

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

CARLA CHOMA FRANKL

**ESTRATOS DEMOGRÁFICOS ETÁRIOS COMO UMA VARIÁVEL DO
PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO DE CURITIBA/ PR.**

CURITIBA

2018

CARLA CHOMA FRANKL

**ESTRATOS DEMOGRÁFICOS ETÁRIOS COMO UMA VARIÁVEL DO
PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO DE CURITIBA/ PR.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Gestão Urbana.

Orientador: Prof.Dr. Clovis Ultramari

CURITIBA

2018

CARLA CHOMA FRANKL

**ESTRATOS DEMOGRÁFICOS ETÁRIOS COMO UMA VARIÁVEL DO
PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO DE CURITIBA/ PR.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, como requisito à obtenção do título de mestra em Gestão Urbana.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Clovis Ultramari
Orientador
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Dr. Fabio Teodoro de Souza
Membro Interno
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Dr. Fabiano Borba Vianna
Membro Interno
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professora Dra. Karin Schwabe Meneguetti
Membro Externo
Universidade Estadual de Maringá

Curitiba, 23 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador pelos ensinamentos e dedicação;

Ao Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR pela oportunidade dessa pesquisa;

Aos demais professores pelos conhecimentos transmitidos;

Aos entrevistados Alberto Paranhos, Carlos Hardt, Gilda Amaral Cassilha, Letícia Peret Antunes Hardt, Maria Lúcia Rodrigues, Maria Luiza Marques Dias, Mauro José Magnabosco, Oscar Ricardo Macedo Schmeiske, Ricardo Antônio de Almeida Bindo, Rosane Aparecida Valduga e Sylvia Ramos Leitão pela disponibilidade e contribuições a essa pesquisa.

Ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba pela aprendizagem sobre a cidade;

À minha família pelo apoio, ajuda e carinho.

A cidade sempre foi construída por atores
concretos, portadores de interesses,
cultura e imaginários específicos.

(SECCHI, 2009, p.25)

RESUMO

O crescimento e as transformações da composição etária da população, ao longo do século XX, resultaram na expansão territorial e em impactos no espaço urbano que exigiram ações do planejamento e da gestão urbana. No Brasil, a mais marcante transformação etária da população inicia-se em meados do século XX e estende-se até os dias atuais. Num primeiro momento, caracterizado por um grande crescimento populacional e o predomínio da população jovem, e posteriormente pela queda da taxa de crescimento e pelo envelhecimento populacional. Diante dessas questões, esta dissertação tem como objetivo principal investigar como as cidades têm sido pensadas em relação às diferentes faixas etárias, para o atendimento das suas necessidades, especificidades e comportamentos. Para tanto, no referencial teórico, explorou-se a relação entre o planejamento e a gestão urbana, e suas ações por meio das políticas públicas e dos planos diretores; posteriormente são confrontados os períodos do planejamento e da gestão urbana, com as fases das dinâmicas demográficas brasileiras. Para a identificação de como atualmente o planejamento urbano brasileiro aborda as faixas etárias, realizou-se um estudo da legislação urbanística das dez cidades brasileiras mais populosas, segundo o IBGE. Por meio do Estudo de Caso, analisa-se essa questão em Curitiba, de 1970 até 2015, para o entendimento de como esse assunto foi abordado na teoria. Para a compreensão da prática, foram realizadas entrevistas com servidores públicos e professores universitários, com a atividade profissional relacionada ao tema dessa dissertação. Como resultado, foram observados dois períodos distintos. Primeiramente, verifica-se a conquista para estar na cidade e a influência direta da demografia sobre o planejamento urbano. As altas taxas de crescimento populacional e a rápida urbanização resultaram em uma preocupação com o atendimento quantitativo das necessidades básicas, principalmente voltadas ao grupo etário infantil. De modo geral, entretanto, a população costumava ser considerada de forma homogênea, sem distinção de faixas etárias. Em um segundo momento, observou-se a adaptação ao modo da vida urbana, a diminuição da taxa de crescimento, o envelhecimento populacional e a busca por uma abordagem mais qualitativa. Passa a existir um maior entendimento sobre a heterogeneidade da população e a consideração de particularidades das faixas etárias. Atualmente, porém, diante da complexidade urbana, apenas a preocupação com os estratos demográficos etários como critério do planejamento urbano parece não ser suficiente para a garantia da universalidade no processo de inclusão, apropriação do espaço público ou da qualidade de vida pretendida. Deve haver também a consideração do habitante urbano com hábitos e valores individualizados.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Gestão urbana. Demografia. Faixas etárias. Políticas públicas. Curitiba.

ABSTRACT

The growth and the transformation of population's age composition throughout the 20th century resulted in territorial expansion and in urban space impacts that required planning and urban management actions. In Brazil, the most significant population's age transformation has began in the middle of the 20th century, and extends to the present days. At first, it was characterized by a great population growth and the predominance of the young age group, and later, it is observed the declining of the growth rate and the population ageing. In view of these issues, this dissertation has, as the main objective, the investigation of how cities have been planned, in relation to different age groups, to meet their needs, specificities and behaviors. Therefore, the theoretical framework explored the relationship between planning and urban management, and its actions through public policies and master plans, to later confront the periods of planning and urban management, with the phases of Brazilian demographic dynamics. To identify how Brazilian urban planning currently addresses age groups, a study of the urban planning legislation of the ten most populous Brazilian cities, according to IBGE, was carried out. Through the Case Study, this issue is analyzed in Curitiba, from 1970 to 2015, for the understanding of how this subject was approached in theory. To understand the practice, interviews were conducted with public agents and university teachers, with the professional activity related to the dissertation's theme. As a result, we observed two distinct periods. At first, there's the conquest to be in the city and the direct influence of demography on urban planning. The high population rates growth and rapid urbanization have resulted in a concern with the quantitative attention to the basic needs, mainly directed to the children's age group. However, in general, the population was considered homogeneously, without distinction of the age groups. At a later time, it was observed the adaptation to urban life, the reduction of growth rate, population ageing, and a qualitative treatment is sought. There's an understanding of the population heterogeneity and the consideration of age groups. Nowadays, however, considering the urban complexity, only the concern with demographic strata as a criterion of urban planning seems not to be enough to guarantee universality in the process of inclusion, appropriation of the public space or the quality of life intended. There must also be the consideration of the urban inhabitant with individualized habits and values.

Key-words: Urban planning. Urban management. Demography. Age groups. Public policy. Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do desenvolvimento da dissertação conforme o método adotado.	23
Figura 2 – Organograma da estrutura da fundamentação teórica e os principais autores consultados.	26
Figura 3 – Relação entre Planejamento, Gestão Urbana e Demografia	27
Figura 4 – Aspectos abordados sobre Planejamento e Gestão Urbana.....	28
Figura 5 – Aspectos abordados sobre Planejamento, Urbanismo. Gestão Urbana e desenvolvimento sócio-espacial.....	31
Figura 6 – Síntese dos períodos do planejamento urbano no Brasil	53
Figura 7 – Brasil - Transformação das pirâmides etárias 1920 – 2010	56
Figura 8 – Relação entre as fases do planejamento e gestão urbana, fases da história demográfica brasileira e taxas de urbanização.....	63
Figura 9 – Representação do recorte temporal da pesquisa.....	80
Figura 10 – Localização de Curitiba e Região Metropolitana de Curitiba	83
Figura 11 – Estratégia do Plano Diretor – Planos Setoriais e Regionais.....	94
Figura 12- Curitiba - Transformação das pirâmides etárias 1970 – 2010.....	98
Figura 13 - Evolução da ocupação urbana em Curitiba	99
Figura 14 – Relação entre as fases do planejamento e da gestão urbana de Curitiba e seus períodos demográficos, com enfoque na questão etária	122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil, Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 1872-2010	57
Gráfico 2 – Brasil, Taxa de urbanização (%) 1940-2010	58
Gráfico 3 – Palavras-chave encontradas nas leis dos Planos Diretores analisadas	71
Gráfico 4 – Curitiba. Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 1853-2015	96
Gráfico 5 – Evolução da população de Curitiba 1853 a 2007	97
Gráfico 6 – Curitiba. Proporção dos grupos etários de 1970-2010.....	103
Gráfico 7 – Número de palavras-chave encontradas nos textos das leis.....	107
Gráfico 8 – Quantidade de palavras-chave encontradas nas Legislações Urbanísticas pesquisadas	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Detalhes das fases metodológicas da pesquisa.....	24
Quadro 2 – Relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana e os períodos demográficos brasileiros	62
Quadro 3 – Cidades selecionadas e respectivas leis de Planos Diretores.....	69
Quadro 4 – Tópicos citados nos Planos Diretores e respectivas abordagens.....	76
Quadro 5 – Relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana e as fases das dinâmicas demográficas de Curitiba	104
Quadro 6 – Documentos selecionados e respectivas leis aprovadas	105
Quadro 7 – Servidores Públicos entrevistados e suas referências no texto.....	110
Quadro 8 – Professores Universitários entrevistados e suas referências no texto	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cidades selecionadas, atributos etários e sua inserção em Planos Diretores.....	70
Tabela 2 – Prioridades etárias e faixa da população de 0-29 anos.....	72
Tabela 3 – Prioridades etárias e faixa da população de 60 anos ou mais	73
Tabela 4 – Temas dos títulos, capítulos, seções e subseções dos planos diretores e a quantidade de palavras-chave encontradas.....	75
Tabela 5 – Leis dos documentos selecionados e palavras-chave pesquisadas.....	106
Tabela 6 – Temas dos títulos, capítulos, seções e subseções dos documentos pesquisados e a quantidade de palavras-chave encontradas.....	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIC	Cidade Industrial de Curitiba
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IQVC	Índice de Qualidade de Vida em Curitiba
PD	Plano Diretor
PDM	Plano Diretor Municipal
PIA	Percurso Individual de Aprendizagem
PMDU	Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
SMMA	Secretaria Municipal do Meio-Ambiente
TEE	Transição de sua Estrutura Etária
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UV	Unidades de Vizinhança

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMAS	14
1.1.1	Questão-problema	19
1.2	OBJETIVOS	20
1.3	METODOLOGIA DA DISSERTAÇÃO	20
1.3.1	Fases da pesquisa.....	21
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	26
2.1	PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA.....	27
2.1.1	Políticas públicas	32
2.1.1.1	Políticas públicas e a legislação	35
2.1.2	Planos Diretores	38
2.2	FASES DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL	42
2.3	PERÍODOS DEMOGRÁFICOS BRASILEIROS	54
3	ESTUDO DE CASO	68
3.1	ESTUDO DAS LEIS DE PLANOS DIRETORES SELECIONADOS	68
3.2	METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO.....	79
3.2.1	Fases da pesquisa.....	81
3.3	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	82
3.3.1	O processo de planejamento urbano de Curitiba	84
3.3.2	Histórico das dinâmicas demográficas de Curitiba.....	96
3.3.3	Análise da legislação urbanística de Curitiba.....	105
3.3.4	Os estratos demográficos etários na prática do planejamento urbano de Curitiba.....	109
3.4	CONCLUSÃO DO ESTUDO DE CASO.....	121
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
	REFERÊNCIAS.....	132

1 INTRODUÇÃO

A partir da Revolução Industrial o crescimento urbano foi intensificado devido ao aumento populacional e à expansão territorial, conseqüentemente, no início do século XIX, a maior preocupação dos pesquisadores era com relação ao tamanho da população e seu rebatimento sobre a base física das cidades. No século XX, entretanto, outras transformações demográficas ocorreram e alguns fatores também passaram a ser considerados, dentre eles, os efeitos das mudanças da estrutura etária.

Especificamente no caso do Brasil, tais fenômenos ocorrem com um lapso temporal e com distinções em seus atributos comparativamente àquilo que ocorrera na Europa. O processo de industrialização brasileiro, a despeito de menções que tenham ocorrido já a partir dos anos 1930 (SANTOS, 1993), se mostra mais evidente a partir da década de 1970 (ULTRAMARI, 2005), caracterizado por uma urbanização tardia, com a criação de grandes periferias e distinções na maneira de ocupar o solo urbano segundo o perfil sócio econômico da população (MARICATO, 1995). Com isso, tem-se uma cidade que se urbaniza rapidamente, uma população majoritariamente jovem e com demandas urbanas específicas de um determinado período (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012).

A mais marcante transformação etária da população brasileira tem início em meados do século XX (CARVALHO; WONG, 2008) e se estende até os dias atuais. Se, num primeiro momento, chamava à atenção as grandes taxas de crescimento demográfico e uma pirâmide com base jovem significativa, o caminho percorrido pelas cidades brasileiras, em termos demográficos, é o de queda na taxa desse crescimento e também de uma quase inversão piramidal, com o envelhecimento da sua população (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012).

Diante desses fatos, a presente dissertação tem como preocupação maior investigar como as cidades têm sido pensadas em relação às diferentes faixas etárias, que se constituem em uma variável importante da composição populacional e têm se alterado ao longo do tempo. O atendimento às necessidades, comportamentos e atividades específicas de cada grupo etário implica em um rearranjo dos usos e funções do espaço urbano que devem ser considerados para garantir sua atratividade, diversidade e vitalidade.

Nesse sentido, destaca-se o papel fundamental do planejamento urbano não apenas na resolução de problemas técnicos para aquilo que tecnicamente é considerado como “bom funcionamento” das cidades – disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, universalidade da oferta, adequações de implantação, raio de atendimento, dentre outros –, mas também na garantia de um espaço urbano que oportunize o desenvolvimento de atividades coletivas, sociabilidades, relações culturais e de identidade. Mais que isso, para o tema que se prioriza discutir nessa dissertação, o “bom funcionamento” deve, sobretudo, resultar na apropriação da cidade por todas as gerações.

Dispondo de tais questões como motivação, a pesquisa tinha como proposta inicial investigar a apreciação da figura da criança no planejamento dos espaços públicos abertos construídos. Essa escolha foi decorrente da comparação da infância desta autora na cidade de Curitiba – onde, num passado não muito pretérito (anos 1970), havia uma oferta, por parte da gestão local, de espaços públicos abertos construídos diferenciados para o público infantil – diante da condição atual observada nesse mesmo espaço – na qual é possível constatar uma reduzida, ou mesmo inexistente, preocupação do planejamento urbano municipal com esse perfil do cidadão.

Com o aprofundamento dessa pesquisa, verificou-se que essa abordagem analítica também seria relevante para grupos de adolescentes e idosos, ampliando-se, assim, a proposta do estudo sobre a consideração das faixas etárias no Planejamento Urbano. A parte referencial desta dissertação, conseqüentemente, diz respeito à relação entre **planejamento e demografia, com enfoque na perspectiva etária** – a despeito da restrição de bibliografia disponível – e o estudo de caso busca identificar essas questões para um recorte temporal específico na cidade de Curitiba, do ano de 1970 a 2015.

1.1 PROBLEMAS

Na década de 1930, o Brasil era um país considerado agrário, com alta taxa de fecundidade, elevada mortalidade infantil, e um padrão de morbi-mortalidade em que predominavam as doenças infecciosas e parasitárias como causas de morte

(SANTOS; LEVY, 1980); nessa época, o país possuía uma população jovem e uma estrutura etária no formato piramidal. Já em 2015, o Brasil configura-se como um país eminentemente urbano, com taxas de fecundidade próximas ao nível de reposição, redução expressiva nas taxas de mortalidade infantil, e com uma estrutura etária em nítido processo de envelhecimento. A mudança da população da área rural para o ambiente urbano foi acompanhada não apenas de novas e reduzidas taxas de crescimento, mas também da transformação do perfil etário da população – em um primeiro momento, com o predomínio de crianças e jovens, e, num segundo, um processo de envelhecimento. As projeções para os anos de 2025 e 2050 mostram a tendência desse crescente e contínuo envelhecimento populacional, com uma estrutura etária praticamente hexagonal e predomínio de grupos etários dos adultos e idosos.

Uma breve análise desse cenário resulta na percepção da grande transformação da população brasileira em um curto espaço de tempo, e do questionamento sobre como os fenômenos demográficos impactaram, ou foram considerados, no planejamento urbano. De fato, no Brasil, o grande crescimento demográfico e a rápida e constante migração interna, ocorrida principalmente a partir da década de 60, resultou em profundas transformações físico-territoriais das cidades e no aumento das demandas sociais e urbanas. Para o enfrentamento desses novos fenômenos, bem como para a orientação de ações futuras, surgiram iniciativas por parte do Estado que caracterizaram o planejamento urbano no país.

Esse cenário de tantas mudanças econômicas, sociais e demográficas contribuiu para que o espaço urbano brasileiro se configurasse como uma “verdadeira escola” para o planejamento e gestão urbana (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012). Todavia, se tais mudanças alertam para a necessidade de seu reconhecimento ou, minimamente, tornam-se ostensivas a ponto de demandarem sua compreensão por parte do planejamento e gestão, na prática, nem sempre é possível constatar uma ação concreta.

O auge do planejamento, no contexto europeu, pode ser identificado no final da década de 1940, sob o impacto do período pós-guerra que exigia um processo de reconstrução e se oferecia como um laboratório para novas idéias arquitetônicas e urbanísticas. Nesse contexto, tem-se, por exemplo, a propagação quase em escala global da cidade funcional defendida por, entre outros, Le Corbusier (HALL, 2007). Já quando se analisa o cenário brasileiro, o auge do planejamento – ou

minimamente da compreensão de sua importância – pode ser identificado entre as décadas de 1960 e 1970, concomitantemente a uma produção enervada da cidade, derivada de um forte processo de migração rural urbana e de uma taxa de crescimento demográfica vegetativa ainda elevada. É dessa época o claro reconhecimento governamental de que a urbanização brasileira necessitava de intervenção estatal. Conquanto, em pouco tempo, generalizou-se um sentimento de frustração e descrença diante da inexecução dos planos e do distanciamento entre teoria e prática – que teve como resultado “planos de prateleira” (DEÁK; SCHIFFER, 1999). Como esclarecem também Ultramari e Firkowski (2012, p. 82):

O forte crescimento urbano dos anos de 1970 ocorreu em meio a um cenário administrativo de ostensiva precariedade em termos de provimento de infraestruturas e serviços e também de baixo domínio de informação sobre a nova sociedade urbana que se constituía, bem como sobre sua distribuição espacial e territorial.

A Constituição Federal de 1988 retoma a relevância do planejamento na organização do espaço urbano e contribui para o fortalecimento dos Planos Diretores ao destacá-los como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Entretanto, persistem várias críticas quanto à sua efetividade na resolução dos problemas das cidades devido ao distanciamento das propostas em relação à realidade:

O planejamento urbano parece restrito a iniciativas isoladas e anêmicas que, na melhor das hipóteses, arrolam “problemas”, mas nem preconizam e muito menos propõem “soluções”, a não ser pífias, mas que amiúde simplesmente procuram desviar a atenção das áreas críticas do processo urbano, promovendo problemas falsos, intangíveis ou inócuos (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 14).

A Carta de 88 também influenciou na estruturação da organização político-administrativa do Estado ao reconhecer os municípios como entes da federação. O poder municipal, contudo, ganhou autonomia e responsabilidades, sem receber de forma proporcional recursos financeiros necessários para prover demandas e garantir um desenvolvimento urbano equilibrado.

Com relação à década de 1990, Rolnik (2001, p.115-116) aponta que “passadas duas décadas de prática de elaboração de Planos Diretores, segundo o

receituário tecnocrático”, referindo-se aos anos 1970 e seus planos defendidos pelo então regime militar, “parece evidente a falência do planejamento urbano em produzir cidades equilibradas e de acordo com as normas”. Ultramari e Rezende (2006) concordam ao afirmar que o cenário complexo e mutante da realidade urbana atual não é contemplado pelos Planos Diretores. Maricato (1995, p. 3) também compartilha desta opinião ao destacar o profundo descolamento entre a ordem legal e a cidade real:

Há um profundo desconhecimento social sobre a cidade concreta. Esse descolamento entre a concretude e sua representação, com as conseqüentes práticas daí decorrentes, vão se manifestar no cotidiano tanto no universo informal como no coração do aparelho do Estado, grande promotor da ruptura aludida.

De fato, o planejamento das cidades, ao longo das últimas décadas, tem enfrentado o aumento das complexidades, responsabilidades e competências, bem como de transformações da população. Na medida em que as cidades evoluem, modificam-se e impõem-se demandas diversas, bem como formas de respostas a essas mesmas demandas sem precedentes; assim, as dimensões tradicionais da gestão urbana passam a confrontar novos e mais complexos interesses. Junto às exigências por necessidades básicas, surgem reivindicações ligadas à qualidade e equidade nas respostas a essas necessidades, representando o caráter irreversível da urbanização e a consolidação das cidades brasileiras (ULTRAMARI; FIRKOWSKI; CANTARIM, 2016).

Nesse contexto, os mesmos autores apontam quatro fases do planejamento e da gestão urbana brasileira, onde consideram a acumulação de problemas vivenciados e as soluções empreendidas para a realidade das cidades. No entendimento de Ultramari, Firkowski e Cantarim (2016), a década 1970 foi marcada por um intenso movimento migratório do campo para a cidade que resultou em uma rápida urbanização, aumento populacional e conseqüentemente uma crescente preocupação das gestões urbanas em atender a grande demanda por infraestruturas. A década de 1980 é caracterizada por altas taxas de crescimento, mas há uma diminuição da metropolização e uma adaptação das populações dentro das cidades. A década de 1990 é evidenciada por manifestos relacionados às insatisfações sociais e ao aumento das preocupações com a questão ambiental. Por

fim, nos anos 2000, ocorre uma queda acentuada da fecundidade, que resulta em uma diminuição do crescimento populacional; esse período é marcado pela gestão social (ULTRAMARI; FIRKOWSKI; CANTARIM, 2016).

Observa-se que a evolução da realidade urbana foi acompanhada por grandes transformações da população em um curto espaço de tempo, resultando em ações de planejamento. Sob este aspecto Ultramari e Firkowski (2012, p. 81) afirmam que:

A questão demográfica conta com uma longa tradição de estudo no período de 1970 a 2010, talvez justamente pela própria importância da forte dinâmica de migração rural-urbana que muito impactou o processo de urbanização recente.

Em relação às mudanças demográficas, é relevante apontar não só as variações no crescimento populacional, mas também as transformações da sua estrutura etária, resultando em questões mais complexas e diferenciadas a serem atendidas pelo poder público, conforme comentam Rodrigues e Baeninger (2010, p. 28):

Se nos anos 1940 era fundamental ao desenvolvimento social do país a expansão das infraestruturas de atendimento escolar básico (creches, escolas de ensino primário) e equipamentos de saúde com grande ênfase na saúde materna e infantil, nos anos 2000 e, especialmente nas próximas décadas, não será mais necessária a expansão dessas redes preexistentes, mas sim sua consolidação (com ampliação de seu grau de cobertura e melhora qualitativa no atendimento oferecido, oportunizada pela redução do contingente atendido); além da concomitante expansão das infraestruturas de atendimento à população adulta e idosa.

A análise de dados demográficos, tanto no referente ao tamanho da população quanto à sua composição, representa um papel crucial para o planejamento urbano na construção de políticas públicas tendo em vista as demandas físicas, urbanísticas, sociais e econômicas que cada grupo etário apresenta.

Ressalta-se que grupos etários são formados por pessoas que nasceram no mesmo ano e que, segundo sociólogos, tendem a ser influenciados pelos mesmos acontecimentos importantes; por isso, compartilham de uma experiência comum

tomando como referência aspectos culturais, políticos e até musicais, dentre outros, que dão forma ao curso da vida (GIDDENS, 2012). Assim, atender as demandas e necessidades das faixas etárias não significa projetar cidades segmentadas para as crianças ou para os idosos, mas não incorrer no erro da generalização de planejar uma cidade “para todos” quando não se está pensando em nenhum (CARDOSO, 2012). Mais que isso, a consideração da heterogeneidade da população evita o caráter simplificador e homogeneizador do tratamento-padrão da “igualdade de oportunidades” em que tudo ocorre assumindo tacitamente que os indivíduos possuem, em sua essência, as mesmas necessidades.

De fato, normalmente há pouco espaço para questões sobre as diferenças entre os seres humanos e a diversidade de suas necessidades (SEN, 1997). Atualmente, um dos grandes desafios do planejamento urbano está na construção de cidades inclusivas, saudáveis, funcionais e produtivas. Para tanto, entre outras responsabilidades, ressalta-se a importância de o ambiente urbano ser projetado de forma a considerar os grupos etários e suas particularidades, seja para possibilitar a acomodação da diversidade dentro de uma área compartilhada, seja para a garantia de sua ocupação e vitalidade. Quanto maior o número de usuários e atividades, mais atrativo será o espaço urbano.

Com a consideração das especificidades de demandas urbanas de cada estrato demográfico etário, conforme descrito acima, a problemática que se apresenta nessa pesquisa é voltada ao modo como o planejamento urbano vem considerando essa questão.

1.1.1 Questão-problema

A questão problema da pesquisa é:

“Como o Planejamento urbano, como integrante de um conjunto de políticas públicas, considera as faixas etárias da população em momentos distintos da cidade contemporânea?”

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como o Planejamento Urbano considera a questão etária, segundo recortes temporais e geográficos delimitados: a cidade brasileira, a partir de uma possível generalização do apreendido no estudo de caso (sobre a cidade de Curitiba), e a cidade contemporânea, a partir do recorte temporal 1970-2015.

Para atender o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir o planejamento urbano diante das mudanças demográficas e etárias da população;
- b) Verificar como os planos diretores atuais consideram o recorte etário;
- c) Identificar como o Planejamento Urbano e os grupos de profissionais que pensaram a cidade consideraram as faixas etárias no planejamento urbano de Curitiba, dentro do recorte temporal de 1970 – 2015;
- d) Verificar, no recorte do Estudo de Caso, as diferenças entre o discurso e a prática na consideração das faixas etárias.

1.3 METODOLOGIA DA DISSERTAÇÃO

A metodologia se constitui de um conjunto de procedimentos para se alcançar o conhecimento desejado, e dependem de métodos científicos para que seus objetivos sejam atingidos. Para Marconi e Lakatos (2000, p.46), o método “é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Conforme a forma de abordagem do problema e seus objetivos, esta dissertação pode ser classificada como qualitativa e exploratória. A pesquisa qualitativa é descritiva, não requer o uso de métodos estatísticos e os dados são analisados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais da abordagem (SILVA; MENEZES, 2005). A pesquisa exploratória, por sua vez, visa

proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses; para tanto, envolve levantamento bibliográfico; entrevista com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e estudo de caso (SILVA; MENEZES, 2005).

Esta investigação adota tais procedimentos técnicos para a análise de como o planejamento urbano considera os estratos etários da população. Para organizar a execução deste estudo, essa pesquisa foi estruturada em três fases, abordadas a seguir.

1.3.1 Fases da pesquisa

Segundo Gil (2007), a pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. Dessa maneira, para responder à questão-problema, essa dissertação se organiza em três fases: a fundamentação teórica, o estudo de caso e as considerações finais.

Fase 1 – Familiarização com o tema

Essa primeira fase teve início com a escolha da temática a ser discutida, e da definição e delimitação do problema. Em seguida iniciou-se uma técnica de pesquisa exploratória que, de acordo com Gil (1994), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Para isso, buscou-se uma sondagem bibliográfica com base na análise de literatura publicada em livros, teses, dissertações e artigos científicos, que tem como objetivo a elaboração do suporte conceitual para o desenvolvimento da pesquisa (SILVA; MENEZES, 2005).

Para a compreensão da relação entre planejamento urbano e faixas etárias, abordam-se os conceitos associados às três principais temáticas desta dissertação. A primeira explora a relação entre o planejamento e a gestão urbana, e suas ações por meio das políticas públicas e dos planos diretores. Foram importantes, nesse debate, os textos de Souza (2000); Ultramari (2009); Rezende e Castor (2006);

Ultramari e Firkowski (2012); Kauchakje (2007); Ultramari e Silva (2017); Carvalho (2001); Villaça (1999); e Rolnik (2001).

A segunda aborda os períodos do planejamento e da gestão urbana no Brasil. Para a compreensão deste tema discutiu-se os textos de Villaça (1999); Deák e Schiffer (1999); Leme (1999); Ultramari e Rezende (2006); Ultramari e Firkowski (2012); e Souza (2006).

Por fim, a terceira temática apresenta os períodos demográficos no Brasil com enfoque nos grupos etários. Para o suporte teórico específico, buscaram-se autores que exploraram esse assunto como Brito (2007); Camarano, Fernandes e Kanso (2014); Simões e Oliveira (2010).

Após a abordagem de cada temática, empenhou-se na análise e no resumo dos conceitos apresentados. Ao final do capítulo de fundamentação teórica, apresenta-se uma síntese dos assuntos abordados, objetivando relacionar os períodos do planejamento urbano às dinâmicas demográficas brasileiras.

Fase 2 – Estudo de caso

Antes de iniciar o Estudo de Caso propriamente dito, realizou-se uma pesquisa documental sobre as Leis dos últimos Planos Diretores – aprovados e em vigor – das dez cidades mais populosas do Brasil segundo o IBGE. Esse levantamento buscou identificar como essas cidades brasileiras consideram o recorte etário na elaboração de suas políticas públicas atuais; tal pesquisa auxiliou ainda os estudos metodológicos realizados ao longo do capítulo.

O desenvolvimento do Estudo de Caso no recorte espacial delimitado para a cidade de Curitiba iniciou com uma pesquisa bibliográfica em livros, periódicos e artigos, tendo como objetivo a contextualização histórica e vigente desse município, com enfoque nos períodos do seu planejamento urbano e de suas dinâmicas demográficas.

Como complementação a esse Estudo, foi empreendida uma pesquisa documental da legislação urbanística do município de Curitiba, objetivando identificar como suas políticas públicas compartmentam as propostas por grupos etários.

Por fim, realizaram-se entrevistas com dois grupos distintos de profissionais que pensam a cidade e que atuaram dentro do recorte temporal. Nessa etapa, visou-se uma aproximação do tema com o objeto de estudo, identificando abordagens

sobre recorte etário no planejamento urbano, dentro do período de tempo estabelecido para a análise (de 1970 até 2015).

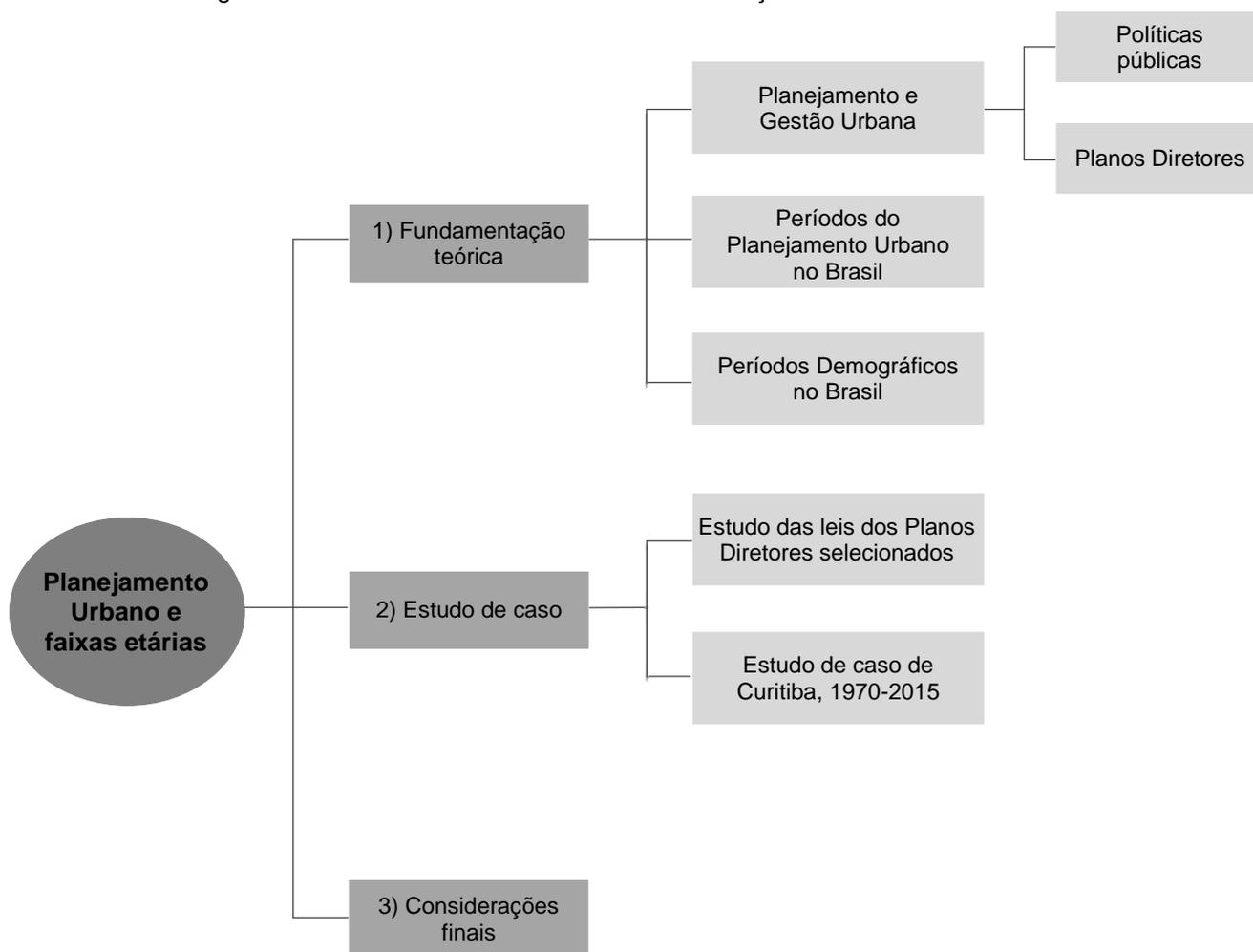
A metodologia do Estudo de Caso é apresentada mais detalhadamente no Capítulo 3.

Fase 3 – Considerações finais da dissertação

Essa última etapa resume as anteriores, apresentando o procedimento de análises, as contribuições da pesquisa e as perspectivas de desenvolvimento para estudos futuros.

A Figura 1 a seguir apresenta uma síntese das fases metodológicas da pesquisa, e o Quadro 1 organiza os detalhes referentes a cada uma dessas etapas quanto aos seus métodos, técnicas, fontes, dados e resultados.

Figura 1 – Fases do desenvolvimento da dissertação conforme o método adotado



Fonte: a autora, 2018.

