes sustentáveis de energia. Portanto, o Estado atuaria estabelecendo um teto para a acumulação de riqueza e um piso para sua ausência, ou seja, para a pobreza (CARVALHO; BARBOSA, 2021).

O Brasil, que já estava sofrendo com os efeitos das crises política e econômica desde meados da década de 2010, teve queda de 4,1% no PIB em 2020 com a crise sanitária, a pior variação em 24 anos. De fato, no ano anterior à pandemia, ao final de 2019, o PIB brasileiro encontrava-se abaixo do observado em 2014. Por outro lado, os indicadores sociais que também já vinham apresentando retrocesso tiveram o quadro agravado. Assim, há importantes desafios para a retomada da economia, com maior inclusão social, especialmente para as economias locais, que ganharam maior protagonismo com a pandemia de saúde.

Além dessa introdução, este capítulo está dividido em mais três seções. Na próxima seção, discute-se a configuração da economia metropolitana nas duas primeiras décadas do século XXI, bem como a distribuição setorial e espacial das

atividades produtivas, em que se argumentou que a região segue uma trajetória tradicional de desenvolvimento, atualmente baseada no terceiro setor da economia. Na seção seguinte, são abordados a gestão fiscal e o grau de autonomia fiscal que, além da receita própria oriunda das atividades econômicas, depende das transferências constitucionais e voluntárias de outros entes. Por fim, nas considerações finais, são destacadas as principais evidências apresentadas.

Estrutura produtiva da Região Metropolitana de Maringá no início do século XXI: do crescimento à estagnação econômica

A Região Metropolitana de Maringá, assim como a economia brasileira, apresentou um melhor desempenho na primeira década do século XXI até meados da segunda década, quando passou a apresentar estabilidade na sua atividade econômica. Esse comportamento pode ser observado na Tabela 1 e no Gráfico 1, que buscam caracterizar a estrutura produtiva da RMM considerando o valor adicionado municipal de 2002 até 2019⁹.

Verifica-se que o ritmo de crescimento econômico da RMM é similar ao observado no Estado do Paraná. Após um período de crescimento econômico desde o início dos anos 2000, a partir de meados da década de 2010, todas as localidades passaram a representar uma persistente estabilidade, revelada a partir da observação do comportamento do valor adicionado a preços de 2019, descontada a perda da inflação. Portanto, a RMM não foi preservada da crise econômica brasileira da década de 2010.

Considerando os setores da economia, apesar de se constituir em um importante estado produtor de grãos, a agropecuária

⁹O valor adicionado foi disponibilizado pelo IPARDES, cujos dados foram corrigidos considerando o deflator implícito do produto do IBGE com base em 2019.

capítulo 6 | Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá

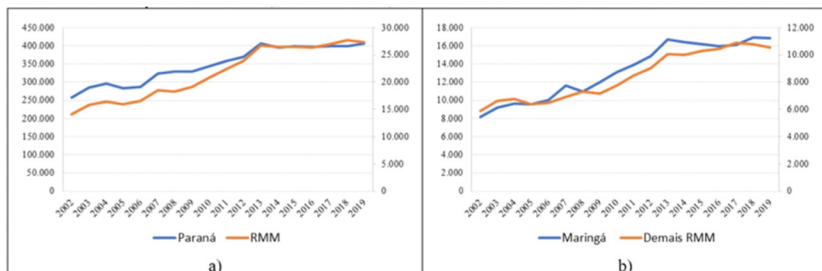
representou apenas 8,6% do valor adicionado do Estado do Paraná no ano de 2019, conforme a Gráfico 1. Na RMM, esse percentual não foi muito alto também, igual a 6%. Por sua vez, em Maringá, esse setor foi menor que 1% e, nos demais municípios, representou 15%, em média.

Na literatura econômica tradicional, as transformações na estrutura produtiva de uma sociedade teriam como base inicialmente o meio rural ou seu setor primário. Posteriormente, com o avanço das atividades industriais, o setor secundário assumiria o papel de indutor do desenvolvimento econômico, atraindo capital e mão de obra provenientes do meio rural. Por fim, o progresso econômico difundir-se-ia para o setor de serviços ou setor terciário da economia, que absorveria a mão de obra excedente.

Localidade	2002	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2019
Paraná	258.159	283.188	343.363	407.332	395.325	398.671	396.673	405.629
RMM	14.076	15.949	20.877	26.772	26.434	26.501	26.356	27.402
Maringá	8.186	9.575	13.119	16.711	16.423	16.194	15.932	16.843
Demais RMM	5.890	6.375	7.758	10.062	10.011	10.308	10.425	10.559

Fonte: Dados básicos do Iparides.

Tabela 1 - Valor adicionado a preços de 2019, Paraná, RMM, Maringá e demais municípios da RMM, R\$ Milhões, 2002-2019.



Fonte: Iparides (2022). No segundo eixo estão a RMM em a) e Demais RMM em b).

Gráfico 1 - Valor adicionado a preços básicos (2019=100), Paraná, RMM, Maringá e demais municípios da RMM, R\$ Milhões, 2002-2019.

Destaca-se a importância do dinamismo da indústria para a inovação e competitividade dos demais setores, apesar de representar menor proporção do produto e do emprego. Por sua vez, Kon (2004) ressalta a importância do setor de serviços não só na absorção de empregos de baixa qualificação, mas também naqueles de alta tecnologia, como de comunicação, informática, conhecimento e financeiro.

De fato, o setor de comércio e serviços constitui-se no mais relevante para a geração de valor adicionado nas diversas localidades do país, contribuindo com 52% no Paraná, 60,1% na RMM, 69% em Maringá e, em média, 48% nos demais municípios da RMM. A indústria contribui com 26% no valor adicionado do Paraná e em torno de 18% na RMM, em Maringá e nos demais municípios. Por fim, a administração pública contribui com o restante, com 11,9% em Maringá e 18% nos demais municípios.

Ao longo dos anos analisados, Maringá, o município-polo, gerou cerca de 60% do valor adicionado da RMM, superando um pouco esse valor no início da década de 2010 e atingindo 61% em 2019. Neste último ano, o segundo município em valor adicionado é Sarandi (6%), seguido por Mandaguari e Marialva (5%), Paiçandu e Cambira (3%) e Astorga e Jandaia do Sul (2%); já os demais contribuíram com proporções ainda menores. Portanto, há uma concentração econômica alta em Maringá, com relativa estabilidade nas duas primeiras décadas deste século.

A atividade econômica na RMM produz e reproduz diferenças importantes. A maior parcela do valor adicionado de Maringá é explicada apenas em parte pelo seu tamanho populacional, uma vez que, enquanto a população estimada da RMM era de 833.429 em 2019, segundo o IPARDES, o município, por sua vez, tinha cerca de 52% desse total. Assim, quando se considera o PIB *per capita* de Maringá em 2019, ele ficava em R\$ 45.583,00. Esse valor só foi superado por São Jorge do Ivaí, que atingiu R\$ 47.037,00

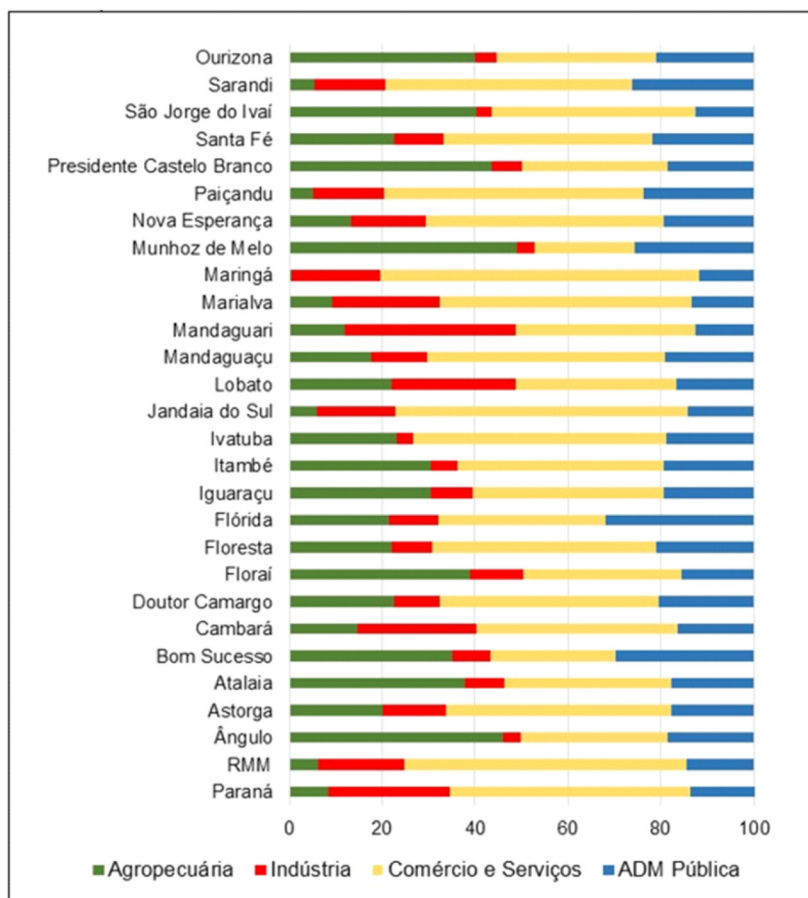
com uma população estimada de 5.666 e no qual ainda a atividade agropecuária se destaca, conforme a Figura 1.

Por outro lado, Sarandi, o segundo município mais populoso da região, com uma população estimada em 95.533 no ano de 2019, segundo o IPARDES, tinha um PIB *per capita* de apenas R\$ 17.895,00, atrás apenas do município de Bom Sucesso, município de pequeno porte na região metropolitana, que atingiu R\$16.931,00. Outro município vizinho de Maringá, Paiçandu, tem o terceiro PIB *per capita*, igual a R\$ 20.062,00. Portanto, verifica-se que há uma diferença importante no valor do PIB *per capita* entre os municípios da RMM, cujo menor valor representa apenas cerca de 35% do maior valor.

No ano de 2019, o PIB *per capita* do Brasil, segundo o IBGE, ficou em R\$ 34.533,00. Considerando os 26 municípios da RMM, apenas dez deles apresentaram um valor superior a essa média nacional. Por sua vez, a média alcançada no Paraná foi igual a R\$ 40.789,00; já na RMM, apenas São Jorge do Ivaí, Maringá, Mandaguari e Marialva superaram esse valor.

Essa diferença significativa no valor do PIB *per capita* entre Maringá e os municípios vizinhos, Sarandi e Paiçandu, justifica-se pelo fato observado por Tonella (2015) de que esses municípios se constituem no lugar de residência de uma parcela importante da população trabalhadora de Maringá. Dessa forma, a produção de bens e serviços ocorre em um município, embora a demanda por infraestrutura e serviços básicos incida em outro.

capítulo 6 | Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá



Fonte: Dados básicos do IPARDES.

Figura 1 - Composição do valor adicionado setorial, Paraná, RMM e municípios da RMM, 2019.

Destaca-se para a economia da RMM a sua articulação com o exterior e a posição estratégica territorialmente de Maringá, em que o transporte ferroviário assume papel importante para o escoamento da safra regional de soja para a exportação no Porto de Paranaguá. A ferrovia, sob a concessão da América Latina Logística (ALL) desde 1997, foi inaugurada em Maringá em 1954, sete anos após a fundação da cidade. De fato, Maringá tem se

destacado entre as cidades que mais exportam no país. Há também um esforço para a ampliação do modal aéreo, e o aeroporto local passou por melhorias em 2021, passando a ter capacidade para receber aeronaves com maior capacidade de carga.

No setor de serviços de saúde destaca-se o Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (CISAMUSEP), com os municípios da 15ª Regional de Saúde do Paraná, que entrou em operação em 2002 e busca fazer a gestão de consultas e procedimentos, especialmente os especializados¹⁰. No setor de serviços educacionais Maringá atrai diversos estudantes universitários devido à Universidade Estadual de Maringá e outras instituições particulares, o que estimula diversos serviços correlatos, como o imobiliário. Adicionalmente, o município também tem se destacado como polo tecnológico desde o início década de 2000, conforme aponta o estudo do IPARDES (2006), que indica fragilidades e potencialidades para o arranjo produtivo local de *software*.

De 2002 para 2014, o setor agropecuário foi o que mais perdeu em valor adicionado, de 10,8% para 6,6%, seguido pela administração pública (de 15,5% para 14,0%) e a indústria (20,9% para 20,5%). Por outro lado, o setor comércio e serviços (de 52,8% para 58,8%) foi o único que apresentou crescimento. Por sua vez, de 2014 para 2019, foi a indústria o setor que mais perdeu na composição do valor adicionado, atingindo 18,4% em 2019; a agropecuária também perdeu um pouco na sua participação (6,2%). Já o setor de comércio e serviços (60,7%) teve o maior crescimento, acompanhado da administração pública (14,43%).

Assim, verifica-se que a crise da década de 2010 aprofunda o processo de desindustrialização da RMM, associado à redução da

¹⁰ A AMUSEP é formada por 30 municípios, mas não inclui Bom Sucesso, Cambira e Jandaia do Sul, que estão na Região Metropolitana de Maringá.

participação da agropecuária e ampliação do setor de comércio e serviços no valor adicionado da região. Esse período de relativa estagnação da atividade econômica não contribui para a ampliação do bem-estar social, pois, em períodos recessivos é mais difícil a execução e expansão de políticas públicas sociais pelos governos, quando são mais relevantes para os mais vulneráveis. Já o primeiro ano da pandemia de Covid-19 agravou um pouco mais esse quadro na RMM, com redução em média do desempenho fiscal, como veremos a seguir.

Gestão fiscal na Região Metropolitana de Maringá

O crescimento econômico favorece o desenvolvimento econômico, com maiores recursos para a ampliação das políticas públicas obtidos por meio de arrecadação própria ou transferências. Por sua vez, uma gestão equilibrada das contas públicas permite aos entes da Federação, União, estados e municípios exercerem de forma mais consistente suas funções básicas, ou seja, alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa trata do fornecimento dos bens públicos, que são aqueles cujo consumo por um indivíduo não prejudica o consumo pelos demais integrantes da sociedade. A função distributiva relaciona-se à distribuição dos fatores de produção e serviços considerada justa pela sociedade, como a imposição de alíquotas mais altas a bens considerados de luxo e mais baixas para bens de primeira necessidade. Já a função estabilizadora busca assegurar o nível de emprego e dos preços, promovendo crescimento econômico.

Na Região Metropolitana de Maringá podemos observar diferenças substanciais nas contas públicas entre os municípios, conforme a Tabela 2, que traz informações de 2019 e de 2020 do

Índice Firjan de Gestão Fiscal¹¹. De maneira geral, pode-se dizer que os municípios da RMM apresentaram uma pequena queda no seu quadro fiscal, em média de 0,607 para 0,594. Destaca-se a importância da estrutura econômica para o desempenho fiscal, em que os dois municípios que atingiram um nível excelente na gestão fiscal em 2020 apresentaram um dos maiores níveis de PIB *per capita*, conforme observado na seção anterior.

No Brasil, em média, o Índice Firjan apresentou elevação de 0,4837 para 0,5456 em 2020, o melhor nível desde 2013, quando atingiu 0,4614. Entre as justificativas para essa melhoria no país estaria a pandemia da COVID-19, que propiciou maior distribuição de recursos e a redução de obrigações financeiras (FIRJAN, 2022).

Com relação ao índice geral, em 2019 apenas dois municípios (Bom Sucesso e Paiçandu) ficaram com valores abaixo de 0,4, o que indica uma gestão crítica; já em 2020, apenas Florida ficou nessa situação. Por outro lado, dois municípios obtiveram um desempenho considerado excelente em 2019 (Jandaia do Sul e São Jorge do Ivaí) e também em 2020 (São Jorge do Ivaí e Maringá).

O município ainda pode ser classificado como boa gestão quando tem resultados entre 0,6 e 0,8 ponto, e gestão em dificuldade para valores entre 0,4 e 0,6 ponto. De 2019 para 2020 aumentou o número de municípios com gestão com dificuldade, de 9 para 14, já o número daqueles com boa gestão reduziu de 12 para 8.

¹¹ O Índice Firjan de Gestão Fiscal é construído a partir de informações disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

capítulo 6 | Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá

Município	2019					2020				
	Geral	Auto-nomia	Gastos Pessoal	Liquidez	Investimento	Geral	Auto-nomia	Gastos Pessoal	Liquidez	Investimento
Ângulo	0,4711	0,3803	0,4212	0,5564	0,5265	0,4603	0,0377	0,3596	0,5923	0,8516
Astorga	0,6182	1,0000	0,5625	0,5821	0,3284	0,6404	1,0000	0,6343	0,8286	0,0988
Atalaia	0,6000	0,2084	0,4074	1,0000	0,7839	0,5775	0,1320	0,5194	0,6586	1,0000
Bom Sucesso	0,3064	0,4885	0,5191	0,0000	0,2180	0,4323	0,3173	0,5925	0,0000	0,8193
Cambira	0,4684	0,4593	0,3391	0,6934	0,3819	0,5377	0,1652	0,2199	0,7657	1,0000
Dr. Camargo	0,4671	0,0000	0,4409	0,5693	0,8582	0,4682	0,0000	0,3436	0,8848	0,6443
Floraí	0,5783	0,3810	0,6365	0,4804	0,8154	0,5644	0,2688	0,5488	0,7370	0,7029
Floresta	0,7891	0,8152	0,4225	0,9188	1,0000	0,7866	0,8592	0,6066	0,6808	1,0000
Flórida	0,5799	0,2721	0,4665	0,7146	0,8665	0,2586	0,0786	0,0000	0,5539	0,4018
Iguaraçu	0,5518	0,6820	0,2432	0,5086	0,7734	0,5265	0,7278	0,2303	0,5816	0,5661
Itambê	0,5475	0,2014	0,4617	0,7484	0,7786	0,5957	0,2154	0,5768	0,8198	0,7708
Ivatuba	0,4977	0,0000	0,6397	0,6443	0,7067	0,4226	0,0438	0,4727	0,8006	0,3732
Jandaia Sul	0,8102	0,9117	0,6800	1,0000	0,6491	0,7171	0,7282	0,6271	1,0000	0,5131
Lobato	0,6081	0,6582	0,2954	1,0000	0,4787	0,5689	0,5786	0,3408	1,0000	0,3562
Mandaguaçu	0,7546	0,6662	0,6711	1,0000	0,6809	0,5345	0,4683	0,4290	1,0000	0,2409
Mandaguari	0,6735	1,0000	0,4878	0,8499	0,3565	0,6885	1,0000	0,4795	1,0000	0,2743
Mariaiva	0,6327	0,5756	1,0000	0,4931	0,4620	-	-	-	-	-
Maringá	0,7245	1,0000	0,7236	0,7912	0,3830	0,8362	1,0000	0,8085	0,9254	0,6111
M. de Melo	0,7945	0,3997	0,9528	1,0000	0,8255	0,7145	0,4901	0,9085	0,7055	0,7537
N. Esperança	0,6143	0,9075	0,4240	0,5104	0,6152	0,6601	0,8396	0,5179	0,6757	0,6073
Ourizona	0,5883	0,2259	0,6355	1,0000	0,4917	0,5317	0,1766	0,4885	1,0000	0,4619
Paiçandu	0,3252	0,5144	0,4336	0,0000	0,3529	0,5340	0,5155	0,2362	0,6629	0,7215
Pres. C.B.	0,4908	0,2091	0,3523	0,8708	0,5309	0,5486	0,1782	0,5449	0,8685	0,6029
Santa Fé	0,6869	0,6475	1,0000	0,7754	0,3247	0,7205	0,6482	0,7906	0,8416	0,6015
São Jorge Iva	0,8945	0,7442	0,9396	0,8942	1,0000	0,8674	0,9079	1,0000	0,5619	1,0000
Sarandi	0,7180	0,8657	0,7015	0,7503	0,5545	0,6507	0,9465	0,5137	0,8356	0,3071
Média	0,6063	0,4239	0,7333	0,6039	0,6643	0,5630	0,4933	0,5000	0,5579	0,7009
Máximo	0,8945	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	0,8674	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Mínimo	0,4711	0,3803	0,4212	0,5564	0,5265	0,4603	0,0377	0,3596	0,5923	0,3071

Fonte: FIRJAN.

Tabela 2 - Desempenho fiscal dos municípios da RMM, Índice Firjan, 2019 e 2020.

Por sua vez, esse índice é composto por quatro indicadores. O primeiro deles é o de autonomia, que verifica se as receitas do município são suficientes para custear a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da prefeitura. Apesar da melhoria, em média a RMM ainda tem um nível considerado como boa gestão, destacando-se os municípios Doutor Camargo e Ângulo, com o indicador de autonomia igual e próximo de zero, respectivamente.

Por outro lado, os municípios de Maringá, Mandaguari e Astorga mantiveram o maior nível nesse indicador em 2020.

O indicador que teve a maior queda no desempenho de 2019 para 2020 foi o de gastos com pessoal, que mostra a proporção dos gastos com o funcionalismo público em relação ao total da Receita Corrente Líquida, que tem valor máximo quando essa proporção é menor do que 45%.