Quadro 1 – Detalhes das fases metodológicas da pesquisa

Etapas	Método	Técnica	Fontes	Dados	Resultados
Fase 1 – Fundamentação teórica					
Coleta de dados indireta	Exploratório e descritivo	Pesquisa bibliográfica e documental	Livros, teses, dissertações, artigos científicos	Conceitos, abordagens e discussões sobre os temas centrais	Compreender os temas: planejamento urbano e gestão urbana, os períodos demográficos e os períodos do Planejamento Urbano no Brasil
Fase 2 – Estudo de caso					
Coleta de dados indireta	Exploratório e descritivo	Pesquisa documental	Planos Diretores	Palavras-chave relacionadas ao tema recorte etário encontradas nos últimos Planos Diretores aprovados e em vigor das dez cidades brasileiras mais populosas (IBGE)	Compreender como as cidades brasileiras consideram atualmente o recorte etário em seu Planejamento Urbano
Coleta de dados indireta	Exploratório e descritivo	Pesquisa bibliográfica e documental	Livros, teses, dissertações, artigos científicos, documentos, planos e projetos	Contextualização histórica e atual da cidade de Curitiba	Aproximação específica do tema com o objeto de estudo
	Exploratório e descritivo	Pesquisa documental	Código de Posturas; Plano Diretor de 1966; Revisão do Plano Diretor de 2004; Revisão do Plano Diretor de 2015; Lei de Zoneamento	Palavras-chave relacionadas ao tema recorte etário, encontradas nos documentos pesquisados	Compreender como o recorte etário tem sido considerado pelo Planejamento Urbano de Curitiba na teoria, no recorte temporal de 1970-2015
Coleta de dados direta	Exploratório e descritivo	Entrevistas	Profissionais que pensaram a cidade dentro do recorte temporal de 1970-2015	Posicionamento do Planejamento Urbano e da academia em relação à consideração do recorte etário, ao longo do período 1970 – 2015	Caracterização do discurso dos gestores públicos e de professores universitários, sobre planejamento e faixas etárias, dentro do recorte temporal 1970 – 2015
Discussão do Estudo de Caso	Descritivo e analítico	Análise integrada	Relação entre os dados levantados ao longo do desenvolvimento do trabalho	Dados levantados nas etapas anteriores	Identificação de como o Planejamento Urbano de Curitiba tem considerado o recorte etário, entre 1970-2015
Fase 3 – Considerações finais da dissertação					
Conclusão	Descritivo e analítico	Análise integrada	Anteriores	Anteriores	Discussão integralizada dos resultados

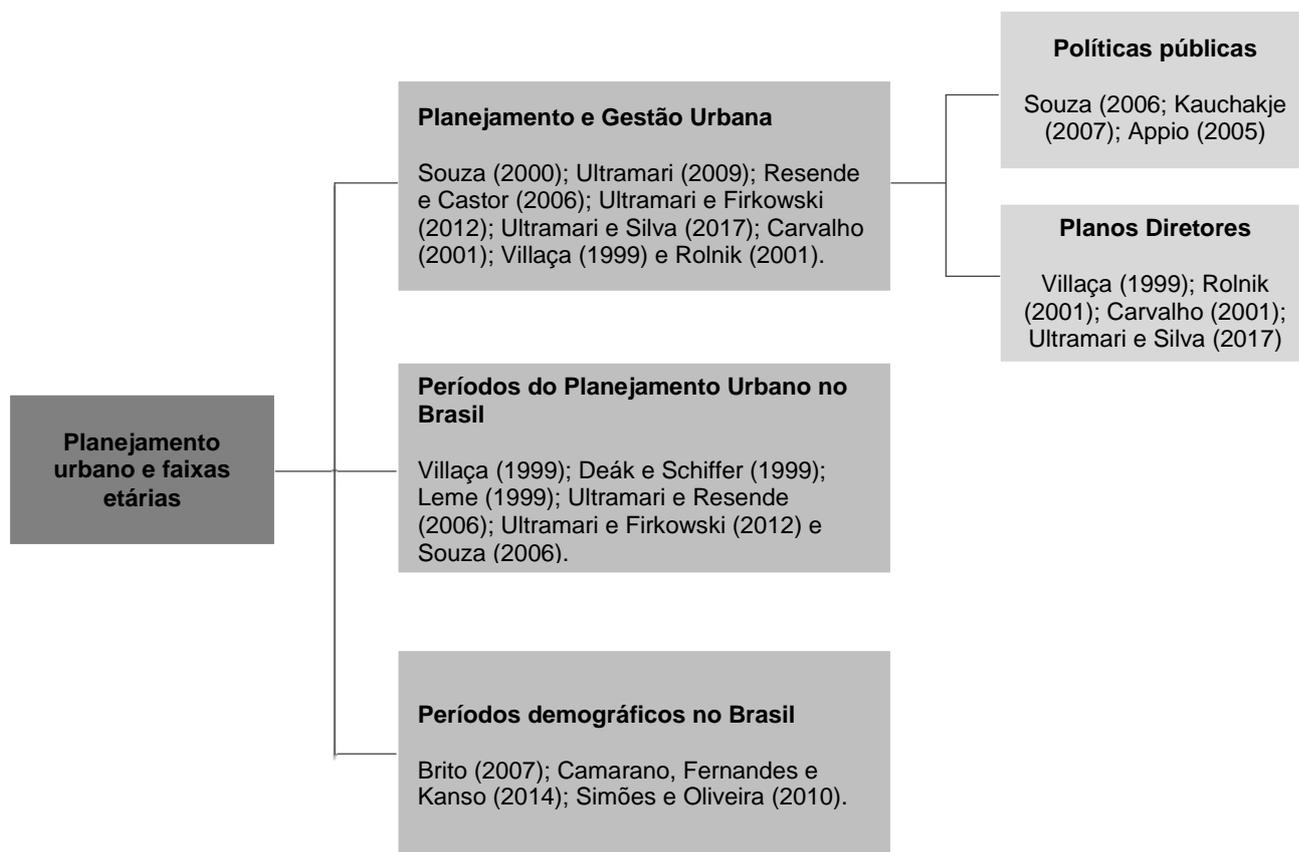
Fonte: a autora, 2018.

Desse modo, a dissertação é constituída de quatro Capítulos, onde o primeiro corresponde à Introdução, onde se apresenta o problema central da pesquisa, os objetivos, a metodologia e as fases da dissertação, o Capítulo 2 está voltado à fundamentação teórica, onde se abordam os três grandes temas, o Capítulo 3 inicia-se com um levantamento de como as faixas etárias estão sendo consideradas atualmente no planejamento urbano das cidades brasileiras, para na sequência apresentar o Estudo de caso de Curitiba e, por fim, Capítulo 4 onde se reúnem as considerações finais da investigação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo busca o aprofundamento teórico referencial da dissertação que discute três grandes temáticas: planejamento e gestão urbana, períodos do planejamento e gestão urbana no Brasil, e períodos demográficos brasileiros, conforme demonstrado na Figura 2. O cruzamento dessas informações tem como proposta a possibilidade de apontar como o planejamento das cidades brasileiras aconteceu diante do processo de urbanização e das mudanças da composição etária da população.

Figura 2 – Organograma da estrutura da fundamentação teórica e os principais autores consultados.

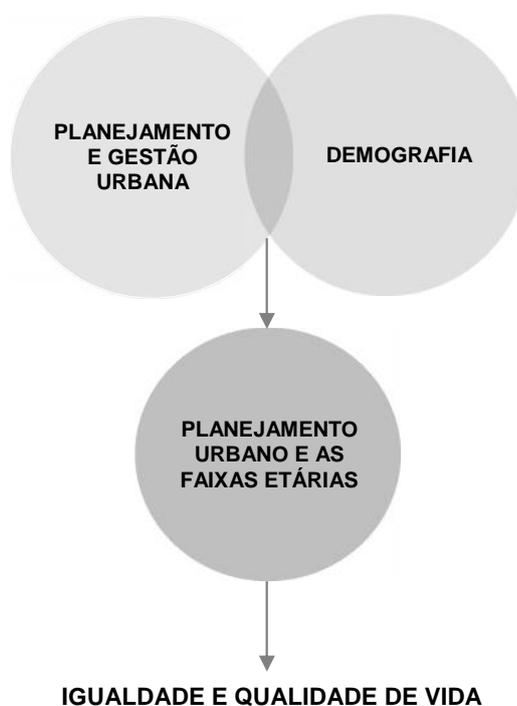


Fonte: a autora, 2018, com base nas referências consultadas.

Com o surgimento do urbanismo e do planejamento urbano, as cidades têm sido pensadas e adaptadas para as constantes mudanças demográficas que influenciaram diretamente o espaço urbano. Dessa forma, a relação entre planejamento urbano e demografia tende a parecer óbvia e inevitável, uma vez que

o conhecimento sobre o tamanho, as características e a composição da população é essencial para que seja possível planejar cidades com melhores condições de vida e igualdade de oportunidades. A Figura 3 a seguir sintetiza essa relação.

Figura 3 – Relação entre Planejamento, Gestão Urbana e Demografia



Fonte: a autora, 2018.

A seguir, serão abordados os conceitos e a relação entre planejamento e gestão urbana, bem como suas ações por meio das políticas públicas e dos planos diretores.

2.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA

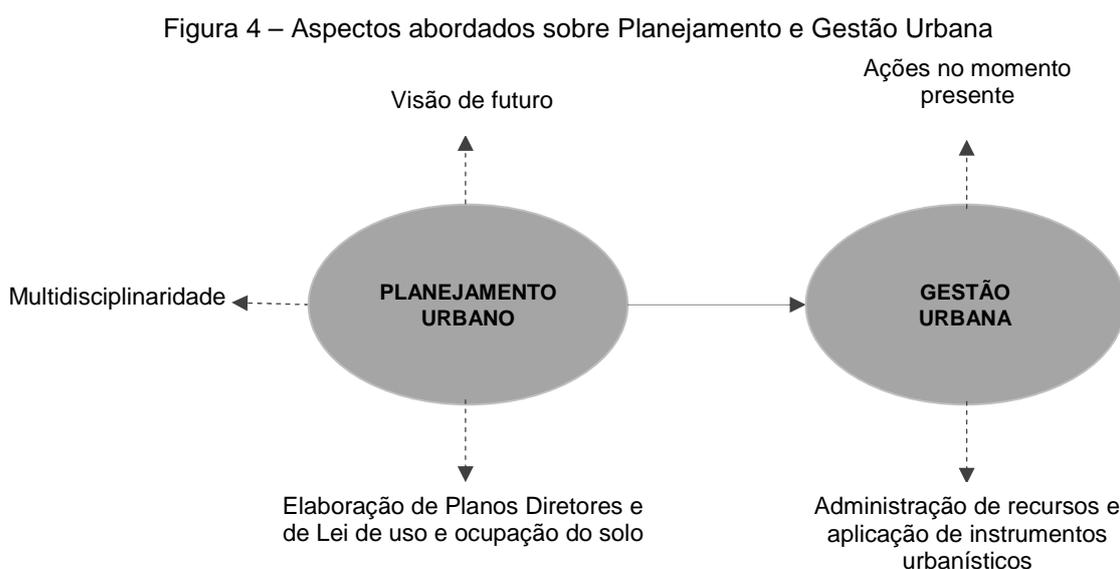
O planejamento e a gestão urbana estão intimamente vinculados ao processo evolutivo das cidades, sendo distintos e complementares. Segundo Souza (2000), planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, possuem referenciais temporais distintos e se referem a diferentes tipos de atividades.

Planejar significa tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. Planejar sempre remete ao futuro (SOUZA, 2000, p. 46).

Para que haja a efetivação do que foi planejado é necessário que haja gestão. Portanto, a gestão refere-se ao presente e significa “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (Ibid.). Rezende e Castor (2006) relacionam o conceito de gestão urbana ao conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade para provimento de infraestrutura e serviços públicos de qualidade, com o objetivo de estabelecer melhores condições de vida à população. Segundo Ultramari (2009, p. 171) o planejamento urbano é

aquele que define como deverá ser o futuro da cidade, quais os caminhos a seguir, as prioridades a adotar, os espaços a ocupar e a não ocupar, as obras a serem realizadas. Uma vez finalizado esse planejamento cabe à gestão o papel de executá-lo e fiscalizá-lo.

Na Figura 4 a seguir estão representados alguns aspectos abordados por Souza (2000), Rezende e Castor (2006), e Ultramari (2009), sobre Planejamento e Gestão Urbana.



Fonte: a autora, 2018, a partir de Souza (2000), Rezende e Castor (2006), e Ultramari (2009).

Ultramari (2009) aponta outra diferença entre os conceitos: a multidisciplinaridade da equipe de profissionais que atua no planejamento urbano, enquanto que no urbanismo existe a valorização do arquiteto-urbanista, apoiado por engenheiros de diversas áreas. Esse autor discute também o conceito de urbanismo e de desenho urbano que muitas vezes são confundidos com planejamento e gestão urbana:

Em um primeiro momento, tem-se o planejamento urbano como ato de planejar, o qual explicita a cidade que se quer em um plano, não necessariamente de forma gráfica, São exemplos o plano diretor municipal e mesmo uma lei de uso e ocupação do solo, os quais explicitam desejos e normas a serem implementados por outrem, ao longo de momentos futuros. Em um segundo momento, o urbanismo, o ato de intervir fisicamente, de construir, de ampliar, de reciclar, ou de revitalizar, a partir de um projeto gráfico, e intencionalmente claro. Paralelamente a essas duas ações tem-se a gestão ou administração urbana, capaz e responsável para optar pelo momento de planejar-se ou de intervir-se, ou seja, de fazer-se planejamento ou urbanismo (ULTRAMARI, 2009, P.170).

A análise da trajetória do urbanismo no Brasil contribui para o esclarecimento dessas diferenças. Segundo Leme (1999), do final do século XIX aos anos 1960, surgiram duas linhas de Urbanismo, com os Planos de melhoramentos e os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. Já o urbanismo modernista objetivava alterar o espaço construído e a sociedade que nele vivia para se chegar a uma cidade ideal. Nesse momento, “a inserção de questões relativas às relações da sociedade ao desenho proposto para a cidade parece aproximar o conceito de urbanismo ao de planejamento urbano” (ULTRAMARI, 2009, p. 170).

Villaça (1999, p. 173) também contribui para essa discussão ao afirmar que “aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 30 e 40 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano”. Segundo esse mesmo autor:

O planejamento urbano é um processo contínuo do qual o Plano Diretor constituiria um momento. O processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria um diagnóstico que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades (Ibid., p.187-188).

De acordo com Deák e Schiffer (1999, p. 12), tem-se que “foi a partir do segundo quartel deste século que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública”. É o nascimento do planejamento urbano com a finalidade de tratar as aglomerações urbanas. O mesmo autor afirma que nas décadas de 1960 e 1970 os planos urbanos e a atividade do planejamento urbano chegaram ao seu auge com o reconhecimento governamental de que, devido à rápida urbanização em curso no Brasil, era necessária a intervenção estatal. Nessa época entendia-se por planejamento urbano:

O conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção quanto na sua implementação (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p. 13).

De fato, no período de 1960 e 1970, foram elaborados planos integrados para muitas cidades brasileiras, que por falta de critério sobre o que seria propriamente o planejamento urbano, abrangiam todos os aspectos da vida das cidades, desde intervenções de infraestrutura física, renovação do desenho urbano, ordenação de uso do solo, até políticas de educação e saúde. Vistosos em sua concepção, poucos eram implantados, originando um abismo entre teoria e prática. Com isso, na década de 1980, o planejamento urbano perde o seu vigor (DEÁK; SCHIFFER, 1999).

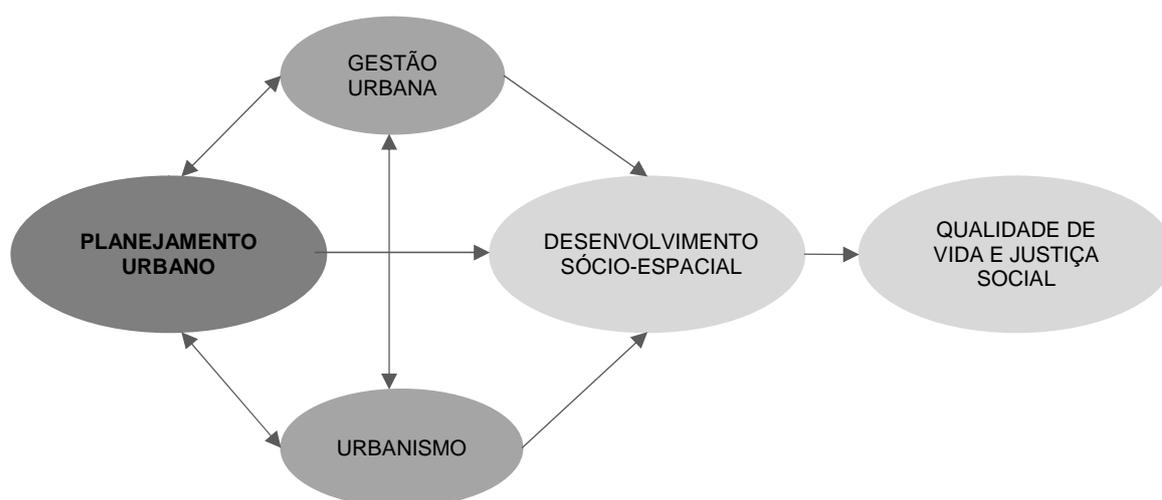
Para Souza (2000), com essa crise do planejamento urbano na década de 1980, largamente desacreditado e associado a práticas autoritárias, surge o termo “gestão”, que para alguns observadores traz uma conotação de controle mais democrático, com base em acordos, em contraposição ao “planejamento”, comumente reconhecido como tecnocrático. Ultramari (2009, p. 85) ratifica essa percepção:

A Ação Administrativa dos anos 1970, ciente na exclusiva capacidade do tecnicismo, dá lugar a uma Gestão Urbana dos anos 1980. Desta época, restou um aprendizado sobre o gerir a cidade, a planejá-la e a dividir a gestão com um maior número de agentes sociais; um processo que iria se oficializar na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade.

Observa-se em Souza (2000) a ampliação do conceito de planejamento e de gestão urbana ao relacioná-la à promoção do desenvolvimento sócio-espacial das cidades. Segundo o autor, para uma mudança social positiva é necessário contemplar não apenas as relações sociais, mas também a espacialidade; o resultado é uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social. No entendimento desse autor, qualidade de vida pode ser definida como a crescente satisfação das necessidades – tanto básicas como não-básicas, tanto materiais quanto imateriais – de uma parcela cada vez maior da população.

Conforme representado na Figura 5, o planejamento urbano vem, em um primeiro momento, com a representação da cidade desejada em um plano; em seguida, tem-se o urbanismo, com a intervenção física a partir de um projeto gráfico; por fim, a gestão urbana concretiza ambos (ULTRAMARI, 2009). Ressalta-se a importância destas três ações como ferramentas para o desenvolvimento sócio-espacial das cidades, contemplando não apenas a mudança social positiva, como também a espacialidade, para a melhoria da qualidade de vida e justiça social da população (SOUZA, 2000).

Figura 5 – Aspectos abordados sobre Planejamento, Urbanismo, Gestão Urbana e desenvolvimento sócio-espacial



Fonte: a autora, 2018, a partir de Ultramari (2009), e Souza (2000).

No item a seguir, abordam-se as ações do planejamento e da gestão urbana por meio das políticas públicas, objetivando o entendimento da sua contribuição para a construção de uma sociedade mais igualitária.

2.1.1 Políticas públicas

O espaço urbano é o local onde o poder público, o setor privado e a sociedade civil se entrelaçam, cada qual, com seus papéis e interesses. O papel do poder público, que atua por meio do planejamento e da gestão, seria o de converter intenções em programas e ações, por meio da formulação de políticas públicas, que normalmente resultam de um compromisso público entre a sociedade e o Estado.

Souza (2006) afirma que a política pública constitui um campo de investigação para a integração de quatro dimensões: a própria política pública e a identificação da questão a ser abordada; a política; a sociedade política; e as instituições que decidem, desenham, implementam e avaliam as políticas públicas. Em geral sua materialização se faz por meio de um plano de ação composto por programas e projetos, conforme descreve Appio (2005, p. 136):

As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

As políticas públicas não se restringem a um só conceito; ao contrário, podem ser entendidas como ações, programas ou mesmo projetos cuja intervenção será estatal e poderão ser realizadas a partir de ações do Estado. Ações essas, sistematizadas, voltadas à consecução de determinados fins setoriais, ou gerais, baseados na articulação entre o Estado e a sociedade (DIAS, 2003, p.121).

Segundo Kauchakje (2007, p. 61-62):

Políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado, para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas. Em outras palavras, implicam atividade de organização do poder e são instrumentos de ação do governo com as seguintes características: supõem a fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais, distribuem bens públicos, transferem bens desmercadorizados, estão voltados para o interesse público, pautado nos embates entre interesses sociais contraditórios e são base de legitimação do estado.

De uma perspectiva mais operacional,

[...] ela se constitui de um sistema de decisões públicas que visam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Outras definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas; são, contudo, bastante criticadas por ignorarem sua essência no que diz respeito ao embate de idéias e interesses, deixando de fora possibilidades de cooperação entre o governo e grupos sociais (SOUZA, 2006).

Do ponto de vista teórico-conceitual, as políticas públicas são campos multidisciplinares, com foco em sua natureza e em seus processos, que consideram as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Segundo Saravia (2006), em termos gerais, são consideradas algumas fases para o processo das políticas públicas: elaboração, formulação, implementação e avaliação.

A “elaboração” envolve a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda do poder público, conseqüentemente, também a identificação e delimitação de um problema da comunidade, com as alternativas para sua solução. A “formulação” representa a seleção da alternativa considerada mais conveniente. Na “implementação” são realizados o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução de uma política; é o momento da elaboração dos planos, programas e projetos, que incluem ações e atividades. Por fim, a “avaliação” consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

Do ponto de vista metodológico, esse processo das políticas públicas deve ser contextualizado socialmente, geograficamente e temporalmente. Em primeiro lugar, deve-se observar o grupo para o qual se destinam, tendo em vista que se trata de uma sociedade acrescida das relações aí existentes, com abundantes dimensões e variáveis. Alves (2002, p. 122) faz uma observação nesse aspecto:

Deve-se ter em mente a ambiência social, a governabilidade feita e desenvolvida por causa daquela comunidade que ali vive. Portanto, se não pensarmos nesta concretude, nessa relação individualizada e singular, e

encarmos o município ou o Estado apenas genericamente, a tendência será cair em um procedimento extremamente alienador. Em outras palavras, estaremos projetando uma “coisificação” dos problemas, feitichizando os processos sociais, achando, por exemplo, que o Estado, em si, é algo com existência própria, independente dos homens que o fazem.

O contexto geográfico também deve ser considerado; a perspectiva territorial busca explicitar a diversidade e desigualdade dos espaços no acolhimento e proposição das políticas públicas. Dessa forma, é necessário considerar o território usado pelos mais diversos e desiguais atores, sejam eles estatais ou não, hegemônicos ou não (SANTOS, 1999). A análise do desenho demográfico, que também pertence ao contexto geográfico, consiste em outro elemento relevante para as políticas públicas – tanto em relação ao volume da população quanto à sua composição –, pois aponta definições importantes referentes aos temas a serem abordados, o grau de abrangência, os custos e a dificuldade de execução.

Por fim, deve-se avaliar a questão temporal, tendo em vista que aquilo que é relevante em uma determinada época, por vezes, deixa de ser importante em outra. Se na década de 1990 havia uma disputa entre a ocupação do solo urbano e o desenvolvimento de atividades produtivas *versus* o interesse conservacionista – que resultou em preocupação da gestão urbana com o meio ambiente –, atualmente observa-se uma gestão urbana voltada às questões sociais, preocupada em dirimir conflitos e priorizar as populações mais frágeis (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012).

Em relação a isso, Ultramari e Silva (2017, p. 5) comparam ainda a década de 1970 com os anos 2000:

A partir de então, discutir o urbano no Brasil deixa de ser uma simples preocupação com o provimento de infraestruturas básicas e passa a se entender a cidade com agentes sociais diversos, interesses opostos e que contém grupos mais e menos favorecidos. Essa nova compreensão não apenas é observada no nível do discurso como igualmente, agora, se concretiza em prioridades de políticas públicas.

É aqui que surge a discussão sobre as políticas públicas relacionadas às faixas etárias, em que se encontram grupos ou segmentos sociais minoritários, excluídos e subordinados, representado pelas crianças e pelos idosos. Ressalta-se, então, a importância das políticas públicas para a garantia dos direitos desses segmentos da população, objetivando uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nas últimas décadas, esses dois grupos sociais também têm se destacado no contexto das transformações na estrutura etária da população brasileira, como ressalta Brito (2007, p. 10):

Do ponto de vista das mudanças na estrutura etária, três fenômenos devem ser considerados como decisivos para a formulação das políticas públicas no Brasil: a redução do peso relativo da população jovem, o aumento da população de idosos na população e o aumento da população em idade ativa. As políticas públicas que se referem, em particular, a segmentos da estrutura etária, como, por exemplo, as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho, e previdência, devem considerar a transição na estrutura etária. Caso isto não aconteça, a eficiência destas políticas ficará comprometida, assim como a consecução dos objetivos maiores de um desenvolvimento econômico com justiça social.

A partir do que foi apresentado anteriormente, observa-se que as políticas públicas estão atreladas a dois grandes níveis de discussão. O primeiro é o das grandes diretrizes e idéias da gestão urbana relacionadas ao contexto social, geográfico e temporal em que estão inseridas, bem como os marcos legais que devem ser atendidos. O segundo diz respeito a um nível mais pragmático sobre como as políticas públicas são elaboradas e os fatores que as caracterizam. Nesse momento, considera-se a leitura de todos os aspectos da cidade, como, por exemplo, seu desenho demográfico, momento econômico e perfil do governante. O conjunto de todas essas informações contribui para a formação de uma decisão ideológica que conduzirá todo o processo das políticas públicas.

2.1.1.1 Políticas públicas e a legislação

Segundo Kauchakje (2007, p. 26), “as políticas públicas podem ser consideradas como um desenho, uma arquitetura planejada dos direitos garantidos em lei. Portanto existe uma estreita conexão entre direitos, Constituição, leis e políticas públicas”.

Ao longo da história, os direitos foram sempre relacionados a certas circunstâncias, respondendo às necessidades e demandas da sociedade naquele momento. Em uma breve análise cronológica, observa-se que **direitos civis**, no que diz respeito aos direitos individuais, têm o século XVII como um marco em que se

estabelece a liberdade de pensamento, religião e econômica; os **direitos políticos**, por sua vez, foram consagrados no século XIX; e os **direitos sociais** surgem na primeira metade do século XX, sendo voltados à coletividade e relacionando-se às questões de educação, saúde, habitação, trabalho e alimentação; por fim, os **direitos contemporâneos**, que se manifestam a partir da segunda metade do século XX decorrentes dos novos movimentos sociais, dizem respeito a gênero, faixa etária, etnia, meio ambiente, diversidade e diferenças culturais (KAUCHAKJE, 2007).

Dentro desse contexto, percebe-se por meio da abordagem histórica dos direitos que invariavelmente reverberam nas políticas públicas, que se busca inicialmente a ampliação dos direitos visando igualdade, posteriormente há um aprofundamento dessa questão (com garantias e condições mais efetivas), para que finalmente se chegue nos dias atuais com uma maior abrangência e universalização do debate, levando em consideração as diferenças (KAUCHAKJE, 2001).

No Brasil, a Constituição de 1988 foi considerada um marco histórico na ampliação dos direitos sociais por estar baseada em princípios democráticos universais e equitativos. Teve grande contribuição ao assegurar a todos o direito à educação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, bem como proteção à maternidade, à infância e aos desamparados (art. 6º, BRASIL, 1988). Outro avanço importante está descrito no art. 3º, incisos I e IV (BRASIL, 1988), sobre construção de “uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

De fato, a década de 1980 marca a institucionalização da área de políticas públicas no Brasil, resultado de transformações no âmbito social, principalmente no que diz respeito à redemocratização e à criação de programas governamentais (ARRETCHE, 2003). No que se refere aos direitos sociais relacionados aos grupos etários, salientam-se aqueles diretamente inseridos nos artigos 226 a 230, que têm como tema a família, as crianças, os adolescentes e os idosos. Ressalta-se, entretanto, que a questão etária está indiretamente relacionada em vários outros artigos como, por exemplo, os que dizem respeito à educação, à saúde e à previdência.

As políticas públicas voltadas às faixas etárias da população caracterizam-se pela priorização de questões diante da vulnerabilidade e risco a que alguns grupos

estão expostos. As crianças, os adolescentes e os idosos estão sujeitos ao isolamento do convívio familiar e comunitário, bem como à negligência, ao abandono e à violência (KAUCHAKJE, 2007).

Destaca-se que crianças e adolescentes ocupam uma posição especial na Carta Constitucional, onde pela primeira vez na história, foram tratados como cidadãos de direito e merecedores de proteção integral a ser garantida pela família, pela sociedade e pelo Estado. Na sequência, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído em 1990, reforça os direitos fundamentais voltados a esses grupos etários principalmente aqueles no que diz respeito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer.

A Constituição de 88 também apresenta um grande avanço em relação aos direitos das pessoas idosas, garantindo o acesso à saúde, educação e seguridade social. Foi a partir do Estatuto do Idoso, em 2003, que houve a apreensão do idoso como subgrupo populacional demandante de regras e necessidades específicas. Esse documento visa assegurar a implementação dos direitos humanos da pessoa idosa, ou seja, o exercício dos direitos civis, políticos econômicos, sociais, culturais e ambientais desse grupo etário. Criou-se, assim, condições para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

As políticas públicas são formas de aplicação dos artigos constitucionais e das leis que os regulamentam (KAUCHAKJE, 2007, p. 78). Percebe-se que, nessas últimas décadas, os marcos legais demandam tanto do Estado brasileiro, quanto das sociedades política e civil esforços e continuidades de ações visando a formulação, implementação, monitoramento e controle de políticas públicas voltadas à promoção, manutenção e proteção de direitos garantidos. Essa questão se reflete no planejamento urbano das cidades brasileiras que tem buscado uma postura mais justa e inclusiva, conscientizando-se sobre as necessidades de suas áreas mais carentes.

Na esfera municipal, as prefeituras são as instituições responsáveis pela formulação e implantação das políticas públicas por meio de seus Planos Diretores, considerados principal instrumento da política urbana dessa escala administrativa e que serão abordados no subcapítulo seguinte.

2.1.2 Planos Diretores

O Plano Diretor (PD) é um dos instrumentos das políticas públicas, bem como a base do planejamento e da gestão para a condução do desenvolvimento urbano. De acordo com Carvalho (2001, p.15):

Pode-se entender por plano a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por diretor, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

É por meio do Plano Diretor que se conduz o ordenamento físico-territorial e a sistematização do desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal visando o bem-estar dos seus habitantes.

De acordo com Silva (2000), o PD apresenta vários aspectos: físico, social e administrativo-institucional. O aspecto físico se refere à ordenação do solo municipal, o social configura os meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, e o administrativo-institucional configura os meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão.

A ideia de Plano Diretor existe no Brasil ao menos desde 1930 e, a partir de então, vem sendo adotada e prestigiada pela elite da sociedade brasileira (VILLAÇA, 1999). Reconhecem-se períodos em que esses Planos foram defendidos pragmaticamente, sobretudo em relação a sua execução; na década de 1970 – período sabidamente tecnicista da gestão urbana brasileira – com um número vultoso de planos diretores, e posteriormente, nos anos 2000, com planos aprovados segundo os princípios do Estatuto da Cidade. Entre esses dois períodos há um longo caminho com uma crescente complexidade imposta pela realidade urbana, que se inicia com o tecnicismo e avança para um cenário multidisciplinar com a valorização da questão social (ULTRAMARI; SILVA, 2017).

Observa-se que, também nessas últimas décadas, os planos diretores foram bastante criticados pela sua falta de implementação, conforme transcreve Villaça (2005, p.10):

O Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país.

Rolnik (2001) justifica a ineficácia dos Planos Diretores pela ausência de vontade política dos governantes em adotar propostas anteriormente traçadas durante outras gestões, ou devido a práticas condenáveis como corrupção. Segundo a mesma autora (2001, p. 16): “O plano é bom em si, na medida em que formula o desenvolvimento de uma cidade harmônica, perversos são a sociedade (que corrompe) e o governo (que desvia o caminho proposto)”.

Já Ultramari e Silva (2017, p.13) ressaltam as diferenças do passado em relação aos planos diretores atuais:

Houve sempre uma distância entre o desejado e o realizado: antes uma distância entre o sonho modernista da transformação do homem pela obra deixada no rastro dos planos das décadas de 1960 e 70; hoje, a distância significativa pode estar entre o afirmado no arcabouço legal pensado democraticamente e a mudança da sociedade em termos de uso e apropriação da cidade.

De qualquer maneira, sejam os planos diretores defendidos na prática ou criticados na teoria, o fato é que esse instrumento é recorrentemente mencionado, com uma crescente adoção pelos municípios.

É importante ressaltar que essa situação se deve ao seu caráter obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes a partir da Constituição de 1988, que, por meio dos artigos 182 e 183, também determinou a competência do poder público municipal na execução de sua política urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a participação popular. Com isso, o debate sobre os Planos Diretores assumiu novo fôlego:

[...] o papel institucional reservado aos planos diretores e o crescente interesse real por sua elaboração e implantação recupera-os como importantes instrumentos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental de nossas cidades. Além da influência que podem ter na qualidade de vida urbana, sob todos os aspectos, o plano diretor e o desenho urbano podem desempenhar papéis estratégicos no direcionamento de investimentos e na consolidação da identidade e das imagens da cidade (DEL RIO, 1997, p. 42).

Com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é novamente reafirmado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com a preservação do seu caráter municipalista e ênfase em uma gestão democrática. Nunca se discutiu tanto a política urbana como nos últimos anos após o Estatuto da Cidade. Muitos Planos Diretores foram elaborados de forma democrática e transparente, com a proposta de integração dos setores sociais, econômicos e políticos, e o compromisso do desenvolvimento urbano por meio de uma gestão democrática.

O Estatuto da Cidade também regulamentou os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana, tendo em vista

a importância da reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do plano diretor, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializará, no momento presente, na forma do plano diretor (CARVALHO, 2001, p.132).

Destaca-se a importância da simultaneidade das dimensões políticas e técnicas para o processo do planejamento urbano, as quais Carvalho (2001, p. 132) descreve: “A dimensão política é a que pretende explicitar o objeto de intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente resolvida”.

No contexto da dimensão técnica, destaca-se a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano. Para Villaça (1999, p. 187-188):

O planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões.

A partir do conhecimento do contexto social, político e territorial do município, o Plano Diretor deve indicar os objetivos a serem alcançados; determinar as estratégias e os instrumentos para alcançá-los; ofertar os instrumentos para que

sejam cumpridos; e orientar os investimentos públicos e privados. Segundo Carvalho (2001, p. 134), para a elaboração do Plano Diretor consideram-se genericamente três fases: diagnóstico, proposição e execução. Essa autora propõe uma sequência a ser seguida:

- definição, social e politicamente referenciada, do objeto, estabelecendo-se os problemas municipais a serem enfrentados e as hipóteses orientadoras do processo de desenvolvimento municipal;
- diagnóstico dos problemas, quanto aos aspectos quantitativos, qualitativos e de localização social e espacial, e quanto aos fatores causadores e tendências futuras. Cabe também diagnosticar a atuação do poder público, em sua capacidade de solucionar problemas;
- estabelecimento de prioridades de intervenção e escolha de alternativas;
- dimensionamento e alocação dos recursos para implementação das alternativas escolhidas.

A fase do diagnóstico tem como objetivo a identificação dos problemas e o reconhecimento das características municipais em todos os seus aspectos, por meio de análises qualitativas e quantitativas apoiadas predominantemente por instrumentos de natureza técnico-científica. De forma específica, essa fase compreende as análises relativas ao processo de estruturação do território urbano, uso e ocupação do solo e redes públicas implantadas.

Dentro desse contexto, ressalta-se a importância das análises demográficas “que devem reunir indicadores que descrevem e explicam o crescimento populacional, seus componentes e sua composição, bem como a distribuição espacial da população no território municipal” (Ibid., p. 135), para posteriormente analisar as implicações sócio-espaciais da distribuição e reprodução da população no território. Observa-se, dessa forma, que a questão etária é considerada na fase de diagnóstico dos Planos Diretores, mas, em geral, ainda não existe a prática ou o hábito da transformação dessa leitura em propostas que considerem as especificidades dos grupos etários.

Ao longo das últimas décadas, houve períodos em que a elaboração dos planos diretores se resumia a diagnósticos, principalmente entre 1960 e 1970, nos chamados plano tecnocráticos, apesar da escassa disponibilidade de informações. Desse período em diante, ampliaram-se não apenas o acervo como também a interatividade e multifuncionalidade de informações espacializadas permitindo uma percepção mais abrangente sobre o fenômeno urbano (ULTRAMARI; FIRKOWSKI,

2012). Esse fato ocasionou o aumento do tamanho dos diagnósticos e da quantidade de propostas inseridas nos planos diretores, inclusive de forma exagerada; percebe-se, contudo, que muitas vezes essas proposições são genéricas ou exclusivas a apenas uma parte da cidade.

Em princípio, o Plano Diretor Municipal (PDM) parte de uma leitura da cidade real e deve responder, observar, assimilar e conter as mudanças da sociedade no momento da sua elaboração. Ao longo das últimas décadas, observam-se transformações diversas e uma crescente complexidade do cenário urbano que implicaram em abordagens diferenciadas nos planos diretores. Se na década de 1970 havia uma preocupação com o atendimento das infraestruturas devido ao grande crescimento urbano, nos anos 2000, busca-se uma cidade mais justa, com maior compromisso com a população mais frágil. Destaca-se ainda o convívio forçado de diversas prioridades, como apontado por Ultramari e Silva (2017, p. 6):

O que mais importa ressaltar aqui é que, de um período a outro, sempre houve uma ampliação formal das responsabilidades dos governos em relação à cidade, com destaque para o caso do poder local; um esforço crescente em se considerar os processos participativos como ferramenta decisória das políticas públicas; e um forçado convívio de prioridades ambientais, demandas sociais, restrições econômicas, e fortalecimento do setor privado.

O próximo subcapítulo aborda as fases do Planejamento Urbano para o entendimento das ações do poder público diante das mudanças demográficas, sociais e econômicas das cidades brasileiras.

2.2 FASES DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Em pouco mais de 60 anos, o Brasil deixou de ser um país rural para se tornar eminentemente urbano, com 84,36% de sua população vivendo em cidades (IBGE, 2010a). O crescimento acelerado da população, principalmente nas áreas urbanas, originou transformações e mudanças diversas, inclusive com o agravamento das condições de vida e de falta de infraestrutura adequada para

satisfazer as necessidades crescentes da população. Segundo Maricato (2013, p. 16):

Trata-se de um gigantesco movimento de construção de cidade, necessário para o assentamento residencial desta população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transportes, saúde, energia, água etc. Ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente a todas essas necessidades, o território foi ocupado e foram construídas as condições para viver nesse espaço.

Diante desse contexto, ressalta-se a importância do planejamento e gestão urbana para um controle mais efetivo sobre este processo de transformação e expansão urbana.

Neste capítulo, procura-se compreender como foram abordadas essas questões em períodos pretéritos, para posteriormente, situá-las em relação às transformações demográficas ocorridas ao longo do tempo. Para tanto, adotam-se duas interpretações para a divisão da história do planejamento e gestão urbana no Brasil. Para o estudo das fases do planejamento urbano, faz-se uso das discussões desenvolvidas por Villaça (1999) e Leme (1999), cujos enfoques buscam diferenciar temporalmente as abordagens sobre planos diretores, uso e ocupação do solo, planejamento setorial, entre outros. Para o estudo sobre como a gestão urbana abordou os problemas das cidades em períodos mais recentes, utilizam-se os trabalhos de Ultramari e Rezende (2006) e Ultramari e Firkowski (2012).

Salienta-se que, na retrospectiva aqui apresentada, o planejamento e a gestão urbana aconteceram simultaneamente, com períodos de sobreposição de ideias e fatos. Villaça (1999) propõe a divisão da história do planejamento urbano do Brasil em três períodos: i) de 1875 a 1930: planos de melhoramentos e embelezamento; ii) de 1930 a 1990: planos diretores e o planejamento integrado; e iii) de 1992 até o final do século XX: a reação ao planejamento integrado. Nesta discussão, assume-se a mesma segmentação temporal estabelecida pelo autor.

De 1875 a 1930: planos de melhoramentos e embelezamento.

Segundo Villaça (1999) e Leme (1999), o primeiro período marca o surgimento do planejamento urbano no Brasil a partir de planos de embelezamento

e melhoramento para as principais capitais do país – a exemplo das obras de remodelação do Rio de Janeiro realizadas na gestão de Pereira Passos (1903-1906) e em São Paulo na gestão de João Teodoro Xavier (1872-1875).

Essa fase é influenciada pelas intervenções urbanas iniciadas ao final do século XIX nas grandes cidades europeias, como o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann em Paris que enfatizavam a beleza monumental. Essa era a proposta da classe dominante para as cidades, com a rejeição do passado colonial e a imposição de sua ideologia por meio do planejamento, “permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição” (RIBEIRO; SANTOS JR., 1994, p. 80).

Sob tal influência, nessa primeira fase do planejamento urbano brasileiro, projetava-se sobre a cidade existente com o objetivo de melhorá-la. A ênfase estava na técnica e na estética, principalmente nos projetos desenvolvidos para as áreas centrais nas cidades (LEME, 1999). As intervenções mais recorrentes eram o alargamento de vias, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas centrais, execução de infraestrutura com prioridade para o saneamento, ajardinamento de parques e praças, e reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais.

Os profissionais que atuavam nos projetos desse período eram engenheiros formados nas Escolas Militares na Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, ou no exterior, e ocupavam cargos públicos municipais ou estaduais. Em decorrência das epidemias que assolavam as áreas urbanas, esses especialistas foram responsáveis por elaborar e implantar projetos de rede de água e esgoto que solucionassem os problemas de saneamento (Ibid.). Nessa época, as cidades também começam a ser adaptadas aos novos meios de transporte que surgiam. De acordo com Leme (1999, p. 22):

A circulação era outra questão extremamente importante, mobilizando todas as cidades. Tratava-se de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial em que a circulação se fazia mais como passagem entre as cidades e os centros produtores. Alargavam-se as ruas, adequando-as aos novos meios de transporte, principalmente o bonde.

Nas duas primeiras décadas do século XX, as cidades do Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Niterói e Vitória sofreram várias intervenções voltadas à reforma e ampliação de seus portos, remodelação de praças, e abertura de largas avenidas

promovidas a partir da destruição de quadras inteiras e marcos históricos das cidades (LEME, 1999).

Villaça (1999) divide esse primeiro período, de 1875 a 1930, em dois momentos: de 1875 a 1906, com a ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento, e de 1906 a 1930, com o declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento. De fato, após 1906, inicia-se um período em que as obras de infraestrutura passam a ser mais importantes que obras de embelezamento. Ocorrem, na mesma época, as primeiras menções de uma autoridade municipal brasileira em relação ao planejamento de longo prazo; assim, a importância da eficiência começa a superar a da beleza (Ibid.).

De 1930 a 1990: planos diretores e o planejamento integrado

As mudanças econômicas e sociais que ocorreram no início desse período, como consequência da Revolução de 30, refletiram-se no planejamento urbano no Brasil. A economia brasileira, que até então se concentrava no setor agro-exportador, passou a ter como foco o desenvolvimento industrial e o fortalecimento do mercado interno.

Inicia-se também o fortalecimento das classes populares urbanas em detrimento das classes dominantes. A burguesia urbano-industrial passa a assumir cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural (VILLAÇA, 1999). Surge a necessidade de reprodução do capital imobiliário nas cidades e, nesse momento, abandona-se a “cidade bela” pela busca de uma “cidade eficiente”. Essa fase é marcada pela elaboração de planos com uma visão de totalidade, com propostas de articulação entre os bairros e o centro por meio de vias de transporte. São formuladas as primeiras legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo, e incluem-se órgãos de planejamento urbano nas prefeituras das principais cidades (LEME, 1999).

De acordo com Villaça (1999), essa fase pode ser dividida em três momentos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do Plano sem Mapa (1971-1992).

No início da década de 1930, são desenvolvidos o Plano Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Avenidas de Prestes Maia, para São Paulo; ambos considerando

todos os aspectos e problemas das cidades. Entretanto, para aquele autor (1999, p. 207), ainda eram propostas focadas em áreas urbanas centrais:

Mantem-se o interesse pelas oportunidades imobiliárias que as remodelações urbanas oferecem e, nesse sentido, o centro da cidade ainda é o grande foco de atenção dos planos. No discurso, entretanto, pretende-se abordar a cidade inteira.

Entre 1950 e 1964, são realizados os planos regionais “para dar conta de uma nova realidade que se configura: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e a conseqüente conurbação” (LEME, 1999, p. 32). Inicia-se uma transformação no campo dos estudos urbanos com a inserção de novas temáticas e novos métodos sob o pensamento de equipes multidisciplinares. Nesse sentido, Villaça (1999, p. 177) destaca que:

A partir da década de 50 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se na figura do plano diretor e a receber na década de 60 o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano integrado.

Esse período, segundo o autor, é marcado pela passagem de um planejamento que era executado para um planejamento-discurso, na tentativa de justificar a falta de solução para os problemas das cidades, como o caos urbano e o crescimento descontrolado.

Em 1960, a construção da cidade de Brasília serve como referência para a prática do planejamento urbano, que passou a ser utilizado pelo Estado como meio de transformação da sociedade brasileira. Esse raciocínio estava de acordo com o urbanismo modernista que objetivava alterar não só o espaço construído como também a sociedade que nele vivia, tudo para se chegar à “cidade ideal” (LEME, 1999).

A partir de 1964, o golpe e a ditadura militar modificam de forma radical a prática do planejamento urbano e regional no Brasil, com a instauração de uma nova fase (LEME, 1999). Nesse período, destaca-se o planejamento integrado, em que são incorporadas questões sociais e econômicas, além de aspectos físicos. Busca-

se a integração das cidades em sua região e uma visão interdisciplinar para resolução dos problemas urbanos.

Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao seu âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional (VILLAÇA, 1999, p. 211-212).

Observa-se o distanciamento dos planos em relação à realidade das cidades, característica já presente no Plano Agache desenvolvido para a cidade do Rio de Janeiro, atingindo seu apogeu tecnocrático com os Superplanos – caracterizados pelas ideias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade do planejamento. Segundo Villaça (1999, p. 212), esse período se manifesta por meio de:

Distanciamento crescente entre, de um lado, os planos e suas propostas e, de outro, as possibilidades de suas implementações por parte da administração pública;
Pelo seu conflito com uma administração pública crescentemente setorializada e especializada;
Outra manifestação da alienação dos planos integrados está na ideia de sua aprovação e execução.

Os Superplanos se diferenciaram dos planos elaborados nas décadas anteriores na medida em que se constituíram de peças tecnocráticas desenvolvidas por especialistas de escritórios privados, enquanto que as propostas anteriores foram idealizadas dentro das prefeituras, como resultado de um pensamento dominante em sucessivas administrações municipais e estaduais.

Com o aumento da complexidade e abrangência dos planos, cresceram também as questões sociais abordadas, isso resultou em um afastamento dos interesses de classes dominantes, dificultando sua aplicação. Como resposta a estas questões, surgiram planos simplificados, elaborados pelos próprios técnicos municipais. De acordo com Villaça (1999, p. 221):

nos anos 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes.

Com a expressão “planos sem mapa”, pretende-se designar o novo tipo de plano que passa a apresentar apenas objetivos, políticas e diretrizes, e dispensa diagnósticos, estatísticas e mapas (VILLAÇA, 1999). Esses planos eram finalizados já com a necessidade de um detalhamento posterior - o que acabava não acontecendo, comprometendo sua capacidade de orientar as ações das prefeituras. Nessa fase, altera-se o conceito de planejamento urbano no Brasil, que passa a ser identificado como uma atividade intelectual de elaborar planos, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado (Ibid.).

Nos anos 1970, com o fortalecimento dos movimentos sociais, inicia-se uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil. Posteriormente, nos anos 1980, esses movimentos são ampliados e fortalecidos em organização, adesão e atuação, obtendo como resultado a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, por meio de uma Emenda Popular. Um dos avanços foi o destaque do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, responsável pelo cumprimento da função social da propriedade urbana.

De 1990 ao final do século XX: a reação ao planejamento integrado

No início dos anos 1990, verificam-se mudanças no planejamento urbano no Brasil. Conforme descreve Villaça (1999, p. 233-234):

Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. Algumas como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional, o superplano e o diagnóstico técnico como também para politizar o plano diretor – agora claramente transformado em projeto de lei.

No que se refere à metodologia dos Planos Diretores, observa-se o emprego do diagnóstico técnico para dimensionar ou viabilizar propostas e não mais como revelador das dificuldades do meio urbano. Os problemas a serem enfrentados tornam-se uma questão política e não técnica. Quanto ao conteúdo, inicia-se uma

tendência de se evitar planos muito abrangentes, com destaque para a competência municipal sobre a produção imobiliária e o espaço urbano. Para tanto, seus instrumentos fundamentais são os de natureza urbanística, jurídica e tributária (VILLAÇA, 1999).

Nessa fase, observam-se polêmicas e conflitos em debates referentes ao uso e ocupação do solo, como consequência de interesses do setor imobiliário, e que resultaram na impossibilidade de aprovação ou êxito dos planos diretores de algumas cidades brasileiras.

A periodização da história do planejamento urbano no Brasil, sugerida por Villaça, encerra-se no final do século XX, mas deve-se ser abordado ainda os procedimentos das cidades nas últimas décadas sob a perspectiva da gestão urbana.

Com relação a como o fenômeno urbano foi encarado pelo estado brasileiro, Ultramari e Rezende (2006), e Ultramari e Fikowski (2012), abordam quatro possíveis momentos para a gestão urbana: a década de 1970 como de Ação Administrativa, a década de 1980 como de Gestão Urbana, década de 1990 como de Gestão Ambiental Urbana, e os anos 2000 como de Gestão Social.

A primeira fase, na década de **1970**, ocorre por meio de um modelo de gestão caracterizada pela Ação Administrativa, quando as prefeituras municipais se preocupavam em prover infraestruturas e serviços urbanos, devido ao grande crescimento populacional decorrente do intenso movimento migratório do campo para a cidade (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012). Com relação aos recursos existentes na época, Ultramari e Rezende (2006, p. 20) comentam:

As outras instâncias de poder, federal ou estadual, participavam dessa percepção por meio de repasse de recursos para o cumprimento parcial desses compromissos, uma vez que era - e ainda é - reduzida a capacidade de inversão do poder que trabalha em nível local.

Dessa maneira, a atuação dos municípios se restringia ao aspecto operacional de obras estruturais como saneamento, sistema viário, transporte, escolas e estruturas básicas de saúde. Entretanto, os aportes econômicos existentes não foram suficientes para sanar a demanda por infraestrutura e serviços de forma quantitativa e qualitativa, resultando em um déficit que permanece até os dias atuais.

Esse período é também caracterizado por grandes limitações no corpo técnico das prefeituras (em aspectos funcional, operacional, instrumental e gerencial), que optaram por uma ação - denominada por muitos - tecnicista, parecendo não considerar especificidades sociais de cada cidade, tampouco o interesse de participação da sociedade (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012).

O segundo momento, na década de **1980**, se dá com o esgotamento da capacidade governamental em responder às demandas urbanas que se apresentavam. Opta-se então pelo gerenciamento das cidades voltado ao seu desenvolvimento, aproximando-se de um modelo de Gestão Urbana. Segundo Ultramari e Fikowski (2012, p. 76):

Agora obrigatoriamente, ampliam-se as competências do então administrador urbano para o de gestor urbano. Tal fato ocorreria não apenas pela reduzida capacidade de inversão por parte do Estado, mas, sobretudo pelo incremento das complexidades observadas no espaço urbano, anunciando um novo modelo de construção e apropriação de nossas cidades.

Observa-se, nessa fase, a aceitação das cidades como um fenômeno consolidado e inevitável, não só com demandas em relação às infraestruturas, mas também com complexidades crescentes relacionadas às questões sociais e econômicas, como destacam Ultramari e Rezende (2006, p. 21):

São dessa época as constatações de que intervenções físicas – um dos principais compromissos do administrador urbano – não eram, suficientes para a transformação positiva das cidades: pauperização, desemprego, violência e acirramento na posse do solo urbano são agora atribuições daqueles que trabalham a cidade.

Em contrapartida, nota-se uma dificuldade do corpo técnico no enfrentamento desses novos fenômenos emergentes, bem como uma redução nas intervenções por parte do Estado e dos financiamentos das políticas.

Como apontado, a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988, especialmente nos artigos 182 e 183, acarretou várias transformações em relação ao planejamento e gestão urbana, representando um avanço ao destacar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão das cidades, com a responsabilidade pelo cumprimento da função social da propriedade.

A Carta Constitucional também veio assegurar uma maior autonomia dos municípios, que passaram a ter mais liberdade para a gestão local. As obrigações do Governo Federal também foram repassadas às prefeituras, entretanto, sem o devido aporte financeiro compatível às novas funções.

Dá-se início à terceira fase da gestão urbana apontada pelos autores: a década de **1990**; marcada pela substituição da “Gestão Urbana” pela “Gestão Ambiental Urbana”. São então ampliados os compromissos para o gestor urbano: “O discurso e a preocupação com o desenvolvimento social do momento anterior agora são compartilhados ou colocados em oposição aos novos e valorizados interesses ambientais” (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012, p. 77). Segundo esses autores, é nessa fase da gestão urbana brasileira que surge a disputa entre a ocupação do solo urbano e o desenvolvimento de atividades produtivas versus a postura conservacionista.

Em relação às administrações municipais, num primeiro momento surge a preocupação relacionada à corte de árvores e ao desejo de aumento de áreas verdes, posteriormente as preocupações migram para a defesa de serviços e infraestruturas urbanas que conciliem interesses ambientais com a garantia do atendimento das necessidades urbanas. Esboçam-se, nessa década, as primeiras preocupações acerca da sustentabilidade urbana, e a busca pela combinação de questões ambientais, sociais e econômicas (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012).

Surge ainda um novo conteúdo no planejamento urbano que resulta da concorrência entre cidades para atração de investimentos do setor privado. De acordo com Vainer (2009, p. 76):

Se durante longo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana.

O resultado é a apresentação da cidade como mercadoria que deve ser vendida por meio do *marketing* urbano.

O quarto período discutido pelos autores corresponde aos anos **2000**, com um modelo de planejamento voltado à Gestão Social, caracterizada por uma postura mais inclusiva, com maior participação da sociedade, descentralização

administrativa, e intervenções urbanas que buscam a renovação e revalorização de compartimentos das cidades brasileiras (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012). Essas ações seriam resultado de um Planejamento Estratégico, com elaboração participativa, visão integrada do município, avanços no interesse social da propriedade (ULTRAMARI; REZENDE, 2006).

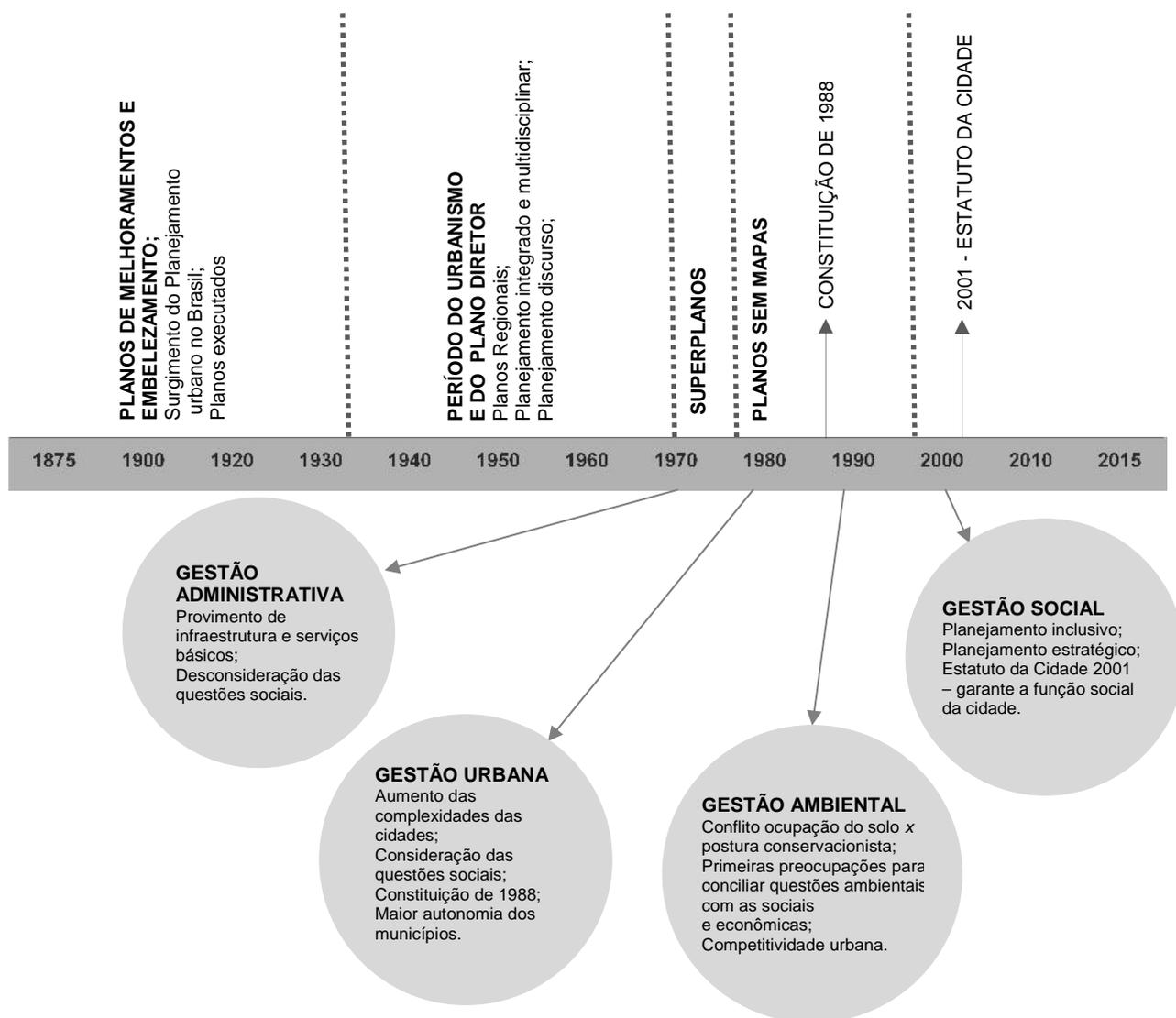
Esse período de destaca pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.256 de 2001), com a função de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e objetivo de garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, bem como a participação popular. Em seu Parágrafo único, Capítulo 1:

Para todos os efeitos, essa Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto também reforça o Plano Diretor como a figura central e decisiva da política urbana, e determina a obrigatoriedade de participação popular em sua elaboração; estabelece ainda sua responsabilidade na aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, principalmente aqueles relacionados à função social da propriedade. Como resultado “observa-se nesses anos um distinto esforço, apoiado pelo governo federal e pelos estados em se planejar as cidades brasileiras, em discuti-las em processos democráticos e em entender suas áreas mais carentes” (ULTRAMARI; FIKOWSKI, 2012, p. 79).

A Figura 6 a seguir representa a síntese dos períodos do planejamento e da gestão urbana no Brasil, construiu-se uma linha do tempo que abrange, na parte superior, a periodização sugerida e discutida por Villaça (1999) e, na parte inferior, a análise cronológica aprofundada por Ultramari e Rezende (2006), e Ultramari e Fikowski (2012), com a menção de algumas ações que refletem como o fenômeno urbano foi tratado pelo estado brasileiro.

Figura 6 – Síntese dos períodos do planejamento urbano no Brasil



Fonte: a autora, 2018, a partir de Villaça (1999), Ultramari e Rezende (2006), e Ultramari e Firkowski (2012).

Os quatro momentos da gestão urbana brasileira aqui estudados refletem uma ampliação de responsabilidades para o poder público e de complexidades relacionadas, principalmente, às mudanças físicas e populacionais do espaço.

No item seguinte, apresenta-se um esboço dos principais períodos demográficos brasileiros, com enfoque nas mudanças de estrutura etária da população que ocorreram simultaneamente aos períodos do planejamento e da gestão urbana já discutidos. Essas análises serão relacionadas posteriormente.

2.3 PERÍODOS DEMOGRÁFICOS BRASILEIROS

O primeiro recenseamento populacional do Brasil foi realizado no ano de 1872 e registrou quase 10 milhões de habitantes (IBGE, 1996). Em 2010, a população brasileira totalizou aproximadamente 190 milhões de residentes (IBGE, 2010a) com 84,36% morando em cidades. A rapidez e a intensidade tanto da transição demográfica quanto da urbanização constituem um processo intenso de mudanças qualitativas e quantitativas, constituindo questões centrais para a compreensão da sociedade; esses fenômenos resultam da forma como a população escolhe seu comportamento reprodutivo, sua permanência ou deslocamento em termos de moradia e trabalho, a forma como desfruta de sua saúde, sobrevivência ou longevidade (MONTE-MOR, SILVA, 2010).

Todas essas transformações advêm de uma história demográfica que, segundo Camarano, Fernandes e Kanso (2014), está dividida em quatro fases: i) de 1870 a 1940, ii) de 1940 a 1970, iii) de 1970 até 2000, e iv) da primeira década do século XXI em diante.

Essas fases também estão relacionadas às transições demográficas, constituídas por mudanças das taxas de mortalidade e fecundidade em períodos diferentes, refletindo diretamente no crescimento e na estrutura etária da população brasileira ao longo das últimas décadas. De acordo com Brito (2007; 2010), pode-se dividir a transição demográfica brasileira também em quatro fases: a primeira caracterizando-se pelas altas taxas de natalidade e mortalidade, com baixo crescimento vegetativo da população; a segunda, pelo início de um processo consistente de queda na mortalidade, e manutenção na alta de fecundidade (consequentemente intensificando o crescimento populacional e a consolidando uma estrutura etária bastante jovem); a terceira apresenta uma diminuição do crescimento populacional; e a quarta, baixas taxas de fecundidade e mortalidade, com crescimento lento, nulo ou até negativo.

A **primeira fase** aqui estabelecida, de 1870 até 1940, é caracterizada principalmente pela imigração internacional e a miscigenação. Até meados do século XIX, o crescimento da população brasileira era relativamente pequeno, decorrente sobretudo da vinda de escravos africanos. A partir do final do século XIX, esse quadro passa a sofrer alterações com o fim da escravidão e o início das ondas

migratórias de povos europeus que, naquele momento, passavam por crises econômicas e sociais profundas que culminaram na Primeira Guerra Mundial (SIMÕES; OLIVEIRA, 2010).

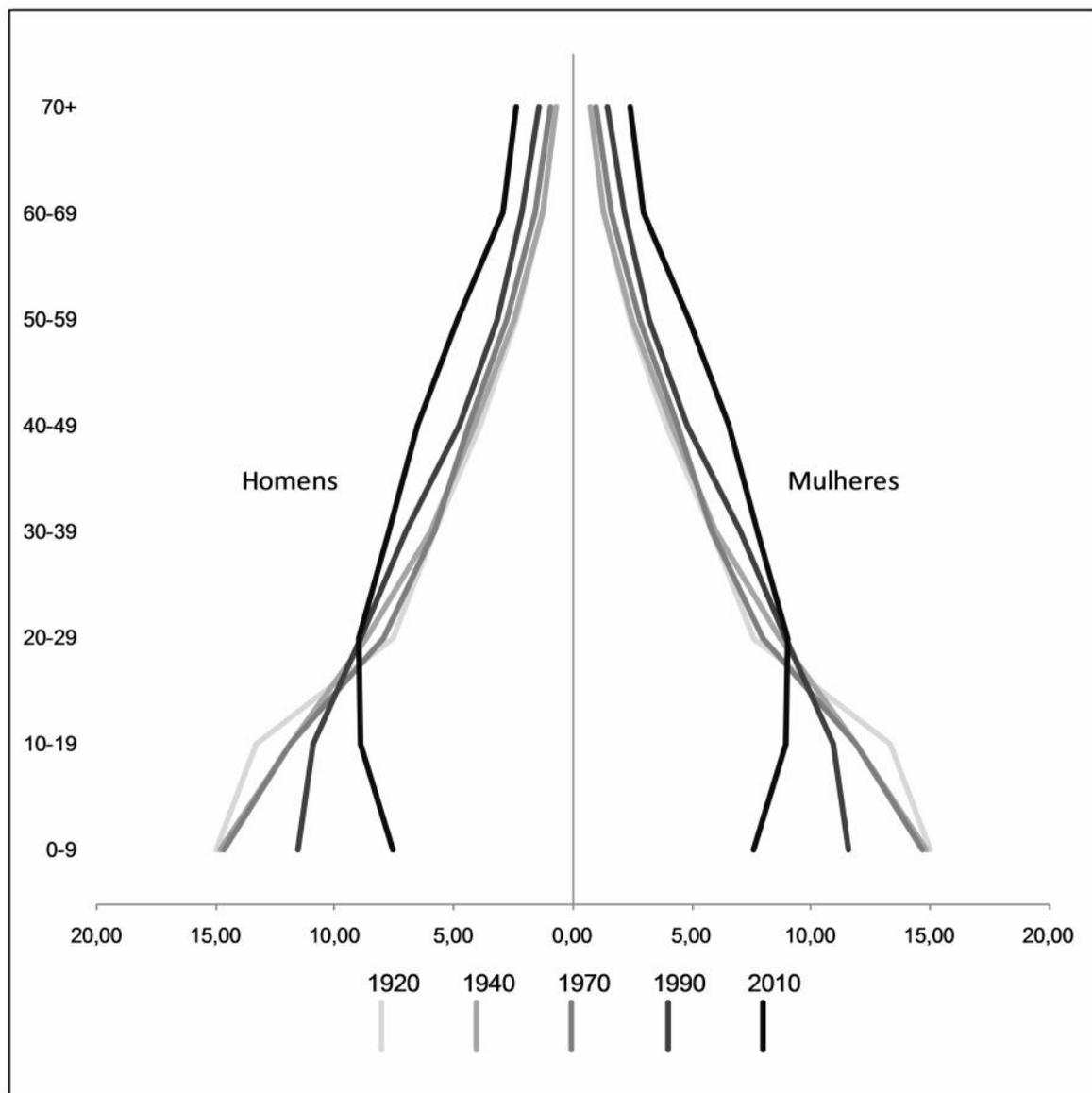
A imigração internacional resultou em um rejuvenecimento populacional. Em 1872, 36,5% da população tinham menos de 16 anos, 58,5% estavam na faixa etária de 16 a 60 anos, e 4,9 % com mais de 60 anos. Já em 1940, as proporções análogas passaram a ser 45,0% e 51,8%, enquanto que a população com mais de 60 anos diminuiu para 3,2% (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014).

O início do século XX é marcado também pelos altos índices de natalidade e de mortalidade. As mortes estavam relacionadas à precariedade das condições médico-sanitárias daquela época, tanto nas áreas rurais como urbanas. Os remédios e vacinas eram escassos e as redes de água encanada e esgoto serviam apenas a uma pequena parcela das residências. Com isso, era comum o alastramento de epidemias (BRITO, 2007; 2010).

Nesse período, com a escassez de trabalho nos centros urbanos, a população se concentrava no campo, dedicando-se a atividades primárias como agricultura familiar e de subsistência. As famílias eram numerosas, e os muitos filhos contribuía para o trabalho na lavoura. Devido às restrições do comércio internacional decorrentes da Primeira Guerra Mundial, entretanto, esse cenário começa a ser modificado pelo surgimento das indústrias no Brasil para substituição das importações. Tal fato altera o cenário brasileiro e contribui para a consolidação de uma sociedade urbano-industrial moderna (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). Também nesse momento, inicia-se uma mudança na taxa de crescimento demográfico brasileira, que passa a valores pouco acima de 2%, mantendo-se assim até meados de 1930.

Na década de 1920, a taxa de crescimento de 2,91% teve como consequência um grande incremento da população jovem, como pode ser observado na Figura 7: uma pirâmide com forma rigorosamente triangular, base muito larga e grandes intervalos entre as faixas etárias, típicas de populações jovens com altas taxas de fecundidade e mortalidade (GARCIA; MELO; OLIVEIRA, 2008). Quanto à população idosa, observa-se sua pequena participação em relação à população total. Segundo Brito (2007), esse período está relacionado com a primeira fase da transição demográfica brasileira.

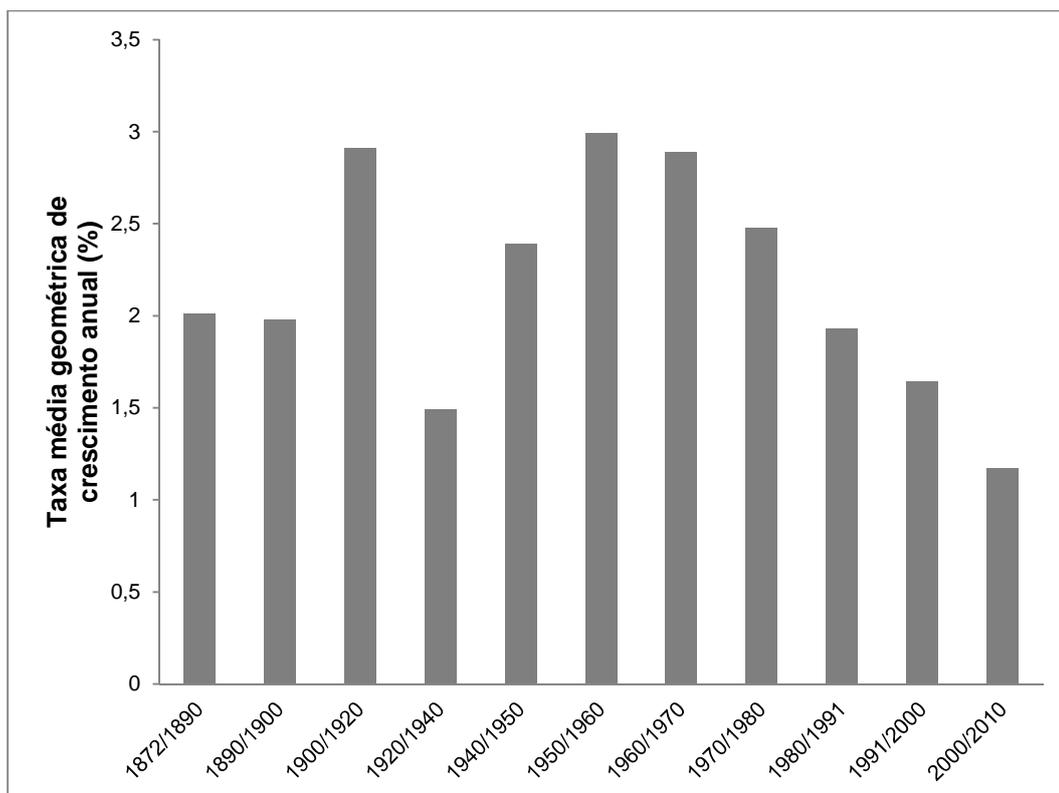
Figura 7 – Brasil - Transformação das pirâmides etárias 1920 – 2010



Fonte: IBGE 1920, 1940, 1970, 1990 e 2010b.

A partir da década de 1940, tem-se a **segunda fase** dessa história; quando a migração internacional perde importância e inicia-se uma queda nos níveis de mortalidade em decorrência de investimentos na área de saúde e saneamento urbano. Esse fato combinado à alta taxa de natalidade resultou em um elevado aumento da população brasileira até a década de 1970 – o ápice desse processo ocorreu durante as décadas de 1950 e 1960, com taxa de crescimento anuais em torno de 3%, como pode ser observado no Gráfico 1 a seguir. De acordo com Brito (2007), esse período está relacionado à segunda fase da transição demográfica brasileira.

Gráfico 1 – Brasil, Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 1872-2010



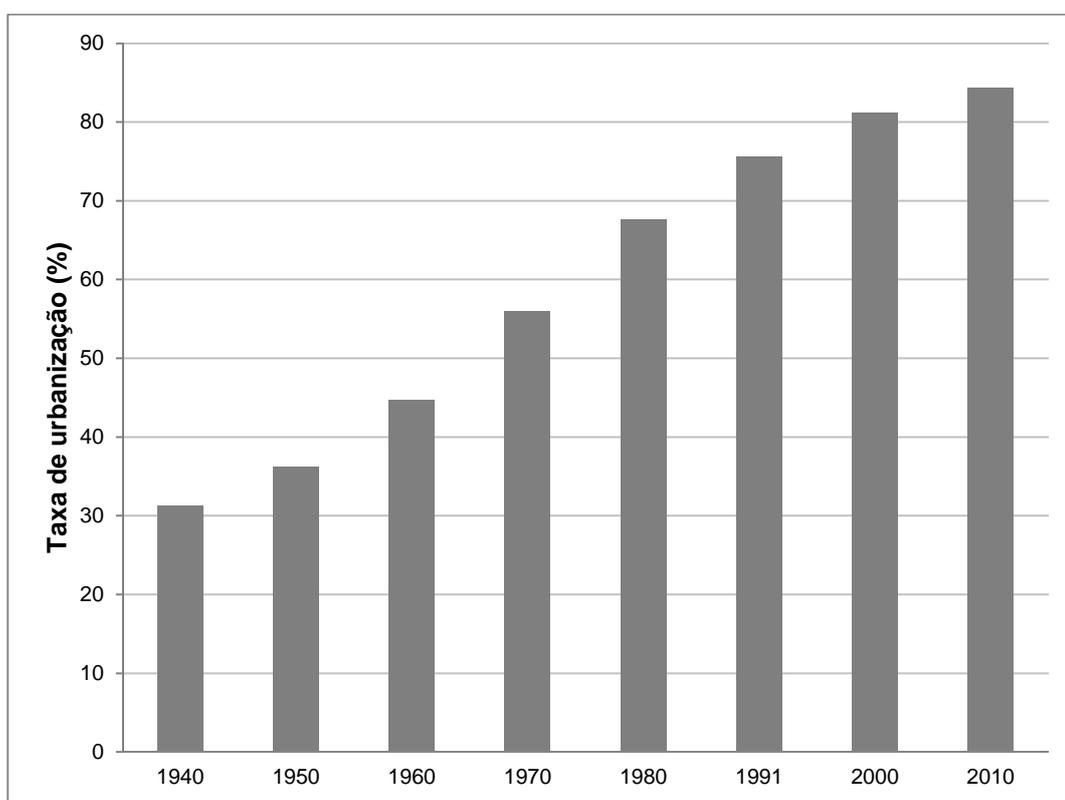
Fonte: IBGE, Censos Demográficos entre 1872 - 2010.

O crescimento populacional foi resultado de um estímulo do governo brasileiro que, à época, acreditava no alto crescimento vegetativo como um fator de progresso, e nas altas taxas de natalidade como fonte de mão-de-obra para indústrias que começavam a se desenvolver no país (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). Até 1930, a economia brasileira manteve seu epicentro no setor agrário exportador; a partir de então, o Estado passa a investir em infraestrutura e incentivos para o desenvolvimento industrial visando a substituição das importações (MARICATO, 2013).