Outro indicador que tem redução, embora menor, é o de liquidez, que representa a relação do montante que as prefeituras estão postergando em relação aos pagamentos das despesas, como restos a pagar, para o exercício seguinte sem a devida cobertura de caixa. Por outro lado, o indicador de investimento, que mensura a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos e que assume valor máximo quando essa parcela é maior do que 12%, melhorou entre 2019 e 2020.

Assim, considerando o Índice Firjan de Gestão Fiscal, Maringá tem o segundo melhor desempenho na RMM, em que apenas dois municípios estiveram com nível de excelência em 2020. Por outro lado, houve também municípios na RMM em pior situação, como Flórida, com uma gestão crítica. Mais especificamente, no indicador de autonomia, apenas Maringá, Mandaguari e Astorga atingiram o nível mais alto, enquanto houve outros 11 municípios com valores que indicam uma situação crítica.

O desempenho econômico e fiscal pode estar associado a melhores condições socioeconômicas e ampliação do direito à cidade, especialmente aos mais vulneráveis. Como exemplo, podem ser citados os municípios de São Jorge do Ivaí e Maringá, que se destacaram na estrutura produtiva, conforme a seção anterior, e também na gestão fiscal. Por sua vez, esses dois municípios também estavam entre os 100 municípios com as melhores condições no Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) (RIBEIRO; RIBEIRO, 2016)¹².

¹² Maringá, com IBEU de 0,924 (28°), e São Jorge do Ivaí, com IBEU de 0,913 (97°).

Adicionalmente, ainda é importante ressaltar que o melhor desempenho fiscal não representa contração fiscal e menores despesas públicas, especialmente para a parcela da população mais atingida com os efeitos da pandemia. Essas políticas podem contribuir para a retomada da economia e redução das desigualdades sociais. Portanto, crescimento econômico, gestão fiscal e políticas públicas são elementos básicos para a redução das desigualdades sociais.

De fato, diante de um cenário recessivo da década de 2010, agravado com a pandemia de Covid-19, além da preocupação com o crescimento econômico e a arrecadação fiscal, novos desafios se colocam, especialmente para as políticas públicas, como o fornecimento de serviços públicos básicos e de qualidade à população, com a promoção de maior bem-estar social e sustentabilidade ambiental.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo discutir a estrutura econômica e a gestão fiscal da Região Metropolitana de Maringá. Enquanto a economia da região tem como base o setor de serviços, apenas alguns municípios conseguem ter uma autonomia fiscal satisfatória, sendo as transferências dos estados e da União ainda fundamentais para a execução das políticas públicas.

Verificou-se que a RMM enfrenta, a partir de meados da década de 2010, relativa estagnação na atividade produtiva, com aceleração do processo de desindustrialização, apesar do crescimento observado no período anterior, desde o início do século XXI. A RMM tem como base o terceiro setor da economia, seguindo a trajetória de mudança estrutural das economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Por sua vez, o desempenho

fiscal da RMM no primeiro ano da pandemia de Covid-19 apresentou queda e os gastos com pessoal tiveram a maior contribuição. Ademais, constatou-se na RMM heterogeneidades importantes na estrutura produtiva e, conseqüentemente, na autonomia e gestão fiscal dos seus municípios.

Assim, a economia da região, que já vinha sofrendo com o desempenho da economia brasileira, também foi impactada pela pandemia de Covid-19. Nesse cenário, a importância da economia local e das políticas públicas para a retomada do crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades fica evidenciada. Portanto, os investimentos sociais e na sustentabilidade ambiental são identificados como uma oportunidade de retomada da atividade produtiva com desenvolvimento sustentável, geração de emprego com qualidade e renda.

Referências

- CARVALHO, A. R.; BARBOSA, N. (2021). **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 286p.
- FIRJAN. (2022). **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: FIRJAN, Disponível em: www.firjan.com.br. Acesso em: 13 junho 2022.
- GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. (2016). **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**, 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 539p.
- IPARDES. (2022). **Base de dados do Estado**, Disponível em: www.ipardes.gov.br. Acesso em: 22 abril 2022.
- IPARDES. (2006). **Arranjo produtivo local de confecções do município de Maringá: estudo de caso**. 31p.
- KON, A. (2004). **Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 269p.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (2016). **IBEU municipal: índice de bem-estar urbano dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ, 116p.

capítulo 6 | Estrutura produtiva e nível de autonomia fiscal na Região Metropolitana de Maringá

SUZART, J. A. S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. (2018). Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in scientific and Applied accounting**, v. 11, n. 1, p. 127-145.

TONELLA, C. (2015). Introdução. *In*: TONELLA, C. (org). **Política e sociedade em cidade de porte médio**: o caso de Maringá. Maringá: Eduem, p. 11-14.

CAPÍTULO 7

Mercado de trabalho:

da formalização às novas dinâmicas flexíveis.

SAMANTA ELISA MARTINELLI

MARINA SILVA DA CUNHA

Introdução

No Brasil, a primeira década do século XXI foi marcada por melhores indicadores econômicos e sociais, com crescimento econômico e distribuição de renda, que contribuíram para o aumento do consumo interno, além da redução da informalidade, valorização do salário mínimo e a ampliação dos programas sociais (CACCIAMALLI, 2011). No entanto, a partir de meados da segunda década esse cenário se modificou com a crise econômica e política, que teve como um de seus desfechos o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República. De fato, o ano de 2015 pode ser considerado um ponto de inflexão para o comportamento do mercado de trabalho e taxa de desemprego do Brasil metropolitano tem aumento expressivo, com perda do poder aquisitivo do salário médio dos ocupados (POCHMANN, 2015).

A partir de então, o país opta pela desregulamentação do mercado de trabalho de forma mais intensa, promovendo assim, uma mudança de curso em direção à flexibilização produtiva e das relações de trabalho, que tem como marco a reforma trabalhista no governo Michel Temer, em 2017. Nesse momento, a figura do microempreendedor individual (MEI) ganha maior dimensão como uma política de incentivo à flexibilização, em contrapartida ao enfraquecimento do trabalho formal e dos direitos trabalhistas assegurados. Apesar do MEI ter sido instituído com a Lei Complementar no ano de 2008, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ele já era considerado uma política de flexibilização e que com o tempo ganharia novos contornos em sua participação no mercado de trabalho.

Por fim, essa conjuntura é agravada ainda mais com a pandemia de Covid-19 no final desse período, que marca um momento de insegurança social. As medidas de distanciamento

social e a espera pela vacina, no país e no mundo, impactaram diversas atividades econômicas, especialmente do setor de serviços, contribuindo ainda mais para o agravamento do desemprego e pobreza.

Nesse contexto, o capítulo vai analisar o comportamento do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Maringá (RMM) diante desse cenário. O próximo tópico aborda o comportamento do mercado de trabalho formal da RMM, com base em informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2000 até 2020¹³. Posteriormente, discute-se a flexibilização das relações de trabalho, com destaque para o comportamento do microempreendedorismo individual e das relações de gênero nessa dinâmica. Por fim, na última parte se busca expor os desafios e perspectivas para o mercado de trabalho local.

O mercado de trabalho formal da RMM no século XXI

O comportamento do mercado de trabalho brasileiro, paranaense e da RMM nas duas primeiras décadas do século XXI pode ser analisado a partir dos dados da RAIS sobre os vínculos formais de trabalho, conforme a Tabela 1. Enquanto no ano de 2000 a RMM tinha 112.123 vínculos formais no mercado de trabalho, em 2020 atinge 235.714, ou seja, um crescimento de 110,2%. Esse crescimento supera o observado no Brasil (76,3%) e no Paraná (86,9%), no mesmo período. Apesar do aumento significativo de 107,7% dos vínculos no município-polo de Maringá, o aumento é ainda mais intenso nos demais municípios (115,5%) da RMM.

¹³ A vantagem da RAIS é que ela fornece informações municipais, o que não é captado pela PNAD contínua, porém exclui as relações informais. A RAIS inclui os trabalhadores celetistas, cuja relação de emprego é regida pela CLT, os trabalhadores avulsos, os trabalhadores temporários (Lei n. 6.019 de 1974), aqueles com contrato de trabalho com prazo determinado (Lei n. 9.601 de 1998), além do aprendiz com mais de 14 até 24 anos (art. 428 da CLT, decreto n. 5.598 de 2005).

capítulo 7 | Mercado de trabalho:
da formalização às novas dinâmicas flexíveis

A RMM apresentou um crescimento dos vínculos formais superior ao do estado, de 2000 para 2020, com aumento do seu percentual relativo de 7% para 8% no estado. Por sua vez, o Paraná, que detinha 6% dos vínculos do país, ao final do período estava com 7%. Maringá, o município-polo, ficou com cerca de 68% dos vínculos formais da região metropolitana ao longo de quase todo o período, com exceção de meados da primeira década e em 2020, quando atingiu 67%.

Ano	Brasil	Paraná	RMM	Maringá	Demais RMM
2000	26.228.629	1.651.275	112.123	76.082	36.041
2001	27.189.614	1.721.656	116.582	79.379	37.203
2002	28.683.913	1.812.631	124.342	84.136	40.206
2003	29.544.927	1.884.380	130.563	89.015	41.548
2004	31.407.576	2.032.770	143.202	96.488	46.714
2005	33.238.617	2.109.348	148.542	99.803	48.739
2006	35.155.249	2.251.290	155.824	104.721	51.103
2007	37.607.430	2.378.931	166.852	112.228	54.624
2008	39.441.566	2.503.927	177.585	120.415	57.170
2009	41.207.546	2.637.789	185.667	125.484	60.183
2010	44.068.355	2.783.715	199.685	136.407	63.278
2011	46.310.631	2.920.277	209.232	141.600	67.632
2012	47.458.712	3.033.665	219.831	149.592	70.239
2013	48.948.433	3.121.384	229.570	156.005	73.565
2014	49.571.510	3.167.134	233.713	159.025	74.688
2015	48.060.807	3.113.204	231.357	158.560	72.797
2016	46.060.198	3.013.105	225.366	154.130	71.236
2017	46.281.590	3.028.192	227.616	156.175	71.441
2018	46.631.115	3.070.407	232.071	158.484	73.587
2019	46.716.492	3.116.340	236.736	161.402	75.334
2020	46.236.176	3.086.129	235.714	158.053	77.661
2000-20	76,28	86,89	110,23	107,74	115,48
2000-14	89,00	91,80	108,44	109,02	107,23
2014-19	-5,76	-1,60	1,29	1,49	0,86
2019-20	-1,03	-0,97	-0,43	-2,07	3,09

Fonte: Dados básicos da RAIS.

Tabela 1 - Vínculos formais de trabalho no Brasil, Paraná e RMM, 2000-2020.

Apesar desses indicadores, a evolução do número de vínculos formais na RMM não foi homogênea ao longo do período analisado. Nota-se tendência positiva em geral até 2014, no Brasil, Paraná e na RMM; já no período seguinte podem ser destacados três momentos. Portanto, a partir de 2014, inicialmente, há uma queda dos vínculos até 2016, seguido de um aumento até 2019 e, por fim, redução no primeiro ano da pandemia de Covid-19.

Uma exceção são os demais municípios da RMM, nos quais se observa um aumento dos vínculos formais em 2020, como já destacado. Enquanto Maringá perdeu 3.349 postos de trabalho, de 2019 para 2020, há aumento em 12 municípios, com destaque para três deles, com mais de 500 novos vínculos: Sarandi (1.023), Mandaguari (762) e Marialva (658). Assim, não é possível dizer que o maior crescimento dos postos de trabalhos foi nos menores municípios, uma vez que esses três municípios são tradicionalmente, após Maringá, aqueles com maior volume de postos de trabalho na RMM.

Portanto, no ano de 2020, a proporção dos vínculos de Maringá atinge o menor valor, revelando o impacto da pandemia no município com a redução da mobilidade em função das medidas de distanciamento social; já os demais municípios da RMM ampliaram os vínculos formais (3,09%), em detrimento de Maringá que apresentou redução (-2,07%).

De fato, considerando a projeção da população municipal do IPARDES (2022) para 2020, a RMM tinha uma população de 835.449 pessoas, enquanto Maringá tinha 52,0% desse total, mas ainda com cerca de 67% dos vínculos formais. Esses dados refletem um importante fluxo populacional pendular entre os municípios devido ao trabalho, mas também em função de outros serviços como educação e saúde, abordado por Chirnev e Rodrigues (2020). Portanto, há uma mobilidade importante para Maringá, cujos municípios do entorno se constituem nos domicílios, devido ao alto custo de vida e à especulação imobiliária na cidade-polo.

capítulo 7 | Mercado de trabalho:
da formalização às novas dinâmicas flexíveis

Um aspecto importante que merece ser destacado se constitui na relativa estabilidade dos vínculos formais, apesar de um cenário econômico desfavorável, no qual o desemprego chegou a ultrapassar a marca dos 14% no país no ano de 2020. Entre as principais justificativas estão os custos da demissão do trabalho formal, bem como de contratação e treinamento dos novos trabalhadores. Com isso, a maior volatilidade ocorre entre os trabalhadores com vínculos informais ou com novas formas de relações de trabalho, como o microempreendedor individual, analisada na próxima seção.

A flexibilização do trabalho e a ascensão do microempreendedorismo

Na atualidade podemos visualizar que novas relações de trabalho vêm se desenvolvendo com o avanço do processo de acumulação flexível. Isso quer dizer que estamos condicionados a novas formas de sociabilidade, ou seja, nossas relações interpessoais estão sofrendo influências de operações de linhas de forças maiores, que agem estruturando uma nova ordem social (CARDOSO, 2010). Essa nova ordem, segundo David Harvey, se apoia “na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (1992, p. 140).

Esse movimento flexível se encontra aparente nas novas dinâmicas do trabalho. Como quando visualizamos o processo de uberização. Quem nunca usufruiu dessa plataforma ou de aplicativos de transporte de pessoas/objetos ou de alimentos (*delivery*)? O trabalho flexível informacional também vem crescendo com o avanço tecnológico. Isso porque as dinâmicas da flexibilização estão cada vez mais disseminadas na sociedade, criando novas formas de nos relacionarmos com o trabalho e com a cidade, devido à integração do espaço urbano à lógica flexível.

Apesar de ser evidente que o processo de flexibilização é global, os seus impactos são específicos dependendo da realidade dos processos políticos, econômicos, histórico-sociais vivenciados por cada país e em cada região. No Brasil, na década de 1990, houve uma sinalização clara para a abertura econômica com a adoção das políticas liberais por parte do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Anos à frente, em 2008, com o avanço do neoliberalismo ocorreria a instituição de uma política de flexibilização. Sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva foi instituída a Lei Complementar 128/2008, que criou a figura do microempreendedor individual (MEI), considerada por alguns estudiosos do mundo do trabalho como uma política de flexibilização:

Com a ausência de uma proposta de reforma global da legislação trabalhista, várias iniciativas do governo Lula repercutiram na regulação do trabalho, muitas vezes em favor da lógica de flexibilização. São exemplos: o contrato de primeiro emprego; a legalização de contratos de prestadoras de serviços por uma empresa de uma só pessoa (PJs); a adoção de exigências trabalhistas diferenciadas para pequenas e microempresas (lei do Simples Nacional), entre outras. Em vários desses casos, criam-se expedientes de rebaixamento dos direitos trabalhistas, promovendo diferenciações entre trabalhadores face aos direitos do trabalho (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2015, p. 553).

Nesse momento histórico da formação do MEI, as intenções da política de governo em relação ao trabalho tinham como enfoque promover o respaldo aos milhares de trabalhadores informais do país, por meio de um vínculo jurídico e do incentivo ao pequeno negócio. Temos que considerar que o Brasil possui

capítulo 7 | Mercado de trabalho:
da formalização às novas dinâmicas flexíveis

uma construção histórica-social carregada pelo estigma de conviver com o trabalho informal e, decorrente disso, com a precariedade do trabalho. Também por isso, na tentativa de minimizar esses efeitos da informalidade e dessa construção histórica, o MEI tenha ganhado fôlego como política de governo, por absorver essa massa de trabalhadores desprotegidos. Com os anos, o MEI se transformaria em um receptáculo de trabalhadores – antes informais – que passaram a se formalizarem de maneira mais simples (Simples Nacional) e desburocratizada.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, o desmantelamento da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) se apresentou como carro-chefe para a consolidação de um mercado de trabalho flexível. No ano de 2017, o presidente em exercício, Michel Temer, sancionou a Lei da Terceirização nº 13.429/2017 – a terceirização das atividades-fins. Uma escolha política em prol da flexibilização total dos vínculos trabalhistas. Eclode o setor de serviços, um setor que sempre foi de grande importância na criação de empregos.

Assim, o MEI é cooptado pelo ideal neoliberal que o transformaria em um fenômeno ascendente no Brasil. Com o impulso da flexibilização produtiva, grandes e médias empresas se tornaram mais enxutas, pois reduziram seus processos produtivos internos e passaram a contratar uma série de terceirizadas, simbolizando um processo de fragmentação produtiva que pulveriza os trabalhadores terceirizados no espaço urbano, espalhando-os não somente nas grandes metrópoles e médias cidades, mas pelas regiões metropolitanas. Toda essa dinâmica está aliada ao fato de o capital financeiro avançar também sobre a produção dos espaços, por isso visualizamos claramente fenômenos como o crescimento do microempreendedorismo, da uberização e do trabalho informacional precarizado.

Se o espaço urbano integra-se à lógica flexível, a cidade na qual essa lógica flexível opera é uma cidade muito mais em transe (aflita/angustiada), porque ela reflete as novas dinâmicas laborais de desregulamentação, se tornando um espaço de luta diária pela sobrevivência e novas condições de produção de existência pela classe trabalhadora.

Maringá e Região Metropolitana: o crescimento do MEI

O MEI é um fenômeno nacional e esse fato é reconhecido pelo governo federal que tem concentrado todos os dados estatísticos do programa no “Portal do Empreendedor”, pois o governo precisa ter a dimensão de como administrar tamanhas demandas que o microempreendedorismo tem gerado na economia. É nesse *site* que podemos obter dados sobre as regiões do país a respeito do número de microempresas abertas e setores de atuação. Em nosso processo investigativo compreendemos que o braço do microempreendedorismo do governo federal na política municipal se consolida com os novos “espaços dos empreendedores”, que estão sendo coordenados pelas prefeituras de todo o país. Na cidade de Maringá, o espaço do empreendedor até o ano de 2015 se localizava no paço da prefeitura municipal. Hoje, no entanto, com o crescimento da procura pelo MEI, que envolve questões jurídicas e administrativas de orientação, o espaço do empreendedor adquiriu local independente.

É evidente o crescimento do microempreendedorismo na cidade de Maringá, que no ano de 2015 apresentava 14.600 MEIs. No ano de 2019 a cidade já consolidava 27 mil filiações ao programa. Em 2020 o número aumentou, atingindo a marca de 31.400 MEIs. Já os dados atuais de maio/2022 revelam que na cidade de Maringá há 36.631 microempreendedores individuais, fortalecendo a hipótese de que o MEI representa um fenômeno em ascensão. Os dados acima

foram fornecidos pela própria gerente do espaço do empreendedor de Maringá, em uma entrevista concedida à pesquisadora, mas também se encontram no portal do MEI, em estatísticas.

Outro fenômeno importante que foi ressaltado durante a entrevista se relaciona com o número de mulheres empreendedoras que vem crescendo, ainda mais diante da crise da pandemia, que obrigou muitas mulheres a “se virarem” para conseguir uma renda extra com o fechamento do comércio e das atividades laborais em geral. Por isso, em relação à filiação por gênero, os dados de Maringá informam que 17.231 dos microempreendedores individuais são mulheres, enquanto 19.400 são homens, indicando uma porcentagem de 47% de mulheres que estão fazendo do microempreendedorismo sua fonte de renda, em relação a 53% de homens.

Como o crescimento do MEI vem se solidificando nos últimos anos, a cidade de Maringá acaba concentrando o atendimento também aos microempreendedores da RMM. Ainda há muitos caminhos investigativos para entendermos como esse processo de abertura de microempresas e de terceirização do trabalho se espalha pela RMM. Vale a pena destacarmos que alguns setores muito fortes na região, como o do vestuário, que possuem um consolidado histórico de precarização do trabalho nas denominadas “faccões”, já apresentam indícios de que as costureiras estão se filiando ao MEI (MARTINELLI, 2017), e grande parte dessas facções mais vulneráveis se encontram pulverizadas na Região Metropolitana de Maringá, atendendo a grandes empresas do setor do vestuário, representando um trabalho feminino cujos dados atuais comprovam os seguintes dados analisados.

No setor identificado como “confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e confeccionadas sob medida” há 508 trabalhadores filiados ao MEI onde 471 são mulheres e apenas 37 são homens. No setor identificado como “faccão de peças do

vestuário, exceto roupas íntimas” que possui 239 trabalhadores filiados ao MEI, 202 são mulheres e apenas 37 homens. No setor de “outros serviços de acabamento em fios, tecidos, artefatos têxteis e peças do vestuário” possui 132 trabalhadores MEIs, sendo 112 mulheres e apenas 20 homens. A contrapartida histórica de gênero também se apresenta verdadeira quando verificamos ocupações historicamente masculinas. No setor identificado como “fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias” totaliza 99 MEIs, sendo 93 homens e apenas 6 mulheres. Algo semelhante acontece quando analisamos o setor identificado como “fabricação de outros artigos de carpintaria para a construção” que apresenta 230 filiados ao MEI, sendo 202 homens e apenas 28 mulheres. Para fechar, o setor “instalação e manutenção elétrica” totaliza 1.009 filiados ao MEI, sendo 911 homens e 98 mulheres.

É necessária uma pesquisa aprofundada não somente sobre o crescimento do MEI na região de Maringá e na RMM, mas a sua relação com a formalização de trabalhos precários sob a faceta de “microempreendedorismo”. Ressaltamos que a metodologia utilizada contemplou a entrevista ao portal do empreendedor, em consonância com as observações dos dados estatísticos do governo federal no mês de maio/2022. Dentro dessa perspectiva, ainda limitada, os apontamentos nos levam a crer que o MEI tem sido um mecanismo facilitador para a formalização do trabalho e que tem potencializado o trabalho/ microempreendedorismo terceirizado. Dessa forma, as atividades econômicas persistem em apresentar uma distribuição historicamente linear, demonstrando que as mulheres continuam a trabalhar em certas atividades historicamente tidas como femininas. A respeito do nosso olhar sobre a flexibilização do trabalho, da ascensão do MEI, do aumento das terceirizadas e da precarização do trabalho, acreditamos que precisaremos de um processo investigativo mais detalhado no qual pretendemos abranger em pesquisas futuras do Observatório.

BOX I

Flexibilização e relações de gênero

– A filósofa brasileira Helena Hirata, especializada em sociologia do trabalho e do gênero afirma que se considerarmos a divisão sexual do trabalho profissional, podemos afirmar que a “flexibilidade é sexuada”, e que geralmente se apresenta por meio de formas de trabalhos atípicas que recaem sobre as mulheres.

– Por trabalho atípico podemos considerar os contratos por tempo determinado, em tempo parcial e em geral trabalhos informais, que representam um *status* atípico em relação às típicas regulamentações das leis do trabalho consolidadas.

– Dentro desse cenário mais flexível, em muitos casos são utilizados recursos de mão de obra feminina no desempenho de atividades precárias.

– A pergunta que temos que ter em mente sobre o atual cenário laboral é: a flexibilização “fez aumentar as desigualdades entre homens e mulheres, quanto à condição de trabalho e emprego”? (HIRATA, 2007, p. 104). Ou ela diminuiu as desigualdades?

– Atualmente a revolução feminista vem questionando o lugar da mulher, não só no mercado de trabalho, mas nas funcionalidades da casa e no papel das mulheres em se responsabilizarem integralmente pelos cuidados com os filhos e de corresponderem a toda uma idealização do papel da mulher dentro de um cenário familiar patriarcal. Enquanto historicamente os homens saíram para ocupar a maioria e melhores vagas no mercado de trabalho, as mulheres se destinaram aos trabalhos domésticos, informais e menos valorativos.

– Como bem ressalta a autora Silvia Federici, em sua obra *O patriarcado do salário* na qual reflete sobre alguns problemas da concepção marxista: “Precisamos repensar uma dívida histórica, considerar que uma enorme parcela do trabalho não assalariado

BOX I

que as mulheres realizam dentro de casa para o Capital passou despercebido” (2021, p. 16), ou seja, o trabalho doméstico foi por séculos desconsiderado como atividade laboral remunerada presente na lógica da acumulação do Capital.

Considerações finais

Este capítulo buscou traçar um panorama do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Maringá, considerando o segmento formal e também as novas formas de relações de trabalho, notadamente o microempreendedor individual.

Verificou-se que o mercado de trabalho formal local seguiu a trajetória da nacional e do Paraná, com crescimento até o início da década de 2010, com oscilações a partir de então, porém se mostrando incapaz de gerar emprego e renda para absorver a população em busca de uma oportunidade.

Evidenciam-se também as desigualdades já existentes, em que há um movimento pendular para o trabalho na cidade-polo, demandando atenção aos serviços de transporte interurbanos, bem como serviços básicos e de qualidade também nos demais municípios da região metropolitana.

No que tange nossa análise em relação à ascensão do mercado de trabalho informal, podemos verificar que há um movimento de aumento das terceirizações de serviços nos últimos anos, e que a filiação ao microempreendedorismo vem se destacando como um mecanismo facilitador para a formalização do trabalho. A facilidade de se filiar ao MEI demonstra a maneira desburocratizada que o governo federal vem incentivando com a sua política para as relações de trabalho, buscando promover o microempreendedorismo em todo o país.

A cidade de Maringá e RMM seguem a mesma linha da trajetória planejada pelo governo federal, demonstrando o aumento do número de MEIs a cada ano, assim como o empenho da prefeitura da cidade em ampliar cada vez mais o espaço do empreendedor. A perspectiva é que as configurações atuais do MEI sejam ampliadas para abranger ainda mais trabalhadores/as para o programa. Acreditamos que esse movimento se

alinhe à política de flexibilização que vem sendo fortificada gradativamente ao longo das últimas duas décadas.

É importante ressaltarmos a preocupação em relação às formas de trabalho no microempreendedorismo que, por muitas vezes, podem apenas disfarçar relações de trabalho precárias, sob a fachada da ilusória emancipação que se daria por meio da realização da conquista do “próprio negócio”. Precisamos estar atentos também a como as mulheres estão sendo absorvidas pelo programa, principalmente quando, mesmo depois de filiadas, continuam atuando em setores historicamente marcados pela precariedade.

Referências

BRASIL. Lei Complementar n.º 128/08, de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22.12.2008.

BRASIL. Lei Complementar n.º 13.429/2017, de março de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31.03.2017.

CACCIAMALLI, M. C. (2011). Brasil un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. **Revista de Estudios Empresariales**, n.1, p. 46-64.

CARDOSO, A. (2010). **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CHIRNEV, L.; RODRIGUES, A. L. (2020). Levantamento e análise dos arranjos espaciais decorrentes do processo de metropolização da região de Maringá. **Cadernos Metrópoles**, v. 44, p. 173-192, jan./abr.

FEDERICI, Silvia. (2021). **O patriarcado do salário**: notas sobre Marx, gênero e feminismo. São Paulo: Boitempo.

HARVEY, D. (1992). **A condição pós-moderna**. São Paulo: Editora Loyola.

HIRATA, H.; SEGNINI, L. (2007). **Organização, trabalho e gênero**. São Paulo: Editora Senac São Paulo.

IPARDES. **População projetada**. Curitiba, 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2022.

capítulo 7 | Mercado de trabalho:
da formalização às novas dinâmicas flexíveis

MARTINELLI, S. (2017). **As costureiras do MEI**: uma análise sobre o trabalho subcontratado das facções do polo regional de confecções de Maringá. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós- Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

POCHMANN, M. (2015). Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. **Estudos avançados**, v. 29, n. 85, p. 7-19.

SILVA, A. M.; NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (2006). “Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil”. *In*: NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (org.). **Estrutura e dinâmica do Setor de Serviços no Brasil**. Brasília: IPEA.

VERAS DE OLIVEIRA, R. (2015). Sindicalismo e terceirização no Brasil: pontos para reflexão. **Caderno CRH**, v. 28, n. 75, p. 545-567.

CAPÍTULO 8

A fragilidade e as questões ambientais na Região Metropolitana de Maringá (PR)

CÁSSIA MARIA BONIFÁCIO
CRISTHIANE MICHIKO PASSOS OKAWA
MARIA TERESA DE NÓBREGA

Introdução

A problemática ambiental surgiu de uma diversidade de perspectivas ideológicas, que resulta do processo da pressão exercida pelas ações antrópicas ante exacerbado consumo sobre os limitados recursos do planeta, tendo em vista o crescente acúmulo de capital, que induz a padrões de exploração da natureza com um ritmo que acarreta um acelerado esgotamento dos recursos naturais.

Ao apropriar-se dos recursos naturais, o ser humano causa grandes alterações, com maior intensidade do que aqueles causados pela própria natureza. De acordo com Marx (1985), o ser humano, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza conforme suas necessidades, acaba por modificar a natureza externa, ao mesmo tempo que modifica sua própria natureza.

Segundo Ross (1994), a atividade humana altera de forma significativa as condições da manifestação das leis da natureza. Christofolletti (1999) destaca ainda que, por meio dessas atividades, o homem insere-se no ambiente como agente transformador na natureza, que modifica o equilíbrio dos fluxos de matéria e energia dos sistemas ambientais. Esse processo de modificação e transformação da natureza pelas atividades antrópicas traz consequências na modificação do funcionamento, dinâmica e inclusive das tendências evolutivas originais.

Nessa perspectiva de exploração da natureza, a civilização humana, com a interação entre o natural e o socialmente construído, foi capaz de compor o contexto urbano. Castells (1983) indica a importância da análise entre as relações estabelecidas pelos indivíduos no espaço físico, natural e construído, o que resulta em debate sobre o espaço urbano: a relação do homem com a natureza.

Santos (1992, p. 106), destaca que nesse espaço “a natureza artificializada alcança seu estágio supremo, onde a natureza e o homem tornam-se reciprocamente hostis”. Assim, faz-se necessário a compreensão das relações da natureza diante das interferências impostas pela atividade humana. Mendonça (2001) menciona que tais questões necessitam de uma abordagem da cidade na perspectiva ambiental, visando à melhoria da gestão ambiental-urbana-metropolitana.

Nesse contexto, este capítulo objetiva abordar o ser humano como parte dessa natureza dinâmica, sendo sujeito social ativo que consome e realiza transformações nos recursos naturais em seu meio, de modo a utilizar a escala de detalhe da cidade de Maringá (PR) e a região metropolitana.

Maringá: a “Cidade verde” e suas fragilidades ambientais

Segundo Vercezi, Töws e Mendes (2009), desde o momento de sua fundação, pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), Maringá perpetua uma posição privilegiada, devido a sua disponibilidade de capital e reflexos de cidade planejada – que resulta em uma imagem próspera, sendo o município polarizador da região metropolitana.

Para Harvey (1994) e Santos (1996), a gestão das cidades está diretamente ligada ao envolvimento dos setores econômicos e políticos, que são os responsáveis por realizar a apropriação do espaço urbano, com fins financeiros. Paula (1998) descreve que em Maringá acontece uma narrativa de harmonia que ocorre pela relação Homem/Natureza, meramente com finalidade econômica – a fim de trazer a reprodução do capital para a cidade, por uma ilustração de local ideal e com qualidade de vida urbana.

Bovo (2009) discorre que o estado, em favor dos agentes de mercado, realiza o planejamento do processo da construção

da imagem da cidade. Bovo e Amorim (2012) mencionam que o Poder Público, os empresários imobiliários e até mesmo a população mantêm e reforçam o discurso de Maringá como “cidade verde” e “cidade ecológica”.

Nessa perspectiva, a compreensão do meio ambiente urbano é resultante da representação social que seus cidadãos fazem da cidade. Silva (2006, p.106) afirma que “[...] no discurso estabelecido por seus gestores e entre os cidadãos maringaenses, qual seja: o da “cidade ecológica”, “cidade verde”, que representa o de uma cidade livre dos problemas socioambientais”; menciona ainda a analogia de Maringá, como a “cidade verde”, por sua farta arborização.

Meneguetti (2007) pontua que Maringá é resultado de projeto baseado nos princípios formais da cidade-jardim, e exhibe sua qualidade urbana pela presença abundante da arborização e pelos parques remanescentes da vegetação nativa, um espaço urbano de beleza. Nesse sentido, em 1999, a Empresa Brasileira de Turismo concedeu a Maringá o selo de cidade turística, por ser uma das mais arborizadas do Brasil. E segundo o relatório do Programa Cidades Sustentáveis, Maringá é uma das cidades mais arborizadas do Brasil.

Mas vale mencionar que grande parte da arborização urbana ocorreu por processo de reflorestamento, por espécies nativas e exógenas, uma vez que durante a ocupação foi retirada a vegetação original de toda a região (MENEGUETTI; REGO; BELOTO, 2009). Nesse sentido, levantamentos da vegetação das vias urbanas de Maringá foram realizados em algumas pesquisas que mostraram resultados preocupantes sobre a questão do verde urbano:

- Sampaio e De Angelis (2008) realizaram um levantamento da arborização das vias públicas de Maringá. Os autores alertaram que 74,76% da arborização das vias públicas de

Maringá está concentrada em somente 10 espécies. Além disso, em relação às condições dessa vegetação amostrada, as árvores catalogadas em condições ruins passam de 30 mil – o que gera um fator preocupante, visto que falta um manejo adequado.

- Blum, Borso e Sampaio (2008) deram enfoque nas espécies exóticas invasoras, que ocorrem na arborização das vias públicas de Maringá, por meio de um levantamento. Concluíram que 75,9% das espécies encontradas na cidade são representadas por espécies exóticas, ou seja, que não são oriundas da Floresta Estacional Semidecidual paranaense.
- Albertin *et al.* (2020) fizeram o diagnóstico da arborização por acompanhamento viário, em ruas e avenidas do denominado Novo Centro de Maringá. Chegaram à conclusão de que a arborização é pouco diversa, com 47 indivíduos de uma única espécie *Tabebuia roseoalba* (ipê branco).

Em Maringá, a cobertura florestal primitiva mais significativa representa 0,3% da área total da cidade e está restrita à área urbana por meio das reservas de matas nativas encontradas no Parque do Ingá, Bosque II/Parque dos Pioneiros e o Horto Florestal (SOUSA; HAYASHI, 2013). Todavia sabe-se que há anos os parques encontram-se em situação precária, devido à intensa urbanização, de modo ainda que não são reconhecidos pelas suas funções ambientais, simplesmente estéticas. Nesse sentido, o Parque do Ingá, utilizado como cartão-postal da cidade, ainda apresenta processos de degradação e impactos ambientais que ocorrem há décadas:

- Meneghel (2003) mencionou os problemas relacionados com a escassez de água no espelho d'água do Parque do

Ingá, devido à alta taxa de impermeabilização do solo na região central da cidade, que impede o abastecimento das nascentes do parque.

- Segundo Bovo e Amorim (2011, p. 8), “a) presença de galerias pluviais contribui para o processo erosivo da área, b) presença de ravinamento; c) sistema de escoamento superficial de águas pluviais da bacia de contribuição, d) ligações clandestinas com despejos de resíduos domésticos”. Meneguetti (2007), fez relação entre o excesso de impermeabilização com o rebaixamento do lençol subterrâneo. Além disso, mencionou a contaminação com metais pesados, do lago do Parque do Ingá, devido ao escoamento das águas pluviais contaminadas por ligações clandestinas.
- Para Teodoro (2016, p. 114), “as áreas verdes em Maringá padecem de alguns problemas graves, como o assoreamento e a contaminação do lago pelo escoamento das águas pluviais, poluídas por metais pesados”.
- Albuquerque *et al.* (2019) realizaram um diagnóstico de fundo de vale do ribeirão Pinguim, no qual constataram erosão das margens, ausência de mata ciliar e disposição inadequada de resíduos sólidos. Os autores concluíram ainda que a degradação ambiental encontrada na área é semelhante à de outros córregos no município.

Fragilidade ambiental na escala metropolitana

Maringá teve um projeto urbanístico de cidade-jardim, no qual suas características naturais contribuíram para facilitar o processo de planejamento, diferente de outras cidades com fragilidades distintas e que demandavam maiores cuidados e limitações ao uso.

Nessa perspectiva, Ross (1994) destaca que a natureza influi de maneira ativa nos processos produtivos e sociais, podendo acelerá-los ou retardá-los. Nesse sentido, a atividade humana interfere nos processos naturais, acelerando ou liberando processos de fragilidades até então estáveis/ocultas.

Esses limites devem ser reconhecidos, visando ordenar a ocupação antrópica, de modo a evitar a ocorrência dos impactos ambientais. A fragilidade do ambiente está associada ao potencial ecológico e à exploração antrópica. Assim, o conhecimento da fragilidade ambiental representa um cenário essencial para a tomada de decisão acerca do uso dos recursos naturais existentes.

A fragilidade potencial representa as características intrínsecas do meio natural, sem qualquer influência antrópica. Nesse sentido, considera somente a associação das propriedades naturais do relevo, solos, cobertura vegetal e como elas se relacionam, sendo possível identificar se algum desastre ambiental é condicionado pelas características naturais, se foi acelerado ou causado exclusivamente pela influência antrópica sobre o meio.

Para exemplo de análise, a Figura 1 apresenta a Fragilidade Potencial na RMM, elaborada conforme proposta metodológica de Bonifácio (2019), na qual é possível observar que na região metropolitana há ocorrência de processos naturais em diferentes intensidades de fragilidades conforme as características do meio físico.

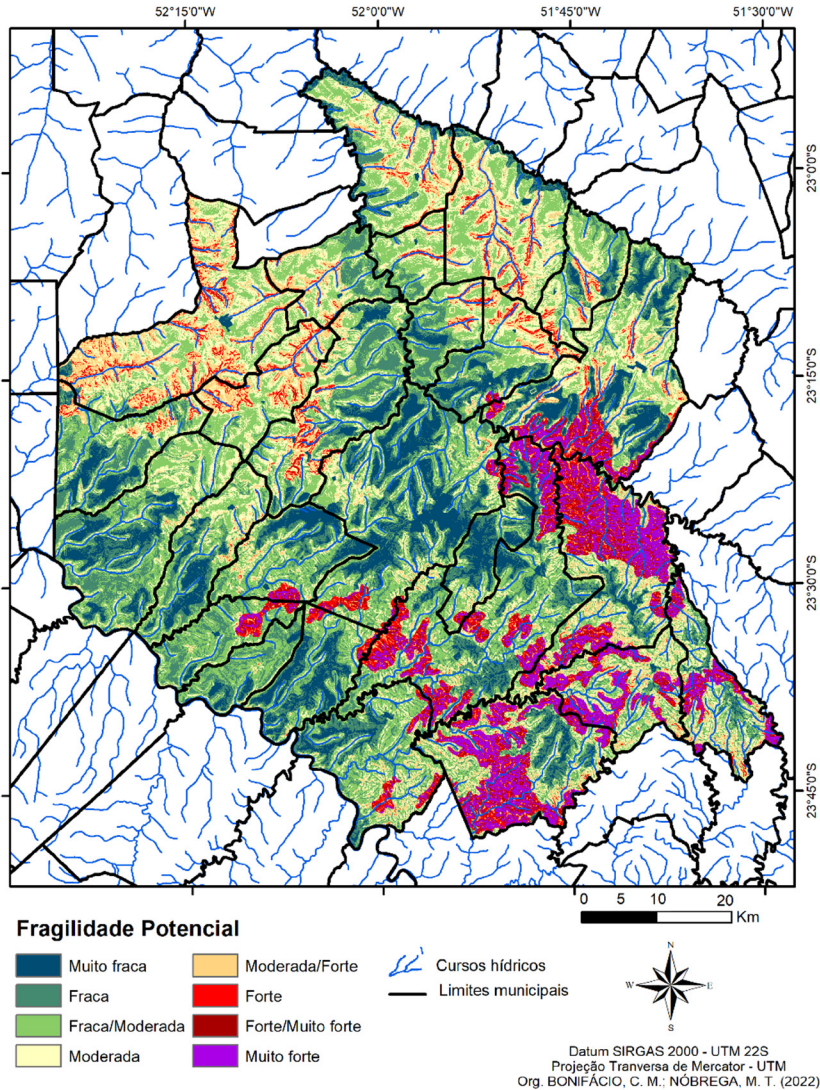


Figura 1 - Mapeamento da fragilidade potencial da Região Metropolitana de Maringá (PR). Fonte: autoras (2022).

A cidade de Maringá apresenta características naturais que condicionam fracos níveis de fragilidade potencial. Em grande parte do seu território apresenta fragilidade potencial

predominante de muito fraca – associada ao Latossolo Vermelho de textura argilosa, nos topos de relevo suave, e interflúvios; fragilidade potencial fraca, com a relação entre o Nitossolo Vermelho em média vertente, acompanhando os cursos d’água; fragilidade moderada em pequenas porções (oeste e nordeste), com relação aos solos de textura média, Argissolos; enquanto que na porção sul, já em afluentes do Rio Ivaí, aparece um limite forte, resultante de solos rasos em maiores declividades, áreas com maior densidade de drenagem, com vertentes mais inclinadas. Sarandi apresenta uma extensa área de fragilidade muito fraca, com menor densidade de drenagem, e única área de fragilidade muito forte associada à presença de solos rasos do tipo Neossolo Litólico.

No Município de Nova Esperança a fragilidade potencial moderada/forte e forte acompanha todos os cursos hídricos, assim como áreas de topo, devido à alta densidade de drenagem, na abrangência do Argissolo Vermelho, enquanto somente nas áreas de maior interflúvio ocorre a condição Fraca/Moderada, associada ao Latossolo Vermelho. Já em Floraí, essa condição de fragilidade ocorre em manchas associadas aos solos de textura média, na porção nordeste.