As prioridades do governo nesse período eram a ocupação do território nacional, a exploração dos recursos nacionais, a educação, e a valorização do trabalhador nacional. As migrações do tipo rural-urbano, bem como das regiões mais pobres para as mais ricas, eram vistas como um dos fatores propulsores do crescimento brasileiro (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). Os movimentos migratórios nesse período tiveram como característica a direção campo-cidade e deslocamentos da região Nordeste para o Sudeste do país. Esses fatores contribuíram para o regime demográfico do período de 1940-1970, caracterizado

pelo rápido crescimento populacional e industrial além dos deslocamentos internos da população. O resultado foi um contingente populacional de 93,1 milhões de pessoas em 1970, e um país mais urbanizado, com 55,9% da população vivendo em áreas urbanas – valor bem mais elevado que os 31,2% observados em 1940 (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). O fenômeno da urbanização no Brasil está, então, associado às migrações internas, que se intensificam a partir da década de 1960 – conforme se observa no Gráfico 2 –, e que têm como maior pólo de atração a Região Sudeste onde se concentravam as maiores oportunidades de emprego (SIMÕES; OLIVEIRA, 2010).

Gráfico 2 – Brasil, Taxa de urbanização (%) 1940-2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos entre 1940 - 2010.

A combinação da alta taxa de natalidade com a queda nos níveis de mortalidade contribuiu para a configuração da estrutura etária em forma de pirâmide, com uma base larga, demonstrando o maior número de crianças e jovens, e cume estreito, ilustrando os poucos idosos (vide Figura 7). Nessa fase, o Brasil constituía um país de jovens, que crescia, se industrializava e se movimentava (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). A partir da década de 1940, com todas estas

transformações, inicia-se a implantação de programas de políticas públicas que assinalam uma maior preocupação com a população jovem, abordando temas relacionados à educação e saúde infantil.

No período entre 1960 e 1980, tem-se o auge de outro fenômeno populacional caracterizado pelos movimentos migratórios internos do campo para a cidade, contribuindo para a grande aceleração do processo de urbanização. De fato, o Censo de 1970 registrou pela primeira vez que a população urbana tinha superado a rural (BRITO; PINHO, 2012)

A **terceira fase** tem início justamente nos anos 1970, quando o Brasil estava no auge daquilo que se convencionou chamar de desenvolvimentismo, e se estende até 2000. Esse período é caracterizado pela redução dos níveis de fecundidade e natalidade, que combinados à diminuição da mortalidade deram início à desaceleração do crescimento populacional. Se nos anos de 1970 a taxa de crescimento era de 2,48%, em 2000 ela chegou a 1,64% ao ano. Apesar disso, a população brasileira quase dobrou nessa fase, passando de 93 milhões para 170 milhões de habitantes (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014). Esse período está relacionado à terceira fase da transição demográfica brasileira (BRITO, 2007).

Ressalta-se que foi a rapidez na queda da fecundidade que desacelerou o ritmo de crescimento e provocou mudanças na distribuição etária da população brasileira, resultando no estreitamento da base e no alargamento do topo (vide Figura 7), configuração característica de um envelhecimento populacional. Ao final dessa era, já nos anos 2000, o Brasil deixou de ser um país jovem para transformar-se em um país de meia-idade (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014).

O processo de queda de fecundidade ocorreu sem uma política de planejamento familiar explícita por parte do governo brasileiro, tal decisão era entendida como uma responsabilidade dos casais; de fato, os fatores que mais contribuíram nesse sentido foram a introdução da pílula e da esterilização feminina, e a redução da mortalidade infantil. De acordo com Dyson (2001), conscientes desse segundo fato, nenhuma sociedade poderia continuar por muitas gerações com uma taxa de fecundidade de cinco a seis filhos por mulher. As preocupações, então, estavam mais voltadas aos adultos e em seus ideais de realização pessoal. As relações se tornam menos desiguais entre maridos e esposas – em virtude da emancipação feminina com o aumento da sua escolaridade, entrada no mercado de trabalho e controle sobre o comportamento reprodutivo – e, como consequência, os

filhos não ocupavam mais o topo das preocupações dos casais (MONTE-MOR; SILVA, 2010). Observa-se também que a taxa de mortalidade continuou em um processo de queda, alterando os dados de expectativa de vida de 52,7 anos, em 1970, para 70,9 anos, em 2000 (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014).

Em relação às migrações internacionais, observa-se um fluxo maior de saída populacional do que de entrada, entretanto, sem impacto significativo no crescimento da população brasileira. Quanto às migrações internas, destaca-se o grande movimento do campo para a cidade até meados de 1970, contribuindo fortemente para o fenômeno da urbanização. Esse fato aliado ao adensamento demográfico evidenciava uma necessidade de planejamento para resolver problemas de forma integrada por meio de unidades político-administrativas interdependentes. No início de 1970, conseqüentemente, foram criadas oficialmente as primeiras regiões metropolitanas. A partir dos anos 1990, percebe-se uma nova dinâmica populacional caracterizada por um contexto exclusivamente urbano, com migrações entre cidades médias e regiões metropolitanas.

Nos anos 2000, dá-se origem à **quarta fase** da história demográfica brasileira, estendendo-se até os dias atuais. Tal fase apresenta uma queda acentuada da fecundidade a níveis que não garantem a taxa de reposição da população; conseqüentemente, o crescimento populacional foi reduzido, chegando a 1,2% a.a. entre 2000 e 2010. O processo de envelhecimento da população, no entanto, continuou em ritmo acelerado (vide Figura 7), e tende a ser acentuado ao longo das próximas décadas, justamente como conseqüência da redução nos índices de fecundidade e mortalidade.

Em paralelo, verifica-se a emergência de uma onda jovem bastante significativa, considerando a população com idade compreendida entre 15 e 24 anos. Esse fato tende a garantir que o crescimento populacional brasileiro se mantenha relativamente elevado por pelo menos mais vinte anos (CAMARANO; FERNANDES; KANSO, 2014, p. 99) e implica em considerações relacionadas a esses grupos etários:

A preocupação com a onda jovem e o envelhecimento deve-se a consideração generalizada de que ambos os segmentos podem estar experimentando momentos de fragilidade ou vulnerabilidade. Os jovens buscam a transição para a vida adulta e os idosos vivem a última fase da vida. Ambas as fases são carregadas de estereótipos. Fala-se tanto da crise

dos jovens quanto da crise do envelhecimento. Os jovens são associados à marginalização, à criminalidade e ao “não querer nada com a vida”. Os idosos são, em geral, vistos como indivíduos com alto nível de dependência e vulnerabilidade, em processo de perda de papéis sociais e de papéis familiares, mudanças na aparência física, etc [...].

O gráfico de “transformação das pirâmides etárias 1920-2010” (Figura 7) demonstra que as pirâmides de 1920, 1940 e 1970 possuem uma forma clássica, com a base alargada e o cume estreito. A pirâmide de 2010, por sua vez, exibe uma diminuição das faixas referentes à população de 0-19 anos (apesar do grupo etário jovem dos 10 aos 29 anos continuar bastante representativo), e o crescimento da população com mais de 60 anos. O panorama geral apresenta uma redução do grupo de crianças, aumento do número de adultos e, posteriormente, dos idosos. Se mantidas as tendências das taxas de fecundidade e mortalidade atuais, estima-se que em 2050 a pirâmide etária apresentará formato aproximado de um retângulo, com a população de idosos ultrapassando a de crianças.

Essa transformação da composição da população brasileira está relacionada à Transição de sua Estrutura Etária (TEE), que teve início entre os anos de 1940 e 1960, quando houve uma redução significativa da mortalidade, com fecundidade relativamente constante. A partir da década de 60, a rápida redução da fecundidade desencadeou mudanças profundas na distribuição etária (WONG; CARVALHO, 2006). Segundo esses mesmos autores, tal fenômeno tem ocorrido de forma extremamente rápida em todas as regiões do Brasil, com algumas discrepâncias decorrentes de desigualdades socioeconômicas e geográficas (Ibid.).

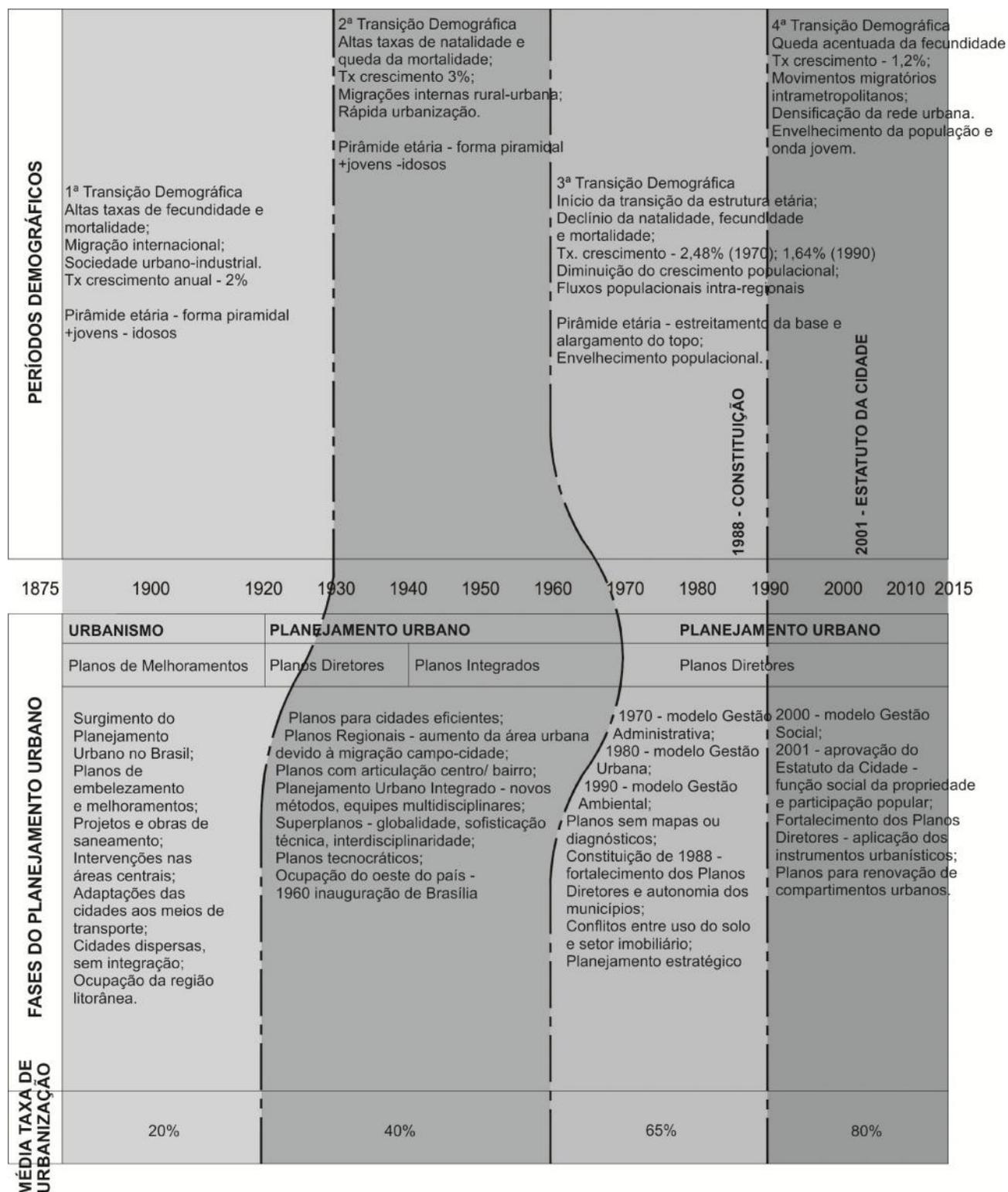
O Quadro 2 e a Figura 8 a seguir apresentam a relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana – baseados em Villaça (1999), Leme (1999), Ultramari e Rezende (2006), e Ultramari e Firkowski (2012) – e os períodos da história demográfica brasileira – construídos a partir da adoção teórica dos autores Brito (2007), Camarano; Fernandes e Kanso (2014), e Simões e Oliveira (2010). São confrontadas as principais características dos diversos intervalos de tempo identificados visando compreender como as cidades brasileiras estavam sendo pensadas diante das transformações demográficas e etárias da população.

Quadro 2 – Relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana e os períodos demográficos brasileiros

PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO BRASIL		PERÍODOS DA HISTÓRIA DEMOGRÁFICA BRASILEIRA	
PERÍODO	CARACTERÍSTICAS	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1872-1930	<ul style="list-style-type: none"> - Surgimento do Planejamento Urbano no Brasil; - Planos de embelezamento e melhoramentos; - Intervenções nas áreas centrais urbanas; - Atuação de engenheiros; - Destaque para obras e projetos de saneamento; - Adaptação ds cidades aos novos meios de transporte que surgiam. 	1872-1940	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira fase da transição demográfica brasileira; - Migração internacional; - Taxa de crescimento pouco acima de 2%; - Altas taxas de fecundidade e mortalidade; - Pirâmide etária em forma piramidal, com população predominantemente jovem, e pequena participação da população idosa; - Início de uma sociedade urbano-industrial.
1930-1965	<ul style="list-style-type: none"> - Planos com o objetivo de cidade eficiente; - Elaboração de Planos Regionais devido às migrações campo cidade e o aumento da área urbana; - Planejamento discurso; - Planos com uma visão de totalidade, que buscavam articulação entre o centro e o bairro; - Construção de Brasília - busca da cidade ideal. 	1940-1970	<ul style="list-style-type: none"> - Segunda fase da transição demográfica brasileira; - Crescimento populacional acelerado com taxa de crescimento de 3% ao ano (1950-1960); - Rápido crescimento industrial; - Migrações internas rural-urbano e de regiões mais pobres para as mais ricas (Nordeste para Sudeste); - Pirâmide etária em forma piramidal, com muitas crianças e jovens, e pequena participação da população idosa; - País mais urbanizado com 55,9% da população vivendo em cidades em 1970, em contrapartida com 1940 quando este índice era de 31,2%.
1965-1971	<ul style="list-style-type: none"> - Destaque ao Planejamento Integrado - incorporação de questões sociais e econômicas; - Destaque aos Superplanos – caracterizados pelas idéias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade; - Planos tecnocráticos elaborados por escritórios privados, distanciavam-se da realidade das cidades; - Dificuldade de implementação dos planos. 		
1971-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Planos sem mapas – planos simplificados, sem diagnóstico, quase sem mapas, elaborados pelos técnicos municipais, que possuíam limitações; - Comprometimento de orientação das ações das prefeituras; - Promulgação da Constituição de 1988 - nova fase para a questão urbana no Brasil; - Fortalecimento dos Planos Diretores; - Maior autonomia dos municípios; - Década de 1970, Modelo de Gestão Administrativa – provimento de infraestruturas e serviços urbanos; - Recursos Federais; - Década de 1980, modelo de Gestão Urbana – atendimento de complexidades relacionadas às questões sociais e econômicas. 	1970-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Terceira fase da transição demográfica brasileira; - Redução das taxas de fecundidade, natalidade e mortalidade; - Redução da taxa de crescimento da população de 2,48% em 1970 para 1,64% em 2000; - Mudança na estrutura etária da população com o estreitamento da base da pirâmide e alargamento do topo: envelhecimento populacional; - Pouco movimento migratório internacional – maior fluxo de saída do que de entrada.
1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Politização dos Planos Diretores; - Conflitos referentes ao uso e ocupação do solo – interesses do setor imobiliário; - Planos com foco nas questões locais; - Década de 1990, modelo de Gestão Ambiental; - Conflito entre ocupação do solo e o desenvolvimento de atividades produtivas x postura conservacionista; - Planejamento estratégico - cidade mercadoria. 		
2000-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Década de 2000, modelo de Gestão social – participação popular; - Intervenções para renovação e revalorização de compartimentos urbanos; - Aprovação do Estatuto da Cidade em 2001: garante função social da propriedade e participação popular; - Plano Diretor - figura central na política urbana, para aplicação dos instrumentos urbanísticos; - Planejamento Estratégico. 	2000-Atual	<ul style="list-style-type: none"> - Quarta fase da transição demográfica brasileira; - Queda acentuada da fecundidade; - Redução da taxa de crescimento da população chegando a 1,2% a.a. entre 2000 e 2010; - Envelhecimento da população e onda jovem.

Fonte: a autora, 2018, a partir de Villaça (1999); Deák e Schiffer (1999); Leme (1999); Ultramari e Rezende (2006); Ultramari e Firkowski (2012); Brito (2007); Camarano, Fernandes e Kanso (2014); Simões e Oliveira (2010).

Figura 8 – Relação entre as fases do planejamento e gestão urbana, fases da história demográfica brasileira e taxas de urbanização



Fonte: a autora, 2018, a partir de Villaça (1999); Deák e Schiffer (1999); Leme (1999); Ultramari e Rezende (2006); Ultramari e Firkowski (2012); Brito (2007); Camarano, Fernandes e Kanso (2014); Simões e Oliveira (2010).

De acordo com Secchi (2006), o século XX está dividido entre duas angústias: a perspectiva de um crescimento irrefreável da cidade, e a dificuldade de se

compreender a função e os sentidos futuros; o pesadelo da metrópole que se torna megalópole, lugar de concentração das massas populacionais, desmesurada, estranha à experiência individual e coletiva de seus habitantes, com dificuldade para dominar seus aspectos técnicos e funcionais, e o temor da dissolução do próprio conceito de cidade.

No Brasil, ao longo do período analisado nesta investigação, que compreende principalmente o século XX e o início do século XXI, observam-se mudanças demográficas que originaram muitas transformações no espaço urbano; o aumento de responsabilidades, competências e complexidades que resultaram em ações de planejamento e gestão urbana.

Primeiramente, ao final do século XIX e início do século XX, um cenário demográfico com altas taxas de natalidade e mortalidade em consequência de precárias condições médico-sanitárias que resultaram em muitos planos de saneamento. Em seguida, de meados do século XX até seu final, altas taxas de crescimento populacional e migrações internas ocasionaram uma rápida urbanização, que se refletiu na preocupação da gestão urbana em atender demandas de infraestrutura e serviços, e, posteriormente, na atenção à questão ambiental, devido aos conflitos entre uso e ocupação do solo e o meio ambiente. Ao final do século XX e começo do século XXI, por sua vez, tem-se um período marcado pela redução da taxa de crescimento e o envelhecimento da população, buscando um atendimento mais qualitativo com a valorização da participação comunitária para o atendimento do interesse de todos.

A rapidez e a intensidade do processo de urbanização, a partir da década de 1950, estão diretamente associadas às dinâmicas demográficas decorrentes da migração do campo para a cidade, e que resultaram em ações do planejamento urbano. Nas décadas de 1970 e 1980, confirma-se a valorização de uma dimensão mais quantitativa resultante do aumento populacional, que deu origem à preocupação sobre a organização do espaço e suprimento de necessidades básicas. Nesse momento observa-se a influência direta da demografia sobre o planejamento urbano.

A partir da Constituição de 1988, “a cidade passa a ser entendida como um conjunto de distintos atores sociais, interesses opostos e grupos mais ou menos favorecidos” (ULTRAMARI; FIRKOWSKI; CANTARIM, 2016, p.188). O foco se torna a adaptação ao modo da vida urbana, as ações para a melhoria da qualidade de

vida da população, apropriação do espaço urbano e projetos de requalificação de compartimentos da cidade para a atração de moradores. Percebe-se uma influência do planejamento urbano sobre a demografia.

Atualmente, sabe-se que o fenômeno da urbanização é irreversível e está consolidado, relacionando-se com a formação de espaços intraurbanos cada vez mais heterogêneos, baseados em um processo com novos projetos políticos e participativos, e que impõem várias exigências. Conforme apontam Ultramari, Firkowski e Cantarim (2016, p. 182):

Em primeiro lugar, as medidas quantitativas deveriam complementar-se com medidas qualitativas. Um segundo aspecto, deveria haver o reconhecimento da heterogeneidade comprovada dos fenômenos urbanos, no lugar de supor que são homogêneos. Por fim, deveria haver o entendimento de que o binômio rural-urbano perdeu a validade, que as taxas de crescimento diminuíram e que surgiram novas demandas nos espaços urbanos complexos. As baixas taxas de crescimento podem permitir avanços nos indicadores de qualidade de vida das cidades, bem como aumentar as chances de previsibilidade do planejamento urbano.

Ao longo do período analisado, nota-se a influência das dinâmicas demográficas no espaço urbano, que resultaram em ações do planejamento. Desde o início do século XX até os anos de 1970, as migrações internacionais e o movimento do campo para a cidade – que se converteram em crescimento populacional e expansão urbana – exigiram do planejamento urbano ações para o ordenamento do espaço e implementação de infraestrutura para necessidades básicas. Ao final do século XX e início do século XXI, observa-se o predomínio dos movimentos intraurbanos, ou seja, os deslocamentos temporários que ocorrem para fins de trabalho ou estudo entre municípios. Essa dinâmica exige do planejamento e da gestão urbana ações relacionadas ao tema mobilidade, com intervenções no sistema viário ou no transporte público. Silva (2012, p. 55) comenta essa mudança da relação entre as dinâmicas demográficas e o fenômeno urbano:

Num primeiro momento a preocupação era o que fazer para estar na cidade, era a conquista da cidade (movimento rural-urbano). No período seguinte, que de certa forma se estende até a atualidade, a preocupação é como fazer para apropriar-se da cidade, não apenas habitar nesse ambiente, mas ter acesso às oportunidades, bens e serviços que esse espaço oferece.

O acelerado crescimento populacional teve também como consequência uma expansão urbana além dos limites territoriais do município, dando origem aos fenômenos de periferização e metropolização; dinâmicas complexas que também se modificaram ao longo do tempo, transformaram o espaço urbano e exigiram reconsiderações e adaptações tanto do planejamento quanto das políticas públicas. Sobre o fenômeno da periferização, nota-se, num primeiro momento, a preocupação do planejamento urbano com a segregação e as desigualdades sociais provocadas pela distribuição espacial diferenciada da população; posteriormente, o foco passou a estar nas periferias, abrangendo a heterogeneidade urbana e os movimentos metropolitanos (ULTRAMARI; FIRKOWSKI; CANTARIM, 2016).

O crescimento populacional acelerado aliado à expansão territorial teve como consequência, ainda, a emergência de questões ambientais, que configurou a gestão da década de 1990. Inicialmente essa questão estava atrelada somente ao corte de árvores e a um desejo pelo aumento de áreas verdes, em seguida, passou a defender a implementação de serviços e infraestruturas urbanas que conciliassem interesses ambientais à garantia do cumprimento das demandas da cidade; atualmente, busca-se a conexão da questão ambiental com a social e a econômica (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012).

A análise do período estudado permite verificar que as ações do planejamento e da gestão urbana para os fenômenos demográficos brasileiros não foram suficientes para a promoção de uma ocupação equilibrada do espaço das cidades. Observam-se grandes contrastes, a exemplo da ocupação das regiões periféricas, do esvaziamento das áreas centrais ou de áreas totalmente dotadas de infraestrutura em oposição às ocupações irregulares. Reconhecem-se, contudo, as tentativas e os esforços das administrações públicas para lidar com a mutabilidade do fenômeno urbano, que se configura de forma cada vez mais complexa, conciliando questões demográficas, ambientais, demandas sociais e restrições econômicas. Destaca-se ainda o aprimoramento na capacidade de gerenciamento das cidades, resultado do corpo técnico mais qualificado nas prefeituras, da organização civil mais participativa, do acervo de informações urbanas como suporte para o planejamento urbano melhor referenciado na realidade, da instauração de uma estrutura institucional – há muito requerida –, e do aparato legal minucioso (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012).

Verifica-se ainda que o fenômeno da urbanização foi acompanhado pela transformação da composição etária da população, que influenciou o planejamento urbano, principalmente no processo das políticas públicas. Em um primeiro momento, com o predomínio da faixa etária de crianças e jovens, o grande crescimento populacional e a rápida urbanização, percebe-se que a preocupação estava voltada à coletividade e à garantia de direitos básicos como educação, saúde, habitação e alimentação; havia, portanto, uma preocupação mais quantitativa. Posteriormente, com a estabilização da taxa de crescimento, a consolidação do fenômeno urbano e o envelhecimento da população, observa-se uma maior atenção às questões de diversidade e universalização. O pensamento, então, passa a ser mais qualitativo, com a consideração dos direitos sociais e maiores esforços às demandas e necessidades dos diferentes grupos etários da população; o objetivo é a inclusão e a justiça social. Rodrigues e Baeninger (2010, p. 28) ressaltam a importância dessa valorização do contexto demográfico no processo das políticas públicas:

Diante das transformações etárias da população, as políticas públicas precisam incorporar em seu planejamento e formatação as especificidades do metabolismo demográfico, não se prendendo, somente, à previsão de alterações no volume e na taxa de crescimento do total da população, mas atentando-se para as tendências de expansão ou recuo da participação relativa dos grupos etários atingidos por determinada política pública; é preciso estar atento às oportunidades de melhorias qualitativas na prestação de serviços ou na oferta de bens e produtos, propiciadas pelas mudanças na composição etária das populações-alvo.

O aspecto fundamental que se pretende aqui destacar é a relação entre as transformações populacionais, a heterogeneidade da população e as ações do planejamento e da gestão urbana. Dentro desse contexto, a consideração dos diferentes grupos etários da população está vinculada ao fato de que indivíduos com distintas necessidades e características físicas, sociais e econômicas convivem em uma mesma cidade; deve-se, portanto, zelar pelo bem-estar e pela qualidade de vida da população tendo em vista essas singularidades.

O capítulo seguinte apresenta o estudo de caso da cidade de Curitiba, no recorte temporal anteriormente justificado: de 1970 a 2015. Antes do estudo de caso propriamente dito, apresenta-se uma sondagem acerca da legislação urbanística de algumas cidades brasileiras com o objetivo da identificação de como o planejamento urbano brasileiro atual considera as faixas etárias.

3 ESTUDO DE CASO

Este capítulo tem um caráter específico e representa a segunda fase desta dissertação. Inicia-se com um estudo documental de planos diretores selecionados e posteriormente avança para o estudo de caso de Curitiba, propondo-se a analisar como o planejamento urbano considerou os estratos demográficos etários da população, dentro de um recorte temporal 1970-2015.

Segundo Yin (2010), o estudo de caso é a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

Para o debate da temática escolhida, o estudo de caso de Curitiba foi dividido em cinco partes: a primeira apresenta sua metodologia propriamente dita; a segunda trata da caracterização da área de estudo, abrangendo a pesquisa sobre o planejamento urbano de Curitiba relacionado às suas dinâmicas demográficas; a terceira corresponde a um estudo da legislação urbanística (contextualizada em relação à etapa seguinte); a quarta contém o aporte das entrevistas e menção a casos concretos observados na cidade analisada; por fim, a quinta parte consiste na análise e interpretação dos dados.

A seguir, apresenta-se uma pesquisa documental para a identificação de como atualmente as cidades brasileiras consideram as faixas etárias em seu planejamento, de forma a complementar o conteúdo discutido ao longo da fundamentação teórica a partir da análise dos objetivos e resultados, bem como antecipar a introdução de algumas investigações do estudo de caso propriamente dito.

3.1 ESTUDO DAS LEIS DE PLANOS DIRETORES SELECIONADOS

Para identificar como atualmente o planejamento urbano no Brasil considera os estratos etários da população, optou-se pela análise documental das leis dos últimos Planos Diretores, **aprovados e em vigor**, das dez cidades brasileiras mais

populosas (IBGE, 2010a), disponíveis *online*. As cidades de Curitiba e Brasília foram excluídas por razões operacionais e conceituais: a primeira por ser posteriormente abordada nesta investigação pelo Estudo de Caso; a segunda pela especificidade na elaboração de seus Planos Diretores a partir de um Plano Piloto de ocupação. O uso dos Planos Diretores para essa pesquisa justifica-se pelo fato de constituírem o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano para a função social da cidade, com o objetivo de garantir o bem-estar dos cidadãos. Deste modo, o Quadro 3 a seguir apresenta a seleção das capitais a serem discutidas.

Quadro 3 – Cidades selecionadas e respectivas leis de Planos Diretores

Cidade	Plano Diretor
Belém	Lei 8.655 / 2008
São Paulo	Lei 16.050 / 2014
Rio de Janeiro	Lei 111 / 2011
Salvador	Lei 9.069 / 2016
Fortaleza	Lei complementar 62 / 2009
Belo Horizonte	Projeto de Lei 1.749 / 2015
Manaus	Lei 002 / 2014
Goiânia	Lei 171 / 2007
Recife	Lei 15.547 / 1991
Porto Alegre	Lei 646 / 2010

Fonte: a autora, 2018, a partir dos sites oficiais das Prefeituras e Câmaras Municipais.

Em seguida, foram relacionadas palavras-chave pertinentes à temática dessa pesquisa e que são recorrentes nos textos e documentos oficiais, tanto da gestão quanto da academia, relacionados a cidades, dentre eles os Planos Diretores. Essas palavras foram analisadas e selecionadas, eliminando-se aquelas sem valor conceitual, e consideradas outras utilizadas como possíveis sinônimos. Os termos-chave resultantes foram: **etário; idade; criança; infantil; playground; jovem / jovens / juvenil / juventude; adolescente; adulto; e idoso.**

É importante destacar que não foi estabelecido um limite para o número de palavras-chave a serem buscadas e que tal seleção é validada pelo reconhecimento desses termos nos textos analisados.

Ressalta-se ainda que, conforme o Art. 2º da Lei 8.069/ 1990 - que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente e regula os direitos assegurados a esses grupos etários -, criança é a pessoa até doze anos, e adolescente aquela entre doze

e dezoito anos; segundo o Art. 1º da Lei 10.741/ 2003 - que Institui o Estatuto do Idoso -, estabelece-se que são consideradas idosas as pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos; por fim, de acordo com a Lei 12.852/ 2013 -que institui o Estatuto da Juventude, dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude -, são consideradas jovens as pessoas entre quinze e vinte e nove anos de idade

Foram então realizadas buscas nos textos das leis selecionadas, que resultou em um conjunto de 147 expressões evidenciadas. A apuração de destaque está no grande volume de termos encontrados nos Planos Diretores de São Paulo e do Rio de Janeiro. Esses montantes possivelmente se justificam pela maior abrangência temática no atendimento das complexidades urbanas, que por sua vez é refletida na estratificação etária de suas políticas públicas.

A Tabela 1 representa as cidades que tiveram as suas leis dos Planos Diretores selecionadas, as palavras-chave pesquisadas e a quantidade de vezes em que aparecem no texto do documento. Destaca-se a palavra-chave "criança", por ser a mais recorrentemente encontrada, e a cidade de Goiânia, por apresentar o maior número de palavras-chave relacionadas aos estratos etários da população.

Tabela 1 – Cidades selecionadas, atributos etários e sua inserção em Planos Diretores

Palavras-chave	São Paulo	Rio de Janeiro	Salvador	Fortaleza	Belo Horizonte	Manaus	Goiânia	Recife	Porto Alegre	Belém	Total
Etário	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Idade	0	0	2	2	0	2	1	1	0	0	8
Criança	5	11	5	1	0	4	6	1	1	3	37
Infantil	2	3	4	0	1	0	0	0	1	6	17
Playground	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jovem	7	5	1	0	1	2	6	0	0	2	24
Adolescente	4	6	2	1	0	1	7	1	1	2	25
Adulto	1	2	1	0	0	0	3	1	0	1	9
Idoso	6	1	5	0	1	1	9	0	1	1	25
Total	25	29	20	4	3	11	32	4	4	15	147

Fonte: a autora, 2018, a partir das Leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas.

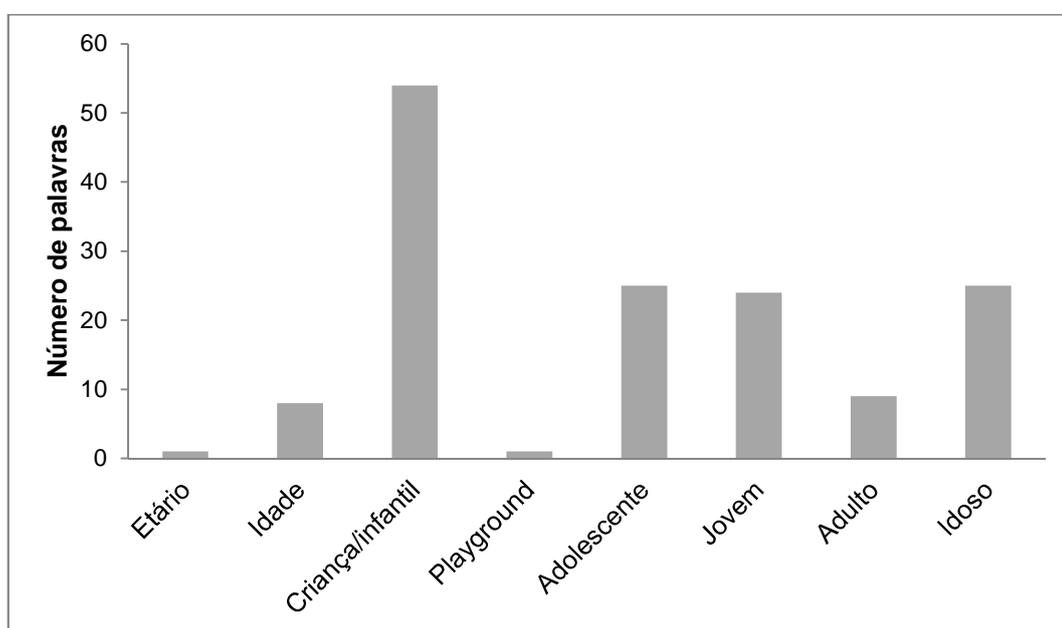
A organização dessa tabela considerou o tamanho da população das cidades, de acordo com o IBGE (2016), com a representação em ordem decrescente da mais populosa (São Paulo) para a menos populosa (Belém), para possibilitar a

comparação entre as dimensões populacionais e/ ou as complexidades em relação ao número de expressões encontradas.

Nesse sentido, esperava-se que quanto mais populosas as cidades, mais complexo e abrangente seria seu Plano Diretor; esse raciocínio não se cumpriu para os casos de Manaus, Goiânia e Belém, uma vez que o número de expressões encontradas surpreende comparativamente às outras cidades. Verifica-se ainda que nas leis dos Planos Diretores de algumas dessas cidades – Fortaleza, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife – foram encontradas, poucas palavras relacionadas ao recorte etário, o que sugere uma postura uniforme e um tratamento homogêneo diante da população quando da elaboração de políticas públicas, que pode resultar em ações malsucedidas em razão da desatenção para as particularidades de cada tipo de cidadão.

O Gráfico 3 retratado a seguir apresenta a quantidade de palavras-chave encontradas nas leis dos Planos Diretores analisadas.

Gráfico 3 – Palavras-chave encontradas nas leis dos Planos Diretores analisadas



Fonte: a autora, 2018, a partir das leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas.

Nota-se que a palavra-chave mais encontrada é “criança”, seguida de “adolescente” e “jovem”. Essa informação confirma a grande consideração do grupo etário de 0-29 anos, que conforme o Censo de 2000 (IBGE) representava 57,7% do total da população brasileira, e em 2010, 51% (IBGE).

Após essa sondagem, realizou-se um levantamento de dados da porcentagem da população de 0 a 29 anos em relação à população total das cidades pesquisadas, de acordo com os censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010b – os mesmos utilizados na formulação dos planos diretores. Comparam-se, então, essas porcentagens à quantidade de palavras-chave pertinentes a essa faixa etária (“criança”, “infantil”, “*playground*”, “jovem/ jovens/ juvenil/ juventude” e “adolescente”) encontradas nos textos, conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – Prioridades etárias e faixa da população de 0-29 anos

Capitais	População total	% população de 0-29 anos em relação à população total	Quantidade de palavras-chave encontradas
Belém	1.280.614	60,5%	13
Fortaleza	2.141.402	59,3%	2
Manaus	1.802.014	58,2%	7
Goiânia	1.093.007	57,1%	19
Recife	1.298.229	56,1%	2
Salvador	2.675.656	49,0%	12
São Paulo	11.252.503	47,5%	18
Rio de Janeiro	6.320.446	45,8%	26
Belo Horizonte	2.375.151	45,6%	2
Porto Alegre	1.409.351	43,7%	3

Fonte: Leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas e Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010.

A organização dessa tabela considerou a porcentagem da população de 0 - 29 anos em relação à população total (IBGE, 1991; 2000; 2010b); apresenta-se primeiramente a cidade de Belém, com maior percentual, e finaliza-se com Porto Alegre. O objetivo dessa configuração foi possibilitar a comparação do tamanho da porcentagem da população do grupo etário pesquisado em relação à quantidade de palavras-chave encontradas.