No Município de Presidente Castelo Branco é possível observar a maior incidência justamente em áreas de contato (Formação Caiuá e Formação Serra Geral), onde novamente essa condição acompanha o predomínio de Argissolo Vermelho associada a maior grau de inclinação das vertentes. Em Mandaguaçu a fragilidade potencial moderada/forte associa-se principalmente nas áreas de topo, em declividades mais acentuadas, ainda associada a solos de textura média.

Enquanto na porção norte da região metropolitana, a fragilidade potencial moderada/forte e forte se limita aos cursos hídricos, com associação ao Argissolo Vermelho da Formação

Caiuá. Observa-se nessa região maior predominância de fragilidade fraca/moderada em áreas de topo, com declividades suaves: municípios de Lobato, Flórida, Santa Fé.

Já em Mandaguari, Astorga e Marialva, com áreas de fragilidade potencial forte a muito forte, correspondem aos domínios de Neossolo Litólico, solos rasos associados a altas declividades. Assim como ocorre em Bom Sucesso, Jandaia do Sul e Cambira.

De forma geral, Maringá possui grande parte de seu território em uma caracterização física de fragilidade potencial de grau muito fraco a fraco, onde tal condição é modificada para moderada em áreas de influência de solos de textura média, associados à média e baixa vertentes, acompanhando os cursos hídricos. Entretanto, vale destacar que embora os interflúvios apresentem condições que não favoreçam o desencadeamento de processos erosivos, tal fato não ocorre nas proximidades com os corpos hídricos.

Vale mencionar que as características e condições ambientais podem ser transmitidas pela fragilidade ambiental, sendo capaz de refletir os aspectos naturais (potencial) e os efeitos da ação antrópica (emergente) em determinado ambiente.

Novas iniciativas

As autoras aqui fazem um comentário importante: o crescimento urbano faz parte do desenvolvimento das cidades e impacta os aspectos econômicos e sociais, que completam o conceito de sustentabilidade, juntamente com o aspecto ambiental. Ao longo das décadas passadas a impermeabilização do solo para a construção de cidades era realizada da maneira convencional e usando as melhores práticas da engenharia civil da época. Atualmente, a mudança cultural e de paradigma que os

profissionais da construção civil devem experimentar é urgente e necessária, a fim de incorporar novas soluções tecnológicas, por exemplo, as soluções baseadas na natureza que promovem infiltração da água da chuva em escala de lote.

Além disso, no ano de 2019 a Administração Municipal de Maringá teve a iniciativa de realizar um Plano de Gestão de Arborização (PGA) para a cidade. Segundo o relatório, o planejamento de utilização de espécies deve funcionar como instrumento para tornar a cidade mais atrativa, com espécies de floração exuberante, como uma “decoreção natural” para a cidade.

Desse modo, a arborização deve ser planejada para aumentar a diversidade de espécies, onde deve prever que nenhuma espécie ultrapasse a Densidade Relativa de 15%, além de preservação das qualidades e características originais dessa arborização. O plano de gestão aborda ainda o estabelecimento de parcerias e colaborações com instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão, privadas ou públicas.

Segundo o PGA (2019), as espécies devem ser, preferencialmente, nativas do Brasil, especialmente da Floresta Estacional Semidecidual. Todavia vale destacar que ainda permite o uso de espécies exóticas, principalmente daquelas já existentes no planejamento original de Maringá.

Como contribuições do plano estão: i) monitoramento da arborização urbana; ii) sistema integrado para monitoramento e gestão da arborização urbana de Maringá (SIG); iii) desenvolvimento do sistema integrado da arborização urbana; iv) ações de sensibilização via Educação Ambiental. Além disso, prevê a alienação dos resíduos vegetais, por meio de leilão, na qual os recursos oriundos da comercialização desses resíduos serão aplicados exclusivamente na melhoria da arborização urbana da cidade.

Considerações finais

Maringá, sendo uma cidade, é palco das acumulações capitalistas, tornando-se lócus da degradação ambiental, assim como um local de desigualdades, ocultados pela ostentação do verde, conforme os interesses de mercado. Nesse aspecto, levantamentos realizados sobre o verde urbano de Maringá, supracitados, mostram uma realidade diferente da exibida pelo *marketing* “Cidade Verde” e pelo Programa Cidades Sustentáveis, o verde de orgulho dos maringaenses e de uma cidade livre dos problemas socioambientais.

Todavia, o verde que se vê nas vias urbanas merece atenção: composto em maior parte por espécies exóticas, que causam riscos ao ecossistema e à saúde humana, com árvores em condições ruins, suscetíveis a quedas e desastres, de indivíduos arbóreos com baixa distribuição, com ruas e bairros inteiros com a mesma espécie. A quantidade de árvores não representa a qualidade ambiental que se vende, mas no caso em questão é capaz de garantir uma imagem estética (conforme objetivo político-imobiliário).

“Maringá foi crescendo sem considerar que os recursos naturais eram escassos desde sua fundação, precisando ser ampliados e preservados” (MOSTAGI; MANSANO, 2016 p. 12). Percebe-se que a representação de sustentabilidade harmônica do ambiente urbano de Maringá se esvai em rupturas – com fragilidades características que revelam fundos de vale sujeitos aos processos erosivos, e que necessitam de maior atenção no manejo e gestão dessas áreas.

Entretanto, ressaltam-se iniciativas que o poder municipal atual tem adotado, tais como o Plano de Gestão de Arborização de Maringá, supracitado, e estudos de manejo das águas pluviais – que está em andamento. Ressalta-se a importância deste estudo, das

águas pluviais no entorno e dentro do Parque do Ingá, contratado pela prefeitura, pois objetiva encontrar soluções para o rebaixamento do nível do lago no parque ocasionado pelos impactos já descritos. Os resultados deste estudo têm sido apresentados à sociedade por meio das entrevistas concedidas e por meio de reuniões técnicas entre a equipe profissional, a prefeitura e a população em geral. A previsão para término deste estudo é setembro de 2022, quando os resultados serão amplamente divulgados e os relatórios técnicos ficarão disponíveis para acesso.

Em suma, vale destacar que os projetos e iniciativas atuais visam reestabelecer o que há tempos as pesquisas já abordavam – sobre a necessidade de um planejamento ambiental-social sustentável, pois conforme Picoli e Borges (2008, p. 122), “não adianta ser belo e servir como marketing de crescimento da cidade se não há preservação”.

Referências

- ALBERTIN, R. M.; VIOTTO, H. G. F.; SILVA, F. F.; DE ANGELIS, B. L. D. (2020). Pelas ruas de Maringá: planejamento urbano e arborização viária no Novo Centro de Maringá, PR, Brasil. **Terr@Plural**. Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 1-28.
- ALBUQUERQUE, M. B.; BASSACO, F. G. S.; FERREIRA, I. A.; BOSSO, A. S.; BELINE, E. L.; OKAWA, C. M. P. (2019). Diagnóstico ambiental em fundo de vale: estudo de caso no ribeirão Pinguim, Paraná. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, Maringá, v. 22, n. 1, p. 1-13.
- BLUM, C. T.; BORG, M.; SAMPAIO, A. C. F. (2008). Espécies exóticas invasoras na arborização de vias públicas de Maringá – PR. **Revista SBAU**, Piracicaba, v. 3, p. 78-97.
- BONIFÁCIO, C. M. (2019). **Fragilidade ambiental e qualidade da água na Unidade Hidrográfica do Pirapó, Paranapanema III e IV, Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá.
- BOVO, M. C.; AMORIM, M. C. C. T. (2011). Análise e diagnóstico dos parques urbanos em Maringá (PR), Brasil. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p. 323-349.

capítulo 8 | A fragilidade e as questões ambientais na Região Metropolitana de Maringá (PR)

BOVO, M. C.; AMORIM, M. C. C. T. (2012). A cidade verde, imagens e discursos: o caso de Maringá (PR) Brasil. **RA'EGA**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 100-127.

CASTELLS, M. (1983). **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CHRISTOFOLETTI, A. (1999). **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Ed. Edgar Blücher Ltda.

HARVEY, D. (1994). **A condição pós moderna**. São Paulo: Loyola.

MARX, Karl. (1985). **Elementos fundamentais para la crítica de la economia política**. Grundrisse, México: Siglo Veintiuno.

MENDONÇA, F. (2001). Abordagem interdisciplinar da problemática ambiental urbano-metropolitana: esboço metodológico da experiência do doutorado em MA&D da UFPR sobre a RMC – Região Metropolitana de Curitiba. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 1, n. 3, p. 79-95.

MENEGHEL, T. (2003). **Parque do Ingá problemas ambientais começaram há 40 anos**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá.

MENEGUETTI, K. S. (2007). **De cidade-jardim a cidade sustentável: potencialidades para uma estrutura ecológica urbana em Maringá (PR)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – USP. São Paulo.

MENEGUETTI, K. S.; REGO, R. L.; BELOTO G. E. (2009). Maringá – a paisagem urbana e o sistema de espaços livres. **Paisagem Ambiente: ensaios**, São Paulo, v. 1, n. 26, p. 29-50.

MOSTAGI, N. C.; MANSANO, S. R. V. (2016). Planejamento urbano e território vivido: construindo um ideal de cidade verde. *In*: VI CBEO. **Anais**. Porto Alegre, p.1-13.

PAULA, Z. C. (1998). **Maringá: o coração verde do Brasil?** Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista. Assis (SP).

PEREZ-FILHO, A.; QUARESMA, C. C. (2012). Ação antrópica sobre as escalas temporais dos fenômenos geomorfológicos. **Revista Brasileira De Geomorfologia**, v. 12, n. 3, p.83-90.

PICOLI, S. S. G.; BORGES, L. (2008). Maringá: a cidade rotulada como “cidade verde”. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**. Maringá, v. 1, n. 1, p. 111-126.

PGA. (2019). **Plano de Gestão de Arborização de Maringá**. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/9766d9d24016.pdf>. Acesso em: 28/07/2022.

ROSS, J. L. S. (1994). Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais e antropizados. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo, v. 1, n. 8, p. 63-74.

SAMPAIO, A. C. F.; DE ANGELIS, B. L. D. (2008). Inventário e análise da arborização de vias públicas de Maringá-PR. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana**, Piracicaba, v. 3, n. 1, p. 37-57.

SANTOS, M. (1992). 1992: a redescoberta da Natureza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 14, p. 95-106.

SANTOS, M. (1996). **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec.

SILVA, C. A. M. (2006). **Considerações sobre o espaço urbano de Maringá-PR: do espaço de floresta à cidade-jardim, representação da “cidade ecológica”, “cidade verde”**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – UFSC. Florianópolis.

SOUSA, P. R.; HAYASHI, C. (2013). Parques e reservas florestais do município de Maringá/PR. **Periódico Fórum Ambiental da Alta Paulista**. Tupã, v. 9, n. 3, p. 69-84.

TEODORO, P. H. M. (2008). **O clima na urbanização e no planejamento de Maringá/PR: uma contribuição metodológica e de aplicabilidade urbana para os estudos hidrometeorológicos**. Monografia (Graduação em Geografia) – UNESP. Presidente Prudente (SP).

VERCEZI, J. T.; TOWS, R. L.; MENDES, C. M. (2009). O mercado imobiliário da região metropolitana de Maringá e seus reflexos na ocupação socioespacial dos condomínios residenciais horizontais. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 26/27, n. 1, p. 71-79.

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

CAPÍTULO 9

**Direito à cidade, participação
e diversidade do associativismo na
Região Metropolitana de Maringá**

CELENE TONELLA
WILLIAM ANTONIO BORGES

Introdução

O presente trabalho tem por base os dados da pesquisa das Fundações Privadas e Associativismo sem Fins Lucrativos (FASFIL) realizada pelo IBGE nos anos de 2010, 2013 e 2016. Os dados foram usados para traçar o perfil do vigor associativo em dez municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM), Estado do Paraná, aqueles que integram o Arranjo Populacional da Concentração Urbana de Maringá, conforme IBGE (2016). Os dados regionais serviram também de base para a comparação com o associativismo de nível nacional, em pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles. Tal pesquisa aponta que entre 2010 e 2016 ocorreu um decréscimo de entidades prestadoras de serviços, de entidades profissionais e aquelas de defesa de interesses comunitários, com a manutenção dos números de entidades religiosas.

O estudo da RMM demonstra a interiorização e diversificação das organizações da sociedade civil, com protagonismo das entidades religiosas e aquelas vinculadas à educação, na cidade-polo. Nem sempre ocorre correspondência entre o aumento de população e o surgimento de organizações civis. Observe-se que, seguindo uma tendência nacional, o passado religioso associativo, com base na Igreja Católica, tem perdido participação devido ao aumento do número de diferentes igrejas evangélicas, o que denota uma diversificação.

Tratar do associativismo nos remete ao momento da emergência de novos sujeitos que trouxeram questões inéditas para a cena pública e se constituíram como sujeitos políticos, conferindo estatuto político à sua luta. A década de 1980 ficou chancelada como a emergência de novos sujeitos, organizados no que a literatura da área denominou de “novos movimentos sociais”. No terreno dos direitos, a Constituição de 1988 representa

um marco histórico: proclama a igualdade jurídica entre homens e mulheres; amplia os direitos civis, sociais e econômicos das mulheres; estabelece as responsabilidades da família; define como princípio do Estado brasileiro a não discriminação por motivo de sexo, raça e etnia; proíbe a discriminação da mulher no mercado de trabalho e demarca os direitos reprodutivos.

O período pós Constituição inaugurou uma nova era para os movimentos sociais, que deixam o espaço exclusivamente do protesto e adentram ao campo da atuação institucional. A nova tarefa consistia em relacionar-se com o Estado de forma ativa e propositiva, e é nesse contexto que ocorre a chamada inserção institucional dos movimentos sociais e suas organizações.

O argumento central deste tópico é que a existência de uma sociedade civil autônoma, democrática e organizada em associações é central para a redução das desigualdades e para a concretização de ações e programas de distintas políticas públicas centradas na universalidade de acesso e na constituição dos sujeitos de direitos vinculados a essas demandas. As comunidades se organizam por meio das diferentes entidades e adquirem condições de pautarem distintas demandas ante gestores.

Partindo desse argumento, o presente trabalho tem como objetivo analisar o perfil associativo e sua distribuição na RMM e a incidência dos conselhos gestores de políticas públicas. Para tanto, tomam-se como base os dados da pesquisa da FASFIL, realizada pelo IBGE nos anos de 2010, 2013 e 2016 e os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Os dados foram usados para traçar o perfil do vigor associativo em dez municípios da Região Metropolitana de Maringá (RMM), Estado do Paraná, aqueles que integram o arranjo populacional polarizado pelo referido município, de acordo

com o IBGE (2016). Os dados regionais serviram também para viabilizar a comparação com o associativismo em nível nacional, a partir de pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles. O estudo da RMM demonstra a interiorização e diversificação das organizações da sociedade civil, com forte protagonismo das entidades religiosas, aumentando sua representatividade. A cidade-polo apresenta a maior pluralidade associativa e com representação regional, o que enfraquece iniciativas associativas em municípios do seu entorno. Nem sempre ocorre correspondência entre o aumento de população e o surgimento de organizações civis. No quesito conselhos gestores, conclui-se que há predominância de conselhos gestores obrigatórios por legislação federal e com fundos públicos. Raros são os conselhos de iniciativa municipal fora da cidade-polo.

Notas metodológicas

A pesquisa nacional reuniu dados dos seguintes itens: i) Entidades prestadoras de serviços de Habitação, ii) Entidades prestadoras de serviços de Saúde; iii) Entidades prestadoras de serviços de Educação; iv) Entidades prestadoras de serviços de Assistência Social; v) Entidades Profissionais/Patronais; vi) Sindicatos; vii) Entidades de interesses comunitários; viii) Entidades de defesa de Direitos Civis; ix) Entidades de direitos difusos; x) Organizações de partidos políticos; xi) Organizações religiosas; xii) Entidades de Difusão Cultural; xiii) Outras entidades associativas.

A FASFIL¹⁴ é uma publicação regular do IBGE, iniciada em 2002, com revisão em 2005; a segunda edição foi realizada em 2010, com revisão em 2013, e os dados mais recentes correspondem a 2016. A disponibilidade dos dados não apenas permite a compreensão do associativismo em perspectiva comparada ao longo dos anos como nos auxilia no estudo das entidades na escala municipal e regional

A primeira constatação é a de que estamos lidando com uma visão formalizada das organizações sociais brasileiras, ou seja, com entidades com personalidade jurídica, o que possibilita a comparabilidade entre as entidades com rigor científico minimamente confiável.

As entidades associativas em nível nacional

A análise dos dados na escala metropolitana está sendo aplicada para o conjunto de 16 RMs envolvidas na pesquisa nacional¹⁵. Entre as 320.165 unidades associativas computadas pela FASFIL, em 2016, as entidades prestadoras de serviços (habitação, saúde e educação) encontram-se em maior número, 111.285 (34,8%), sendo 82.334 (25,9%) da área de educação. Em segundo lugar as organizações religiosas, 83.053 (26 %); em terceiro, aquelas de interesse corporativo (profissionais e

¹⁴ A FASFIL toma como base as informações do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, selecionando particularmente as entidades sem fins lucrativos. Essas informações são complementadas com informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), levantamentos estatísticos realizados pelo Ministério do Trabalho. Para a classificação da FASFIL, o IBGE baseia-se na Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI) da Divisão de Estatísticas da ONU, permitindo padrões de comparação internacional.

¹⁵ As regiões são Brasília, Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Maringá, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo e Vitória.

capítulo 9 | Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá

sindicatos), 48.453 (15%); entidades de difusão cultural e esportiva totalizam 32.268 (10%); e as entidades de interesses populares, 31.084 (9,8%), em quarto e quinto lugares, respectivamente. Nos dados comparados entre 2010 e 2016, o que se percebe é um decréscimo de entidades prestadoras de serviços, de entidades profissionais e aquelas de defesa de interesses comunitários, com a manutenção dos números de entidades religiosas.

Destacamos a complexidade das entidades prestadoras de serviços (habitação, saúde, educação e assistência social) que se constituem como um *cluster* marcado pela heterogeneidade, em contraste às outras categorias. As entidades de serviços são de caráter formal tais como hospitais, universidades privadas e escolas, acrescidas das de formato mais cívicos e filantrópicos (CORRÊA; MEZA, s/d).

Perfil da RM de Maringá no contexto das Regiões Metropolitanas

A presente seção se ocupa de analisar o perfil da Região Metropolitana de Maringá no contexto associativo das regiões metropolitanas brasileiras. Por se tratar de um conjunto de RMs muito heterogêneo, quando observamos os dados do Gráfico 1, fica evidente que essa diversidade fica mais homogênea quando o recorte é regional. Cabe destacar que as RMs da região Sul, assim como as RMs do Sudeste, como um segundo grupo, apresentam população relativa (por 1.000 habitantes) de entidades significativamente maior quando comparamos com as RMs do Nordeste e Norte, ao menos aquelas que integram o presente estudo.

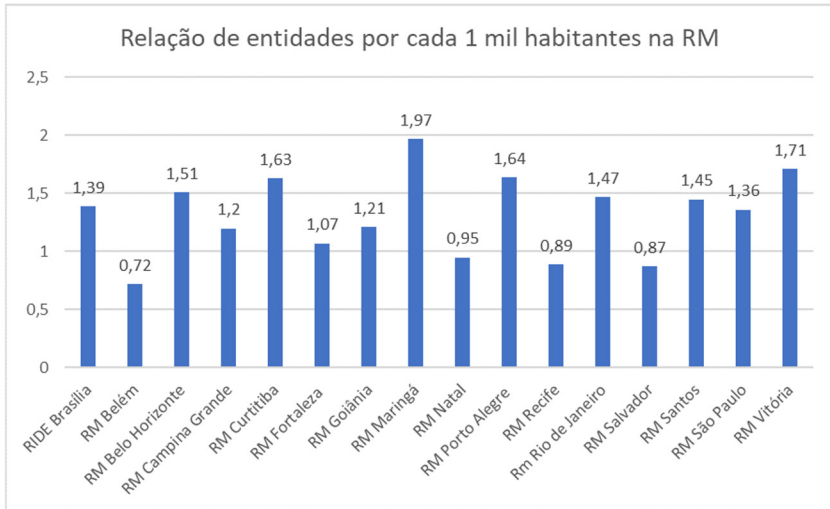


Gráfico 1 - Relação de entidades das RMs X 1.000 habitantes.

Fonte: Observatório das Metrôpoles. Relatório Fasfil (Correa; Meza, s/d).