À primeira leitura, nota-se que não existe relação direta entre a quantidade das palavras-chave avaliadas e o percentual da população de 0 a 29 anos de cada cidade. Destaca-se que, especialmente nos documentos de Recife, Fortaleza e Manaus, a quantidade de expressões encontradas foi muito pequena, o que sugere uma alienação por parte dos municípios no processo de elaboração de suas políticas públicas em relação a essa faixa etária. Verifica-se, assim, que não foram consideradas – ao menos não de uma forma adequada e significativa – questões de comportamento, características e necessidades do público-alvo.

Foi realizado ainda o levantamento de dados relativos à porcentagem da população com 60 anos ou mais diante da população total dessas dez cidades examinadas; novamente em conformidade com os Censos do IBGE referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010(b), utilizados na formulação dos Planos Diretores. Campara-se, aqui, essa taxa percentual e a quantidade de vezes em que a palavra-chave “idoso” foi encontrada nos textos. Os resultados são traduzidos na Tabela 3.

Tabela 3 – Prioridades etárias e faixa da população de 60 anos ou mais

Capitais	População total	% população de 60 anos + em relação à população total	Quantidade de palavra-chave encontrada
Rio de Janeiro	6.320.446	13,1%	1
Belo Horizonte	2.375.151	12,7%	1
São Paulo	11.253.503	12,6%	6
Porto Alegre	1.409.351	11,7%	1
Salvador	2.675.656	9,2%	5
Fortaleza	2.141.402	7,5%	0
Belém	1.280.614	7%	1
Goiânia	1.093.007	6,9%	9
Manaus	1.802.014	6%	1
Recife	1.298.229	5,28%	0

Fonte: a autora, 2018, a partir das Leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas e dos Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010.

A organização dessa tabela considerou a porcentagem da população de 60 anos ou mais em relação à população total de cada município (IBGE 1991, 2000 e 2010b); apresenta-se, em primeiro lugar, a cidade do Rio de Janeiro, com maior taxa de proporção, tendo Recife no extremo oposto (menor percentual). Opta-se por essa configuração visando facilitar o confronto de dados sobre as dimensões populacionais desse grupo etário diante do número de vezes em que os termos associados a ele são apontados nas legislações examinadas

O que se verifica é que, da mesma forma que ocorreu na análise sobre o grupo etário de 0-29 anos, não existe relação direta entre a quantidade das expressões pesquisadas e a porcentagem da população de 60 anos ou mais. Em geral, o número de vezes que a palavra-chave “idoso” foi encontrada escasseou em relação aos valores observados na outra busca.

Chamam à atenção as cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre que apresentaram os maiores percentuais desse grupo etário, mas que apenas fazem uma única alusão à palavra-chave em seus documentos; nas cidades

de Fortaleza e Recife, o termo sequer aparece. Esses resultados sugerem uma provável desconsideração do envelhecimento populacional, ou do movimento da transição etária da população, na elaboração das políticas públicas na maioria das cidades brasileiras. Brito (2007, p. 14), sobre essa questão, recomenda que:

As políticas públicas que se referem, em particular, a segmentos da estrutura etária, como por exemplo, as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho e previdência, devem considerar a transição na estrutura etária. Caso isto não aconteça, a eficiência destas políticas ficará comprometida, assim como a realização dos objetivos maiores de um desenvolvimento econômico com justiça social.

Atualmente o envelhecimento está relacionado ao prolongamento da vida e ao decorrente acréscimo da população com mais de 60 anos na pirâmide populacional. Esse acontecimento desencadeou a visibilidade social da velhice. Diante dessa alteração demográfica, deve-se considerar o aspecto do impacto quantitativo que passa a onerar o sistema previdenciário e os serviços de saúde.

Existem, entretanto, transformações qualitativas que também influenciam a cultura, economia, política e demais dimensões da sociedade. O Brasil, habituado à uma caracterização ligada à jovialidade de sua população, se apresentava como o país do futuro, da vitalidade; agora, contudo, inicia um embate para se adaptar a novos atributos, desafiando-se a incorporar o envelhecimento populacional ao seu retrato presente, e a senilidade como partícipe da construção de seu futuro (JUSTO; ROZEDO; CORREA, 2010).

Sabe-se que o envelhecimento populacional está atrelado à queda da taxa de fecundidade e ao aumento da expectativa da vida – questões que vêm se generalizando em todo o território brasileiro. Podem ser observadas, contudo, desigualdades influenciadas por condições geográficas ou socioeconômicas de cada município. Nas Tabelas 2 e 3, percebem-se as diferenças entre as porcentagens relativas aos grupos etários de **0-29 anos** e de **60 anos ou mais**, e que confirmam o maior envelhecimento populacional nas regiões Sul e Sudeste. Todavia, segundo afirma Wong (2000), as Regiões Norte e Nordeste – mais pobres e menos desenvolvidas – experimentaram, nas últimas décadas do século passado, um declínio de fecundidade mais intenso do que o Sudeste. Esse fato tem influência direta na Transição da Estrutura Etária dessas regiões.

A análise dos cenários apresentados a partir das Tabelas 2 e 3 também sugere que, na situação brasileira, não existe relação entre a quantidade de palavras-chave encontradas e a proporção da população de grupos etários diante da população total. Com isso, afirma-se que os processos das políticas públicas tratam a população de forma homogênea, sem considerar suas mudanças no tempo e no espaço.

Nesse caso, ressalta-se que a diretriz textual pode tanto esconder intervenções positivas executadas, quanto pode supervalorizar uma ação que não se concretizou – ou seja, o critério para a realização de uma obra e a intenção do texto são questões distintas. A escolha metodológica desta pesquisa, contudo, é a análise textual; caminho que pode ser encarado como uma limitação, uma vez que não serão feitas visitas aos dez municípios selecionados para se verificar a efetivação (ou não) das diretrizes do Plano Diretor. Na cidade de Curitiba, por outro lado, por ser a protagonista do Estudo de Caso, oportuniza-se um aprofundamento da investigação por meio de entrevistas, em que foram esclarecidas algumas relações entre o domínio teórico/ textual/ especulativo e a prática/ real/ empírico. Essa discussão será desenvolvida ao longo dos próximos subcapítulos.

Dedica-se, então, à leitura dos textos dos planos diretores para a identificação dos temas dos títulos, capítulos, seções e subseção onde as palavras-chave foram encontradas. Esse resultado é apresentado na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 – Temas dos títulos, capítulos, seções e subseções dos planos diretores e a quantidade de palavras-chave encontradas

Temas	Total global de palavras-chave encontradas nos dez planos diretores
Políticas sociais	79
Desenvolvimento sócio-cultural	31
Mobilidade urbana	8
Uso do solo	8
Transferência de potencial construtivo	4
Turismo	3
Atividades econômicas	3
Espaços públicos	2
Meio ambiente	6
Macrozoneamento	2
Regularização fundiária	1

Fonte: a autora, 2018, a partir das Leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas

A primeira interpretação a partir da Tabela 4 é que grande parte das palavras-chave relacionadas à questão do recorte etário se concentram nos títulos “questões sociais” e “desenvolvimento sócio-cultural”, o que afirma a tendência da priorização das políticas públicas em relação às questões sociais. Chama à atenção o surgimento de temas relacionados à transferência de potencial construtivo, uso do solo, meio- ambiente e macrozoneamento.

Para aprofundar essa questão, foi feita a leitura dos artigos correspondentes a cada título, capítulo, seção e subseção dos planos diretores selecionados, com a identificação mais detalhada dos assuntos abordados. Essas informações estão apresentadas no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Tópicos citados nos Planos Diretores e respectivas abordagens

Tópicos	Assuntos abordados
Políticas sociais	Educação, saúde, assistência social, segurança, proteção social, inclusão, qualidade de vida, cidadania, lazer, cultura, segurança alimentar, participação popular.
Desenvolvimento sócio-cultural	Educação, inclusão, universalização, assistência social, cultura.
Mobilidade urbana	Acessibilidade, calçadas , inclusão, segurança, vagas preferenciais.
Uso do solo	Educação, inclusão, justiça social, lazer, demografia.
Transferência de potencial construtivo	Assistência social.
Turismo	Vulnerabilidade social.
Atividades econômicas	Fomento à produção de bens e serviços.
Espaços públicos	Requalificação urbana.
Meio ambiente	Vulnerabilidade social, capacitação.
Macrozoneamento	Mobilidade.
Regularização fundiária	Igualdade e inclusão.

Fonte: a autora, 2018, a partir das Leis de Planos Diretores em vigor quando da realização da pesquisa (2016) para as capitais selecionadas.

A análise das informações desse quadro confirma, primeiramente, que os assuntos tratados nos temas dos títulos das políticas sociais e desenvolvimento

sócio-cultural estão relacionados a necessidades básicas como educação, saúde, lazer, assistência social, segurança, proteção social, e segurança alimentar.

Observa-se que tópicos como uso do solo, transferência de potencial construtivo, turismo e meio-ambiente que, a princípio, não eram esperados em associação com as questões sociais, possuem assuntos abordados referindo-se também às necessidades básicas dos grupos etários. Esse cenário comprova o atendimento primordial aos direitos sociais preconizados no art. 6º da Constituição de 1988 e enfatiza uma gestão urbana preocupada com a inclusão e com o atendimento das demandas dos menos favorecidos. Essa questão é confirmada por Ultramari, Firkowski e Cantarim (2016, p. 186):

O debate sobre o urbano no Brasil deixa de limitar-se simplesmente à provisão de infraestrutura básica; a cidade passa a ser entendida como um conjunto de distintos atores sociais, interesses opostos e grupos mais ou menos favorecidos. Este novo enfoque, não se reflete só a nível do discurso, como também se manifesta de forma concreta nas prioridades e nas políticas públicas.

Os títulos que não abordam assuntos referentes aos direitos sociais, conforme demonstrado no Quadro 4, e que foram indicados em negrito, são mobilidade urbana, atividades econômicas, espaço público e macrozoneamento. Ressalta-se a importância de expressões relacionadas aos estratos etários da população no título “espaço público”, em que se aborda o assunto da requalificação urbana, na medida em que sugere a consideração das necessidades específicas das diferentes faixas etárias, possibilitando a atratividade e a apropriação dessas áreas, que podem contribuir para a sua revitalização.

Essa pesquisa teve como objetivo avaliar quanto e como os estratos etários da população estão sendo considerados no planejamento urbano dentro do panorama brasileiro, e em quais temas estão inseridos. Acredita-se que essa análise seja relevante para o entendimento de algumas questões.

Primeiramente, se as políticas públicas consideram as necessidades específicas dos grupos etários, e em seguida, em quais delas esse assunto está sendo mais abordado. Foram encontradas 147 repetições das palavras-chave relacionadas aos estratos demográficos etários e observou-se que, na maioria das

idades, não há relação entre o número de expressões encontradas e o tamanho de sua população – indicativo de uma maior complexidade do cenário urbano. Esse fato sugere que, no Brasil, a importância dessa questão está sendo considerada de forma divergente, sendo que o planejamento urbano da maioria das cidades tende a compreender sua população de forma homogênea, sem contemplar as particularidades e necessidades de cada grupo etário.

Percebe-se uma diferença significativa entre as regiões Sudeste/Sul e Nordeste/Norte no que se refere à transição etária e ao envelhecimento populacional, que devem ser considerados no processo das políticas públicas. Nas regiões Norte e Nordeste, nota-se uma porcentagem significativa da população na faixa etária de 0 - 29 anos em relação ao número total de habitantes, que ainda necessita de um atendimento quantitativo em relação à infraestrutura e equipamentos básicos; os dados encontrados nos planos diretores atuais sugerem que esse estrato etário não está sendo considerado adequadamente. Já nas regiões Sul e Sudeste, verifica-se o aumento do grupo etário com 60 anos ou mais; a leitura dos resultados, conquanto, insinua a desconsideração do envelhecimento populacional também nessas regiões.

As ações do planejamento urbano, que se refletem nas políticas públicas, devem considerar as cidades como um fenômeno mutável e observar as desigualdades demográficas influenciadas pelas questões culturais e socioeconômicas de cada região brasileira, inseridas dentro de um contexto temporal. Atualmente, observa-se um cenário urbano muito mais complexo, heterogêneo, com novas demandas, e que necessitam de abordagens diferenciadas que considerem, não só o número de habitantes, mas também a composição e as transformações populacionais. Segundo Carvalho e Wong (2006, p. 20):

Seria ingenuidade acreditar que, por si só, a diminuição no número de nascimentos, em termos relativos ou absolutos, e a redução na taxa de crescimento da população total, como consequência do declínio da fecundidade, resultarão, automaticamente na solução dos problemas sociais e econômicos.

Em relação a políticas voltadas às faixas etárias, os resultados confirmam a priorização das questões sociais. A partir da Constituição de 1988, houve uma

ampliação de responsabilidades e maior compromisso com o atendimento dos grupos mais carentes e vulneráveis, para a garantia da inclusão social e a possibilidade de uma cidade mais justa.

A seguir, dá-se início ao Estudo de Caso da cidade de Curitiba, para uma investigação mais aprofundada sobre como o planejamento urbano considera as faixas etárias nessa cidade.

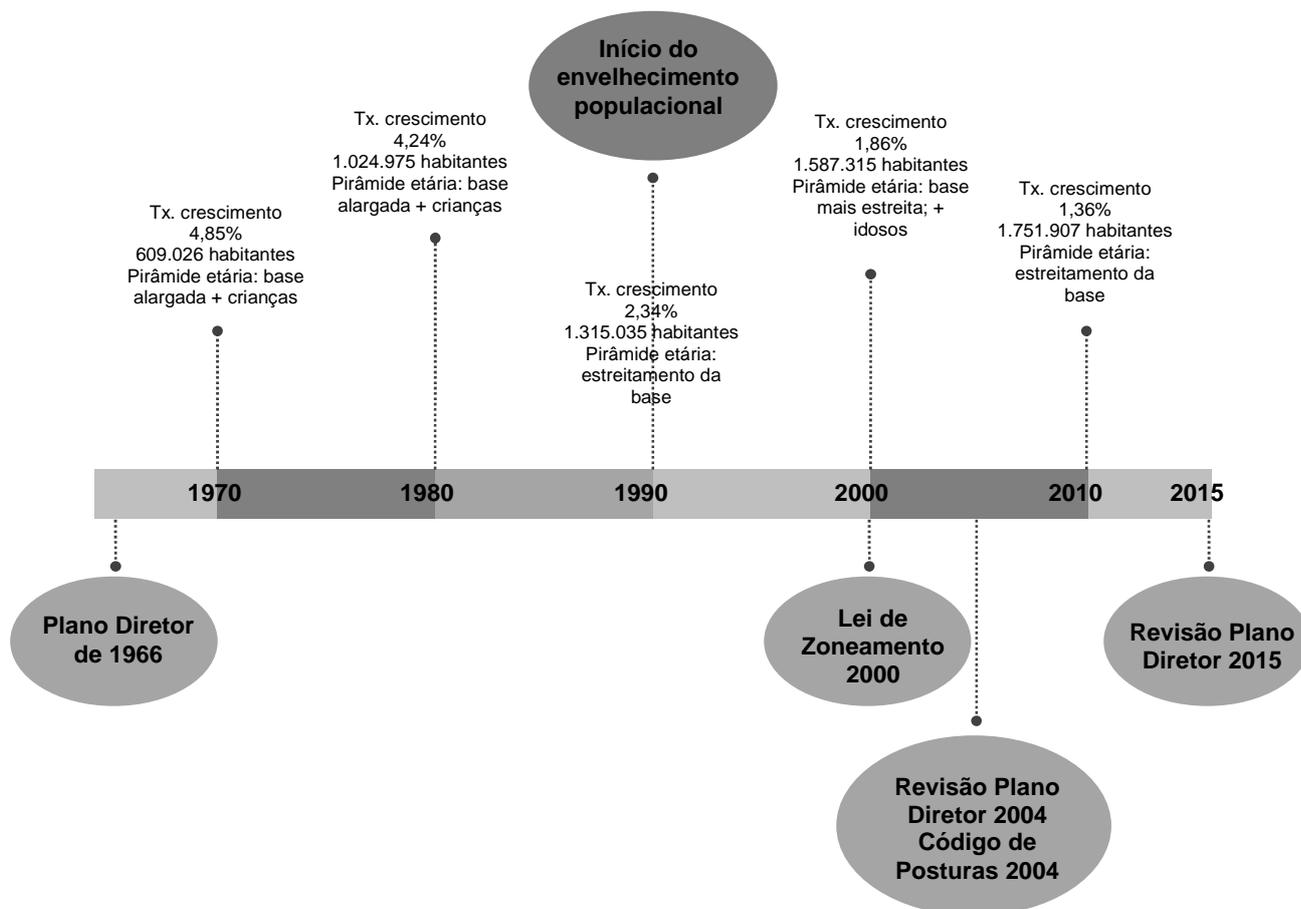
3.2 METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO

Este capítulo descreve o método adotado no Estudo de Caso, as técnicas utilizadas, suas fases e os critérios de análise.

O Estudo de Caso foi desenvolvido por meio de pesquisas exploratórias, documentais e descritivas. A pesquisa exploratória foi adotada para se conhecer as características pertinentes à temática escolhida, a partir de uma revisão bibliográfica de autores em materiais já publicados como livros, artigos e periódicos, documentos, planos e projetos. O objetivo foi caracterizar o município de Curitiba, com destaque para o seu processo de planejamento relacionado às dinâmicas demográficas, com enfoque nos estratos demográficos etários.

Complementarmente, adotou-se uma pesquisa documental das leis dos Planos Diretores de Curitiba de 1966, 2004 e 2014, Lei de Zoneamento, e Código de Posturas do município visando o entendimento sobre como o recorte etário foi considerado na elaboração das políticas públicas urbanas ali inseridas. Por fim, foram realizadas dez entrevistas semi-estruturadas com dois grupos de profissionais que “pensaram a cidade”; foram caracterizados seus discursos em relação à consideração das faixas etárias no planejamento urbano da cidade, dentro do recorte temporal de 1970 até 2015. A Figura 9 a seguir representa as transformações ao longo do recorte temporal adotado para a investigação.

Figura 9 – Representação do recorte temporal da pesquisa



Fonte: a autora, 2018.

A delimitação desse período de análise tem início com os primeiros resultados da implantação do Plano Diretor de 1966, cenário marcado por um grande incremento do número de habitantes e consequente aumento progressivo da urbanização. A partir da década de 1980, foi registrada a desaceleração das taxas de crescimento populacional que já se delineava a partir dos anos 1960. Esse fato relacionado às diversas transformações econômicas, sociais e institucionais, contribuiu para o início da modificação da estrutura etária curitibana. Esse cenário demográfico resultou também em mudanças no espaço urbano devido ao aumento das complexidades e competências administrativas, que resultaram em ações de planejamento e gestão.

3.2.1 Fases da pesquisa

As fases da pesquisa esclarecem como são processadas as estruturas do projeto de estudo desde sua preparação, coleta e análise de dados, até a apresentação dos resultados obtidos (GIL, 2007). O desenvolvimento da pesquisa deste Estudo de caso foi organizado em quatro fases: levantamento bibliográfico, pesquisa documental, entrevistas, e análise e interpretação dos dados.

Fase 1 – Levantamento bibliográfico

O levantamento bibliográfico teve como objetivo a contextualização histórica e recente do município de Curitiba, com enfoque na assimilação sobre como o planejamento urbano considerou as transformações demográficas e etárias ocorridas na cidade, durante o período 1970-2015.

Para compreender essa relação, abordam-se conceitos referentes a dois temas principais. O primeiro diz respeito ao processo de planejamento urbano de Curitiba, dispondo conceitualmente dos textos de Dudeque (2010), Gomes (2007) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC (2004; 2008). O segundo tema abordado é referente ao histórico das dinâmicas demográficas de Curitiba, sendo construído a partir dos textos de Peyerl (2003) e do IPPUC (2008).

Após o aprofundamento desses assuntos, busca-se relacionar os períodos do planejamento urbano com as fases demográficas e etárias de Curitiba.

Fase 2 – Pesquisa documental

Para essa fase da pesquisa, foram considerados documentos relevantes da legislação urbanística do município de Curitiba. O objetivo é compreender como suas políticas públicas compartimentam suas propostas por recorte etário, entre 1970 e 2015.

Fase 3 – Entrevistas

Para obter informações sobre a forma como o planejamento urbano considerou os estratos etários, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com

dois grupos distintos de profissionais que desempenharam atividades práticas ou de ensino de planejamento urbano dentro do recorte temporal de 1970 até 2015. Desses depoimentos, intenta-se obter dados relevantes sobre o tema de interesse a partir da experiência de especialistas no espaço urbano.

Os dois grupos selecionados para a aplicação das perguntas foram:

1. Cinco servidores e gestores da Prefeitura Municipal de Curitiba, com experiência intersetorial na instituição e pertencentes às secretarias envolvidas nos programas e projetos relacionados aos diversos setoriais urbanos.

2. Cinco professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, que estão na área acadêmica há pelo menos 20 anos e que estiveram envolvidos em disciplinas relacionadas ao planejamento urbano ou a projetos com intervenções urbanas.

Fase 4 – Análise e interpretação dos dados

Realizada por método analítico ou explicativo, essa fase compreende a identificação de como o planejamento urbano considerou as faixas etárias e o reconhecimento das diferenças entre discurso e prática urbana para a temática de interesse. Para tanto, será realizada análise integrada dos dados obtidos nas pesquisas bibliográfica e documental, combinando-as com as entrevistas.

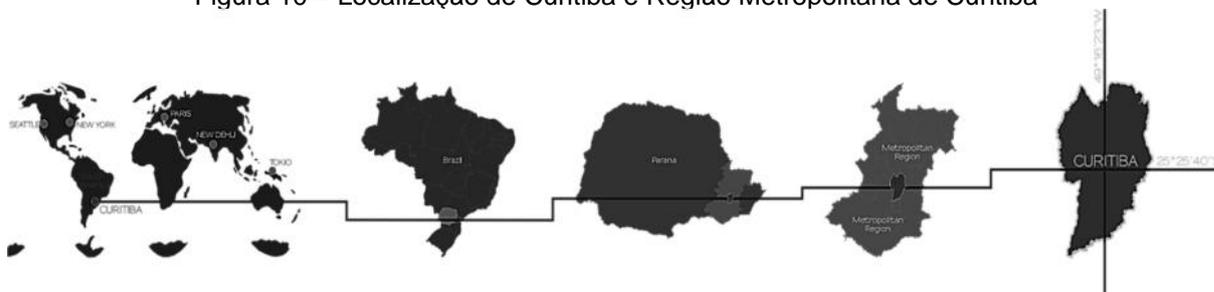
3.3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Para a identificação de como o planejamento urbano de Curitiba considerou as dinâmicas demográficas com enfoque nos grupos etários, este capítulo é composto por quatro partes: a primeira explora o seu processo de planejamento urbano e suas dinâmicas demográficas; a segunda apresenta a pesquisa sobre sua legislação urbanística; por fim, a terceira é constituída pela descrição do enfoque do poder público e da academia em relação ao tema estudado, dentro do recorte temporal de 1970 a 2015, e por fim a análise e interpretação de dados.

O Estudo de caso, como mencionado anteriormente, será desenvolvido em Curitiba, capital do Estado do Paraná, na Região Sul do Brasil. A cidade ocupa um

espaço geográfico de 432,17 km² de área, na latitude 25°25'40"S e longitude 49°16'23"W. É também a cidade pólo da Região Metropolitana composta por 26 municípios, que juntos ocupam uma área de 15.622,33 km².

Figura 10 – Localização de Curitiba e Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: IPPUC. Acesso em 2017.

Fundada em 1693, surgiu a Vila de Nossa Senhora da Luz e do Bom Jesus dos Pinhais. Distante dos centros maiores, Curitiba alterou-se lentamente ao longo do tempo. Até o final do século XIX, era uma pequena vila formada como ponto de parada para atendimento das atividades relacionadas à extração do ouro no século XVII, e ao tropeirismo no século XVIII. Com a produção de erva-mate a partir de 1830, inicia-se uma dinâmica mais urbana.

As transformações mais significativas de Curitiba ocorreram quando se tornou a capital da província do Paraná e com a construção da ferrovia Paranaguá-Curitiba, conforme descreve Dudeque (2010, p.135):

A partir da inauguração da ferrovia Paranaguá-Curitiba, em 1885, Curitiba passou a ter um crescimento constante, aumento na edificação, numerosas fábricas, bancos, casa de câmbio, linhas de bonde e uma movimentação diária em frente à estação ferroviária.

Entre 1889 e 1900, observa-se um incremento populacional na cidade com a vinda de mais de 50 mil imigrantes, que se instalaram principalmente no entorno da área central; com isso, a população de Curitiba passou de 6.791 habitantes em 1853, para 49.755, em 1900.

Essas modificações populacionais e urbanas demandaram maior controle do espaço e dos moradores, dando origem, em 1895, ao primeiro Código de Posturas da cidade e, em 1903, à determinação da hierarquia de usos, com a especialização

das atividades urbanas e a determinação dos padrões construtivos. Em 1919, um novo Código de Posturas entrou em vigor, com uma revisão da infraestrutura urbana existente e preocupações relacionadas à circulação de veículos, estacionamentos e sinalização (IPPUC, 2008).

A industrialização, já na década de 1930, e a influência do modelo europeu de planejamento urbano acarretaram na hierarquização da cidade em três zonas: Zona I – central com comércio e moradias de alto padrão; Zona II – Fábricas e moradias para operários mais qualificados; Zona III – Moradias de operários menos qualificados e pequenos sítios (IPPUC, 2008).

No entanto, mesmo com essas ações de planejamento urbano sendo adotadas, até a década de 1940, Curitiba foi uma pequena cidade provinciana. Apenas com a ocupação do norte do Paraná, decorrente do crescimento da economia baseada na produção do café, novos investimentos foram realizados e a cidade iniciou um processo de transformação em sua estrutura urbana (IPPUC, 2008). É nesse cenário que inicia o processo de planejamento urbano de Curitiba abordado a seguir.

3.3.1 O processo de planejamento urbano de Curitiba

Para o estudo de como os problemas resultantes da urbanização da cidade de Curitiba foram abordados pela gestão urbana, adotou-se uma divisão sugerida por Gomes (2007) e pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (2017).

1940-1960 – O Plano Agache

No início da década de 1940, a população de Curitiba havia duplicado ao longo dos últimos vinte anos, e totalizava 140.656 habitantes (IBGE, 1940). Esse incremento populacional teve como consequência a intensificação do uso do solo e a expansão urbana, que alteraram a morfologia da cidade. Aliado a esses fatores surge uma necessidade urgente de saneamento da área central, sujeita a frequentes inundações (GARCEZ, 2006). Concomitantemente, o urbanismo se fortalecia como

uma ciência capaz de oferecer soluções globais para os complexos problemas das cidades modernas.

A partir desse cenário, foi contratado pela Coimbra Bueno & Cia. o primeiro plano urbanístico de Curitiba, elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache. O Plano Agache, como ficou conhecido, tinha como conceito medidas racionalistas, com a pretensão de uma nova organização urbana por meio de uma proposta com quatro anéis concêntricos, interligados por vias radiais e perimetrais. Segundo o IPPUC (2004, p. 21):

O Plano Agache, de concepção radiocêntrica, estabelece um sistema viário hierarquizado, mediante avenidas radiais e perimetrais, define um zoneamento com setores funcionalmente especializados e implementa uma série de medidas de saneamento, que vão da criação de novos parques com a finalidade de represamento de rios, até cuidados com a infraestrutura, drenagem e normatização de aspectos construtivos.

As diretrizes contidas no Plano dividiam a cidade em centros funcionais ou centros especializados: cívico, comercial e social, de abastecimento, industrial, hípico e exposição-feira, universitário, esportivo, administrativo municipal, militar, de transportes interno e interurbano.

Apesar disso, o zoneamento proposto aceitou uma ocupação existente e não direcionou o crescimento da cidade, além de desconsiderar os aspectos socioeconômicos da população (GNOATO, 2002). O Plano Agache foi implantado parcialmente, e revelou-se superado pelo descompasso entre suas propostas, o rápido processo de urbanização, e os altos custos de suas ideias.

1960-1970 – O Plano Diretor

Segundo Gomes (2007), o período de 1960 até 1975 é caracterizado pela formatação legislativa e institucional do Plano Diretor, e sua concepção linear. A Curitiba do início de 1960 possuía uma população de 361.309 habitantes (IBGE, 1960), resultante de um intenso processo de êxodo rural; surge a necessidade urgente de um novo Plano Diretor para o seu ordenamento urbano.

Em 1964, realiza-se um concurso público para contratação desse novo plano, a vencedora foi a empresa Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda., em consórcio com Jorge Wilhelm Arquitetos Associados. O Plano Preliminar de

Urbanismo foi concluído em 1965 e sua proposta consistia em diagnosticar os principais problemas da cidade, estabelecer diretrizes de desenvolvimento e criar um grupo técnico local para acompanhar o processo de planejamento (GNOATO, 2002). Em 1º de dezembro daquele ano, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), órgão dedicado ao planejamento integrado do município, com missão de implantação e monitoramento do Plano.

A discussão do Plano Preliminar de 1965, no “Seminário Curitiba de Amanhã”, resultou em diretrizes para a elaboração do Plano Diretor de 1966, que alterou a conformação da tipologia radial de crescimento previsto pelo Plano Agache para um modelo linear de expansão e desenvolvimento urbano. Idealizou-se, então, um tripé conceitual que englobava o Zoneamento, Sistema Viário e Transporte Público, e sua interação com as questões socioeconômicas e ambientais.

Em contraposição às diretrizes do Plano Agache, o Plano de 1966 considerou a ocupação da cidade ao longo de certos caminhos, evitando limitar a cidade a um sistema de um único centro com avenidas radiais, conforme descreve o IPPUC (1965, p. 145):

[...] típica cidade americana, denotando enorme taxa de crescimento anual. Como tal sua morfologia deve permitir uma livre expansão. Pomos, por isso, de lado os esquemas que “cercam” a cidade, fundamentando seu desenho em anéis perimetrais que seriam fatalmente ultrapassados com o tempo. Preferimos procurar uma linearidade de expansão, ao longo de certas diretrizes dominantes, espontâneas e fortemente marcadas. Chamamos estas diretrizes de linhas estruturais e as identificamos na já existente trama viária, conferindo-lhe, no entanto, em nossa proposta, uma escala, uma função, um uso e uma possibilidade de crescimento, adequadas à importante função que deverão ter.

Por meio da implantação das vias estruturais com a ocupação de alta densidade, evitava-se a dispersão que era considerada um aspecto negativo ao desenvolvimento devido ao alto custo de investimento. O IPPUC (1965, p.62) apontava que:

O espraiamento da população nas zonas residenciais das cidades eleva sobremaneira os gastos dos poderes públicos em investimentos necessários, para prover esta população dos serviços essenciais, água, esgoto, iluminação, pavimentação, etc [...].

Conforme o zoneamento estabelecido, a Zona Central ficaria restrita ao local onde se encontra atualmente o centro tradicional e sua diversidade de usos, funções e ocupação vertical; os Setores Estruturais, por sua vez, seriam implantados tangentes à área central, estendendo-se nos sentidos Norte, Sul, Leste e Oeste, e definindo novas áreas de expansão urbana verticalizada, semelhantes em tipologia construtiva e em funções urbanas ao padrão da área central (Id., 2004). Ao mesmo tempo foram definidos parâmetros de uso e ocupação do solo que orientaram os investimentos públicos e privados, disciplinando as atividades da iniciativa privada.

Outra diretriz importante do Plano de 1966 foi o enfoque dado à implantação de equipamentos de serviços coletivos para o desenvolvimento social. Dois anos após sua promulgação, foi elaborado o Plano Municipal de Educação, que resulta na instituição de um Setor de Educação dentro do IPPUC, que passou a planejar a localização e a capacidade operacional das creches e unidades de saúde da cidade (Ibidem.).

1970 – 1980 – A implantação do Plano Diretor

De acordo com Gomes (2007), esse período é caracterizado pela consolidação morfológica da cidade e de seus novos emblemas de funcionalidade. A partir de 1970, sob a administração do prefeito Jaime Lerner, o Plano começa a ser implantado com soluções para problemas imediatos e para o futuro próximo, decorrentes do crescimento acelerado da cidade. O planejamento urbano passava a seguir o princípio de que a ocupação e os usos da cidade podiam ser induzidos e que o adensamento deveria ser compatível com a infraestrutura urbana.

Por esse motivo, em meados dessa década, intensifica-se o acompanhamento sistemático do crescimento da cidade por meio de uma parceria entre o IPPUC e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cria-se o Setor de Banco de Dados que começa a reunir todas as informações relacionadas à cidade para auxiliar no planejamento urbano, aferir seus resultados e acompanhar o desenvolvimento de Curitiba (PEYERL, 2003). Esse processo de monitoração, criado há 50 anos, permanece até a atualidade.

Os dados inicialmente eram organizados em arquivos e relatórios. Anos depois, passaram a ser compilados na publicação intitulada *Curitiba em Dados*, atualizada a cada quatro anos. Quando a internet tornou-se acessível ao cidadão comum, o *Curitiba em Dados* ganhou uma versão virtual, disponível ao público desde 2006 (IPPUC, 2010, p. 4).

Em 1975, o município foi dividido em 75 bairros, que se mantiveram até os dias atuais e contribuíram para a regionalização de Curitiba. Esse fato permitiu a acumulação de informações sobre cada compartimento, para a identificação de suas necessidades e potencialidades. Especialmente dados sobre o tamanho e composição da população de cada bairro, contribuíram para o planejamento urbano na definição de infraestrutura básica e de equipamentos sociais e comunitários a serem implantados (Id., 2004).

Nesse período, portanto, a cidade passa por grandes transformações físicas, econômicas, culturais, ambientais e sociais; buscou-se ainda conciliar as exigências do automóvel às aspirações, necessidades e perspectivas humanas da cidade. Várias propostas objetivavam a apropriação do espaço urbano por parte da população. Quanto a esse fato, o IPPUC (1989, p. 25) relata:

Com essa intenção foram criados pontos de encontro para possibilitar que, no diálogo, no desenvolvimento de uma atividade criativa, cultural ou de lazer, cada habitante passasse a se sentir parcela ativa de uma comunidade urbana e não apenas o espectador passivo de um determinismo urbano. Em essência, tratou-se de devolver ao progresso, o seu conteúdo humano.

Ressalta-se a importância urbanística de Curitiba dada à criança nesse período, por meio da inserção de aspectos lúdicos nas intervenções na cidade. Destacam-se, por exemplo, um equipamento infantil metálico em forma de robô na Praça Osório, e um tabuleiro de xadrez no calçamento da Praça Generoso Marques, ambos na área central, com as peças em forma de totens sobre rodas, as quais eram empurradas de um lado para outro enquanto a partida se desenvolvia (DUDEQUE, 2010). Em 1972 teve início uma das primeiras atividades culturais, voltada ao público infantil, quando, aos sábados, tinta e um extenso rolo de papel eram disponibilizados ao longo do calçamento da Rua XV de Novembro para que crianças pudessem fazer pinturas. Essas propostas tiveram como objetivo inserir e aproximar as crianças da cidade por meio da brincadeira, do lúdico e do lazer.

De fato, o lazer foi um tema presente no Plano Diretor de 1966, influenciado pelas funções urbanas modernistas: morar, trabalhar, recrear e circular. Dudeque (2010, p. 242) afirma que “o lazer não era apenas um tempo livre dissipado ao acaso, mas uma necessidade social que requeria projetos específicos e espaços adequados”. Essa preocupação determinou o conjunto de intervenções na área central, como a delimitação e qualificação do Centro Histórico (1971), bem como o fechamento da Rua XV de Novembro (1972) para os pedestres (Ibidem.).

Essas propostas também se enquadram no modelo modernista culturalista, que estabelece outras funções e um conceito cultural sobre a noção material de cidade. Segundo Choay (1998), nesse modelo, as ruas, parques e praças – anteriormente abandonadas – assumem grande importância como elementos fundamentais da cidade, servindo de locais de encontro e passagem.

Outro feito importante desse período é a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), em 1973, que ocasionou o deslocamento de indústrias para aquela área, juntamente com inúmeros conjuntos habitacionais, loteamentos populares e ocupações irregulares, conforme descreve Faraco (2003, p. 223):

A implantação da CIC não significou somente impulsionar a expansão do setor secundário. Significou alterações profundas na estrutura urbana: redirecionou a implantação de infraestrutura, de sistema viário, de conjuntos habitacionais, enfim de todo um conjunto de ações dos poderes públicos municipal, estadual e federal.

Em 1974, entra em funcionamento o ônibus expresso, marco no processo de transformação e um dos ícones do planejamento urbano de Curitiba. Nessa década foram realizados ainda investimentos públicos em saúde, educação, habitação, assistência à infância e à adolescência, que possibilitaram o enfoque social na década seguinte.

1980-1990 – As ações sociais se consolidam em redes

Na década de 1980, a dimensão social do planejamento se intensifica com a concentração de investimentos em escolas, centros de saúde, projetos de assistência à infância e juventude e amplos programas de abastecimento e habitação. Essas iniciativas permitiram maior desfrute coletivo da cidade para os

segmentos de menor poder aquisitivo. Iniciam-se também experiências para uma maior participação comunitária e a gestão descentralizada nos bairros, com a gerência pública das receitas tarifárias do transporte coletivo municipal (IPPUC, 2004). Gomes (2007) afirma que esse período é caracterizado pela descentralização e desconcentração para maior equidade e sustentabilidade.

Contudo, com o processo de urbanização crescente nas décadas anteriores, observam-se os impactos sociais e ambientais acompanhados pela concentração da pobreza e a ampliação das desigualdades sociais. Passa-se a exigir uma oferta mais abrangente dos serviços essenciais à vida urbana e de sua qualidade; dá-se origem, então, ao Índice de Qualidade de Vida em Curitiba (IQVC), que se propôs a analisar cinco itens: Educação, Saúde, Habitação, Transporte Público e Violência. Esse índice foi desenvolvido pelo IPPUC e é um dos marcos para o monitoramento do planejamento urbano da cidade, principalmente no que se refere aos aspectos qualitativos e norteadores de ações locais, baseados em diferenciais intraurbanos (IPPUC, 2003).

Em 1985, foi concluído o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) que tinha como objetivo ajustes no modelo adotado pelo Plano Diretor. Segundo o IPPUC (2004, p. 37): “A ideia era reduzir ainda mais a excessiva polarização do centro principal, utilizando nova estratégia além da expansão em eixos estruturais, via mecanismos para induzir ou ativar os subcentros secundários e terciários da cidade”.

Esse conceito de polarização ou descentralização não é exclusividade do PMDU – acontece desde 1960, sob influência do Plano Agache, quando foram criadas 52 Unidades de Vizinhança (UV), como unidades espaciais de planejamento e vida comunitária. No Plano de 1966, esse pensamento também está presente, a partir da proposta de identificação e fortalecimento dos Pólos Regionais Urbanos; a ideia é concretizada nos Eixos Estruturais, que tinham tanto a função da indução do crescimento linear como a integração de vários centros dos bairros (IPPUC, 2004). A divisão do município em 75 bairros, em 1975, também contribuiu para a regionalização de Curitiba.

A partir do PMDU são criadas, em 1986, por meio decreto, as administrações regionais, sendo ajustadas até o momento atual. Foram pensadas com o propósito da descentralização administrativa e como espaços para interatividade entre as ações da Prefeitura, as diretrizes do Plano Diretor e a comunidade.

A partir de então, o planejamento urbano passa a identificar características e similaridades de cada uma dessas regiões, com o objetivo da organização e direcionamento de suas ações e projetos. Nesse sentido, a implantação do sistema de geoprocessamento municipal, em 1989, possibilitou diagnósticos mais precisos e um monitoramento mais efetivo.

Geoprocessamento é o uso automatizado de informação que, de alguma forma, está vinculada a um determinado lugar no espaço, seja por meio de um endereço ou de coordenadas. A implantação dessa ferramenta só foi possível devido aos Bancos de Informações existentes em várias secretarias e órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba, que foram unificados e adequados para auxiliar nas pesquisas georreferenciadas. A partir de investimentos para o desenvolvimento, adequação e aplicação dessa tecnologia, foi possível espacializar todas as informações referentes à cidade, tornando-se uma ferramenta essencial para o planejamento urbano de Curitiba (SCHMEISKE, 2003).

No ano de 1986 ocorre a reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Curitiba, com o objetivo de maior eficiência, que resulta na substituição de antigos departamentos e divisões por secretarias. A partir de então é criada a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, responsável pelas ações relacionadas ao meio ambiente, conservação e administração de parques e praças, implantação de áreas de lazer, limpeza pública, iluminação, entre outros assuntos.

Em 1989, o município de Curitiba, por meio das Secretarias Municipal do Meio Ambiente e do Abastecimento e da Secretaria Municipal de Educação, insere a questão da Educação Ambiental nas escolas municipais, com o propósito não apenas de explicar sobre o respeito à natureza, mas como incentivo ao sentimento de identidade, pertencimento e participação, principalmente para a população infantil.

1990-2000 – A cidade ecológica

A década de 1990 é marcada por intervenções públicas de grande apelo visual e novas tecnologias. Algumas foram direcionadas para o lazer, com destaque para a Ópera de Arame, a Rua 24 Horas e o Jardim Botânico; outras auxiliaram na consolidação das Regionais Urbanas, como as Ruas da Cidadania e os Faróis do Saber.

Ressalta-se que é nessa época que surgem os *shoppings centers* em Curitiba como resultado de um novo modelo de produção e consumo. Segundo Dudeque (2010), esses empreendimentos encapsularam a vida urbana em corredores cobertos, sempre limpos, alheios às mudanças climáticas do exterior. A mudança gradativa do lazer e das compras da população para esses ambientes aliada à falta de segurança nas ruas foram os fatores que contribuíram para a alteração dos usos e da dinâmica do espaço público.

Nesse período houve também a modernização do sistema de transporte coletivo, com a inserção de novas linhas de ônibus e a redução do tempo de embarque por meio da implantação das estações-tubo. Direcionaram-se também prioridades para as questões ambientais que resultaram na implantação de parques, bosques temáticos e memoriais, em homenagem às diferentes etnias formadoras da população. Ao final do século XX, Curitiba contava com 30 parques.

Os parques urbanos foram sendo ampliados, constituindo hoje uma rede de grandes espaços públicos, que funcionam como centros de lazer, com equipamentos de recreação instalados, e servindo aos bairros mais distantes do centro pioneiro. Essa rede se completa na valorização dos pequenos pontos de encontro, sob intervenções paisagísticas e de mobiliário urbano, uma diretriz que se impõe no Plano como iniciativa e ação para “humanizar a cidade” (IPPUC, 2004, p. 42).

Em relação aos serviços sociais, os anos 1990 são marcados pelo desafio de aliar a expansão da demanda urbana – especialmente dos equipamentos de ensino fundamental, saúde e creches – à falta de recursos públicos para a manutenção da qualidade e viabilidade de novas construções. No final do século XX, essa questão se apresenta com maior enfoque nas periferias da cidade de Curitiba, nas divisas com outros municípios, que devido ao grande aumento populacional, consolidam a Região Metropolitana de Curitiba (Ibidem.). No âmbito da Educação é ainda criado um programa que apoia crianças nos horários contrários aos das aulas, o PIAs (Percurso individual de aprendizagem).

É importante ressaltar a preocupação do planejamento e da gestão urbana, desde o Plano de 1966, com a implantação dos equipamentos públicos para o atendimento dos diversos grupos etários da população. De acordo com Souza (2001):

Os equipamentos urbanos cuidadosamente planejados e distribuídos na cidade expressam, e ao mesmo tempo atuam sobre, o jogo de forças pela apropriação dos bens urbanos de ordem material e simbólica, ainda que apresentem uma aparência de simples instrumentos funcionais da vida na cidade.

Também referente às questões socioeconômicas, na virada do século são desenvolvidos alguns projetos com oportunidade de renda para a população economicamente ativa na periferia da cidade; destaca-se o Linhão do Emprego constituído pela instalação de dez barracões para incubação empresarial e implantação de escolas de ofícios em uma via de ligação entre bairros com uma situação socioeconômica deprimida (BINDO; WEBER, 2004).

2000-2010 – A metrópole

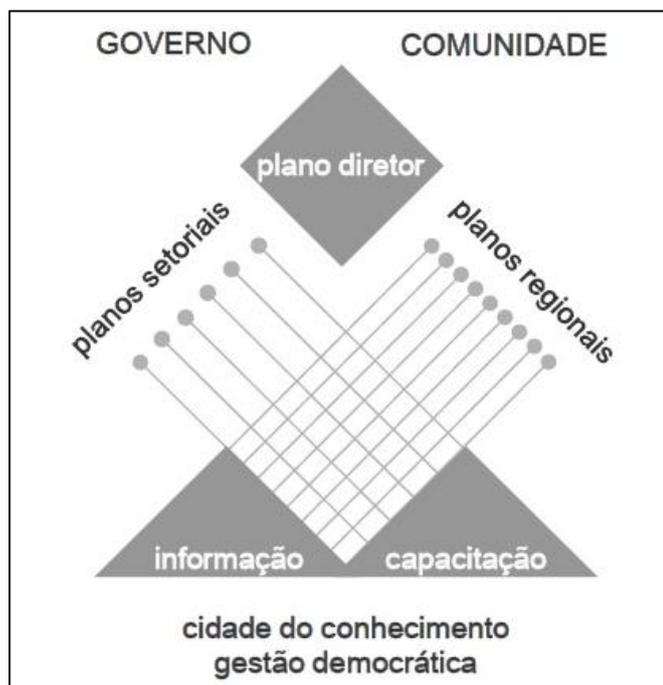
No início do século XXI, foi realizado um ajuste da legislação de uso e ocupação do solo urbano em relação à dinâmica da cidade, o resultado foi a Lei 9.800/2000 e seus decretos complementares. De acordo com o IPPUC (2004), esse documento fortaleceu a adoção de políticas urbanas visando um maior compromisso ambiental e metropolitano. Gomes (2007) caracteriza esse período pelo enfoque na gestão democrática em dimensão metropolitana e instrumentação do manejo urbano.

Em seguida, em 2004, o Plano Diretor foi adequado ao Estatuto da Cidade, tendo como produto a Lei 11.266/2004, que manteve as diretrizes do Plano de 1966, apenas adicionando a proposta de um sexto eixo estrutural, denominado de Linha Verde - que teve o seu primeiro trecho implantado nessa década. O Plano também estabelece propostas para o desenvolvimento sustentável por meio da integração de questões sociais e econômicas, abordando assuntos relacionados ao direito à terra urbana, moradia, saneamento e qualidade ambiental, mobilidade do transporte, serviços públicos, trabalho e lazer.

A partir da lei do Plano Diretor de 2004, devido ao crescimento da cidade, é inserida como estratégia a elaboração de Planos Setoriais e Planos Locais (um para cada regional), conforme representado na Figura 11. Os Planos Setoriais abordam temas específicos, como mobilidade, meio ambiente, habitação, entre outros; já os Planos Locais se dedicaram às nove Regionais estabelecidas à época, com o objetivo da gestão democrática e o desenvolvimento sustentável. São Planos de

ação que tratam do planejamento urbano na escala do bairro e que vão sendo desenvolvidos conforme as necessidades e peculiaridades de cada uma dessas áreas. De tal forma, amplia-se a possibilidade de se uma maior efetividade no controle e monitoração do Desenvolvimento Urbano (BINDO; GOMES, 2008).

Figura 11 – Estratégia do Plano Diretor – Planos Setoriais e Regionais



Fonte: IPPUC

Sabe-se que o processo de expansão urbana aliado à descentralização das atividades teve como consequência a degradação da área central de Curitiba. Nessa década, a partir de diretrizes da revisão do Plano Diretor de 2004, foram elaborados alguns estudos e programas com o objetivo da requalificação da área central da cidade. Foram especialmente identificadas áreas onde seriam necessárias intervenções para a mudança qualitativa e gradual do cenário dessa região. Na Lei 9.800/2000, que dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, são previstos incentivos à construção de empreendimentos de uso residencial para a Zona Central em uma tentativa de reverter o processo de perda de moradores e usuários do espaço.

2010-2015 – A revisão do Plano Diretor

O início dessa década é caracterizado pela implantação de projetos também para revitalização da região central da cidade; dessa vez, com grande ênfase para aprimorar a mobilidade e acessibilidade nas calçadas, contempladas por rampas, pisos táteis, materiais antiderrapantes e iluminação.

O uso dos modais não motorizados é incentivado por meio de melhorias e ampliações da rede cicloviária, e da redução da velocidade em algumas vias para 30km/h e 40km/h proporcionando mais segurança a ciclistas e pedestres.

A partir dos Censos de 2000 e 2010, que apontam o grande contingente da população jovem e o crescente envelhecimento da população em Curitiba, amplia-se a rede de equipamentos esportivos. São implantadas as Academias ao Ar Livre voltadas ao público com uma faixa etária mais elevada, e inauguram-se Portais do Futuro e Centros de Convivência, destinados ao público jovem para a prática de atividades esportivas, culturais, profissionalizantes, educacionais e tecnológicas. No ano de 2012 é também inaugurado o Hospital do Idoso, proposto ao atendimento de casos agudos de condições crônicas mais frequentes nessa faixa etária (IPPUC, 2012).

Ao longo do ano de 2014 ocorreram as discussões públicas referentes à revisão do Plano Diretor, originando a Lei 14.771/2015. Esse novo Plano respeita as diretrizes do crescimento linear propostas pelo Plano Diretor de 1966, entretanto prevê adequação às transformações urbanas e novas demandas; os ajustes estão relacionados à mobilidade urbana, macrozoneamento e mudanças climáticas.

De fato, o enfoque principal é a mobilidade, com a proposta do prolongamento dos eixos de transporte público para os municípios da região metropolitana e a implantação de novos eixos de estruturação viária, transversais aos estruturantes (IPPUC, 2017). O objetivo é a criação de novas centralidades urbanas independentes da área central, por meio da ampliação da capacidade do transporte público e do adensamento nesses novos eixos.

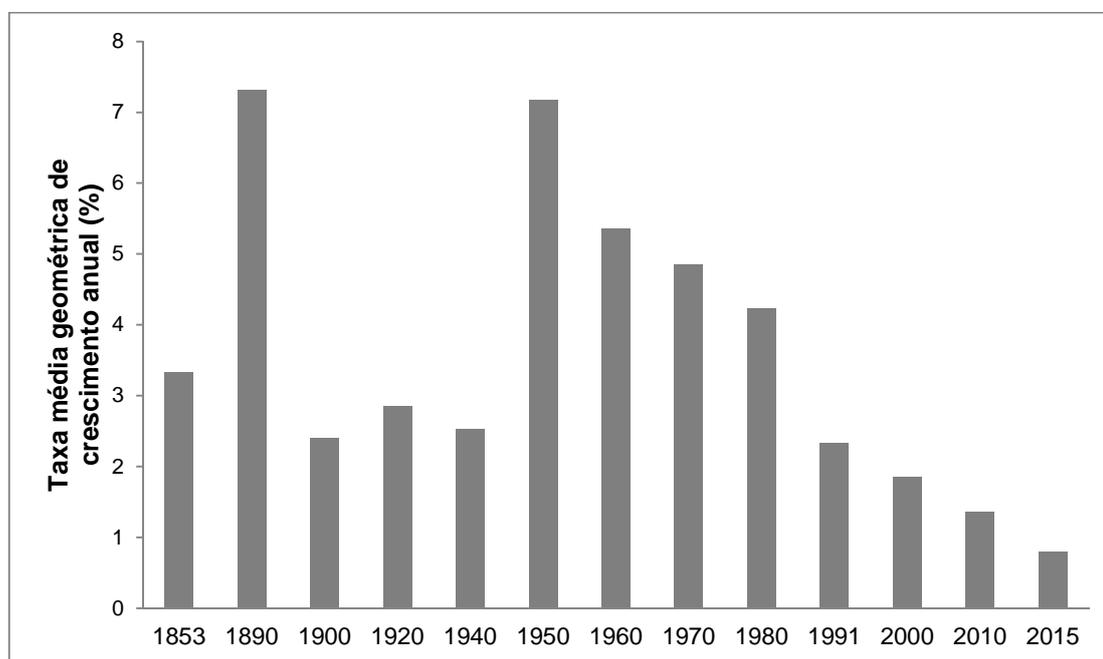
Já as diretrizes relacionadas ao Macrozoneamento priorizam a ocupação das regiões dotadas de infraestrutura urbana, com a proteção das áreas ambientalmente frágeis. As propostas para as mudanças climáticas referem-se à melhoria da drenagem do solo, mitigação das chuvas intensas e fortalecimento da Defesa Civil (IPPUC, 2017).

3.3.2 Histórico das dinâmicas demográficas de Curitiba

A ocupação demográfica de Curitiba está diretamente relacionada com os sucessivos ciclos econômicos. O início da povoação de Curitiba, em meados do século XVII, coincide com o ciclo da mineração; durante o século XVIII até meados do século XIX, quando predominou o ciclo da criação de gado, a ocupação demográfica foi bastante esparsa. Uma ocupação mais organizada ocorre somente no século XIX, com o ciclo da erva-mate e com a colonização por imigrantes europeus (IPPUC, 1965).

No início do século XX, as taxas de crescimento da população se mantiveram estáveis entre 2,5% a 3% (IBGE, 1920, 1940). Com o início da industrialização e do ciclo cafeeiro paranaense, a partir de 1930, que se tem uma nova fase de desenvolvimento em Curitiba, que resulta em um vertiginoso crescimento populacional a partir da década de 1950, conforme se verifica no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Curitiba. Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 1853-2015



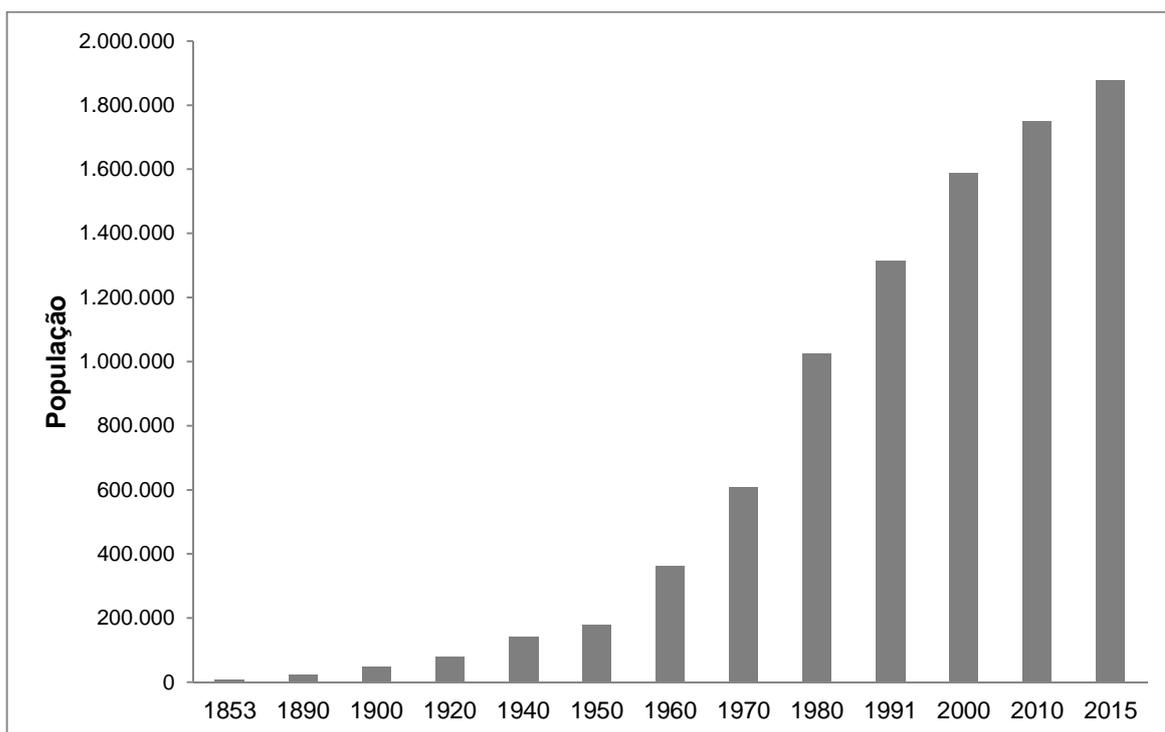
Fonte: IBGE, Censos Demográficos entre 1853 – 2010; IBGE, Estimativa 2015.

Segundo Peyerl (2003) e IPPUC (2015), a partir da década de 1960, a ocupação urbana de Curitiba, resultado do crescimento populacional e do planejamento da cidade, pode ser dividida em cinco períodos descritos a seguir.

De 1960 a 1970

Em 1960 a população de Curitiba era de 361.309 habitantes, com uma taxa anual de crescimento de 5,36%, uma das mais altas entre as capitais brasileiras, resultando em um grande incremento populacional, conforme se verifica no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Evolução da população de Curitiba 1853 a 2007



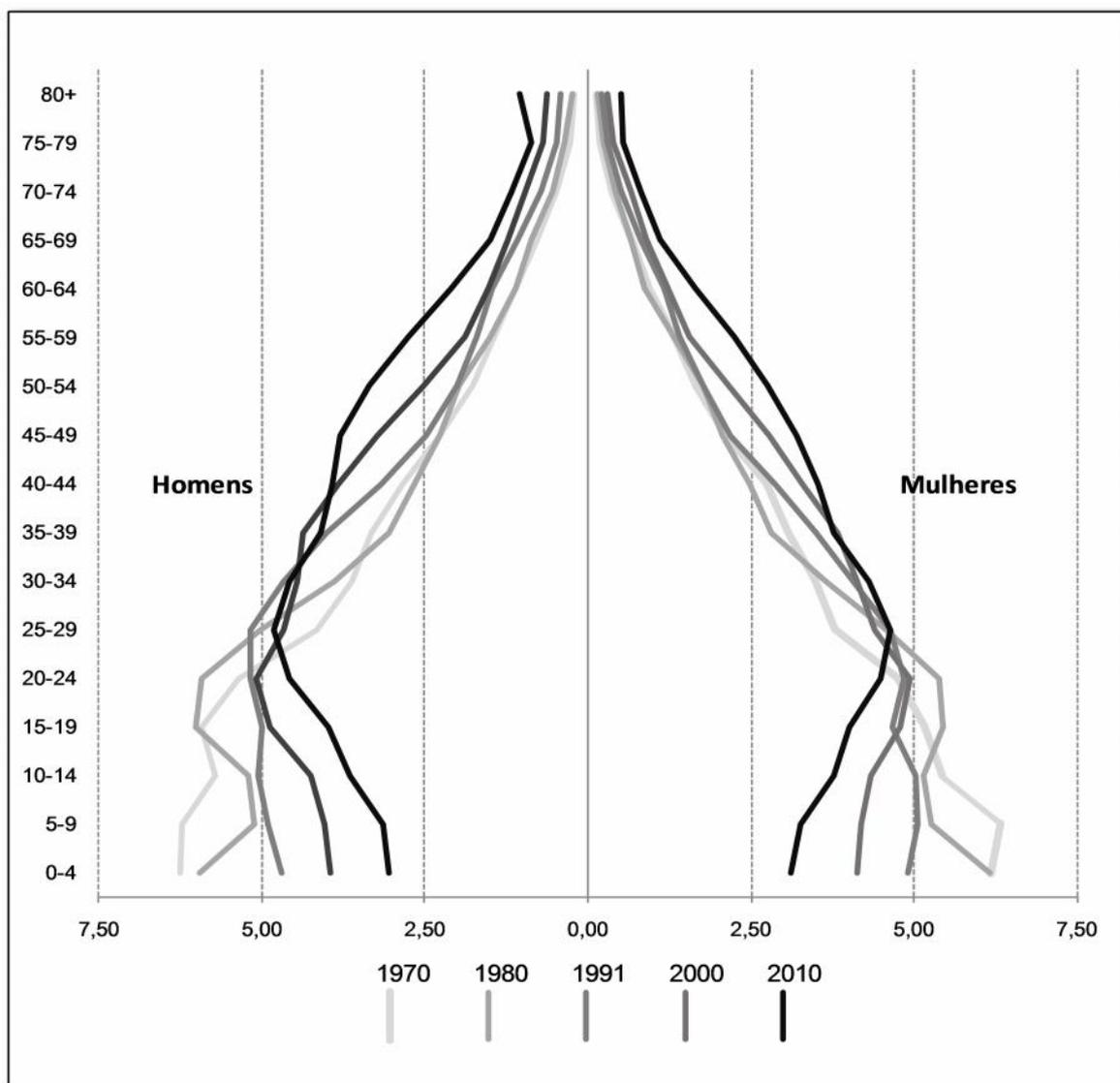
Fonte: IBGE, Censos Demográficos entre 1853 – 2015

É importante ressaltar que esse fenômeno é resultado da migração rural, conforme descreve o IPPUC (1965, p. 3):

[...] esta forte urbanização de Curitiba, como de resto em todo o Brasil, não se fez nos moldes clássicos, em que a maior atração das cidades é o emprego oferecido pelas indústrias de transformação. Isto é facilmente demonstrado pelo fato de que entre 1950 e 1965, o emprego na indústria de transformação cresceu apenas 4% ao ano. Acontece então que as populações rurais que não encontram ocupação em campos, acorrem para a cidade em busca de condições de assistência pública, principalmente médica, e de empregos, que só são oferecidos pelo comércio, principalmente o exportador, pelo governo e pelos serviços em geral.

Esse crescimento do número de habitantes urbanos teve como consequência o aumento do grupo etário jovem, conformando-se uma pirâmide etária com base larga e pouca participação da população com mais de 60 anos – conforme se observa na Figura 12.

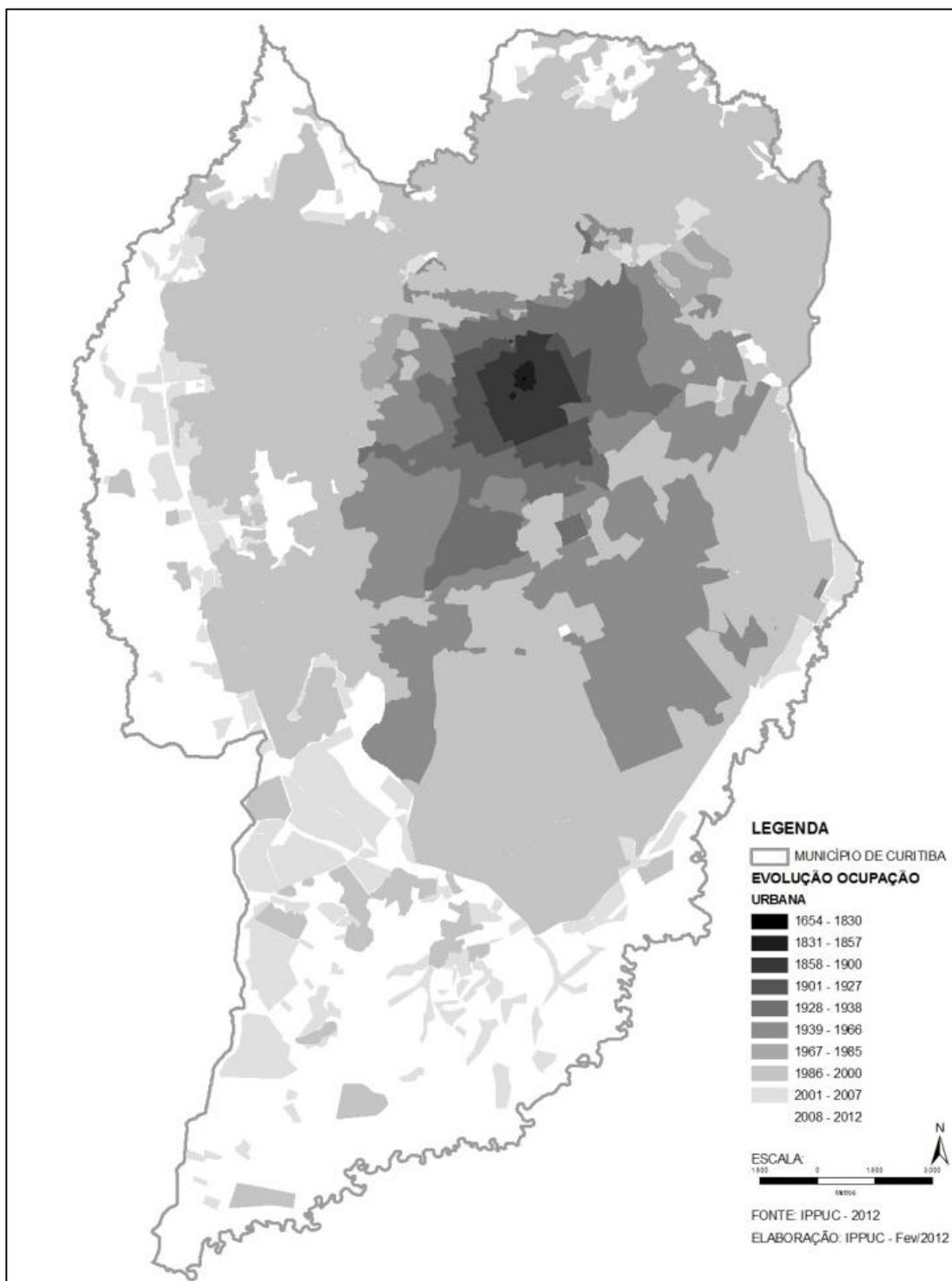
Figura 12- Curitiba - Transformação das pirâmides etárias 1970 – 2010



Fonte: IBGE 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010b.

Até a década de 1960, o crescimento populacional resulta na expansão natural do núcleo primitivo da região central, como é possível notar a partir da Figura 13. Esse processo é resultado da crescente especialização do centro no que se refere a atividades de serviços e comércio, aliada ao esgotamento de áreas disponíveis, e resultando na ocupação dos bairros limítrofes (PEYERL, 2003).

Figura 13 - Evolução da ocupação urbana em Curitiba



Fonte: IPPUC, 2012.

A cidade passa a crescer em direção às regiões sul e leste, e as sedes de empresas e escritórios começaram a se instalar não apenas no Centro, mas também na região do Batel.

De 1970 a 1980

Em 1970, a população de Curitiba era de 609.026 habitantes, com taxa anual de crescimento de 4,85% e um aumento de 68% da população em dez anos. O Bairro Centro era o mais populoso. Em relação à pirâmide etária, observa-se uma base alargada, conforme verificado na Figura 12, com a maior participação do grupo etário de 5 a 9 anos e idade mediana da população em torno de 21 anos (IBGE, 1970).

Nesse período, intensificam-se as migrações de caráter rural-urbano em direção à periferia e às cidades vizinhas de Curitiba, conforme descreve Peyerl (2003, p. 11):

Inicia-se a ocupação dos bairros não-limítrofes ao centro, onde o custo da terra é mais acessível. Dos dez bairros mais populosos na época – liderados pelo centro - apenas três eram limítrofes, estando todos os demais localizados na região sul da cidade. Inicia-se aí o processo de periferização da população curitibana e seu conseqüente extravasamento para a Região Metropolitana.

Tal fenômeno demográfico deu origem a um dos maiores crescimentos urbanos do país, que resultou na criação da Região Metropolitana de Curitiba em 1973, à época configurada por 14 municípios, e que transforma definitivamente a dinâmica urbana da capital paranaense.

Curitiba deixa de ser a cidade tradicional que por muito tempo ostentou a glória de ser uma comunidade muito bem organizada em termos sociológicos e sofre a metamorfose para metrópole. Uma transformação irreversível, inerente ao processo de evolução dos tempos modernos, que ao lado de aspectos positivos, traz também o ônus da deterioração social, especialmente nas áreas periféricas, com grandes reflexos no equilíbrio do seu processo de urbanização (Kornin, 2000, p.13).

A questão da periferização foi provocada pelo assentamento dos conjuntos habitacionais de interesse social, principalmente na porção sul da cidade, sem infraestrutura de serviços, oferta de equipamentos sociais e a consideração da distância trabalho-moradia (IPPUC, 1985).

Ocorre também o aumento do número de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, que se estende nos anos 1980 e 1990, como ocupação dominante da

região sul de Curitiba. Foi justamente nessa área que se concentraram as maiores taxas de crescimento populacional entre 1970 e 1990.

Diante desse contexto, eleva-se a oferta de loteamento para a crescente demanda periférica e a preocupação com a implantação de equipamentos públicos para o atendimento dessa população.

De 1980 a 1991

Em 1980, a população de Curitiba era de 1.024.975 habitantes (IBGE, 1980), com uma taxa anual de crescimento de 4,24%. O Bairro do Boqueirão é o mais populoso, seguido do bairro do Cajuru; o Centro perde sua importância relativa e passa a ocupar o quarto lugar.

Em relação à pirâmide etária, observa-se ainda uma base alargada (vide Figura 12), com a maior participação do grupo etário de 0 a 4 anos e idade mediana da população em torno de 23 anos (IBGE, 1970).

Essa década é caracterizada pela intensa ocupação ao longo do setor estrutural sul, afirmando as diretrizes do Plano Diretor. No final desse período houve uma forte demanda por habitação popular que ocasionou a implantação de novos conjuntos habitacionais no bairro do Sítio Cercado - que passou a ser um dos 10 mais populosos da cidade (PEYERL, 2003).

A questão das ocupações irregulares se agravou na década de 1980 com uma série de invasões em vários bairros da cidade. Esse fato reverberou a desordem urbana devido ao grande número de pessoas que aderiram ao movimento e do despreparo do poder público no atendimento dessa população.

De 1991 a 2000

Em 1991, a população de Curitiba era de 1.315.035 habitantes (IBGE, 1991), com taxa anual de crescimento de 2,34%. O bairro da Cidade Industrial de Curitiba se afirmava como o mais populoso, seguido do bairro Cajuru; a maior concentração da população de 0-14 anos estava na Cidade Industrial de Curitiba e do grupo etário com mais de 60 anos, no Centro. A pirâmide etária configurava-se com o estreitamento da base (vide Figura 12), com a maior participação do grupo etário de 10 a 14 anos e idade mediana da população em torno de 26 anos (IBGE, 1970).

Nesse período, observam-se várias transformações urbanas: a consolidação do bairro Batel como uma nova e importante centralidade; a expansão da área residencial da população de alta renda para o oeste com o surgimento da *Ecoville*; o surgimento de condomínios fechados; e a instalação de indústrias na Região Metropolitana de Curitiba (PILOTTO, 2010). Com isso, a cidade passa por momentos de readequação sócio-funcional onde algumas regiões passaram a ter mais importância enquanto outras perderam sua relevância.

É o caso do Bairro Centro, que entre 1980 e 2000, perdeu 10.000 habitantes, ao mesmo tempo em que seu comércio voltou-se para um perfil mais popular. Outro fator que contribuiu para essa mudança foi o surgimento dos *shopping centers*, principalmente na década de 1990. O afastamento da população de alta renda, inicialmente como local de compras e serviços, e posteriormente como local de emprego e moradia, foi um dos fatores que fomentaram os debates em relação à decadência da área central, e considerações sobre a necessidade de sua revitalização.

Outro fator determinante para as transformações na dinâmica urbana de Curitiba foi a instalação das indústrias na área metropolitana. Esse fato resultou na mudança de local do setor industrial para a região leste/ sudeste da cidade, que até os anos 1970 e 1980 estava concentrado na Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e em Araucária (sul/ sudoeste).

De 2000 a 2015

No ano 2000, a população de Curitiba era de 1.587.315 habitantes (IBGE, 2000); em 2010, de 1.751.907 habitantes (IBGE, 2010b); e em 2015, de 1.879.356 habitantes, com uma taxa anual de crescimento de 1,86%, 1,36% e 0,8%, respectivamente.

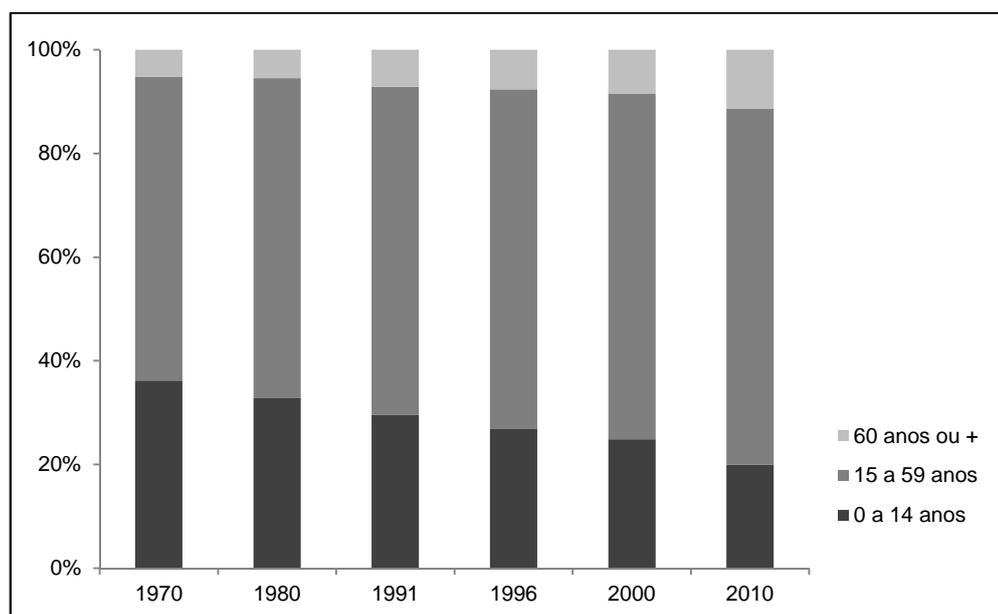
Segundo o IBGE (2000; 2010a), o bairro CIC continua sendo o mais populoso, seguido do bairro Sítio Cercado; a maior concentração da população de 0-14 anos e do grupo etário com mais de 60 anos está no bairro da Cidade Industrial de Curitiba.