O Gráfico 1 permite também observar que a RMM aparece em primeiro lugar com 1,97 entidades por 1.000 habitantes, seguida da RMV, com 1,71 e em terceiro lugar a RMPA, com 1,64 e a RMC com 1,63. Chama a atenção que as duas RMs menos populosas são aquelas que apresentam as maiores concentrações relativas de entidades por 1.000 habitantes. A RMM possui uma população de 809.915 habitantes e a RMM de Vitória 1.951.673 habitantes, ambas segundo estimativa populacional do IBGE para 2018. Em relação ao Gráfico 1, podemos argumentar que a intensidade do associativismo é maior nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, mesmo quando consideramos apenas as RMs.

capítulo 9 | Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá

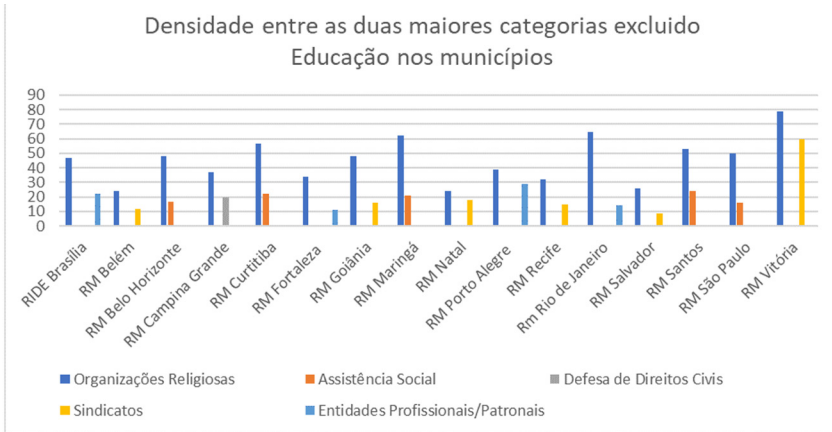


Gráfico 2 - Densidade entre duas maiores categorias, excluída educação nas RMs.

Fonte: Observatório das Metrôpoles. Relatório Fasfil (Correa; Meza, s/d).

O Gráfico 2 demonstra de maneira inequívoca a dominância em números das entidades religiosas em todas as RMs. Novamente, a RMV se destaca com maior número de entidades religiosas, seguida de entidades sindicais. Na sequência aparece a RMM, praticamente empatada com a RMRJ. A diferença é que a segunda predominância na RMRJ, ainda que distante, são as organizações patronais. E na RMM são as entidades assistenciais.

As entidades religiosas, em destaque, são reguladas por uma legislação específica (Lei 10.406, de 2002) e, de acordo com a FASFIL, agrupa toda a diversidade do universo religioso brasileiro, incluindo templos, mesquitas, casas espíritas, paróquias, sinagogas, conventos, lojas maçônicas etc.

A ação política permeada e influenciada pela religiosidade ganhou na última década a arena eleitoral. Se o passado recente pode ser caracterizado pela dominância do catolicismo no campo religioso e das entidades associativas, no período atual os atores se diversificaram e tornaram os campos, tanto do associativismo quanto da política institucional, mais complexos

e com múltiplos atores, notadamente com a disputa ideológica das igrejas evangélicas. No interior da Igreja Católica aninham-se disputas de correntes vinculadas à Teologia da Libertação com aquelas de viés mais conservador como os Carismáticos (DOIMO, 2004).

A emergência dos evangélicos na cena política, não só associativa, tem como característica central o fato de lideranças – pastores – se entenderem enquanto detentores de capital político e eleitoral e se manifestarem em nome do segmento, que pode se apresentar bastante heterogêneo.

A Região Metropolitana de Maringá e seus municípios

Maringá se classifica como Capital Regional B, de acordo com o *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC) 2018, publicado pelo IBGE em 2020. A Região Metropolitana de Maringá é composta por 26 municípios e a população total estimada para o Arranjo Populacional, conforme IBGE (2021), é de 659.431 habitantes. O município menos populoso é Presidente Castelo Branco, com 4.781 habitantes. Maringá possui 436.472 habitantes e estão conurbados a ela Sarandi, com 96.688 habitantes, e Paiçandu, com 42.251 habitantes, de acordo com a atualização do IBGE (2021).

Inúmeros estudos apontam a intensa conurbação entre Maringá, Sarandi, Paiçandu e Marialva, mas Maringá, em maior ou menor grau, assume a dinâmica clássica das demais cidades de porte médio do país, ou seja, tende a atrair populações das localidades no entorno para estudos, trabalho, lazer, consumo e serviços. Acaba por absorver mão de obra mais qualificada e o consumo. Todos esses elementos contribuem para uma dinâmica mais complexa e plural, distante das demais localidades.

capítulo 9 | Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá

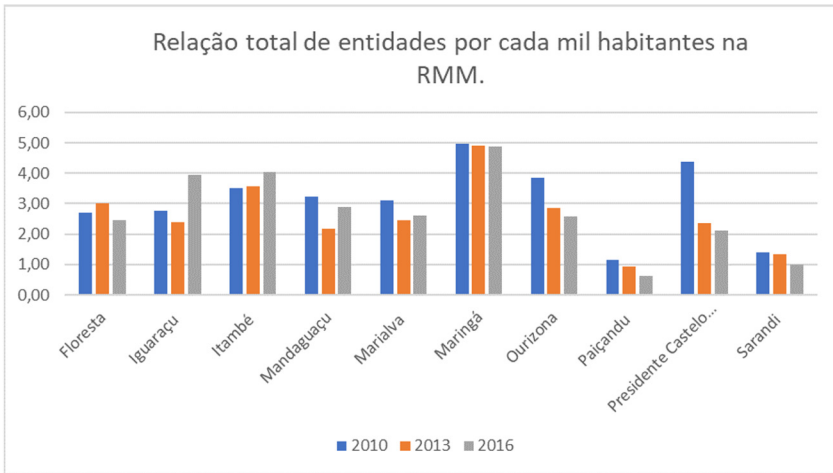


Gráfico 3 - Relação total de entidades da RMM, por 1.000 habitantes.

Fonte: organizado pelos autores.

O Gráfico 3 demonstra a baixa intensidade associativa por 1.000 habitantes de Sarandi e Paiçandu, municípios conurbados a Maringá, que estabelecem maior intensidade na dinâmica pendular de habitantes que trabalham, estudam, consomem e praticam atividades de lazer na cidade-polo. Nosso argumento é que passam a ser representados por associações da cidade-polo que assumem caráter regionalizado. Em números totais, entre 2010 e 2016 Maringá passou de 1.775 associações para 1.970. Sarandi decresceu de 116 para 91 e Paiçandu de 41 para 30. O mesmo ocorreu com Marialva, que passou de 99 para 90 e Presidente Castelo Branco, de 21 para apenas 11 associações (FASFIL, 2010, 2013 e 2016).

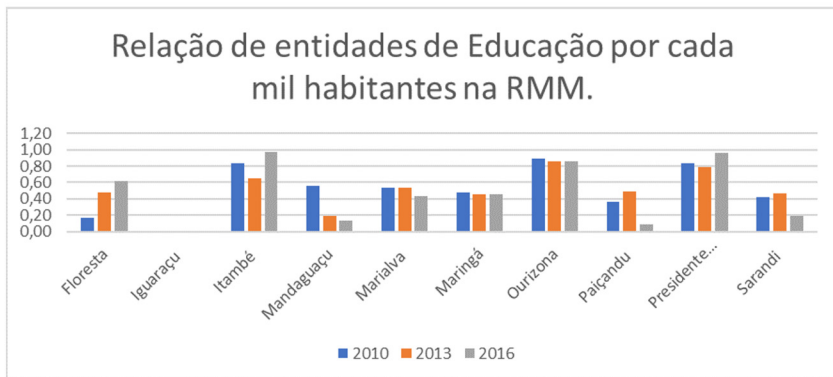


Gráfico 4 - Relação de entidades de Educação por cada 1.000 habitantes na RMM.

Fonte: organizado pelos autores.

Quando dividido por 1.000 habitantes, Maringá aparece com menor número. Essa forma de aferição não leva em conta a dimensão e robustez das entidades vinculadas à educação. São associações mais robustas, com grande influência social e política. Maringá possui 12 instituições de ensino superior e apenas uma delas é pública; os 1.674 postos de trabalho criados em Maringá no primeiro trimestre de 2018, por exemplo, 45% foram ocupados por quem tem ensino superior. Outros números apontam para a existência de 405 creches, pré-escolas e estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos ou privados. Em 2019, a Universidade Estadual de Maringá (UEM) possuía 23 mil alunos matriculados. O total de acadêmicos do ensino superior presencial é 43.351, o equivalente a 9% de todo o Paraná.

Nos baseamos nos dados de educação, mas a preponderância da iniciativa privada repercute em outras políticas públicas como as de saúde e habitação. Nosso argumento é que municípios menores e periféricos dispõem dos serviços públicos organizados em rede na saúde, educação, assistência e outras e consomem os

serviços privados de Maringá. Ocorre a financeirização da dinâmica socioespacial metropolitana. Conforme a literatura especializada ilumina, a abrangência do processo de financeirização mobiliza diversas escalas, agentes (financeiros e não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação das economias, das corporações e da própria vida cotidiana (KLINK; SOUZA, 2017).

Conforme noticiado, o maior centro de ensino superior privado de Maringá, a UniCesumar foi vendida em transação bilionária, em 2021, avaliada em 3,2 bilhões de reais a uma sociedade anônima (S.A.) de Santa Catarina (COELHO, 2021). O centro de ensino comemorou no mesmo ano o número de 300 mil alunos, a extrema maioria na modalidade EAD, e pensando na internacionalização e construção de credibilidade, propagandeia turmas em Genebra e Dubai (COELHO, 2021).

A educação se apresenta como uma poderosa fonte de empregos para egressos das instituições de ensino superior, representa fonte de lucro para um segmento importante do empresariado e impacta na vida cotidiana ao ser vista pelas famílias como “investimento” no futuro. Quando o foco são os gestores de empreendimentos privados, verificam-se articulações com o mundo da política. São exemplos o caso do atual vice-prefeito, quem é dono de uma empresa na área da educação, ensino fundamental e médio. O mesmo ocorrendo com o antigo reitor do UniCesumar, sendo suplente do Senador Álvaro Dias e quem assumiu o Senado por um dado período de tempo, em 2007¹⁶. O atual presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CODEM), braço da Associação Comercial e Industrial de Maringá, é diretor geral de faculdade privada e colégio privado.

¹⁶ O suplente do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), Wilson Matos (PSDB/PR), tomou posse no plenário do Senado Federal, no dia 03/04/2007.

Ainda que tenhamos priorizado na análise as instituições na área de educação, a articulação do segmento privado, na saúde, com o campo da política maringaense emerge, inclusive com abrangência nacional. O deputado federal Ricardo Barros, ministro da saúde no governo Temer (2016-2019), teve seu nome ligado pela imprensa à rede de planos de saúde¹⁷.

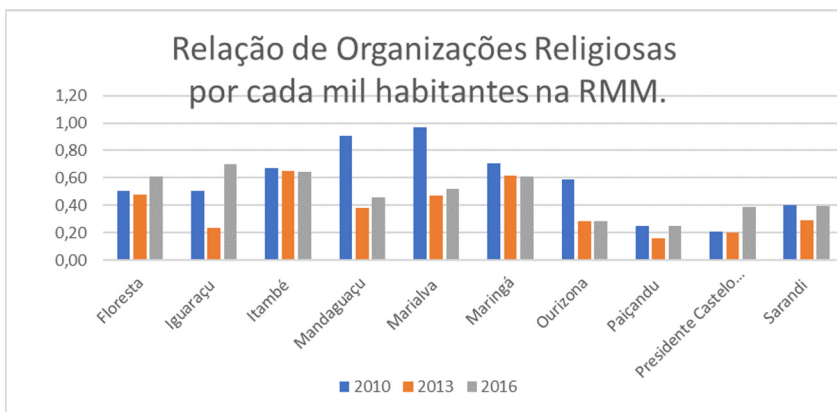


Gráfico 5 - Relação de organizações religiosas por cada 1.000 habitantes na RMM.

Fonte: organizados pelos autores.

Conforme afirmamos, a categoria organizações religiosas agrupa toda a diversidade do universo religioso brasileiro, incluindo templos, mesquitas, casas espíritas, paróquias, sinagogas, conventos, lojas maçônicas etc.

A presença na vida cotidiana dos cidadãos e cidadãs é um elemento inequívoco quando se trata da religiosidade. A novidade se manifesta quando se constata que a ação política está permeada e influenciada pela religiosidade. Se o passado recente pode ser caracterizado pela dominância do catolicismo

¹⁷ Plataforma Política Social. Disponível em plataformapoliticasocial.com.br. Acesso em: 23 fevereiro 2022.

no campo religioso e das entidades associativas, no período atual os atores se diversificaram e tornaram os campos, tanto do associativismo quanto da política institucional, mais complexos e com múltiplos atores, notadamente com a disputa ideológica das igrejas evangélicas.

O Gráfico 5 aponta um decréscimo do associativismo religioso se compararmos 2010 com 2016, com destaque para Maringá, mas, ao mesmo tempo, seu espraiamento para municípios de menor porte como Iguaçu, Floresta e Presidente Castelo Branco. Os dados disponíveis não permitem apontar a qual segmento pertencem as entidades.

A base de dados das FASFIL permite aferir os quantitativos de entidades vinculadas aos interesses populares e de trabalhadores como as Entidades de Interesses Comunitários, Entidades de Defesa de Direitos Civis, Entidades de Direitos Difusos. Entretanto, em perspectiva comparada e diante dos limites do banco de dados, não obtivemos elementos relevantes de análise quando focados nos dez municípios em estudo.

Os Conselhos de Políticas Públicas

Os conselhos de políticas públicas aparecem como novidade na cena pública na década de 1990, vinculados a políticas públicas específicas. Eles são criados por leis específicas nas esferas municipais, estaduais e federal. Possuem caráter representativo de segmentos da sociedade civil (entidades associativas), dos gestores, dos trabalhadores do setor e, em diversos casos, da população territorializada. No ano de 2014 foram registradas a existência de 62.562 conselhos municipais em funcionamento no país.

Ao particularizar a análise para a RMM, os números apontam a existência de 34 Conselhos Municipais em funcionamento em

Maringá¹⁸. A realidade dos demais municípios é a de implantar os conselhos obrigatórios por lei, vinculados à transferência de recursos públicos (fundos específicos): Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e Adolescente e Direito dos Idosos. Conforme a base de dados da MUNIC (IBGE, 2014), os números variam de oito em Itambé e apenas três em Ourizona. Os Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou seu equivalente são instalados, ao menos em sua formalidade (ver Capítulo 3 deste livro), por força da lei de criação do Plano Diretor e seu atual processo de revisão.

No caso de Maringá, apontamos a diversidade associativa pegando como exemplo o Conselho Municipal da Mulher, regulamentado pela Lei municipal 9.965/2015. A representação está estabelecida com: i) representante de centrais sindicais; ii) instituições de ensino superior; iii) organização empresarial e industrial de mulheres; iv) movimento indigenista; v) movimento

¹⁸ Conselho da Cidadania de Maringá, Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, Conselho de Gestão Fiscal, Conselho de Segurança Pública de Maringá, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Conselho Gestor do Programa Pró-Catador, Conselho Municipal da Cultura, Conselho Municipal da Juventude, Conselho Municipal da Mulher, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Conselho Municipal de Agricultura, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, Conselho Municipal de Combate à Poluição e de Defesa do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Contribuintes, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Desenvolvimento Social, Conselho Municipal de Editoração da Secretaria Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Esporte e Lazer, Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas, Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Municipal de Proteção ao Consumidor, Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, Conselho Municipal de Transportes Públicos Urbanos, Conselho Municipal de Turismo, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, Conselho Municipal dos Feirantes e Conselho Municipal Gestor do Fundo de Defesa do Consumidor. Fonte: GIMENES (2021).

capítulo 9 | Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá

LGBTQIA+; vi) religiões cristãs; vii) trabalhadoras da saúde; viii) movimento organizado de mulheres; ix) movimento organizado de mulheres negras; x) associações de bairro; xi) OAB; e xii) representante de religiões étnicas.

A dinâmica conselhistas nos demais municípios difere tanto em diversidade da representatividade quanto em número de conselhos. Entretanto, vislumbrar tal pauta apenas em negativo não nos ajuda a compreender a dimensão que assumem as políticas públicas e a possibilidade de participação e fiscalização da população. Em trabalho recente a respeito de pequenos municípios da RMM, Batista (2021) apontou uma singularidade quando se trata de conselhos e políticas públicas. Há uma incorporação singular de clientela e de participação nos discursos de gestores e conselheiros acerca das atribuições e da importância da manifestação da população e da transparência em relação aos recursos públicos.

Considerações finais

A base de dados da FASFIL nos permitiu algumas aproximações quanto ao perfil associativo em perspectiva comparada da RMM, analisar os dados das 16 regiões metropolitanas, fonte de estudos do Observatório das Metrôpoles e de dez municípios da RMM.

O estudo sobre a RMM demonstra a interiorização e diversificação das organizações da sociedade civil, com forte protagonismo das entidades religiosas. Em todas as RMs, sem exceção, esse é o segmento com maior quantidade de entidades, segundo os dados da FASFIL. Como uma tendência nacional, o passado religioso associativo, com base na Igreja Católica, tem perdido participação devido ao aumento do número de diferentes igrejas evangélicas, o que denota uma diversificação. Quando

consideramos o segundo segmento com maior representatividade no total das entidades nas RMs aqui consideradas, prevalece uma heterogeneidade, ou seja, não há um padrão, diverge de região para região.

No que se refere à RMM, fica evidente que Maringá é o município que concentra a maior quantidade de entidades em números absolutos e relativos (quando ponderado por 1.000 habitantes). Além disso, é pertinente destacar que os municípios de Sarandi e Paiçandu, que estão conurbados a Maringá, possuem menor quantidade relativa (por 1.000 habitantes) de entidades, mesmo sendo esses municípios mais populosos que os demais, aqueles mais distantes do polo.

Considerando o objetivo em analisar o perfil associativo e sua distribuição na RMM, e a incidência dos conselhos gestores de políticas públicas, percebe-se que impera uma concentração de entidades na cidade-polo, principalmente quando consideramos a aglomeração urbana constituída pelas cidades conurbadas. O segmento educação foi explorado com maior riqueza de análise por conter achados importantes. Desse modo, cabe problematizar a menor quantidade relativa de associativismo nos municípios de Sarandi e Paiçandu, o que pode contribuir para que as decisões sejam menos plurais e democráticas.

Os dois municípios se constituíram como uma periferia externa a Maringá (CAPEL, 2002). Desde os primeiros loteamentos, a dependência em relação à rede de serviços de Maringá se fez presente nesses territórios, que chegaram a se perfazer como cidades dormitórios e se mantêm fortemente dependentes de Maringá, com expressivo movimento pendular.

Quando o foco são os conselhos gestores, órgãos de participação/representação nos quais o associativismo possui espaços de fala e de decisão, percebe-se que nos dez municípios que compõem o presente estudo, e de acordo com dados da

capítulo 9 | Direito à cidade, participação e diversidade do associativismo na Região Metropolitana de Maringá

MUNIC, os conselhos obrigatórios por lei foram instalados e estão em funcionamento. Depreende-se a não existência de uma sociedade civil mais plural, organizada em entidades, que pressione por estruturas conselhistas como no setor de mulheres, meio ambiente, cultura, juventude, esportes, entre outros. Entendemos, além disso, que em pequenas localidades se instala o diálogo entre gestores e população de forma direta, já que o acesso ocorre muitas vezes via compadrio e troca de favores.

A Região Metropolitana de Maringá se constitui expressivamente segregada, principalmente no que se refere à morfologia do núcleo central, destacado pela conurbação entre Maringá, Sarandi e Paiçandu. A distribuição do associativismo, nesse território, sinaliza seguir a mesma lógica, o que compromete a produção de uma cidade mais democrática.

Referências

BATISTA, C. H. B. (2021). **Políticas públicas em municípios de pequeno porte: estrutura administrativa, atores e participação social nas demandas públicas locais.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá.

CAPEL, H. (2002). **La morfologia de las ciudades.** Vol. I: Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serbal.

COELHO, C. (2022). **Universidade do Paraná é vendida para grupo de SC em negociação bilionária.** Disponível em: <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/parana/universidade-do-parana-e-vendida-para-grupo-de-sc-em-negociacao-bilionaria/> . Acesso em: 23 junho 2022

CORREA, F.; MEZA, H (2022). **A sociedade civil organizada nas metrópoles brasileiras: uma análise das formas de associativismo a partir dos dados da pesquisa FASFIL 2010-2016.** Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/02/3.1.-Cultura-Civica-e-Organizacoes-Associadas.-Humberto-e-Filipe.pdf>. Acesso em: 23 junho 2022.

DOIMO, A. M. (2004). Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (org.) **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. da Unesp, p. 123-196.

GIMENES, E. R. (2022). Precisamos falar sobre conselhos: triangulação de técnicas para coleta de dados preliminares sobre o funcionamento de conselhos de políticas públicas em município brasileiro de médio porte. *In*: MENEGASSI, C. H. M; GIMENES, E. R; SOUZA, M. (org.). **Temas contemporâneos em Gestão Pública**: democracia, gestão, políticas públicas e educação. 1ed. Maringá: Unicesumar, 2021, v. 1, p. 156-176.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2016). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=299700>. Acesso em: 18 maio 2021.

IBGE. (2018). **Projeção da População**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar->. Acesso em: 23 junho 2022.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406.

LÜCHMANN, L. H. (2011). Associações, participação e representação. Combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 141-174.