A pirâmide etária se configura com o estreitamento da base e o aumento da participação do grupo etário com mais de 60 anos (Figura 12). A maior participação é do grupo etário de 25 a 29 anos e a idade mediana da população é em torno de 29

anos em 2000, e de 33 anos em 2010. A população idosa (acima de 60 anos) foi a parcela que mais cresceu entre 2000 e 2010, com uma taxa anual de 3,87%. Já o contingente do grupo etário de 0 a 14 anos teve um decréscimo de 1,2% ao ano (SOUSA; CASTRO, 2012).

No Gráfico 6, observa-se a transformação da composição etária da população de Curitiba entre 1970-2010, onde se percebe o seu envelhecimento.

Gráfico 6 – Curitiba. Proporção dos grupos etários de 1970-2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos entre 1970 - 2010.

Nesse período, confirma-se o vetor principal de ocupação da cidade no sentido sul. Nota-se a consolidação da ocupação de áreas periféricas e o início da subperiferização, com o alongamento da mancha urbana que avança para áreas mais distantes do pólo. A acessibilidade viária, contudo, é garantida. Observa-se ainda a ocupação de vazios urbanos, resultante principalmente dos programas de habitação de interesse social promovidos pelo Poder Público (IPPUC, 2008).

A seguir, o Quadro 5 apresenta a relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana e o histórico demográfico de Curitiba, no recorte temporal de 1970 a 2015.

Quadro 5 – Relação entre os períodos do planejamento e da gestão urbana e as fases das dinâmicas demográficas de Curitiba

PERÍODOS DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA DE CURITIBA		FASES DAS DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS DE CURITIBA
PERÍODO	CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICAS
1960-1970	<ul style="list-style-type: none"> - Formatação legislativa e institucional do Plano Diretor e sua concepção linear; - 1966 - Plano Preliminar de Urbanismo e criação do IPPUC; - Modelo linear de expansão, baseado no tripé – Zoneamento, Sistema viário e Transporte Público; - Enfoque na implantação de equipamentos de educação e saúde para o desenvolvimento social. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1960 - 361.309 habitantes; - Tx. crescimento anual - 5,36%; - Crescimento populacional devido à migração rural; - Aumento da população jovem; - Pirâmide etária: forma piramidal (+ jovens, - idosos); - Extravasamento do núcleo primitivo na região central; - Crescimento para sul e leste.
1970-1980	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação morfológica e funcional da cidade; - Implantação do Plano de 1966 – indução dos usos e a ocupação do solo e compatibilização do adensamento com a infraestrutura urbana; - Parceria do IPPUC com o IBGE – acompanhamento do crescimento da cidade e da composição da estrutura populacional; - 1975 - Divisão do município em 75 bairros – Informações de cada compartimento, planejamento mais preciso; - Enfoque na criação de áreas para o lazer; Inserção da criança no contexto urbano; - Criação da CIC - modificações na estrutura urbana da cidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1970 - 609.026 habitantes; - Tx. crescimento anual - 4,85%; - Pirâmide etária: forma piramidal (+ jovens, - idosos); - Maior participação: população de 5 a 9 anos; - Idade mediana: 21 anos; - Bairro mais populoso: Centro; - Migração rural-urbano para periferia e cidades vizinhas; - 1973 - Criação da Região Metropolitana de Curitiba; - Implantação de conjunto habitacionais e aumento das ocupações irregulares nas áreas periféricas - implantação de equipamentos públicos para atendimento da demanda.
1980-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralização e desconcentração para maior equidade e sustentabilidade; - Gestão social - investimentos em escolas, centros de saúde, habitação e projetos de assistência à infância e à juventude; - Criação do Índice de Qualidade de Vida de Curitiba (IQVC) para monitoramento das áreas de educação, saúde, habitação, transporte público e violência; - 1985 - Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano - indução e potencialização dos subcentros; - 1986 - Criação das Administrações Regionais para a descentralização da administração pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1980 - 1.024.975 habitantes; - Tx. crescimento anual - 4,24%; - Pirâmide etária: forma piramidal (+ jovens, - idosos); - Maior participação: população de 0 a 4 anos; - Idade mediana: 23 anos; - Bairro mais populoso: Boqueirão; - Ocupação do Setor Estrutural Sul; - Aumento das ocupações irregulares.
1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridades para a questão ambiental – implantação de parques e bosques; - Intervenções públicas com grande apelo visual e novas tecnologias; - Surgimento dos <i>shopping centers</i> – mudança no uso do espaço público; - Crescimento das cidades periféricas: aumento da demanda por equipamentos de educação e saúde nas bordas da cidade; - Implantação do Linhão do Emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1990 - 1.315.035 habitantes; - Tx. crescimento anual: 2,34%; - Pirâmide etária: estreitamento da base (diminuição da população jovem e aumento dos idosos); - Maior participação: população de 10 a 14 anos; - Idade mediana: 26 anos; - Bairro mais populoso: Cidade Industrial de Curitiba; - Readequação sócio funcional da cidade; - Bairro Centro: perda de habitantes; - Instalação de indústrias na RMC - transformações na dinâmica urbana.
2000-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão democrática em dimensão metropolitana e instrumentação do manejo urbano; - Lei de Zoneamento 9800/2000 – compromisso ambiental e metropolitano; - Lei 11.266/04 - Adequação Plano Diretor ao Estatuto da Cidade – sustentabilidade e participação popular; - Planos Regionais e Setoriais – monitoração do desenvolvimento urbano; - Projetos para requalificação da Área Central. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2000 - 1.587.315 hab.; Tx. crescimento - 1,86% - 2010 - 1.751.907 hab.; Tx. crescimento - 1,36% - 2015 - 1.879.356 hab.; Tx. crescimento - 0,8% - Pirâmide etária: estreitamento da base (diminuição da população jovem e aumento dos idosos); - Maior participação: população de 25 a 29 anos; - Idade mediana: 29 anos (2000) e 33 anos (2010); - Bairro mais populoso: Cidade Industrial de Curitiba; - Maior ocupação da cidade: sentido sul; - Consolidação das áreas periféricas e subperiferização; - Programas públicos para habitação de interesse social: ocupação dos vazios urbanos.
2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Obras para revitalização da Área Central; - Ampliação da rede de equipamentos esportivos para a população jovem e idosa; - Inauguração do Hospital do Idoso; - 2015 – Revisão do Plano Diretor, Lei 14.771/2015: ajustes mobilidade urbana, macrozoneamento mudanças climáticas. 	

Fonte: a autora, 2018.

O próximo subcapítulo apresenta uma pesquisa sobre a legislação urbanística de Curitiba para a identificação de como as faixas etárias foram consideradas pelo processo de planejamento urbano, no âmbito do discurso, dentro do recorte temporal de 1970-2015.

3.3.3 Análise da legislação urbanística de Curitiba

Este item apresenta uma análise documental da legislação urbanística de Curitiba, formuladas e aprovadas dentro do recorte temporal proposto, para a identificação de como a cidade considerou, no âmbito do discurso, a questão das faixas etárias em seu planejamento. Essa pesquisa tem como objetivo complementar a contextualização de Curitiba, abordada no item anterior, e das entrevistas, que serão exploradas no item subsequente. No Quadro 6 está representada a legislação urbanística analisada.

Quadro 6 – Documentos selecionados e respectivas leis aprovadas

Documento	Leis
Zoneamento e Uso do Solo	Lei 9.800 / 2000
Código de Posturas	Lei 11.095 / 2004
Planos Diretores	Lei 2.828 / 1966
	Lei 11.266 / 2004
	Lei 14.771 / 2015

Fonte: a autora, 2018, a partir do site oficial da Prefeitura Municipal de Curitiba, acesso em 2016.

O uso da legislação urbanística para o entendimento da temática dessa pesquisa justifica-se por compreenderem marcos de mudanças para o cenário urbano e representarem desejos e descrenças da sociedade em relação à cidade (ULTRAMARI; SILVA, 2017).

Em seguida, foram relacionadas palavras-chaves pertinentes à temática desta dissertação e que são recorrentes nos textos e documentos oficiais, tanto da gestão quanto da academia, relacionados a cidades. Foram desconsideradas aquelas sem

valor conceitual e ponderados possíveis sinônimos para que se garantisse maior adequação da análise.

Assim, as palavras-chave resultantes foram: criança, infantil, jovem/ jovens/ juvenil/ juventude, adolescente, adulto e idoso. Novamente, ressalta-se que não houve um limite para o número de palavras-chave a serem buscadas, observando-se que a escolha das mesmas é validada pelo fato de terem sido encontradas nos textos examinados.

Foram então realizadas buscas nos textos das leis selecionadas, que resultou em um conjunto de 48 expressões evidenciadas, conforme demonstrado na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Leis dos documentos selecionados e palavras-chave pesquisadas

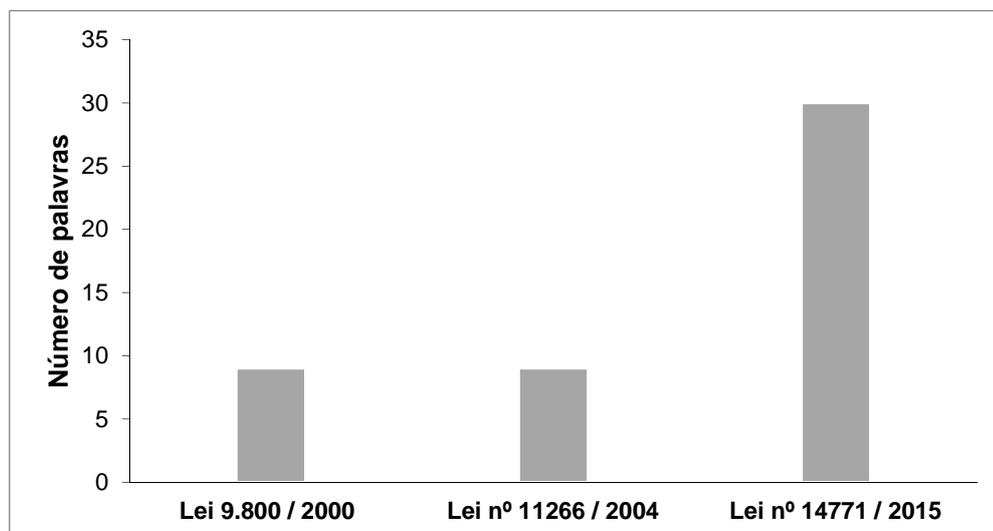
Palavras-chave	Lei 2828 / 1966	Lei 9.800 / 2000	Lei 11095 / 2004	Lei 11266 / 2004	Lei 14771 / 2015	Total
Criança	0	2	0	2	5	9
Infantil	0	1	0	0	1	2
Jovem	0	1	0	1	8	10
Adolescente	0	2	0	2	4	8
Adulto	0	1	0	1	3	5
Idoso	0	2	0	3	6	11
Total	0	9	0	9	30	48

Fonte: a autora, 2018, a partir da legislação urbanística de Curitiba pesquisada.

A organização dessa tabela considerou o ano da promulgação de cada lei, com a indicação da mais antiga, à esquerda, até a mais recente, à direita.

Verifica-se que, enquanto nas Leis 9.800/2000 e 11.266/2004 foram encontradas 9 palavras-chave, a Lei 14.771/2015 apresenta 30 expressões relacionadas a todas as faixas etárias. No Gráfico 7 estão relacionadas as quantidades de palavras-chave pertinentes ao tema do recorte etário destacadas nas Leis selecionadas. Foram então suprimidas da análise as Leis 2.828/1966 e 11.095/2004 por não apresentarem números representativos.

Gráfico 7 – Número de palavras-chave encontradas nos textos das leis



Fonte: a autora, 2018, a partir da Legislação urbanística de Curitiba selecionada.

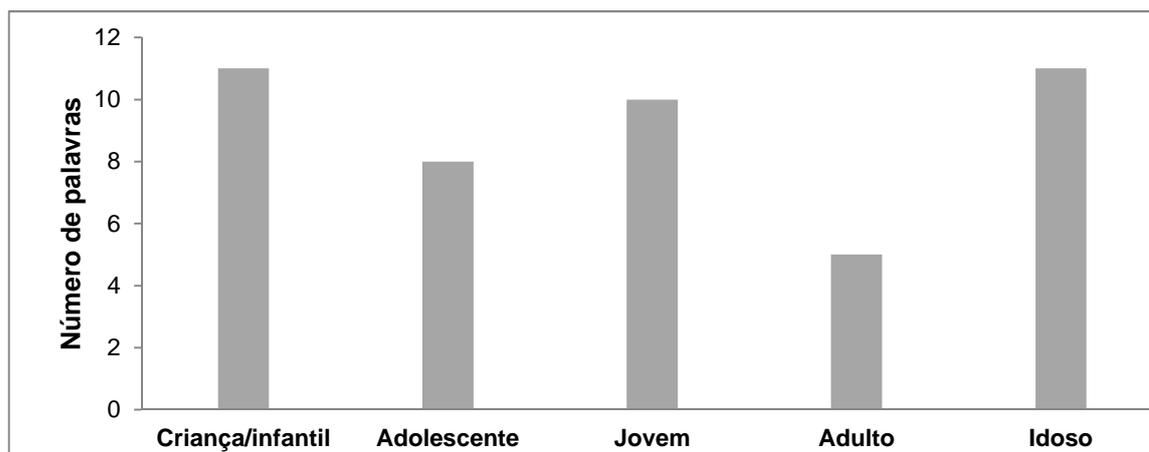
Esse resultado confirma a preocupação crescente do planejamento urbano com relação às faixas etárias e sugere que atualmente existe uma maior consideração com a heterogeneidade da população, sendo observadas suas características e necessidades específicas. Por outro lado, o resultado nulo encontrado na Lei 2.828/1966, sugere uma possível consideração da população de forma homogênea.

Observa-se também o aumento do número da expressão "idoso" nas leis mais atuais em comparação às mais antigas, o que sugere uma maior preocupação com o envelhecimento da população.

Ressalta-se que o número de nove expressões encontradas na Lei 11.266/2004, que se refere à revisão do Plano Diretor, representa um número menor do que o esperado. Essa legislação indica preocupações com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana por meio da promoção da qualidade de vida e do ambiente. Demonstra também interesse nas questões de inclusão social e redução das desigualdades por meio da oportunidade de acesso aos bens, serviços e políticas sociais, trabalho e renda a todos os munícipes.

O Gráfico 8 representa o total de cada palavra-chave encontrada na Legislação urbanística pesquisada.

Gráfico 8 – Quantidade de palavras-chave encontradas nas Legislações Urbanísticas pesquisadas



Fonte: a autora, 2018, a partir da Legislação urbanística de Curitiba selecionada.

Destaca-se que esses resultados foram influenciados em grande medida pela quantidade considerável de expressões encontradas na última revisão do Plano Diretor (Lei 14.771/2015). Observa-se ainda que foram encontradas as expressões “idoso” e “criança/ infantil” na mesma proporção, indício de que estão sendo priorizadas políticas públicas para os grupos mais vulneráveis da população de forma similar, em busca de uma cidade mais justa e inclusiva. Esses números refletem também o atendimento à Constituição de 1988, e às legislações específicas desses grupos etários.

A quantidade significativa da expressão “jovem” nos documentos aponta para uma possível assimilação sobre a significativa participação dessa faixa etária na população de Curitiba. Segundo o IBGE (2010), esse grupo etário, que tem de 15 a 29 anos, representa 32,7% do total de curitibanos.

Posteriormente a essa investigação, dedicou-se à leitura dos textos dessas leis urbanísticas selecionadas para a identificação de temas dos títulos, capítulos, seções e subseção em que as palavras-chave foram encontradas. Esses resultados estão representados na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Temas dos títulos, capítulos, seções e subseções dos documentos pesquisados e a quantidade de palavras-chave encontradas

Temas	Lei 9.800 / 2000	Lei 11266 / 2004	Lei 14771 / 2015
Política social e econômica	9	8	27
Política urbanístico-ambiental	0	1	0
Política urbana	0	0	3
Total de palavras-chave encontradas	9	9	30

Fonte: a autora, 2018, a partir das leis dos últimos Planos Diretores aprovados das cidades selecionadas.

Observa-se que as palavras-chave se concentram nos títulos relacionados às políticas sociais e econômicas que se referem às questões de educação, esporte e lazer, saúde e assistência social.

Esse resultado corrobora com a pesquisa realizada nos últimos planos diretores aprovados nas dez maiores cidades brasileiras (IBGE, 2010a) – desenvolvida no Subcapítulo 3.1 dessa pesquisa – e confirma a tendência da priorização das políticas públicas relacionadas às faixas etárias e às questões sociais. Conforme descrevem Ultramari e Silva (2017, p. 4):

Nesta retrospectiva histórica da gestão urbana brasileira iniciada nos anos 1960, a despeito de permanências e retrocessos, há um longo caminho que se impõem pelo tecnicismo, avança para um cenário de entendimento multidisciplinar e de valorização da questão social.

Dessa forma, ressalta-se o atendimento aos direitos sociais preconizados pela Constituição de 1988, bem como às legislações específicas relacionadas a faixas etárias, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso.

Em contrapartida, não foram encontradas nos títulos palavras que relacionassem as faixas etárias com o espaço público; esse resultado sugere uma desconsideração das necessidades e características específicas de cada estrato etário, o que pode resultar na falta de interação entre os indivíduos e o ambiente, ou na falta de apropriação e satisfação dos cidadãos em relação à cidade e à vida pública.

No âmbito do discurso, essa pesquisa da legislação urbanística de Curitiba teve como objetivo identificar como os estratos etários foram considerados no seu planejamento urbano. No âmbito prático, a ser apresentado no próximo subitem, os questionamentos abrangeram a aplicação de entrevistas com alguns dos profissionais vinculados ao tema desta investigação.

3.3.4 Os estratos demográficos etários na prática do planejamento urbano de Curitiba

Este item apresenta uma pesquisa realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com dois grupos de profissionais que atuaram pelo menos durante

vinte anos na prática ou no ensino do planejamento urbano em Curitiba, dentro do recorte temporal de 1970 a 2015.

O primeiro grupo é constituído de servidores e gestores públicos da Prefeitura Municipal de Curitiba, pertencentes às secretarias envolvidas em programas e projetos relacionados a diversos temas urbanos e com experiência intersetorial dentro da instituição.

Foram entrevistados: 1) economista Alberto Paranhos, servidor público do IPPUC de 1973 a 1983 e de 1989 a 1993, com atuação na área da Supervisão de Informações; 2) a arquiteta Maria Lúcia Rodrigues, servidora pública da Secretaria Municipal do Meio-Ambiente (SMMA) desde 1980 até 2015, com atuação no Departamento de Parques e Praças e como Secretária do Meio-Ambiente; 3) o arquiteto Ricardo Antônio de Almeida Bindo, servidor público do IPPUC desde 1985 até os dias atuais, com atuação como Supervisor de Planejamento e Coordenador do Uso do Solo; 4) o arquiteto Mauro José Magnabosco, servidor público do IPPUC de 1982 até o momento atual, com atuação na Coordenação de Projetos Urbanos e presidente do IPPUC de 1994 – 1996; e 5) o administrador Oscar Ricardo Macedo Schmeiske, servidor público do IPPUC de 1983 a 1985, e de 1997 até os dias atuais, com atuação na Supervisão de Informações.

No Quadro 7 estão relacionados os servidores públicos entrevistados e a respectiva forma como serão referenciados ao longo da discussão.

Quadro 7 – Servidores Públicos entrevistados e suas referências no texto

SERVIDORES PÚBLICOS		
Nome	Referência no texto	Data da entrevista
Alberto Paranhos	Entrevistado 1	29/10/2017
Maria Lúcia Rodrigues	Entrevistada 2	25/10/2017
Mauro José Magnabosco	Entrevistado 3	29/10/2017
Oscar Ricardo Macedo Schmeiske	Entrevistado 4	15/12/2017
Ricardo Antônio de Almeida Bindo	Entrevistado 5	19/10/2017

Fonte: a autora, 2018.

O segundo grupo é constituído por professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), envolvidos com disciplinas relacionadas ao planejamento urbano ou a projetos com intervenções urbanas.

Foram entrevistados: a) Dr. Carlos Hardt, arquiteto e urbanista, professor da PUCPR desde 1979 até os dias atuais, com atuação na disciplina de Urbanismo, Projetos Arquitetônicos e Paisagismo; b) Ma. Gilda Amaral Cassilha, arquiteta e urbanista, professora da PUCPR desde 1996 até os dias atuais, com atuação na disciplina de Planejamento Urbano; c) Dra. Letícia Peret Antunes Hardt, arquiteta e urbanista, professora da UFPR de 1986 até 2006, e da PUCPR de 1981 até os dias, com atuação nas disciplinas de Planejamento Urbano e Paisagismo; d) Dra. Maria Luíza Marques Dias, arquiteta e urbanista, professora da UFPR desde 1980 até 2017, com atuação na disciplina de Planejamento Urbano; e e) Dra. Sylvia Ramos Leitão, arquiteta e urbanista, professora da PUCPR desde 1998 até os dias atuais, com atuação na disciplina de Planejamento Urbano e Desenho Urbano.

No Quadro 8 estão relacionados os professores universitários entrevistados e a respectiva forma como serão referenciados ao longo da discussão.

Quadro 8 – Professores Universitários entrevistados e suas referências no texto

PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS		
Nome	Referência no texto	Data da entrevista
Carlos Hardt	Entrevistado A	26/09/2017
Gilda Amaral Cassilha	Entrevistada B	24/10/2017
Letícia Peret Antunes Hardt	Entrevistada C	17/10/2017
Maria Luíza Marques Dias	Entrevistada D	29/10/2017
Sylvia Ramos Leitão	Entrevistada E	24/10/2017

Fonte: a autora, 2018.

Para ambos os grupos de profissionais selecionados foram aplicadas as seis perguntas descritas a seguir:

1. Quais as influências das transformações populacionais no planejamento urbano de Curitiba?
2. Você reconhece algum período no planejamento urbano de Curitiba, no recorte temporal de 1970-2015, onde a faixa etária foi considerada como referência importante? Em que setores? Por que houve essa consideração?
3. Houve alguma alteração em relação à consideração das faixas etárias no Planejamento Urbano de Curitiba ao longo do tempo? Em sua opinião, qual foi o motivo?
4. Você percebe alguma influência da consideração das faixas etárias na transformação do espaço urbano da cidade de Curitiba?

5. Houve alguma diferença em relação à consideração das faixas etárias, no recorte temporal estudado, na sua atuação profissional (nos projetos propostos em sala de aula, no caso dos professores; no desenvolvimento de projetos públicos e planos diretores, no caso dos gestores)?
6. Existiu alguma divergência entre o discurso e a prática?

A partir da comparação das respostas obtidas nas entrevistas em relação ao **primeiro questionamento**, que se refere às influências das transformações populacionais no planejamento urbano de Curitiba, nota-se que os entrevistados mencionaram três fenômenos: o crescimento populacional, as migrações internas e a mudança da estrutura etária.

Em relação ao crescimento populacional os entrevistados destacaram as décadas de 1960 e 1970 como a época com maiores impactos decorrentes desses fenômenos, resultando inclusive na contratação do Plano Diretor de 1966.

O Entrevistado 4, contudo, destaca que o Plano não estava preparado para a o grande movimento de migração interna, que ocorreu logo após sua aprovação, de meados da década de 1970 até meados de 1980: “As mudanças na agricultura, nos Estados do Paraná e de Santa Catarina, decorrentes de fortes geadas e da mecanização, resultaram no movimento de muitas pessoas do campo para a cidade em busca de empregos, que originou o fenômeno da periferização. O Plano de 66 não tinha sido desenvolvido para esse cenário, uma ocupação diferente do que havia sido previsto”.

O mesmo entrevistado afirma que o fato de já haver um Plano Diretor desenvolvido e em processo de implantação, contribuiu para mitigar os impactos dessa rápida urbanização.

Dentro desse contexto, a Entrevistada B aponta a criação de novos bairros na região sul da cidade, como o Sítio Cercado e o Bairro Novo, e a expansão em direção às cidades metropolitanas, que alteraram as dinâmicas e usos do espaço urbano de Curitiba, com demandas de infraestrutura e equipamentos que o poder público não conseguia atender.

A Entrevistada D destaca o início da descentralização na década de 1970, como consequência desse crescimento populacional e da expansão urbana: “Com o crescimento populacional existe a expansão da cidade e esses bairros mais afastados começam a criar vida própria, independente do centro. Surgem novos

bairros, novos conjuntos para atender essa demanda. Ocorre uma modificação da morfologia urbana, resultado da criação e expansão urbana”.

Quanto às migrações internas das décadas de 1970 e 1980, a Entrevistada B ressalta o impacto cultural da vinda da população rural para Curitiba, que introduz seus hábitos e costumes. Nessa época, a cidade se assemelhava a uma província, com a identidade curitibana marcada pelas famílias tradicionais estabelecidas na área central da cidade. A ocupação dos bairros periféricos pelos migrantes resultou na criação de guetos: bairros mais antigos, tradicionais e centrais *versus* bairros mais novos e periféricos.

Outro ponto destacado pelos entrevistados foi a criação da CIC com o objetivo da geração de empregos para essa população que chegava à cidade. Com isso, são implantados os primeiros grandes conjuntos habitacionais de Curitiba nessa região sul da cidade, para proporcionar moradia próxima ao trabalho.

Com relação às mudanças da estrutura etária da população, todos os entrevistados percebem sua influência sobre o planejamento e o espaço urbano, com o surgimento de novas demandas e necessidades a serem atendidas, tanto em relação ao zoneamento, no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, quanto em termos do uso dos espaços públicos e privados. Nesse sentido, para o Entrevistado A, existe “[...] uma mudança muito grande do estrato etário da população que vivencia a cidade. Vinte ou trinta anos atrás percebia-se uma grande quantidade de crianças e jovens e, atualmente, notam-se pessoas com mais idade utilizando os espaços públicos da cidade”.

Com relação à **segunda questão**, que se refere ao reconhecimento de algum período entre 1970 e 2015, onde a faixa etária foi considerada como referência importante, a maioria dos entrevistados reconhece que a prioridade do planejamento urbano esteve voltada aos grupos etários de crianças e jovens durante as décadas de 1970 e 1980, e que atualmente existe uma maior consideração em relação aos idosos. Alguns entrevistados afirmaram que essa questão podia ser percebida devido à grande quantidade de escolas e equipamentos para as crianças e jovens implantados nos espaços públicos nas décadas de 1970 e 1980. A Entrevistada C aponta que “nos espaços públicos, preferencialmente nas praças, as faixas etárias mais privilegiadas foram as de menos idade, tendo em vista a grande quantidade de *playgrounds*, canchas e áreas de estar. Era um projeto ‘carimbo’ e quase que infalível, adaptado para a situação de cada terreno”.

A mesma entrevistada ainda observa que, por outro lado, não se buscava uma heterogeneidade etária nos espaços públicos. Tal fato, aliado à falta de segurança e de manutenção, foram fatores que contribuíram para o esvaziamento dessas áreas.

A Entrevistada E tem uma opinião divergente sobre essa questão, quando cita o foco no lazer nesse período, que resultou na implantação de vários parques, com o foco em todas as faixas etárias: “É o espaço mais democrático, para todas as idades e faixas econômicas. O parque também contribuiu para o sentimento de pertencimento do curitibano e é uma proposta para a convivência intergeracional”.

Vários entrevistados destacaram a atividade de pintura e o bondinho na Rua XV de Novembro, e o enfoque nos programas de educação ambiental para a população infantil. O “Lixo que não é lixo” é um exemplo representativo dos programas e políticas públicas bem-sucedidas voltadas às crianças nesse período que contribuíram para reforçar a identidade e a apropriação da cidade. A Entrevistada D ressalta que, dessa forma, devolveu-se a cidade para o cidadão a partir da criança.

Dentro desse contexto, o Entrevistado 3 aponta que a década de 1990 foi um período que houve a preocupação com a apropriação da cidade pelas crianças; ele aponta a elaboração de uma série de livros didáticos, destinados aos alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental (que atualmente correspondem ao 1º e 5º ano do Ensino Básico) das escolas públicas municipais. Os “Lições Curitibanas”¹ tinham, entre seus objetivos, o ensinamento da leitura, da escrita e dos cálculos, por meio de elementos urbanos, para o conhecimento sobre a cidade. Outro projeto destacado pelo entrevistado é o Bosque Alemão, inaugurado em 1996, que dispunha de uma trilha em que foram inseridos totens com trechos da história de “João e Maria”. A proposta era a criação de um espaço público atrativo e a transformação da área verde em uma ação didática.

O Entrevistado 4 observa que não houve interesse do poder público na continuidade dessas políticas, o que resultou na falta de identidade das novas gerações em relação à cidade – o que pode ser apontado como um dos motivos do grande índice atual de vandalismo: “Quem usava ônibus nas décadas de 70, 80 e 90

¹ “Lições Curitibanas”: a coleção didática destinada à rede municipal de ensino foi publicada pela Prefeitura municipal durante o mandato de Rafael Greca de Macedo (gestão 1993-1996).

não encontrava nada depredado ou riscado. Havia um cuidado com a cidade porque havia a apropriação”.

Ainda com relação à década de 1970, as Entrevistadas D e E percebem que houve também grandes intervenções urbanas destinadas para a população adulta: “No caso da implantação da CIC, houve a preocupação de empregos para a população economicamente ativa, e as estruturais para a implantação do transporte, que tinha como principal objetivo atender aos trabalhadores”.

Grande parte dos entrevistados destaca o início do recorte temporal dessa pesquisa como um período em que as faixas etárias foram consideradas uma referência importante. O Entrevistado 1 aponta que na década de 1970 o IPPUC deu início às análises relacionando dados demográficos com o planejamento urbano para a monitoração da cidade. Foram realizados estudos populacionais e das pirâmides etárias como suporte preferencial para as áreas de educação, saúde e assistência social.

Servidora pública da Secretaria Municipal do Meio-Ambiente e que sempre esteve envolvida em projetos para os parques e as praças, a Entrevistada 2 delibera que sempre houve uma preocupação com as faixas etárias. Ela ressalta que, para a implantação desses espaços públicos e dos equipamentos, eram considerados dados demográficos fornecidos pelo IPPUC e pesquisas de campo. Destaca, ainda, a importância dessa visão empírica para a identificação das mudanças da população que são muito rápidas: “No começo havia uma grande consideração da criança com a implantação de muitos *playgrounds*. Depois o adolescente com a reivindicação das canchas de futebol de areia. Em seguida vieram as demandas dos adultos para quadras polivalentes, inclusive com equipes formadas, e recentemente notam-se as pessoas com mais idade, ativas e com energia para a prática de esportes, para as quais foram destinadas as Academias ao Ar Livre”. A Entrevistada B concorda com essa afirmação e ressalta a importância de se atrair a população com mais idade – que está envelhecendo com mais saúde e expectativa de vida – para o espaço público.

Para o Entrevistado 4, a preocupação com o idoso é fundamental tendo em vista o envelhecimento populacional. Ele ressalta, todavia, que as políticas públicas voltadas para essa faixa etária são paliativas e não podem substituir aquelas voltadas para as crianças, que são as que permanecem e que dão resultados à

cidade. Ele ainda comenta que muito do que o idoso se torna deriva da criança que ele foi no passado.

Quanto ao **terceiro questionamento**, referente à percepção e os motivos da alteração da consideração das faixas etárias no Planejamento Urbano de Curitiba no recorte temporal de 1970 a 2015, a maioria dos entrevistados, tanto os servidores públicos quanto os professores, apontam uma mudança do enfoque da criança para o idoso devido ao envelhecimento populacional.

Para a Entrevistada 2, houve uma consideração da transformação da composição etária da população que refletiu na diversificação dos equipamentos para o atendimento a todos os públicos. No começo, eram nos espaços públicos e os equipamentos para as crianças, que também se alteraram ao longo do tempo; houve a diversificação dos projetos e dos materiais, e também a adaptação recente dos mesmos à legislação de segurança específica. A Entrevistada D, professora da UFPR, discorda dessa afirmação e observa que, de um modo geral, não houve a busca por um desenho diferenciado ou mais atrativo para os parques infantis ao longo do recorte temporal da pesquisa; ela aponta que a implantação de equipamentos pré-fabricados, com um desenho padronizado, já se estende a algumas décadas. A entrevistada também ressalta a falta de investimentos em equipamentos e espaços públicos destinados para todas as faixas etárias, que resultou na sua falta de atratividade e no seu abandono.

As mudanças culturais e de renda da população são indicadas pela Entrevistada C como fatores que alteraram o contexto de cada grupo etário ao longo do tempo, e que devem ser observados pelo planejamento urbano: “Existe uma diferença na implantação de equipamentos e de espaços públicos conforme a situação econômica da população. Deve-se considerar que em bairros mais nobres, as crianças não vão ao espaço público porque elas têm dentro do seu terreno algo muito melhor do que está sendo oferecido. Por outro lado, nos bairros mais pobres, você está oferecendo algo que elas não têm em suas casas e, portanto, existe uma maior frequência no espaço público”.

Corroborando com essa visão a Entrevistada E, que complementa o debate citando a periferia de Curitiba. Para ela, onde as crianças estão em situação socioeconômica menos favorecida, existe uma maior frequência no uso do espaço público, enquanto que a população infantil mais privilegiada tende a permanecer em suas casas ou em condomínios fechados. Ainda dentro desse contexto, essa

entrevistada observa que o enfoque do planejamento urbano em relação às faixas etárias seria totalmente remodelado se forem consideradas as condições socioeconômicas. As necessidades e demandas de uma criança ou de idoso com uma condição econômica desfavorável se referem às necessidades básicas, enquanto que as faixas etárias mais privilegiadas demandam ações mais qualitativas.

Dessa forma, a Entrevistada C complementa ao afirmar que as regiões mais carentes deveriam ser as mais priorizadas, principalmente em relação à qualidade dos equipamentos, para que essa população seja valorizada. Ela ressalta, contudo, que não percebe tal consideração em relação a nenhuma faixa etária em Curitiba durante o recorte temporal examinado.

Em relação à implantação de parques e praças, a Entrevistada 2 aponta que para os espaços públicos mais antigos, houve um planejamento que posteriormente era adaptado às áreas públicas disponíveis. As instalações dos equipamentos nesses espaços, de acordo com as faixas etárias, eram determinadas por uma pesquisa empírica dos profissionais responsáveis pelos projetos, ou por demandas políticas e da população. A entrevistada observa que, atualmente, as demandas da comunidade se sobrepõem às políticas.

O Entrevistado 1 confirma o envolvimento da comunidade na decisão da implantação dos espaços e equipamentos públicos nas décadas de 1970 e 1980, mas ressalta que também eram realizadas pesquisas demográficas. “Quando havia a intenção de implantação de uma área pública, como um parque ou uma praça, antes o IPPUC fazia pesquisas quantitativa, por meio da análise de dados demográficos, e qualitativa, com perguntas aos moradores do entorno sobre o que desejavam para o espaço”.

Observa-se que há um entendimento convergente dos servidores públicos e dos professores entrevistados em relação à ampliação do atendimento a todas as faixas etárias ao longo do período estudado. O Entrevistado 5 ressalta que essa maior consideração é resultado do atendimento à Constituição de 1988, bem como às legislações específicas, como o Estatuto da Criança e do Idoso.

Quanto ao **quarto questionamento**, que se refere à percepção de alguma influência da consideração das faixas etárias na transformação do espaço urbano de Curitiba, grande parte dos entrevistados percebe que, devido ao enfoque dado à população infantil nas décadas de 1970 e 1980, inclusive com intervenções urbanas,

as crianças estavam mais presentes no espaço público, diferentemente do que se observa atualmente.

O Entrevistado 5 afirma que alguns fatores contribuíram para essa mudança, como a falta de manutenção dos equipamentos, a falta de segurança e as mudanças de hábito da população. A Entrevistada 2 também salienta que “na década de 1970 havia uma consideração maior pela criança porque os idosos não praticavam esporte, os adultos só trabalhavam [...]. Hoje as pessoas têm o hábito do esporte. Por outro lado, hoje a criança está dentro de casa, ocupando-se do computador. Infelizmente, porque essa sempre foi uma diretriz e um diferencial do planejamento urbano de Curitiba, sempre proporcionar convivência, poder estar no espaço público para poder se apropriar, não só da praça, mas de tudo. A gestão do Jaime Lerner teve influência nesse sentido. Hoje, infelizmente, a falta de segurança alterou tudo”.