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

CAPÍTULO 10

Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações
do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

OSCAR LUIZ SCHUHARDT
PRISCILLA BORGONHONI CHAGAS

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

A produção do espaço urbano constitui um elemento central da problemática do mundo contemporâneo, sendo essa produção um reflexo da sociedade, uma vez em que nele se observa a complexa estrutura social em classes, a desigualdade e a segregação. Nesse contexto, as cidades são arenas para a representação e exibição de poder e privilégio que promovem a desigualdade de gênero e de muitos outros grupos. O sistema de produção que o capital estabeleceu foi fundado em uma estrutura física que promoveu a separação entre um local de trabalho e um local de residência (HARVEY, 2014), promovendo, assim, a necessidade de se pensar sobre como as experiências dos que vivem a urbe, principalmente dos grupos que não possuem representatividade de poder. Diante disso, tomam-se como ponto de partida as experiências das mulheres na esfera pública e como essas experiências são parciais e/ou implicam nas relações de classe ou raça (SHAMS, 2020).

Assim, diferentes grupos da sociedade (classificados pela etnia, idade, gênero etc.) podem vivenciar os espaços urbanos de forma diferente e, portanto, têm diferentes percepções de sua vida nas cidades. O gênero, por exemplo, pode afetar a percepção do indivíduo do meio ambiente com base em experiência pessoal, normas sociais e/ou memória histórica. Nessa perspectiva, a crítica da teoria feminista sobre o planejamento urbano, que se desenvolveu na década de 1970, demonstrou como planejadores urbanos criaram ambientes de gênero que são predominantemente adequados às necessidades de homem e da família heteronormativa. O direito à cidade então oferece uma série de perspectivas a respeito do potencial político redentor da experiência urbana, e os entendimentos teóricos da dinâmica social do espaço apresentam implicações claras para as relações de gênero (SHAMS, 2020).

O termo direito à cidade foi originalmente cunhado pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre em 1968, que o define como

um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida nas cidades (LEFEBVRE, 2001). Num contexto mais recente, Harvey (2014) discorre sobre a influência dos movimentos sociais e coletivos, apresentando como objetivo zelar pelo direito à cidade e reivindicar a parte que compete aos cidadãos na tomada de decisões e respeito às formas de moldar o espaço.

A compreensão da cidade como espaço de assimilação e materialização de direitos e princípios de justiça social está interligada à missão de atender às novas demandas por acesso a direitos fundamentais articuladas por indivíduos e movimentos sociais urbanos que reclamam a adoção de uma percepção da cidade como direito instrumental para que outros elementos jurídico-sociais sejam garantidos – ou, em outros termos, que a (re)produção do espaço urbano seja visualizada a partir do direito à cidade (LEFEBVRE, 2001).

Segundo Harvey (2014, p. 28), o direito à cidade é “[...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, mas é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”, um direito mais coletivo e individual, uma vez que a cidade só pode ser reinventada por meio do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. Sendo assim, o direito à cidade não é apenas uma condicional de acesso àquilo que já existe, mas sim um direito ativo de fazer a cidade diferente, de construir e adequá-las às necessidades de todos os cidadãos (HARVEY, 2013).

Nesse contexto, o Conselho Municipal da Mulher de Maringá (CMMM) é uma estrutura que recebe as demandas dos movimentos feministas na cidade de Maringá, no Paraná. O CMMM é um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, oficializado pela Lei Municipal 9.965, com sede

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

e foro no Município de Maringá, cujo objetivo é promover a discussão, integração e fortalecimento da condição e posição da mulher, bem como o acompanhamento e a execução das leis de proteção à mulher, visando o exercício pleno de seus direitos (PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2015). Dentre os direitos que são defendidos no CMMM tem-se o direito das mulheres à cidade. Diante dessa perspectiva, este capítulo tem por objetivo compreender as ações que o CMMM tem promovido para assegurar o direito à cidade para as mulheres maringaenses.

Para tanto, a coleta de dados foi primeiramente realizada por meio de dados secundários, através da leitura e compilação das ações voltadas para o direito à cidade das mulheres maringaenses descritas nas atas das reuniões realizadas e disponibilizadas pelo CMMM, referentes à gestão 2019-2020. Visando aprofundar o conhecimento das ações da instituição, foram entrevistadas três integrantes do conselho em diferentes gestões por meio de um roteiro semiestruturado.

O movimento feminista e o debate sobre gênero

Em um contexto de lutas e ideais liberais, onde a mulher se apresentava apenas como “outro”, afastada dos centros de decisão, do direito ao voto e do direito à propriedade privada, surge o movimento feminista atuando na luta pela liberdade, por direitos civis e políticos, acesso à educação e melhores condições de trabalho, um movimento que tinha/tem como premissa apresentar resistências a um sistema patriarcal de submissão e de discriminação de gênero (CALÁS; SMIRCICH, 1998).

Importante destacar que o movimento não se destina apenas à participação da mulher, mas se apresenta como uma organização de atores em favor das mulheres possibilitando a discussão, assim como um espaço para a promoção e efetivação de

ações (SILVA *et al.*, 2005). Pode-se considerar, assim, o feminismo como um amplo movimento político composto principalmente por mulheres, e também possibilitando a participação de outros atores no combate à discriminação de gênero em todos os espaços (TEIXEIRA; LOPES; GOMES JÚNIOR, 2019).

Dessa forma, gênero e movimento feminista se entrelaçam, uma vez que foi no movimento feminista que o conceito passou a ganhar maior atenção, principalmente no avançar do discurso que promove o conhecimento de que gênero está aquém da dicotomia homem x mulher, masculino x feminino, e que tanto sexo quanto gênero são práticas discursivas, permeadas por hierarquias de poder e constituídos de subjetividades e distintas construções sociais (CALÁS; SMIRCICH, 1998; BUTLER, 1990).

Buscando melhor compreensão do debate sobre gênero, foi observado que a trajetória da concepção sobre gênero ganhou novos contornos juntamente com a evolução do movimento feminista. Nessa perspectiva, Campos (2017) aponta que é possível observar na história três momentos ou ondas do movimento feminista, sendo que, a cada onda, o conceito de gênero ganha novas lentes, o que enseja a importância em se estudar cada momento e aprender as diferentes abordagens sobre gênero dentro das fases do movimento feminista.

A chamada primeira onda do feminismo aconteceu a partir das últimas décadas do século XIX, quando as mulheres, primeiro na Inglaterra, organizaram-se para lutar por seus direitos, sendo que o primeiro deles que se popularizou foi o direito ao voto (CALÁS; SMIRCICH, 1998; TEIXEIRA; LOPES; GOMES JÚNIOR, 2019). O conceito de gênero nessa primeira onda é análogo ao sexo, sendo determinado biologicamente subscrito na dicotomia masculino e feminino (CALÁS; SMIRCICH, 1998).

A segunda onda ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970, abrindo diálogo principalmente no que tange a essa visão binária

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

de gênero. Teve como um de seus principais marcos a publicação do livro *O segundo sexo* de Simone de Beauvoir (1989) no qual a autora advogou que “ninguém nasce mulher: torna-se mulher”, e ampliou o debate do feminismo para além da compreensão biológica de gênero observada até então. Além disso, oferece subsídios para a formulação de novas vertentes como as abordagens marxista, a psicanalítica e a socialista (TEIXEIRA; LOPES; GOMES JÚNIOR, 2019). Dessa forma, “a palavra gênero foi cunhada nesse momento exatamente para diferenciar-se de sexo. Nesse sentido, sexo passa a ser considerado como uma característica biológica enquanto gênero um produto cultural” (SOUZA, 2016, p. 26).

A terceira onda é apontada como tendo o objetivo de desconstruir e discutir as lacunas deixadas pela segunda onda. Nessa fase do movimento, gênero é concebido como socialmente e culturalmente construído, variável historicamente e dotado de um corpo político ao invés de algo biologicamente determinado, pertencente à ordem da natureza ou uma simples questão de escolha individual do sujeito (SOUZA, 2016; BUTLER, 1990).

Atualmente, uma quarta onda vem sendo discutida a partir do entendimento que a opressão de gênero se potencializa quando age juntamente com as opressões de raça e de classe. Nessa abordagem, estudos como o de Angela Davis (2016) denotam o quanto as questões de classe e, principalmente, de raça estiveram ausentes na luta feminista, embora assim como outros movimentos sociais, ela foi inspirada, primeiramente, pelas lutas abolicionistas, e também pelas lutas pelo fim da discriminação racial.

Embora o feminismo ao longo de sua construção tenha constituído diferentes ideologias, em seu cerne pode ser verificado que em todos os momentos o movimento clama por mudanças de ordem social, econômica, política e cultural, “almejando a

diminuição ou até mesmo a superação de todas as formas de discriminação contra a mulher” (CRUZ, 2007, p. 5).

Sendo assim, as reivindicações do movimento feminista em suas diferentes ondas promoveram importantes conquistas para as mulheres como o direito ao divórcio, à educação e a melhores salários, maior representatividade (ao agregar além das mulheres brancas e heterossexuais, mulheres de outras etnias e orientações sexuais) e a ampliação do debate sobre a temática a partir da criação de centros de pesquisa sobre gênero e feminismos (TEIXEIRA; LOPES; GOMES JÚNIOR, 2019).

Portanto, as teorias feministas “articulam problemas que, de outra forma, poderiam continuar sendo ignorados” (CERCHIARO; AYROSA; ZOUAIN, 2009, p. 654), possibilitando, assim, vislumbrar entre essas intersecções a produção e a reprodução da vida nas cidades, não apenas como o homem a constrói e a vive, mas como a cidade se apresenta e se representa para todos os gêneros.

As ações do CMMM para assegurar o direito à cidade

O Conselho Municipal da Mulher de Maringá (CMMM) é um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador, criado pela Lei Municipal nº 4.258 de 4 de setembro de 1996, com sede e foro no Município de Maringá, Estado do Paraná (art. 1º). Apresenta como objetivo promover a discussão, integração e fortalecimento da condição e posição da mulher, bem como o acompanhamento e a execução das leis de proteção à mesma, visando o exercício pleno de seus direitos (art. 2º). É composto por 24 membros (24 representantes e 24 suplentes), sendo que, do total, 50% são representantes do poder público e 50% da sociedade civil organizada. Quanto à representatividade da sociedade civil organizada, entidades e organizações estão habilitadas e integram o conselho, divididas em 12 segmentos.

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

Segundo o *site* da Prefeitura Municipal de Maringá, o Conselho Municipal da Mulher tem como finalidade assegurar à mulher a participação e conhecimento de seus direitos como cidadã, atuando nas questões de gênero do Município de Maringá, em harmonia com as diretrizes traçadas pelo governo estadual e federal, e também no controle social de políticas públicas de igualdade, assim como exercer orientação normativa e consultiva (PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2020).

Nessa perspectiva, desde sua criação em 1996, o CMMM vem promovendo o acesso da mulher maringaense aos seus direitos e tem se mostrado uma organização em constante construção. Em sua trajetória histórica, o conselho passou por algumas alterações na sua estrutura. Houve discussões, lutas, conferências, leis e decretos, que estruturaram e formalizaram a organização garantindo sua perenidade e sua importância para o Município de Maringá. A Figura 1, a seguir, apresenta sua linha do tempo com base em eventos descritos na pesquisa realizada no material compartilhado, assim como divulgados nas referidas leis municipais.



Figura 1 – Linha do tempo do CMMM Fonte: autores, 2022.

Em 2001, com a criação da Assessoria da Mulher na prefeitura municipal, a assessora Maria da Conceição Franco e sua equipe

reestruturaram o Conselho da Mulher para atender às novas demandas da sociedade maringaense, inclusive com proporção maior de representantes da sociedade civil organizada em relação às representantes governamentais. A reestruturação culminou com a Lei 5.590/2001, que ampliava a representatividade do conselho, bem como normatizava suas atribuições.

Após a realização da I Conferência Municipal da Mulher de Maringá, o conselho passa por nova reestruturação, com aprovação na conferência da inclusão de representantes das religiões afro-brasileiras e das profissionais do sexo, por meio da Lei 6.636/2004. Em 2015, em nova reestruturação, realizada pela Lei 9965/2015, o Conselho da Mulher passou a ter paridade em sua composição, com 50% de representantes da sociedade civil e 50% representantes governamentais, num total de 24 conselheiras titulares e 24 suplentes. Também foram suprimidas algumas representações: das profissionais do sexo, das jornalistas e das empregadas domésticas. Ademais, modificou-se a representação das religiões afro-brasileiras para religiões étnicas. Com relação à presidência do conselho, a partir da Lei 9.965, continua sendo o mandato de dois anos, no entanto, com alternância anual, uma presidente da sociedade civil num ano e, no outro ano, uma presidente da representação governamental.

Após a reestruturação de 2001, o Conselho da Mulher sempre teve mandatos e mantém uma sequência de atividades, com reuniões mensais nas terceiras segundas-feiras de cada mês e realiza acompanhamento das atividades da Secretaria da Mulher. Mesmo tendo algumas representações suprimidas em sua história, o CMMM se mantém durante diferentes governos e durante diferentes gestões, lutando pelos direitos da mulher.

Enquanto instância promotora da participação do gênero feminino ao centro de decisão, o CMMM realizou e realiza ações de natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora na cidade

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

de Maringá com o intuito de promover, divulgar e assegurar os direitos das mulheres e de suas transeuntes nesse município.

Dentre essas ações, a Conferência Livre: a mulher e a cidade, organizada pelo Conselho Municipal da Mulher de Maringá (CMMM) com apoio do BR Cidades/Maringá, foi realizada no intuito de promover o debate sobre as necessidades e as expectativas das mulheres na sua vivência urbana e de colher propostas dentro dessa perspectiva para serem enviadas para o órgão responsável pelo processo de revisão do Plano Diretor de Maringá. Ao todo, participaram 57 mulheres, representantes de diversas organizações da sociedade civil e do poder público.

A partir dessa conferência, foi gerado um relatório contendo as seguintes 17 propostas, sendo elas encaminhadas para o órgão responsável pela condução da revisão do Plano Diretor de Maringá, o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá (IPPLAM).

Propostas realizadas na Conferência Livre: a mulher e a cidade.

1. Prever espaços públicos na cidade que incentivem a ocupação, a circulação e a sociabilidade, adequados à utilização por parte de crianças e idosos, e cuja segurança não dependa exclusivamente da força policial.
2. Aprimorar o sistema de iluminação e monitoramento dos espaços públicos, numa perspectiva de policiamento protetivo, que não fixe apenas nas áreas centrais.
3. Manter as áreas com vegetação e evitar áreas muradas em alvenaria.
4. Levantar as necessidades por bairro de equipamentos e espaços públicos, principalmente afeitas às mulheres e à juventude, descentralizando pelo território o planejamento urbano.

5. Ampliar espaços de deliberação descentralizados pelos bairros.
6. Revitalizar fundos de vale, com criação de áreas de lazer na periferia.
7. Prever espaços para hortas comunitárias, em discussão com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar.
8. Prever logística para as conexões trabalho/moradia, favorecendo a mobilidade das mulheres trabalhadoras no espaço urbano.
9. Garantir segurança para públicos que usam bicicletas para locomoção moradia/trabalho.
10. Garantir o atendimento das necessidades das pessoas LGBTQTs na sua permanência na cidade, com criação de uma gerência para políticas específicas para esse grupo.
11. Garantir o atendimento das necessidades das mulheres indígenas na sua permanência na cidade, com a criação de um centro permanente para comercialização e exposição de artesanato indígena.
12. Garantir o atendimento das necessidades da população em situação de rua na sua permanência na cidade.
13. Garantir o atendimento das necessidades das mulheres encarceradas na sua permanência na cidade.
14. Prever reserva de agenda dos campos de futebol públicos da cidade aos grupos de futebol feminino, bem como equipá-los com demais equipamentos que favoreçam a ocupação do seu entorno pelo público feminino.
15. Incluir a preocupação com o tema da região metropolitana no planejamento urbano.

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

16. Incentivar projetos arquitetônicos que considerem as especificidades das mulheres, levando essa discussão ao Conselho de Habitação de Interesse Social.
17. Deslocar a Delegacia da Mulher para o centro da cidade e centralizar no território os serviços especializados para mulheres.

Embora a conferência tenha sido um marco importante na discussão do direito à cidade da mulher maringaense, outras ações foram e são realizadas pelo CMMM que, embora *a priori* não sejam orientadas diretamente pelo conceito de direito à cidade, permitem que se percebam traços das ideias defendidas tanto por Henri Lefebvre, quanto por David Harvey, por exemplo, a própria formação e organização do conselho que permite que vozes antes marginalizadas do centro de decisão possam ser ouvidas e promovidas na cidade de Maringá.

Assim, com base nas teorias feministas e nas ações realizadas pelo CMMM, analisa-se que essa instância debate problemas que de outra forma poderiam continuar sendo ignorados, possibilitando vislumbrar entre esses debates a produção e a reprodução da vida nas cidades, não apenas como o homem a constrói e a vive, mas como a cidade se apresenta e se representa para todos os gêneros. Dessa forma, as ações promovidas pelo conselho demonstram a importância da luta pelo direito da mulher à cidade no que tange não apenas às atividades elencadas anteriormente, mas como um direito a uma sociedade mais participativa e igualitária, indo ao encontro do conceito de direito à cidade proposto por Harvey (2013; 2014) e Lefebvre (2001).

É importante ressaltar que as iniciativas do CMMM são importantes e podem se tornar referência para outros municípios do entorno. Isso porque apenas um outro município da RMM conta com um Conselho de Mulheres oficialmente criado: Paçandu,

cidade que fica a aproximadamente 15 quilômetros de Maringá. Nessa cidade, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Paçandu foi criado por meio da Lei 2.883/2019 e eleito na 1ª Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres, que ocorreu em 27 de novembro de 2020. Conta com 16 representações, sendo oito titulares e oito suplentes. Dos membros titulares, quatro pertencem ao segmento governamental, indicadas por secretarias do município. As outras quatro são de eixos da sociedade civil, com cargo eletivo. Sendo assim, há ainda um caminho a percorrer nos outros 24 municípios que compõem a RMM no que tange à representatividade das mulheres em conselhos municipais.

Considerações finais

Este trabalho apresenta como contribuição avançar na discussão de que organizações como o Conselho Municipal da Mulher são fundamentais para que, de fato, se criem solidariedades sociais (engajamento civil voluntário) na busca por um espaço urbano mais democrático, além de avançar na discussão de gênero e direito à cidade assim como a necessidade da organização social no enfrentamento de demandas coletivas. A leitura sobre os movimentos feministas contribuiu ao articular problemas que, de outra forma, poderiam continuar sendo ignorados, como a mobilidade, a segurança e a infraestrutura urbana que se entrelaçam com a questão de gênero e de direito à cidade. Além disso, é no movimento feminista que a discussão sobre gênero ganha contornos notáveis ao se opor ao sistema binário vigente até meados da década de 1960.

As ações aqui apresentadas e que foram coletadas recentemente são apenas uma nova configuração de uma luta vivida há muito tempo. Em diversos momentos da história, coletivos se organizaram para questionar e lutar contra esse

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

tipo de modelo de sociedade que marginaliza alguns grupos na construção dos espaços sociais. Assim, o CMMM tem se demonstrado como um órgão que vem possibilitando que as demandas das mulheres sejam ouvidas e atendidas; tem-se no CMMM uma pluralização de vozes e o empoderamento da mulher na cidade de Maringá.

Espera-se que este estudo possa corroborar na percepção de que a discussão de gênero e cidade é necessária, pois o espaço urbano é local de muitas disputas, no entanto, a presença de grupos dominantes, carregados de discursos hegemônicos mantém outros grupos afastados, marginalizados dos centros de decisão e que somente através da luta e da perseverança de organizações como o CMMM pode-se chegar ao real sentido do direito à cidade aqui discutido. Ressalta-se a necessidade de estimular a criação de conselhos naqueles municípios onde as mulheres ainda não possuem representação, pois, como já mencionado, apenas duas cidades que compõem a RMM contam com esse órgão.

Como apontam Andrade e Nunes (2020), há diversos fatores que não contribuem para assegurar o direito das mulheres à cidade, que privam as mulheres de ocuparem o espaço urbano de forma plena. Assim, consideramos relevante que outras pesquisas se dediquem sobre este tema em outras cidades brasileiras, de forma a demonstrar a atuação dos Conselhos Municipais relacionados aos direitos das mulheres no que tange ao direito à cidade.

Referências

ANDRADE, J. G. B. de; NUNES, S. M. M. (2020). Como o planejamento urbano tem falhado em assegurar o direito das mulheres à cidade. **Hum@nae: questões controversas do mundo contemporâneo**, Recife, v. 14, n. 01, p. 01-19.

BEAUVOIR, S. de. (1989). **O segundo sexo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

BUTLER, J. (1990). **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CALÁS, M. B.; SMIRCICH, L. (1999). Do ponto de vista da mulher: abordagens feministas nos estudos organizacionais. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, D. (orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo, Atlas, v. 01, p. 275-329.

CAMPOS, M. de L. (2017). Feminismo e movimentos de mulheres no contexto brasileiro: a constituição de identidades coletivas e a busca de incidência nas políticas públicas. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 30, n. 02, p. 35-54.

CERCHIARO, I.; AYROSA, E. A. T.; ZOUAIN, D. M. (2009). A aplicação de abordagens feministas na pesquisa em administração. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 649-664.

CRUZ, L. A. (2007). Crítica epistemológica do feminismo. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais...** São Luís (MA), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

DAVIS, A. (2016). **Mulheres, raça e classe**. 1. ed. São Paulo: Boitempo.

HARVEY, D. (2013). A liberdade da cidade. In: HARVEY *et al.* **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed., São Paulo: Boitempo.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. 1. ed., São Paulo: Martins Fontes.

LEFEBVRE, H. (2001). **O direito à cidade**. 5. ed., São Paulo: Centauro.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. (2015). **Lei Municipal de Maringá nº 9.965 de 19 de março de 2015**. Concede nova regulamentação ao Conselho Municipal da Mulher, instituído pela Lei Municipal n. 4.258/96, com redação dada pela Lei Municipal n. 6.636/2004, e dá outras providências. Paço Municipal Silvia Magalhães Barros, Maringá.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. (2020). **Conselho Municipal da Mulher**. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/conferencia/?cod=cmmm>>. Acesso em: 20 dezembro 2020.

SHAMS, E. (2020). **Perceived Residential Environment Quality in Relation to Gender**: an exploratory study in lindängen. Mestrado (Curso de Estudos Urbanos) – Malmö University.

SILVA, P. *et al.* (2015). Acerca do debate metodológico na investigação feminista. **Revista Portuguesa de Ciências do Desporto**, v. 5, n. 3, p. 358-370.

capítulo 10 | Direito à cidade e gênero:

Um estudo das perspectivas e ações do Conselho Municipal da Mulher de Maringá

SOUZA, E. M. (2016). Fazendo e desfazendo gênero: a abordagem pós-estruturalista sobre gênero. *In*: CARRIERI, Alexandre de Pádua (org.). **Gênero e trabalho**. Salvador: Edufba, 1. ed., p 23-56.

TEIXEIRA, M. B. M.; LOPES, F. T.; GOMES JÚNIOR, A. B. (2019). Gênero e feminismos: conceitos e perspectivas. **Caderno Espaço Feminino**, EDUFU – Uberlândia, [S.L.], v. 32, n. 1, p. 405-430.

CAPÍTULO 11

**A inserção da pauta LGBTI+ na revisão
do plano diretor de Maringá**

HEBERT DE PAULA GIESTEIRA VILLELA
ANA LÚCIA RODRIGUES

Introdução

O processo de urbanização acelerado que o Brasil vivenciou, durante os séculos XIX e XX, destacou a latente necessidade de estabelecer uma política urbana como um dos alicerces do crescimento nacional, sendo que o constituinte originário do período de redemocratização do Brasil considerou a aspiração da sociedade por uma política de desenvolvimento urbano realista e inclusiva, dedicando importantes artigos no texto constitucional para a regulamentação do assunto. A política urbana e a participação popular nas decisões governamentais foi uma das inquietações que transformaram o quadro da política no país, que estava passando por um momento de retomada das instâncias democráticas. Anseios dos movimentos populares em torno de uma reforma urbana defenderam um modelo de gestão descentralizado para possibilitar a democratização do espaço urbano, atendendo aos direitos sociais que estavam sendo universalizados naquele momento.

O desenvolvimento urbano brasileiro teve seu respaldo normativo nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, e foram normatizados através do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 –, cabendo ao município a responsabilidade de executar uma política de desenvolvimento urbano, observando diretrizes que deveriam ser fixadas em leis, sendo a diretriz central o Plano Diretor, que reuniria as diretrizes iniciais pelas quais o desenvolvimento da cidade ocorreria, estipulando regras para o zoneamento, edificação, sistema viário, áreas de interesse ambiental e outros assuntos pertinentes ao bem-estar dos habitantes (VILLELA, 2021). O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e ele se tornou obrigatório pela Constituição de 1988. Suas principais funções e objetivos é sistematizar o desenvolvimento físico,

econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local, assim como seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a qualidade de vida da comunidade local (SILVA, 2012).

A realidade jurídica que esses instrumentos trouxeram, permitiram que interesses da comunidade local fossem priorizados e é por isso que um dos princípios básicos do processo de planejamento local é a participação democrática e o acesso às informações disponíveis, com a garantia de que ocorrerá a participação direta do povo e cooperação das associações representativas em todas as fases do planejamento municipal (CF, art. 29, X).

O cenário urbano brasileiro apresenta vários problemas que devem ser alvos de políticas urbanísticas, e principalmente devem ser levados em consideração na elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal, problemas urbanos da cidade, como saneamento, habitação, ocupação de áreas ambientais protegidas, deficiência dos serviços comunitários em áreas urbanas, mas além desses, diversos problemas sociais devem ser tratados, pois deve-se considerar que o direito à cidade está diretamente relacionado ao fato de que a cidade é uma criação da sociedade, e assim, o coletivo que nela reside deveria ter o direito de produzir e experimentar o espaço urbano em sua plenitude (HARVEY, 2012). Temas mais variados são discutidos e apresentados, não se limitando apenas à discussão para os assuntos urbanísticos costumeiros e técnicos, mas também ampliando a discussão para outros como a geração de renda nas comunidades e a violência, por exemplo. Considerando que as cidades passam e passarão por mudanças profundas, refletindo em um desenvolvimento futuro que objetiva ser equilibrado, o instrumento do Plano Diretor Municipal tem o desafio de instituir formas de planejamento e controle do território municipal.

... o direito à cidade inclui não apenas o direito a ocupar o território, ao acesso às estruturas fundamentais à vida urbana e à mobilidade, mas sobretudo o direito e a capacidade de decidir sobre a cidade, de fazê-la conforme as necessidades coletivas que ao mesmo tempo refazem seus moradores, ou seja, é fundamentalmente o direito de transformar a cidade (MOSCHETA *et al.*, 2022).

Foi nesse contexto, de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, que por meio da metodologia aplicada para esse processo pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá (IPPLAM), que é possível auferir como ocorreu a abertura da discussão sobre gêneros e sexualidades dissidentes permeando as discussões públicas municipais, e possibilitando, até o presente momento em que se encontra a revisão, verificar como as demandas da população LGBTI+¹⁹ impactaram os documentos produzidos, as temáticas discutidas, até as diretrizes e proposições para a cidade almejada.

De forma sintética abordamos nesta introdução os aspectos relevantes do processo de urbanização no país e os principais instrumentos normativos que regem essa temática. Em seguida trataremos da revisão do Plano Diretor de Maringá, sua metodologia e contextualização, que proporcionará melhor demonstração sobre como foi realizada a participação popular, e a inserção do segmento LGBTI+ nessa discussão. Na sequência, demonstraremos então como a participação desse grupo ocorreu, e quais resultados e expectativas podemos demonstrar a partir disso.

¹⁹ Durante a história da luta dos movimentos sociais, o uso da sigla LGBTI+ foi se transformando de modo a dar conta da multiplicidade de pessoas e questões que compõem o campo da diversidade sexual e de orientação de gênero, e neste capítulo procuramos priorizar o rigor quanto ao uso da sigla tal qual ela aparece em registros oficiais (políticas públicas e portarias, por exemplo) e em seu contexto histórico específico.

Desenvolvimento urbano: a revisão do Plano Diretor de Maringá

Quando se fala em cidade, Maringá, desde a sua fundação teve como ideário urbanístico bastante voltado para o planejamento urbano. A elaboração do projeto urbano de Maringá por Jorge Macedo Vieira (1894-1978) apresentou características do modelo de cidade-jardim, associadas às orientações modernistas da Carta de Atenas²⁰. Ana Lúcia Rodrigues (2004) pontua que Maringá foi edificada sob a égide do planejamento, observando quando – numa presumível influência positivista – os engenheiros urbanistas foram às pranchetas, idealizaram um determinado caso concreto (encomendado por uma empresa imobiliária), composto por uma estrutura urbana ordenada em funções residenciais, comerciais, industriais etc. (previstas no projeto), que seria implantada e mantida por um processo de controle (os Planos Diretores formulados a partir de 1967), que têm caracterizado as sucessivas administrações do município na resolução dos problemas urbanos. A empresa colonizadora, Companhia Melhoramentos Norte do Paraná²¹, deu um grande destaque para o papel do planejamento urbano da cidade e, assim, Maringá foi fundada como parte de um lucrativo empreendimento imobiliário, resultado de um projeto de cidade que em 50 anos deveria alcançar o marco de 200 mil habitantes.

No entanto, o planejamento inicialmente almejado apresentou em seu desenvolvimento algumas desconformidades,

²⁰ Documento elaborado no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), Atenas, 1933, em que foram estabelecidos as funções e os objetivos do urbanismo (cumprindo o estabelecimento de uma visão essencialmente funcionalista).

²¹ Inicialmente como Companhia de Terras Norte do Paraná (que foi adquirida por investidores brasileiros nos anos 1940 e foi rebatizada como Companhia Melhoramentos Norte do Paraná em 1951).

principalmente com relação à população que cresceu além do previsto. O primeiro Plano Diretor de Maringá, Lei nº 621/68, procurou estabelecer princípios orientadores básicos e objetivos planejados para o desenvolvimento da cidade, além de regramentos para loteamentos, vias nos fundos de vale, rodovias que cortavam a cidade, um planejamento que organizasse o tecido urbano através de grandes avenidas, entre outras demandas.

E após a normatização de alguns Planos Diretores, iniciou em 2019 a próxima elaboração da revisão do atual Plano Diretor que regulamenta a cidade em questões como foram expostas; a Lei era de 2006, deve ser reformulada para acompanhar o crescimento da cidade, considerando que desde o texto inicial de 2006, a realidade do município é outra. As mudanças que a cidade sofre ao longo do tempo expõem para o poder público a necessidade de readequação das diretrizes e regras, sendo que as exigências de um determinado planejamento aplicado em uma determinada época, nos dias atuais podem não atender mais às expectativas da sociedade. O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – dispõe que incorre em improbidade administrativa²² o prefeito que impedir ou deixar de garantir alguns requisitos no processo de revisão do Plano Diretor, quais sejam: i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado a esses documentos/informações produzidos. Desse modo, o Município de Maringá, com alguns anos de atraso, deu início à revisão do seu Plano Diretor, e o Decreto Municipal nº 623/2019 instituiu que o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá seria realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), no exercício de suas

²² Art. 52, VII do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

atribuições conforme dispõe a Lei Complementar nº 1.117/2018, que cria o IPPLAM.

Etapas de elaboração da revisão do Plano Diretor

O IPPLAM, através da proposta metodológica, pretendeu demonstrar como seria realizado esse processo revisional. Seus objetivos foram definir quais as atividades seriam envolvidas, como se daria a participação popular, quais produtos seriam apresentados e o modo como eles seriam operacionalizados. As etapas que seriam observadas são: i) a mobilização e proposta metodológica, que consiste na divulgação e mobilização da revisão do Plano Diretor Municipal, e também na apresentação, discussão e aprovação dessa proposta metodológica; ii) a análise temática integrada, que se refere aos levantamentos técnicos (aspectos ambientais, sociais, urbanísticos etc.), e também à leitura comunitária sobre os problemas e potencialidades; iii) as diretrizes e propostas para uma cidade sustentável, que engloba uma definição das ações prioritárias, e o macrozoneamento e instrumentos urbanísticos; iv) e, por fim, a elaboração da legislação e implementação, que vai tratar da redação prévia da Lei Geral, da Estrutura de planejamento e gestão territorial do Plano Diretor Municipal e do Plano de Ação e Investimentos.

A mobilização, etapa inicial, trata-se de uma construção coletiva, tendo em vista que o Plano Diretor Municipal constitui o instrumento de política que rege o processo de desenvolvimento do município, devendo contemplar integralmente a realidade de intervenção e sujeitar a totalidade da sua população de modo a integrar de maneira mais completa possível toda população abrangida (IPPLAM, 2019). Para o IPPLAM, essa etapa teve o objetivo de realizar a identificação dos agentes e grupos sociais; a mobilização popular e a

divulgação; definição das equipes de trabalho e suas atribuições; e, realização das reuniões e eventos participativos. Fizeram parte dessa etapa ainda a 2ª e a 3ª Audiências Públicas. Sendo que a 2ª Audiência Pública teve como objetivo a formação do Grupo de Acompanhamento, sendo ele uma das equipes que formam a totalidade das equipes de trabalhos. Os demais são: a) o Grupo Gestor (equipe técnica do IPPLAM responsável pelo levantamento, análise de dados e leitura técnica); b) Equipe Técnica Municipal (ETM), formada por funcionários da administração municipal, responsável pelo fornecimento de dados e avaliação dos resultados; c) Grupo de Cooperação Técnica (GCT), formado por Instituições de Ensino Superior (IES), órgãos públicos, entidades profissionais e conselhos profissionais de classe, responsável pelo fornecimento de dados técnicos, materiais e troca de experiências.

A 3ª Audiência Pública teve como propósito a apresentação da composição do Grupo de Acompanhamento e a apresentação e discussão dos objetivos gerais do Plano Diretor. De acordo com a análise das atas das Audiências Públicas realizadas, nota-se uma fala do poder público no sentido de resguardar a participação popular nesse processo.

Grupo de Acompanhamento

O Grupo de Acompanhamento é composto por representantes dos segmentos definidos pela Política Urbana Nacional, replicando a composição do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES): dos Conselhos Municipais, Movimentos Populares, Sindicatos de empresários e trabalhadores, entidades profissionais e acadêmicas, ONGs, Câmara Municipal de Maringá e as APTGs. Sua responsabilidade resumidamente é a avaliação contínua das atividades desenvolvidas e leitura comunitária. A

formação do Grupo de Acompanhamento se deu da seguinte forma: os Conselhos Municipais, a Câmara Municipal e as APGTs fizeram as indicações de seus representantes por ofício. A escolha dos demais representantes da sociedade civil foi realizada por meio de debate e eleição em grupos divididos por segmentos. Os escolhidos foram apresentados em plenária e nomeados através de decreto municipal. Após a definição dos representantes, o Decreto nº 1.210/2019, GAPRE, homologou as entidades eleitas para representação da sociedade para o Grupo de Acompanhamento no processo participativo de revisão do Plano Diretor de Maringá.

As entidades que compõem os segmentos que participam do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá evidenciam que há uma importante representatividade da sociedade organizada, e é destacável que entre todas as entidades, houve uma participação de um movimento em específico, a União Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais do Paraná (Maringá) – UNALGBT-PR. É notório e salutar a possibilidade de esse segmento ter participado desse processo de revisão de um documento normativo de grande relevância, que é o Plano Diretor de Maringá, assim como é latente a contribuição trazida sobre essa pauta para a discussão em comento. Dessa forma, tomamos como base os documentos produzidos por esse processo da administração pública municipal, que sejam as atas, os relatórios e demais instrumentos elaborados e que se encontram na página da Internet do IPPLAM no *site* da Prefeitura de Maringá. Consideramos as colocações realizadas por representantes, ou não, da comunidade LGBTI+, e verificamos se esses apontamentos foram considerados para a produção dos relatórios finais, e das diretrizes que subsidiarão a elaboração/revisão do Plano Diretor de Maringá.

A inserção da pauta LGBTI+ na discussão

Apesar de eleito como representante da sociedade para o Grupo de Acompanhamento a associação UNALGBT-PR, vale ponderar que não foi somente a participação dessa associação que fez com que as pautas relacionadas ao público LGBTI+ fossem colocados na discussão da revisão do Plano Diretor, pois outros meios foram possibilitados para que a população pudesse expor seus anseios. As audiências que seguiram, até a 10^a, foram espaços onde a população pôde realizar a contribuição com a análise temática integrada proposta pelo IPPLAM. Nos relatórios subsequentes podemos encontrar de forma sintetizada como a pauta LGBTI+ foi inserida nessa discussão. Sendo que as contribuições da população ocorreram de diversas formas, sejam elas presenciais ou virtuais. Essas audiências tiveram uma metodologia que foi denominada pelo IPPLAM de “leitura comunitária”, com os objetivos de discussão e coleta de dados, e elas foram realizadas nas Unidades Territoriais de Planejamento, entre os meses de agosto a outubro de 2019, sendo oportunidades de participação, quando a população realizou 45 solicitações de cunho socioassistencial, das quais se destacam, ressaltando a temática que nos propusemos a analisar, a necessidade de ampliação de vagas/atendimentos dos Centros Dia do Idoso, Condomínios do Idoso, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e a criação de planos e equipamentos específicos para a população idosa, LGBTI+, indígenas e pessoas em situação de rua.

Em outra oportunidade, uma reunião conjunta onde estiveram os Grupo de Acompanhamento, Grupo de Cooperação Técnica e Equipe Técnica Municipal, no dia 14/12/2019, ainda sobre a temática socioassistencial, foi destacada a necessidade de maior representatividade da população LGBTI+ junto ao poder

público e a criação de uma unidade mais atuante e representativa para essa população junto ao poder público municipal. O IPPLAM, dentre alguns canais de comunicação, disponibilizou para a população formulários *online* para proposições referentes à temática socioassistencial, sendo que a população utilizou esses formulários para manifestar a necessidade de falar sobre a importância do atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial a comunidade LGBTI+, com a criação de um canal dentro do poder público municipal de representação para essa população, proporcionando um melhor diálogo e implementação de políticas públicas para essas pessoas²³.

Iniciou-se então a Etapa 3 da revisão, denominada de Diretrizes e Proposições, produzida em abril de 2022. Foi apresentado um relatório referente às Proposições e Qualificadoras para discussão em Audiência Pública, fundamentadas nas problemáticas consolidadas no início dessa, contemplando as ações relativas ao ordenamento e desenvolvimento territorial, funções sociais da cidade e propriedade urbana. No relatório, apresentou-se um quadro dividido em 21 diretrizes, e encontramos na diretriz 16 a temática *Implementar políticas públicas que garantam o direito à diversidade religiosa, cultural, orientação sexual, gênero, étnico-racial e geracional, visando a eliminação de todas as formas de violência e discriminação*. Cada diretriz apresenta problemáticas e proposições, sendo que para a diretriz em voga foi apresentada a seguinte problemática relacionada à população LGBTI+: *Necessidade de ampliação e/ou elaboração de Políticas Públicas para idosos, indígenas, pessoas em situação de rua, LGBT, pessoas com deficiência e imigrantes*. E as proposições para a problemática vinculada à pauta LGBTI+ foram: i) ampliar a

²³ V2 - SAH – Sistema de Atividades Humanas – CONSOLIDADO v10.21 – Disponível em: drive.google.com.

rede pública de atendimento aos idosos, indígenas, pessoas em situação de rua, LGBTI+, pessoas com deficiência e imigrantes; ii) realizar campanhas educativas visando a eliminação de todas as formas de violência e discriminação; iii) propor um centro de capacitação para qualificação profissional, geração de renda e sociabilidade; iv) elaborar plano específico para a população em situação de rua, indígena e LGBTI+; v) garantir a representatividade da população LGBTI+ junto ao poder público e a criação de unidade atuante e representativa para essa população junto ao poder público municipal; vii) promover a capacitação continuada dos profissionais responsáveis pelo atendimento aos idosos, indígenas, pessoas em situação de rua, LGBTI+, pessoas com deficiência e imigrantes; viii) criar espaços inclusivos; ix) prevenir crimes através do desenho urbano (a necessidade da permeabilidade visual o “ver e ser visto” se torna fator importante contra a prevenção de crimes); x) e realizar diagnósticos a fim de melhor definir as estratégias de respostas à violência em espaços públicos.

Assim, entre os dias 3 a 11 de maio de 2022 foram realizadas a 12^a a 16^a Audiências Públicas e 3^a e 4^a Audiências Públicas Extras de Revisão do Plano Diretor com o objetivo de discutir e coletar dados referentes à 3^a etapa da revisão do Plano Diretor, sendo apresentadas pela equipe técnica e avaliadas pela população as proposições prioritárias, inclusive as mencionadas acima, que farão parte do processo de planejamento e desenvolvimento municipal. Seguindo, até o momento que este capítulo está em redação, a consolidação das informações da 3^a etapa, que subsidiarão o preparo para a 4^a etapa que será a elaboração da legislação e a implementação do novo Plano Diretor Municipal.

O impacto da participação LGBTI+ no processo

Mundialmente, a LGBTfobia é uma realidade, e em muitos países essa situação é mais latente. O Brasil já demonstrou não ser um país seguro para pessoas com identidades e orientações sexuais dissidentes, onde podemos constatar por meio do Dossiê Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil²⁴, realizado em 2022 pelo Observatório de Mortes e Violências LGBTI+ no Brasil, demonstrando que o número de mortes dessas pessoas aumentou de 2020 para 2021. Mesmo em um cenário onde temos alcançado conquistas consideráveis junto ao Poder Judiciário, é notório que há uma falta de atuação do poder público diante da LGBTIfobia, que ainda faz vítimas e expõe cada vez mais a discriminação latente da sociedade.