Para o Entrevistado 5 e a Entrevistada 2, a falta de segurança urbana resultou no planejamento dos espaços públicos fechados, ou minimamente controlados, entre o final de 1990 e início dos anos 2000; citam-se as Ruas da Cidadania, os Portais do Futuro e os Centros de Convivência. “A falta de segurança prejudicou mais os pequenos equipamentos, principalmente na periferia. Os grandes equipamentos, como os parques, são bastante utilizados pela população, daí a questão de segurança é minimizada”.

Com relação às mudanças de hábito da população, a Entrevistada E percebe que atualmente a preocupação com a qualidade de vida e saúde tem influenciado grupos de adultos e jovens a realizarem caminhadas, corridas e a utilizarem mais a bicicleta para lazer e transporte. Essas mudanças de hábitos têm resultado em intervenções do poder público com a consideração de infraestruturas para o atendimento dessas práticas e, com isso, nota-se também uma maior apropriação da cidade pela população.

A Entrevistada E também observa que em Curitiba as faixas etárias foram bastante consideradas nas áreas sociais referentes à saúde, educação e assistência; para ela, a maioria das intervenções no espaço público que consideram a questão etária está relacionada ao esporte e ao lazer. Dentro desse contexto, mencionam-se os espaços públicos para shows e eventos, como a Pedreira Paulo Leminski inaugurada em 1990, voltada a jovens e adultos.

A mesma entrevistada percebe que alguns espaços públicos são transformados a partir de intervenções planejadas para faixas etárias, o que resulta

na apropriação por parte população, como foi o caso da Rua XV de Novembro com as crianças e suas famílias. Também ocorrem projetos a partir de ocupações espontâneas, como foi o caso da Praça Espanha e os grupos de jovens, que resultou em uma intervenção do poder público nessa área.

Quanto ao **quinto questionamento**, referente às diferenças em relação à consideração das faixas etárias na atuação profissional dos entrevistados, observou-se que grande parte dos professores ressalta que a heterogeneidade da população em relação às faixas etárias é muito mais considerada atualmente do que na década de 1970.

O Entrevistado A observa que, a partir de meados da década de 1980, iniciou-se uma diferenciação das preocupações relacionadas às faixas etárias nos projetos dentro da universidade. Ele comenta que “nos projetos de paisagismo de espaços públicos, como praças e parques, os alunos eram orientados a considerarem tratamentos diferenciados para as crianças, jovens, adultos e idosos. A distribuição dessas demandas só aumentou com o tempo, e hoje o foco dos projetos sempre é o usuário”.

Dentro desse contexto, o entrevistado A também salienta que sempre estimulou os alunos a buscarem integração geracional em seus projetos; sendo que atualmente, devido à mudança da pirâmide etária e à demanda pelo uso do espaço público, existe um enfoque muito maior no idoso. A Entrevistada D concorda e complementa que “[...] nos dias atuais, na academia, a cidade é muito mais discutida como um fenômeno social, do que como um conjunto físico, e que por conta disso existe uma maior consideração da heterogeneidade da população”.

A Entrevistada E, professora da PUCPR, ressalta que na disciplina de Planejamento Urbano, voltada para o desenvolvimento de Planos Diretores, sempre houve uma consideração da composição etária da população envolvida no estudo. Entretanto, destaca a importância da associação dessa questão à condição socioeconômica dos grupos, ação que resulta em necessidades e demandas totalmente diferenciadas. A mesma entrevistada observa que, com a ampliação do currículo e o surgimento da disciplina de desenho urbano, houve a priorização do trabalho em uma menor escala. Conseqüentemente a consideração das faixas etárias tornou-se mais evidente no desenvolvimento de projetos relacionados ao espaço público.

Dentro desse contexto, a maioria dos professores aponta o aumento da relevância da questão da acessibilidade, tanto em relação a edifícios quanto em relação aos espaços públicos; essa é uma consequência tanto do envelhecimento da população, que visa tanto o atendimento dos idosos, quanto das pessoas portadoras de deficiência – e evidencia as necessidades diversas que refletem uma população também diversificada. A maioria dos servidores públicos entrevistados também é adepta dessa percepção, e complementam a questão do atendimento da acessibilidade devido à exigência da legislação.

O Entrevistado 4 observa que, no contexto do planejamento urbano, o envelhecimento populacional tem sido considerado como ameaça, como uma informação de crise e que deveria haver também a percepção das transformações positivas e das contribuições que a experiência e a maturidade desse grupo etário podem proporcionar.

Ao longo de sua trajetória profissional, a Entrevistada 2 percebe mudanças em relação aos equipamentos destinados às crianças: “Começou com o trio, trepa-trepa, escorregador e balança, e na sequência veio o robô na Praça Osório, o jogo de xadrez na Praça Generoso Marques e os brinquedos em tronco. Esse último foi resultado do reaproveitamento da retirada do posteamento viário em eucalipto. Normalmente eram projetos padronizados, adaptados às condições de cada terreno”.

A Entrevistada 2 ainda aponta que a limitação de custo inviabilizou a criação de equipamentos diferenciados e que os modelos padronizados foram alterados ou até retirados devido às exigências da legislação específica referente à segurança desses equipamentos. Atualmente, ela ressalta, o desenvolvimento de equipamentos diferenciados e que consideram crianças com deficiências, o que denota uma preocupação ainda maior com a diversidade populacional.

Por fim, em relação ao **último questionamento** acerca da percepção de divergências entre o discurso e a prática referente à consideração das faixas etárias no planejamento urbano, a maioria dos servidores observa que a falta de recurso inviabiliza a implantação do que foi planejado.

Quanto a esse cenário, a Entrevistada 2 destaca um descompasso entre os estudos elaborados para a distribuição ideal dos equipamentos públicos na cidade conforme análise de dados demográficos, e a efetiva implantação dos mesmos. Ela ainda observa que muitas vezes o poder público não possui recursos necessários

para a aquisição dessas áreas apontadas nos diagnósticos, isso resulta na implantação de equipamentos em qualquer área pública disponível.

A Entrevistada D e a Entrevistada 2 concordam com essa afirmação e complementam que o atendimento às demandas políticas e da comunidade também interferem nessa distribuição planejada, o que provoca o distanciamento entre o discurso e a prática. Por outro lado, a Entrevistada D afirma perceber, nos dias de hoje, a prática mais próxima do discurso devido à obrigatoriedade do atendimento à legislação.

Para o Entrevistado 4, a exigência legal da revisão do Plano Diretor a cada dez anos, muitas vezes, impossibilita a implantação de suas propostas, conforme ele descreve: “Em Curitiba, quando está finalizada a revisão do Plano Diretor, a elaboração dos Planos Regionais e Setoriais, já se passaram quase dez anos, sem o tempo necessário para a concretização de suas propostas. Seria melhor um acompanhamento contínuo do que grandes eventos a cada dez anos”.

A instabilidade brasileira das dinâmicas demográficas é apontada pela Entrevistada D como um fator que também pode distanciar o discurso da prática, na medida em que a composição etária da população tem se alterado rapidamente ao longo das últimas décadas, as propostas se tornam obsoletas em um curto espaço de tempo.

3.4 CONCLUSÃO DO ESTUDO DE CASO

O Capítulo 3 abordou o Estudo de Caso da cidade de Curitiba em relação ao tema desta dissertação, no recorte temporal adotado de 1970 até 2015. Iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica, com enfoque na relação entre o planejamento urbano e as dinâmicas demográficas, para posteriormente identificar como os estratos etários foram considerados pelo planejamento urbano, no discurso e na prática.

Ao longo do recorte temporal estudado, verificam-se transformações demográficas que impactaram no espaço urbano de Curitiba e resultaram em ações diferenciadas do planejamento e da gestão urbana com o aumento de

Primeiramente, de 1970 a 1990, um cenário demográfico com altas taxas de crescimento populacional e migrações internas do campo para a cidade, que resultou em uma rápida expansão e urbanização. Nota-se a influência direta da demografia sobre o planejamento urbano, que originou o desenvolvimento do Plano Diretor de 1966 e se revelou como um marco na história urbana de Curitiba.

Nessa fase, verifica-se o prodomínio da faixa etária infantil que resulta em uma preocupação do planejamento urbano no atendimento da demanda quantitativa relacionada à educação, saúde e alimentação. Entretanto, observam-se também iniciativas para a inserção da criança na cidade, por meio de intervenções urbanas com um caráter lúdico para a apropriação da cidade por essa faixa etária.

Dentro desse contexto, no final da década de 1980, destaca-se também a inserção da Educação Ambiental no currículo das escolas municipais, bem como o programa “Lixo que não é lixo”, com um apelo para a população infantil, que tinham como objetivo a criação do sentimento de identidade, pertencimento e participação. É importante ressaltar o papel educador e os efeitos desses programas para a apropriação da cidade pela população, especialmente pelas crianças.

O enfoque no transporte e a criação da Cidade Industrial de Curitiba, para a geração de empregos, nesse período, sugerem uma preocupação com a população economicamente ativa, representada principalmente pelos jovens e adultos.

No panorama nacional, observa-se que o processo demográfico de Curitiba, no período de 1970 a 1990, coincide com das outras cidades brasileiras. Contudo, enquanto o planejamento urbano no Brasil se caracterizava por planos tecnocráticos, distantes da realidade das cidades e com dificuldades para sua implantação, em Curitiba foi concebido e implantado um plano para o ordenamento de seu crescimento com uma concepção linear, que resultou em sua consolidação morfológica e funcional.

Destaca-se também a importância da proposta do Plano Diretor de 1966 para a monitoração do processo de planejamento urbano de Curitiba, que originou a criação de um Banco de Dados para o acompanhamento sistemático, dentre outras questões, do crescimento e da composição etária da população. A divisão de Curitiba em 75 bairros, no ano de 1975, e nas Regionais Administrativas, em 1986, contribuíram nesse sentido na medida em que permitiu a leitura de dados mais precisos por compartimento, que facilitou a identificação das necessidades de cada

grupo etário, tanto para o atendimento das demandas quantitativas, quanto para a elaboração de políticas públicas específicas.

O segundo período, representado na Figura 14 (p. 119), se inicia na década de 1990 e se estende até os dias atuais. Verifica-se a queda da taxa de crescimento populacional em Curitiba, que resulta na diminuição da proporção de jovem e o aumento do grupo etário com mais de 60 anos. É o início do envelhecimento da população. Entretanto, ainda é possível notar a demanda por equipamentos de educação e saúde para as faixas etárias mais jovens devido ao grande crescimento populacional das cidades vizinhas, que tem reflexos nas bordas do município de Curitiba.

Observa-se, na década de 1990, uma priorização da questão ambiental devido à rapidez e intensidade do processo de urbanização; tem-se, então, a implantação de vários bosques e parques, que deram origem à notoriedade de Curitiba como “Cidade Ecológica”. Nota-se que essa questão está em sintonia com a Gestão Ambiental adotada por outras cidades brasileiras nesse mesmo período. A implantação dos parques em Curitiba sugere também uma preocupação com a qualidade de vida da população e com a apropriação do espaço público por todas as faixas etárias.

No contexto contemporâneo, as cidades buscam criar espaços multifuncionais para diversas formas de interação humana, pensados para uma variedade de usos e pessoas, com o objetivo de garantir sua animação. Quanto maior o número de usuários e atividades, mais atrativo será o espaço público, o que o torna indicador da qualidade de vida dos habitantes de uma cidade.

A partir da década de 1990, nota-se a influência constitucional, em que heterogeneidade urbana passa a ser considerada. Os grupos desfavorecidos estimulam o surgimento de intervenções públicas em Curitiba, com grande apelo visual e novas tecnologias, além de propostas voltadas à equidade e sustentabilidade. Como exemplos, tem-se as Ruas da Cidadania, os Faróis do Saber, Piás, entre outros.

Ainda na década de 1990, observam-se alguns projetos voltados à população infantil com a preocupação da apropriação da cidade, como a elaboração dos livros didáticos “Lições Curitibanas” adotados pelas escolas públicas municipais, e o Bosque Alemão, com uma proposta de relacionar a didática com o espaço urbano. Verifica-se também uma preocupação com a faixa economicamente ativa,

constituída em sua grande maioria por jovens e adultos, em difícil situação socioeconômica, por meio da implantação de projetos oportunizando empregos ou escolas de ofícios.

O problema da falta de segurança nos espaços públicos, o surgimento dos *shopping centers*, a consolidação de algumas centralidades, e a instalação de indústrias na Região Metropolitana de Curitiba resultam na readequação sócio-funcional da cidade, onde algumas áreas perdem sua importância enquanto outras se tornam mais relevantes. É o caso do bairro Centro, com a popularização do seu comércio e dos serviços ofertados nessa região concomitantemente ao processo de diminuição do seu número de habitantes. Grande parte da população de todas as faixas etárias, que procuravam a área central para compras e lazer, passa a frequentar os empreendimentos comerciais fechados ou os novos parques implantados na cidade.

Por fim, o período de 2000 a 2015 é caracterizado pela redução da taxa de crescimento populacional originada pela diminuição do grupo etário infantil, o envelhecimento da população, e uma onda jovem. Esse quadro caracteriza o fenômeno do Bônus Demográfico que pode ser descrito como um período de oportunidades e de cautelas.

A redução da população jovem oportuniza melhores condições de educação, mas exige planejamento das ações presentes para garantir aos jovens o direito ao envelhecimento com dignidade. Deve haver a preocupação de investimentos em infraestruturas adequadas para os idosos, mas também a preparação para o aumento de gastos com saúde e seguridade social.

Dentro desse contexto, observa-se em Curitiba a implantação de equipamentos para práticas sócio-educativas, de esporte e lazer, considerando as particularidades das faixas etárias e dedicados ao aumento da qualidade de vida. Destacam-se a implantações das Academias ao Ar Livre, voltadas principalmente para a população de uma faixa etária mais elevada, e dos Portais do Futuro, destinados à população jovem. É realizado também investimento na infraestrutura de saúde, com a construção e inauguração do Hospital do Idoso, em 2012.

Se na década de 1970, Curitiba era caracterizada pela participação significativa da população infantil na composição etária de sua população, que resultou no atendimento quantitativo da demanda por equipamentos de educação e saúde, atualmente pode ser observada uma consideração da heterogeneidade

populacional e uma preocupação com a oferta de equipamentos com mais qualidade.

Entretanto, nota-se o desinteresse em programas e políticas públicas voltados à apropriação do espaço público, principalmente pelas crianças e jovens. Conforme apontado nas entrevistas, esse pode ser um dos motivos do grande índice de vandalismo da cidade de Curitiba atualmente.

Conforme também sugerido nas entrevistas, percebe-se que houve mudanças em relação à apropriação do espaço público, ao longo do recorte temporal estudado. Na década de 1970, observa-se um maior uso dos espaços, principalmente pelas crianças, e conseqüentemente pelas famílias, tendo como uma das influências, o planejamento urbano. No final da década de 1990, a falta de segurança das ruas, a implantação dos *shopping centers*, a mudança de hábitos e costumes afastou não só as crianças, como outros grupos etários da população. Atualmente observa-se um retorno da população ao espaço urbano, influenciado, talvez, por iniciativas do planejamento, com a promoção de eventos para os jovens ou a instalação de novos equipamentos para os idosos; é possível que isso resulte de novas motivações, hábitos e costumes, como manifestações políticas ou corridas de rua, ambas dominadas pela faixa etária de adultos.

Esse período também é marcado por duas revisões do Plano Diretor. A primeira em 2004, com a adequação ao Estatuto da Cidade, incorporação de instrumentos urbanístico e diretrizes para um desenvolvimento sustentável. Ressalta-se a estratégia de elaboração de Planos Setoriais e Regionais para maior controle e monitoração do Desenvolvimento Urbano. Nesse caso, mais uma vez são realizados diagnósticos de compartimentos urbanos, caracterizados pelas Regionais e seus bairros quanto a vários aspectos, entre eles o tamanho e características de sua população, para o embasamento das propostas de políticas públicas e a definição da localização e dos tipos de equipamentos a serem implantados. A segunda revisão do Plano Diretor ocorre em 2015, e suas propostas respeitam as diretrizes do crescimento linear proposto pelo Plano Diretor de 1966. Prevê-se, entretanto, a adequação do mesmo às transformações urbanas e às novas demandas, com ajustes relacionados à mobilidade urbana, macrozoneamento e mudanças climáticas.

Ao final desse período, verifica-se a ocupação principal na região sul da cidade, com a consolidação da ocupação periférica e metropolitana que avançam

para áreas cada vez mais distantes, com acessibilidade viária garantida para possibilitar os movimentos pendulares em direção ao polo.

Nas duas fases representadas na Figura 14, observa-se que na primeira Curitiba se distinguia das outras cidades brasileiras por sua atitude de implantação de seu Plano Diretor e por suas intervenções inovadoras. Além da preocupação com a conformação física, ambiental e territorial da cidade, havia um esforço adicional no sentido de projetar componentes de cunho estratégico à dinâmica urbana, com a preocupação da ocupação e apropriação da cidade pela população e com sua qualidade de vida.

É importante ressaltar que, nesse período, observou-se a consideração de alguns grupos etários com destaque para as crianças, na implantação de equipamentos ou nos programas com o objetivo da apropriação da cidade, e para jovens e adultos, com a implantação do transporte público ou na implantação da CIC para a geração de empregos. Entretanto, por meio da análise da legislação urbanística de Curitiba realizada no item 3.3.3 (p. 102), verifica-se que não se oferece um tratamento heterogêneo à população.

Não foi encontrada, ainda, nenhuma palavra-chave relacionada ao recorte etário na Lei 2.828/1966, o que sugere um descompasso entre o discurso e a prática, no sentido de terem sido realizadas muito mais ações do que havia sido planejado.

Em relação ao segundo período, na análise dos Planos Diretores de 2004 e 2015, foram encontradas mais expressões relacionadas à diferenciação etária, contudo não foram evidenciadas tantas ações do planejamento urbano voltadas para os grupos etários como no primeiro período. Nesses casos, percebe-se que foi planejado muito mais do que executado.

A partir do final do século XX, observa-se também que Curitiba segue as mesmas regras das outras cidades brasileiras, ditadas pela legislação. A diferença está no fato das outras cidades não terem a mesma história do planejamento urbano das décadas de 1970 e 1980 de Curitiba.

Dentro desse contexto, ressalta-se o enfoque na monitoração da cidade, a partir das diretrizes do Plano de 1966, com informações sobre várias questões da cidade de Curitiba. Em um primeiro momento, sistematizadas em um Banco de Dados, e posteriormente também espacializadas por meio do geoprocessamento. Verifica-se então a crescente busca pelo aprimoramento na obtenção, análise e

disseminação de informações referentes ao meio urbano e à população de Curitiba, com a consideração não apenas de sua dimensão, mas sua composição e diversidade, para possibilitar decisões mais conscientes e assertivas do planejamento e da gestão urbana.

Diante do exposto ressalta-se que as faixas etárias podem não ter sido consideradas diretamente, mas foram trabalhadas explicitamente no planejamento urbano de Curitiba, tendo em vista o seu longo processo de monitoração, compartimentação e mais recentemente no georeferenciamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como principal objetivo analisar a consideração de atributos etários como critério para o planejamento urbano. Em todos os momentos, houve a preocupação de se entender como tais atributos foram ou poderiam ser considerados por esse campo de conhecimento científico, e na prática da gestão pública.

Para tanto, abordou-se inicialmente, no referencial teórico, a relação entre o planejamento e a gestão urbana, bem como suas ações por meio de políticas públicas e de seus planos diretores. Em seguida, buscou-se compreender as ações do planejamento diante das transformações demográficas e etárias da população. Por fim, no Estudo de Caso, procurou-se identificar como foi abordada essa questão em Curitiba, no discurso e na prática, entre 1970 e 2015.

Em relação a como as cidades brasileiras foram planejadas diante das transformações demográficas e etárias da população ao longo do século XX e início do século XXI, observou-se, em um primeiro momento, altas taxas de crescimento populacional e rápida urbanização, que refletiram em uma preocupação do planejamento e da gestão urbana com o ordenamento do território e com o atendimento quantitativo para as necessidades básicas – principalmente voltadas à população infantil. Verifica-se a conquista para se estar na cidade e a influência direta da demografia sobre o planejamento urbano. Em um segundo momento, com a redução da taxa de crescimento e o envelhecimento da população, percebeu-se a busca por um atendimento mais qualitativo, entretanto com a obrigatoriedade do atendimento à legislação. O foco passa a ser a adaptação à vida urbana nas ações para a melhoria da qualidade de vida da população, apropriação do espaço urbano e projetos de requalificação de compartimentos da cidade para a atração de moradores. Percebe-se, então, uma influência do planejamento urbano sobre a demografia.

Diante do que foi estudado ao longo do recorte temporal adotado, observaram-se grandes transformações demográficas e etárias que vieram acompanhadas de mudanças no espaço urbano, com novos hábitos e valores que demandaram ações do planejamento e da gestão urbana. Verificou-se também, a pertinência do recorte etário na definição de políticas urbanas, de programas e de

equipamentos públicos, que consideraram as especificidades e necessidades de cada grupo etário com o objetivo do atendimento às necessidades básicas, melhoria de qualidade de vida ou apropriação do espaço público.

Nesse sentido, é importante ressaltar a contextualização geográfica e temporal dessas ações. Dentro do contexto geográfico, foi observada a relevância da disponibilidade de dados e informações para o monitoramento e reconhecimento da composição populacional e de suas necessidades, sobretudo pela espacialização dos dados por meio do geoprocessamento. Um diagnóstico da realidade das cidades é fundamental para acompanhamento e interpretação das dinâmicas urbanas, possibilitando decisões mais acertivas em relação aos objetivos traçados pela gestão administrativa. A compartimentação da cidade também influencia nesse sentido, é o caso da divisão por bairros e regionais que facilita o entendimento da microescala que é onde as faixas etárias aparecem.

Em relação ao contexto temporal, observa-se que o fenômeno urbano é mutável; aquilo que é relevante à uma época, por vezes deixa de ser importante à outra. Essa percepção resulta em alguns questionamentos: Será que algumas iniciativas de sucesso no passado, como alguns apontados no Estudo de Caso de Curitiba (como a pintura das crianças na Rua XV de Novembro, o bondinho etc.), teriam o mesmo impacto nos dias de hoje? Será que alcançariam a mesma visibilidade? Será que projetos de sucesso do passado não soariam inocentes hoje? Ou atingiriam o mesmo resultado? Seriam os dados demográficos, que atualmente estão amplamente disponíveis e espacializados, aplicados da mesma maneira, com os mesmos resultados?

Provavelmente não. No passado havia uma generalização da população, todos os grupos sociais eram considerados de forma homogênea. Eram os moradores urbanos. Atualmente, porém, existe mais de uma versão para um mesmo assunto; dentro da discussão sobre faixas etárias, por exemplo, devem ser atendidas outras especificidades – como é o caso do parquinho infantil para crianças com deficiências, também apontado no Estudo de caso de Curitiba. A cidade se tornou mais complexa e passou a reivindicar o entendimento de sua heterogeneidade populacional.

Reconhece-se que apenas a consideração do recorte etário como critério do planejamento urbano atual pode ser insuficiente para garantir a universalidade da inclusão, a apropriação do espaço público ou a qualidade de vida pretendida; devem

ser considerados ainda habitantes urbanos com hábitos e valores individualizados. Tal abordagem poderá ser aprofundada em trabalhos posteriores.

Ao longo desta dissertação, deparou-se com algumas limitações para a seu desenvolvimento, principalmente no que diz respeito a referências teóricas sobre a relação entre demografia e planejamento urbano. Essa condição foi refletida na escolha por uma abordagem sincrônica das fases demográficas e dos períodos do planejamento urbano no Brasil que, a partir do recorte temporal estabelecido e por meio de autores pertinentes a cada um dos temas, tiveram suas informações associadas em um processo comparativo.

Frisa-se que esta pesquisa não teve o propósito de julgar ou culpabilizar o planejamento urbano de cidades que não adotaram uma diretriz que compreendesse todas as variáveis destacadas do fenômeno urbano em seu planejamento. O escopo foi balizado exclusivamente pelo desejo de serem identificadas considerações e esforços voltados aos estratos demográficos etários por parte do planejamento urbano.

Observou-se que essa consideração aparece com uma preocupação maior em responder a demandas. Ao final desta dissertação, outra perspectiva parece se justificar, dando continuidade aos questionamentos aqui propostos: a consideração das particularidades e necessidades específicas de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos para a recuperação e ressignificação da cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaor Caffé. Formulação e Implementação de Políticas Públicas Intergovernamentais. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 117–131, jan./jun., 2002.

APPIO, Eduardo. **A ação civil pública no Estado democrático de direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Lei 8.655, de 30 de julho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Belém, 2008. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Projeto de Lei 1.749, de 22 de setembro de 2015**. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, 2015

BINDO, Ricardo de Almeida. **Servidor Público**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado 5). Curitiba, 19 out. 2017.

BINDO, Ricardo de Almeida; GOMES, Claudio J. M. Barreto. Planos Setoriais inseridos no Plano Diretor de Curitiba: impasses e desafios diante da nova política urbana nacional. **Espaço Urbano**, Curitiba: IPPUC, n. 10, p. 16-25, 2008.

BINDO, Ricardo de Almeida; WEBER, Isabel Cristina. Histórico: Estatuto da Cidade no Brasil, Planejamento Urbano em Curitiba. **Espaço Urbano**, Curitiba: IPPUC, n. 6, p. 2-5, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm>.

BRASIL. Lei 10.257, de 20 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>.

BRASIL. Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. **Diário Oficial**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>.

BRITO, Fausto. **A reinvenção da transição demográfica: envelhecer antes de enriquecer?** UFMG, CEDEPAR, Belo Horizonte, setembro, 2010.

BRITO, Fausto. **A transição demográfica e as políticas públicas no Brasil:** crescimento demográfico, transição da estrutura etária e migrações internacionais. UFMG, CEDEPAR, Belo Horizonte, setembro, 2007.

BRITO, Fausto. PINHO, Breno. **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010.** UFMG, CEDEPAR, Belo Horizonte, dezembro, 2012.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele; KANSO, Solange. **A população brasileira e seus movimentos ao longo do século XX.** In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento. IPEA. Rio de Janeiro, p. 84-116, 2014.

CARDOSO, Bianca Breyer. **Por onde andam as crianças? Da estrutura sócio-espacial às práticas cotidianas em Porto Alegre.** Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

CARVALHO, José Alberto Magno de; RODRIGUEZ-WONG, Laura L. **A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI.** Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, n.24, v.3, p. 597-605, março, 2008.

CARVALHO, Sônia Nahas. **Estatuto da cidade:** aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, v.15, n.4, p. 130-135, 2001.

CASSILHA, Gilda Amaral. **Professora universitária.** Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado B). Curitiba, 24 out. 2017.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia.** 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei 2.828, de 31 de julho de 1966.** Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município, revogando as Leis 1875/60; 1951/60; 1908/60; 2100/61; 2123/62; 2154/62. Curitiba, 1966. Disponível em: <<http://bit.ly/2nAW4HZ>>.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei 9.800, de 3 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba, revoga as Leis 4199/72, 5234/75, 5263/75, 5490/76, 6204/81, 6769/85, 7068/87 e 7622/91, e dá outras providências. Curitiba, 2000. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-curitiba-pr>>.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei 11.095, de 21 de julho de 2004**. Dispõe sobre as normas que regulam a aprovação de projetos, o licenciamento de obras e atividades, a execução, manutenção e conservação de obras no Município, e dá outras providências. Curitiba, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2jhO5xh>>.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei 11.266, de 16 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Curitiba, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2GF61wu>>.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei 14.771, de 17 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Curitiba, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2EyQY6T>>.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP-FUPAM, 1999.

DEL RIO, Vicente. **Plano Diretor, desenho urbano e imagens da cidade**. Sinopses, n. 28, dez. 1997.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. In: Revista de Direito Ambiental. Saraiva: Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 8, n. 31, 2003, jul/set, pp. 117-135.

DIAS, Maria Luíza Marques Dias. **Professora universitária**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistada D). Curitiba, 29 out. 2017.

DUDEQUE, Irã Taborda. **Nenhum dia sem uma linha**: uma história do urbanismo em Curitiba. São Paulo: Studio Nobel, 2010.

DYSON, Tim. A partial theory of world development: the neglected role of the demographic transition in the shaping of modern society. **Population, Space and Place**, vol. 7, março/ abril, p.67-90, 2001.

FARACO, José Luiz. **Planejamento urbano no Paraná**: a experiência de Curitiba. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Plano_Diretor>.

GARCEZ, Luiz Armando. **Curitiba - Evolução Urbana**. Imprensa Universitária da UFPR. Curitiba, 2006.

GARCIA, Ricardo Alexandrino, MELO, Ana Carolina A., OLIVEIRA, Aline Silva. Evolução regional da população brasileira entre 1870 e 1940. **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP**, Caxambu, Minas Gerais, 29 set. - 03 out., 2008.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Penso Editora. Porto Alegre, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GNOATO, Luis Salvador Petrucci. **Arquitetura e urbanismo de Curitiba: transformações do movimento moderno**. 187 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar 171, de 29 de maio de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. Goiânia, 2007. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_20070529_000000171.html>.

GOMES, Claudio José Menna Barreto. Cenários: o futuro de Curitiba. **Espaço Urbano**. Curitiba: IPPUC, n.9, p.22-32, out./nov.2007.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e dos projetos urbanos no século XX**. 1ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HARDT, Carlos. **Professor universitário**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado A). Curitiba, 26 set. 2017.

HARDT, Letícia Peret Antunes. **Professora universitária**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistada C). Curitiba, 17 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, volume 56, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010a. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=247603>. Acesso em: 12 jul. 2017.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 1940**. Rio de Janeiro, 1940.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 1920**. Rio de Janeiro, 1920.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Mudanças Demográficas no Brasil no Início do Século XXI**. Rio de Janeiro, IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeções populacionais**. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Curitiba em dados**. Curitiba: IPPUC, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Ferramenta do Planejamento**. Espaço Urbano. Curitiba, n. 11, p. 4 – 5, maio, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **História do planejamento urbano de Curitiba**. Disponível em: www.ippuc.org.br. Acesso em 10 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Memória da Curitiba Urbana**: Depoimento Ivo Arzua Pereira. Curitiba. Nov., 1989.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Plano Diretor 2004**: O Planejamento Urbano de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **Plano Diretor: monitorado pelo Índice de Desenvolvimento de Curitiba**. Espaço Urbano. Curitiba, n. 12, p. 20-25, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. Qualidade de Vida em Curitiba. **Espaço Urbano**. Curitiba, n. 5, p. 14-25, jul., 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda. **Plano preliminar de urbanismo de Curitiba: junho de 1965**. Curitiba: IPPUC, 1965.

JUSTO, José Sterza; ROZEDO; Adriano da Silva; CORREA, Mariele Rodrigues. O Idoso como Protagonista Social. **Revista A Terceira Idade**. São Paulo, v. 21, n. 48, p. 39-53, jul. 2010.

KAUCHAKJE, Samira. *Gestão Pública de Serviços Sociais*. Curitiba: IBEPX, 2007.

KAUCHAKJE, Samira. Identidade e inclusão como construções sociais. **Caderno de Serviços Sociais**. Campinas, n. 18/19, p 85-94, 2001.

KORNIN, Thaís. **Curitiba de verdade: a lei de zoneamento e uso do solo de Curitiba em debate**. Curitiba: Fundação Pedroso Horta do Paraná, 2000.

LEITÃO, Sylvia Ramos. **Professora universitária**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado E). Curitiba, 24 out. 2017.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento do urbanístico no Brasil. In: _____ (Org.). **Urbanismo no Brasil – 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MAGNABOSCO, Mauro José. **Servidor Público**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado 3). Curitiba, 29 out. 2017.

MANAUS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar 002, de 16 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. Manaus, 2014. Disponível em: <http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2014/02/LEI_COMPLEMENTAR_002_DE_16_01_2014.pdf>.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC Ltda., 1995.

MONTE-MOR, Roberto L., SILVA Harley. Transições demográficas, transição urbana, urbanização extensiva: um ensaio sobre diálogos possíveis. In: **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais – ABEP**, Caxambu, Minas Gerais, 2010.

PARANHOS, Alberto. **Servidor Público**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado 1). Curitiba, 29 out. 2017.

PEYERL, Lourival. O Planejamento Urbano à Luz do Censo 2000. **Espaço Urbano**, Curitiba: IPPUC, n. 3, p. 8-21, 2003.

PILOTTO, Angela Seixas. **Área Metropolitana de Curitiba**. Um estudo a partir do espaço intra-urbano. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. FAUUSP. São Paulo, 2010.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010**. Altera e inclui dispositivos, figuras e anexos na Lei Complementar 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) –, e alterações posteriores, e dá outras providências. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/646%20rep-PDDUA>>.

RECIFE. Prefeitura Municipal. **Lei 15.547, de 19 de dezembro de 1991**. Estabelece as diretrizes gerais em matéria de política urbana, institui o Plano Diretor de desenvolvimento da cidade do Recife, cria o sistema de planejamento e de informações da cidade e dá outras providências. Recife, 1991. Disponível em: <<http://bit.ly/2nwmlHV>>.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jardim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS Junior, Orlando Alves dos. **Globalização, fragmentação e a reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1994.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar 111, de 1º de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor no Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf>

RODRIGUES, Fabíola; BAENINGER, Rosana. Dinâmica da população e políticas sociais. In.: BAENINGER, R. (org.). **População e cidade**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 25-35.

RODRIGUES, Maria Lúcia. **Servidora Pública**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistada 2). Curitiba, 25 out. 2017.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e Gestão: um diálogo de surdos. **Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM**. Estatuto da Cidade. São Paulo, 2001.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Lei 9.069, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de desenvolvimento urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2DWdlGh>>.

SANTOS, Jair; LEVY, Maria Stella Ferreira; SZMRECSANYI, Tamas. **Dinâmica da população**. São Paulo: TA Queiróz, 1980.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro/RJ, ano XII, n 2., p. 15-25, 1999.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei 13.430/2002. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2DVonfb>>.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SCHMEISKE, Oscar Ricardo Macedo. Geoprocessamento. **Espaço Urbano**, Curitiba: IPPUC, n. 3, p. 14-26, 2003.

SCHMEISKE, Oscar Ricardo Macedo. **Servidor Público**. Entrevista concedida à Carla Choma Frankl (Entrevistado 4). Curitiba, 15 dez. 2017.

SECCHI, Bernardo. **A cidade do século XX**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Nova York: Russel Sage Foundation, Oxford. Clarendon Press, 1997.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Lúcia Edna; MENEZES Muszkat Estera. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005.

SILVA, Érica Tavares. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Tese de doutorado em Planejamento Urbano e regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SIMÕES, Celso C. da S.; OLIVEIRA, Luiz Antônio P. O processo demográfico brasileiro. In: **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, IBGE, p. 113-141, 2010.

SOUSA, Valéria V. Franco; CASTRO, Teresa. Bônus Demográfico: Época de grandes oportunidades e de cautelas. **Espaço Urbano**. Curitiba: IPPUC, n.12, p.6-11, 2012.

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

SOUZA, Nelson Rosário de. Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2001, n.16, p.107-122.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: **Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

ULTRAMARI, Clovis. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

ULTRAMARI, Clovis. Significados do urbanismo. **PÓS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP**, São Paulo: FAUUSP, v.16, n. 25, p. 166 - 184, jun. 2009.

ULTRAMARI, Clovis; Olga Lúcia C. de Freitas. Sobre mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Mercator**. v. 11, n. 24, p. 73-88, 2012.

ULTRAMARI, Clovis; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas; CANTARIM, Fernanda. La urbanización en el Brasil, um proceso consolidado y paradójicamente mutable. **Notas de Población**. Vol. 102, p. 179-202, jan/jun 2016.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, p. 19-28, jul/dez, 2006.

ULTRAMARI, Clovis; SILVA, Roberto Carlos. Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015. **XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017.

VAINER, Carlos. Pátria empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 5 ed. São Paulo: Editora Vozes, 2009. (75-103)

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. In: CEPAM. São Paulo. 07 de agosto, 2005.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP-FUPAM, p. 169-243, 1999a.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, p. 237-247, 1999b.

WONG, Laura Rodriguez. A projeção da fecundidade –um exercício aplicado ao Brasil para o período 1991-2020. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 12, Caxambu, 2000. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2000.

WONG, Laura Rodriguez; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. São Paulo, v. 23, n. 1, p 5-26, jan/ jul, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.