Maringá, mesmo sendo classificada como a melhor cidade do país para se viver²⁵, onde seu Índice de Desafios da Gestão Municipal (IDGM) fez com que a revista *Exame* colocasse o município no topo da lista dessa classificação, não demonstra uma preparação e nem estar isenta do quadro LGBTfóbico que assola o país e o mundo, com os dados informados acima. Muito embora existam latentes subnotificações desses casos, as autoridades policiais na sua grande maioria não registram o crime nos Boletins de Ocorrências como ele deve ser registrado, eles existem na cidade. Por exemplo, em 28 de abril de 2021, um jovem rapaz de 20 anos caminhava em uma das avenidas mais conhecidas da cidade, muito próximo ao ponto turístico símbolo da cidade, a Catedral Basílica, e foi brutalmente atacado por dois indivíduos que proferiram palavras e termos homofóbicos contra ele. Com ferimentos no corpo, e principalmente no rosto, além de terem roubado seus pertences como mochila e celular,

²⁴ Disponível em www.cartacapital.com.br.

²⁵ Disponível em topview.com.br.

o rapaz foi socorrido por moradores da região, que contataram a Polícia Militar, e que, no entanto, lavrou a ocorrência como assalto, mesmo tendo testemunhas que comprovavam o ataque LGBTfóbico. E dessa forma mais um crime de ódio não consta nas estatísticas oficiais de segurança pública.

Esse foi apenas um dos casos²⁶, entre tantos, que enquadram desde a morte de pessoas LGBTI+, ofensas verbais, desrespeitos com relação aos seus direitos, saúde, educação, a não observância do nome social, ou civilmente retificado. Em outubro de 2018, por exemplo, a travesti Robertha Velmont Moraes, foi encontrada morta com dois tiros, em Maringá, e de forma póstuma foi violentada pela mídia local com a divulgação de seu nome civil “morto”, desrespeitando seu nome social.

Essas são situações extremas e que gritam aos nossos olhos. Mas a população LGBTI+ sabe e passa por situações diversas que envolvem seu direito à cidade, de usá-la e ocupá-la de forma plena e igualitária a qualquer outra pessoa. Verificamos pela demanda colocada no processo de revisão do Plano Diretor de Maringá que a população LGBTI+ desta cidade prima inicialmente por canais onde suas demandas possam ser acolhidas, tratadas e institucionalizadas pelo poder público. Diferentemente de outras pautas já consolidadas para a sociedade, essa camada da população luta pelo básico de seus direitos, e clama para o poder público municipal uma abertura no diálogo, e pela implementação das políticas públicas mais essenciais que lhe garantirão sua dignidade.

Esse contexto demonstra que pessoas com orientações sexuais e identidades de gêneros dissidentes não estão alheias às discussões que permeiam as pautas públicas, e muito menos estão desatentas para a rápida mudança pela qual a cidade passa, buscando sempre se adaptarem e requererem suas inquietações.

²⁶ Os casos foram relacionados na matéria: www.fojemais.com.br.

Muito embora o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá ainda esteja ocorrendo, podemos notar nas ações do poder público municipal da cidade, alguns insertos com relação à pauta LGBT. Com uma abertura para essa pauta muito restrita até então em dois Conselhos Municipais de Políticas – o de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 9.882/2014) e no da Mulher (Lei nº 9.965/2015) –, ambos com direito a uma cadeira para membros titular e suplente representando as organizações do movimento da população LGBTI+, a gestão municipal atual (2021-2024), segundo mandato do prefeito reeleito Ulisses Maia (PSD), promoveu alterações relevantes em sua estrutura de organização da gestão no início do segundo mandato, com a promulgação de uma reforma administrativa por meio da Lei Complementar nº 1.269/2021, sancionada pelo Poder Legislativo, trazendo a criação da Secretaria Municipal da Juventude e Cidadania (SEJUC), que foi implementada precursoramente à Gerência da Diversidade. Para Villela e Gimenes (2021), na conjuntura política atual do país, esse ato se caracteriza como divergente com relação aos programas federais instituídos desde 2019 ou, de maneira expressa, com os descaminhos democráticos decorrentes dos programas federais desconstituídos Brasil afora, no que se refere à atenção à população LGBTI+ e outras minorias²⁷. A primeira ação da Gerência da Diversidade, em termos de políticas públicas, foi uma pesquisa desenvolvida por meio de formulário, ação essa com a colaboração de diversos movimentos sociais da cidade, intitulado “Mapeamento da População LGBTI+” com o objetivo de identificar as necessidades e enfrentamentos relacionados a tal segmento populacional, com vistas a subsidiar políticas públicas de diversidade e gênero, garantindo os seus direitos constitucionais.

²⁷ Assim o é com diversos grupos minoritários, chamados não por serem numericamente inferiores, mas por comporem a noção de minorias político-visuais (PRECIADO, 2020).

A cidade diversa é a cidade que fricciona nossas sensibilidades, nos convidando a tomar consciência de outras formas de vida, para além daquelas que reinam em nossos espaços familiares resguardados. Para a perspectiva conservadora, o perigo dessa cidade é também esse: de manter-nos inquietos com aquilo que ultrapassa nosso modo de viver. É contra isso, contra essa inquietação explosiva e agenciadora, que se tenta impor, sobre a cidade, padrões homogeneizantes. A cidade sem diferença é a cidade monótona, que acredita que a vida que tem é toda a vida que há, e por isso é a cidade obediente (MOSCHETA *et al.*, 2022).

Desse modo, de acordo com as informações levantadas nos documentos produzidos pelo processo da revisão do Plano Diretor de Maringá, esses atos do poder público municipal de Maringá na gestão 2021-2024 estão em consonância com as expectativas que foram pautadas pela comunidade LGBTI+ nos espaços participativos, tanto a criação da Gerência da Diversidade, digamos que um espaço/canal de diálogo entre a população e o poder público, assim como a iniciativa de se promover o levantamento sobre quem são essas pessoas, e o que elas esperam, e outras iniciativas que ocorreram pelo poder público municipal desde então, das quais podemos citar: i) o acolhimento psicológico gratuito à população LGBTI+ em situação de vulnerabilidade; ii) mentoria sobre empregabilidade LGBTI+; iii) oficina para a população LGBTI+ com ação e diálogos sobre trabalho e empregabilidade; iv) e no dia 14/06/2022 foi inaugurado o serviço ambulatorial para atendimento de pessoas travestis, transexuais e transgêneros, visando atender uma demanda da cidade que é alta, visto que as pessoas tinham que recorrer à fila de espera, de 2 a 3 anos, para serem atendidas em Curitiba.

Considerações finais

O Plano Diretor é um dos documentos mais importantes para o enfrentamento de problemáticas urbanas que sempre fizeram parte da Administração Pública, entre elas a inclusão territorial, a diminuição das desigualdades, a segregação socioespacial e outras tantas. No caso de Maringá, a revisão do Plano Diretor foi um mecanismo para que a população LGBTI+ pudesse pautar suas demandas, de forma a registrar, debater com a sociedade e mostrar ao poder público as necessidades mais latentes do seu grupo, que estão sendo atendidas. O contexto todo nos demonstra a importante esfera de diálogo que a participação social possui para que os anseios da sociedade sejam enxergados, entendidos e trabalhados. Cabe ao poder público se valer de ferramentas que conciliem os interesses da população com a gestão pública, buscando regular as realidades atuais das cidades através de estratégias, mas não esquecendo a forma participativa e democrática das decisões. As tomadas das decisões que no passado eram puramente técnicas, e tidas como única fonte para o planejamento do poder público, com mecanismos como o Plano Diretor, passam então a serem deliberadas mediante a opinião da população representada em espaços participativos, com a inclusão de populares ou associações representativas que possuem interesse na discussão.

Grupos diversos podem ganhar muito com a participação popular, em todas as suas formas e instâncias, um direito garantido para toda a população, e que muitas vezes não são tão exploradas para a colocação das finalidades que esses grupos pretendem, proporcionando também melhor convivência em sociedade, pois há o debate, as explicações, proporcionando melhor entendimento para toda população que está inserida nesse processo. Claro que outras constantes devem ser evidenciadas,

pois o poder público deve realizar maior divulgação desse mecanismo, assim como uma preparação mais pedagógica da população para que haja um entendimento sobre a importância e sobre o procedimento em si.

Referências

ACONTECE Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). **Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2021**. Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2022.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. **Lutas sociais**, (29), p. 73-89.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE MARINGÁ. **Relatórios Técnicos**. Maringá. 2022. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/21/revisaoplanodiretor>. Acesso em: 26 maio 2022.

MOSCHETA, M. *et al.* (2022). Direto à cidade e à moradia: a trajetória de duas lideranças LGBTQIA em Maringá e Sarandi. *In: Orientação sexual e identidade de gênero: direitos e disputas*. Maringá: Ed. CRV.

PRECIADO, P. B. (2020). **Um apartamento em Urano: crônicas da travessia**. Tradução: Eliane Aguiar. Prefácio: Virginie Despentès – 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

ROCHA, S. M.; MARQUES, V. P. (2016). Plano Diretor, função social da propriedade e gestão democrática: uma análise da Lei Complementar n. 253/2012 do Município de Palmas (TO). **Revista de Direito da Cidade**, v. 08.

RODRIGUES, A. L. (2004). **A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC-SP. São Paulo.

SILVA, C. A. M. (2006). **Considerações sobre o espaço urbano de Maringá/PR: do espaço de floresta à cidade-jardim, representação da “cidade ecológica”, “cidade verde”**. Florianópolis: UFSC.

SILVA, J. A. (2012). **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

VILLELA, H. P. G. (2021). **Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UEM. Maringá.

VILELLA, H. P. G.; GIMENES, É. R. (2021). Diagnóstico social sobre a população LGBTI+ como instrumento à conformação de políticas públicas: relato de experiência. *In*: Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades, 2021. **Anais**. v. 1., p. 42-59.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

**Como garantir o Direito à Cidade
no contexto metropolitano?**

ANTÔNIO RAFAEL MARCHEZAN FERREIRA
CELENE TONELLA
RICARDO LUIZ TÖWS

considerações finais | Como garantir o Direito à Cidade no contexto metropolitano?

O pensar metropolitano para a Região Metropolitana de Maringá aponta para dois caminhos, o da identificação com os imensos desequilíbrios estruturais das políticas urbanas e sociais, característicos das demais RMs e aquele de destaque devido a alguns indicadores de qualidade e bem-estar urbano, principalmente da cidade-polo.

Conforme apontamos na introdução, Maringá, com frequência, compõe *rankings* nacionais que a destacam por sua excelente qualidade de vida e como centro de negócios. Ela oferta atividades econômicas e serviços no atendimento a uma vasta região, em destaque as áreas do agronegócio, saúde e educação.

Os elementos positivos para Maringá não repercutem para a maioria dos municípios da Região Metropolitana. Conforme o Capítulo 9 aponta, a RMM, intensamente segregada, notadamente no núcleo central, é composta pela conurbação entre Maringá, Sarandi e Paiçandu. Ocorre a dependência em relação à rede de serviços de Maringá desde os primeiros loteamentos, que chegaram a se ter como traço preponderante o fato de serem cidades dormitórios, com expressivo movimento pendular para trabalho, estudos, lazer e negócios.

A conjuntura econômica e política adversa, pautada pelo giro conservador inaugurado com o golpe jurídico-agro-midiático-parlamentar que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff e aprofundado com a eleição de Bolsonaro, com repercussões desde as políticas macroeconômicas, passando pelas políticas específicas de trabalho e assistência social, às práticas cotidianas na administração pública, registram-se os retrocessos de difícil reversão nos próximos anos.

O nível de poder municipal foi desafiado a apresentar uma agenda positiva e redistributiva, notadamente no período de enfrentamento à pandemia. Detectou-se tal movimento (apontado no Dossiê Covid²⁸), com as articulações ocorridas no âmbito da sociedade civil,

²⁸ Disponível em forumreformaurbana.org.br e observatoriodasmetrololes.net.br

do mercado e do estado para amparar as populações vulneráveis em contexto da pandemia, na Região Metropolitana de Maringá.

Os atores citados assumiram protagonismo de diferentes perspectivas. O estado aparece no lastro de programas sociais presentes na estrutura da política social – nos últimos anos sob ataques – como o Bolsa-Família, além de restaurantes populares, destinação de cestas básicas, encaminhamentos diversos a serviços já existentes no âmbito municipal. Novamente Maringá se destaca em relação aos demais municípios da RMM.

Na vertente de análise de cunho político, o Paraná e também Maringá e região, construíram uma imagem de perfil conservador em termos de política. Em sucessivas eleições presidenciais venceram candidatos conservadores e de perfil ideológico à direita. Em 2018, Bolsonaro venceu em 309 dos 399 municípios paranaenses. Em Maringá obteve 60% dos votos em primeiro turno, Ciro Gomes ficou em segundo, com 11,04% e Haddad em terceiro, com 10,95% dos votos.

No caso da pauta de costumes, verifica-se a tendência ao conservadorismo, mas são temas em disputa. Elencamos alguns momentos que ilustram a afirmação. Em 2015 ocorreu a votação na Câmara Municipal de Maringá do Plano Municipal de Educação. A presença de público foi recorde, motivada pela divulgação equivocada que estaria inclusa no texto a discussão de “ideologia de gênero”, popularizada como a intervenção da escola na opção sexual dos alunos. Em termos gerais, significa que a percepção de uma pessoa sobre seu gênero não é uma escolha, é o entendimento sobre a sua identidade e sobre como ela se reconhece enquanto indivíduo, independentemente do seu sexo biológico. O central, no entanto, é que se tratava de uma *fake news*, intensamente mobilizadora da população de perfil conservador. Tal expressão sequer constava do texto apresentado e sim um artigo que combatia toda a descriminalização no ambiente escolar.

Outro exemplo foi a tentativa de criação do Conselho LGBTQIA+, em setembro de 2021. A primeira votação na Câmara Municipal ocorreu com folga, em agosto e o conselho foi aprovado por 10 edis. Em segunda discussão, os parlamentares foram pressionados por segmentos conservadores, principalmente pastores de igrejas evangélicas e segmentos da Igreja Católica, o cenário foi revertido, com a rejeição à criação do conselho. Destaque-se que foi uma sessão de plenário lotado, com pessoas a favor e contra a criação do conselho. Novamente se registra a presença de setores religiosos conservadores no plenário.

Em paralelo, como demonstra o Capítulo 11 desta obra, temos a presença do movimento LGBTQIA+ na revisão do Plano Diretor de Maringá, em que os autores apontam como ocorreu o trajeto para a colocação das pautas das identidades e orientações sexuais dissidentes nesse arcabouço revisional urbano.

O protagonismo das mulheres de Maringá ficou destacado no Capítulo 10, com as atividades do Conselho Municipal de Política para Mulheres. Destaque-se a existência do Fórum Maringaense de Mulheres, de uma secretaria exclusiva de Política para Mulheres. Em complemento, foram eleitas duas mulheres para a Câmara Municipal de Maringá, sendo uma delas a professora Ana Lúcia Rodrigues, coordenadora do Núcleo do Observatório das Metrôpoles de Maringá.

Finalmente, há que se apontar que, diante da capacidade econômica e influência política de Maringá, há necessidade urgente de alavancagem na melhoria das condições de vida dos demais municípios na direção de reversão de elementos de segregação socioespacial, na implementação de políticas urbanas e intraurbanas redistributivas. Um caminho ainda incipiente está na potencialização de estrutura metropolitana, como é o caso da recém-criada Secretaria de Assuntos Metropolitanos e Institucionais.

LISTA DE AUTORES

Antonio Rafael Marchezan Ferreira

Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, mestre em Direito Negocial, com ênfase em Direito Processual Civil pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), doutor em Direito Urbanístico pela PUC-SP, com tese sobre Remoção Forçada em Área Urbana e Resolução Não Adversarial. É professor adjunto da UEM desde 2006, coordenador do Projeto de Extensão “O Direito Pensa”, ministra aulas no Curso de Graduação em Direito, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, ambos da UEM, e é pesquisador do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Região Metropolitana de Maringá. É autor do livro *Conflitos Possessórios Coletivos*, pela editora CRV (2019), além de outros capítulos de livros e artigos científicos.

Celene Tonella

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Mestre em Ciência Política pela Unicamp. Doutora em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Possui pós-doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002) e pela Universidade Estadual Paulista (2017). Vice coordenadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá.

Ricardo Luiz Töws

É docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR) e diretor do *Campus* Avançado Astorga do IFPR. Possui pós-doutorado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutorado, mestrado e graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). É um dos líderes do Grupo de Estudos Urbanos da UEM (Geur/UEM), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) e grupo de pesquisa Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMM. Tem desenvolvido pesquisas nas áreas de Geografia Humana/Úrbana, Planejamento Urbano e Regional e Ensino de Geografia.

Ana Lúcia Rodrigues

Pós-doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) (2008). Doutora em Ciências Sociais (2004) e mestre em Filosofia (1996) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Coordenei o Observatório das Metrôpoles, Núcleo Maringá/UEM durante 15 anos.

Cássia Maria Bonifácio

Possui graduação em Geografia, mestrado e doutorado (UEM). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Física, atuando principalmente nos seguintes temas: Bacias hidrográficas e qualidade da água, Pedologia e qualidade do solo, Fragilidade ambiental e monitoramento ambiental.

Cristhiane Michiko Passos Okawa

Possui graduação em Engenharia Civil (UEM), mestrado em Engenharia Hidráulica (UFPR), doutorado em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais (UEM) e pós-doutorado em Recursos Hídricos (UNICAMP). É professora associada da Universidade Estadual de Maringá. Atua no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana (UEM) e no Programa de Mestrado Profissional PROFÁGUA (IPH/UFRGS). Desenvolve pesquisas relacionadas à Gestão Integrada de Águas Urbanas, Gestão Integrada de Recursos Hídricos, Hidrologia Urbana, Soluções Baseadas na Natureza.

Fabíola Castelo de Souza Cordovil

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutora em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Geovana Luchetti de Camargo

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), especialização em Mídias Digitais (UniCesumar), mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). É integrante do grupo de ATHIS do Núcleo Maringá do IAB/PR e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles na área de habitação.

Hebert de Paula Giesteira Villela

Graduação em Direito (UNIFIEO OSASCO), mestre em Ciências Sociais (UEM), doutorando em Sociologia (UEL), pós-graduação em Gestão Pública Municipal (UEM) e Compliance e Relações Governamentais (UNINTER). Servidor público municipal de Maringá. Coordenador da UNALGBT Maringá. Membro da Comissão de Diversidade Sexual e Gênero da OAB-PR Maringá. Pesquisa participação popular e movimentos sociais. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Participação Política (NUPPOL) da UEM. Colunista da revista *ColorsDj Magazine*.

lista de autores**Ingrid Spagnol Pereira**

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá e licenciada em Ciências Sociais pelo Centro Universitário de Araras. Advogada.

Jeanne Christine Versari Ferreira

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UEM, mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela UEM e é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. É integrante do grupo de ATHIS do Núcleo Maringá do IAB/PR e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Leonardo Cassimiro Barbosa

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP).

Maria Teresa de Nóbrega

Possui graduação em Geografia (USP), mestrado em Geociências (Geologia Geral e de Aplicação), doutorado em Geociências (Geoquímica e Geotectônica), USP. Atualmente é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia (UEM). Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Pedologia, atuando principalmente nos seguintes temas: paisagem, solos, erosão, solos tropicais e vertentes.

Marina Silva da Cunha

Possui graduação em Ciências Econômicas pela UEL, doutorado em economia aplicada pela ESALQ/USP, pós-doutorado em Economia do Trabalho pela UNB. É professora titular do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências da UEM; atua na área de economia do trabalho, desigualdade de renda, pobreza e políticas públicas. Bolsista produtividade em pesquisa do CNPQ. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles- Núcleo Maringá.

Oscar Luiz Schuhardt

Possui graduação em Administração pela UEM; foi bolsista pela Fundação Araucária no projeto “Desvelando o direito à cidade”; é pós-graduando pela UNICENTRO em gestão de ambientes promotores de inovação (GAPI).

Priscilla Borgonhoni Chagas

Possui graduação em Administração pela UEM, mestrado em Administração pela UEL e doutorado em Administração pela UFRGS. É professora associada do Departamento de Administração da UEM e atua no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA/UEM). Desenvolve pesquisas relacionadas a cidades, territorialização e produção do espaço urbano, com métodos qualitativos de análise.

Pollyana Larissa Machiavelli

É arquiteta e urbanista, formada pela Universidade Estadual de Maringá, com mestrado em Ciências Sociais pela mesma instituição e doutoranda do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo. Atualmente, atua como docente na Faculdade de Engenharia e Inovação Técnico Profissional (FEITEP).

Samanta Elisa Martinelli

É graduada em Ciências Sociais, licenciatura e bacharel pela Universidade Estadual de Maringá (2015). Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná (2017). Professora mediadora do Centro Universitário de Maringá desde 2017, atuando nos cursos de Gestão Pública, Gestão do Terceiro Setor e Licenciatura em Sociologia. Atuando também como professora formadora no curso de Sociologia (2020- 2022). Membro do Observatório das Metrôpoles de Maringá (UEM) desde 2020. Pesquisa modelos produtivos, trabalho flexível e microempreendedorismo.

William Antonio Borges.

Professor do Departamento de Administração (DAD), do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPP) e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA), na Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Coordenador do Grupo de Pesquisa em Administração Pública (GPAP). Pesquisador no Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá.

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Universidade de São Paulo (USP)



ISBN 978-85-7785-759-3



9 788577 185759 3