

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

JOÃO BATISTA DE MEDEIROS

Governança intermunicipal em regiões metropolitanas: o programa de abastecimento alimentar “Armazém da Família” como exemplo de cooperação intermunicipal na região metropolitana de Curitiba

**CURITIBA
JUNHO/2011**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

JOÃO BATISTA DE MEDEIROS

Governança intermunicipal em regiões metropolitanas: o programa de abastecimento alimentar “Armazém da Família” como exemplo de cooperação intermunicipal na região metropolitana de Curitiba

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, para a obtenção de grau de Mestre em Gestão Urbana.

Orientador. Prof. Dr. Klaus Frey

**CURITIBA
JUNHO/2011**

RESUMO

O processo de urbanização em países em desenvolvimento com seus reflexos nas relações sociais de produção dominante vem resultando em aumento das desigualdades sociais nas cidades e entre municípios das regiões metropolitanas. A solução dos problemas exige novas práticas de governança intermunicipal baseadas em políticas públicas cooperativas visando solucionar problemas comuns. A presente pesquisa analisa o programa “armazém da família”, protagonizado pelo governo municipal de Curitiba, como uma ação de cooperação intermunicipal na busca de melhoria das condições de abastecimento alimentar e conseqüente enfrentamento das desigualdades sociais na região metropolitana. A pesquisa constata a existência, ainda em fase de maturação, de um processo voluntário de governança intermunicipal, acarretando efeitos positivos para o abastecimento alimentar em Curitiba e seus municípios vizinhos, em função dos processos de colaboração e articulação identificados nesta pesquisa, sendo estes, no entanto, fortemente dependente do papel preponderante do município polo no âmbito de uma estrutura de governança tendencialmente hierarquizada.

Palavras-chave: governança urbana, regiões metropolitanas, cooperação intermunicipal, políticas públicas, desigualdades urbanas, Curitiba.

ABSTRACT

The urbanization process in developing countries with its consequences on social relations concerning dominant production patterns is causing an increase in social inequality within cities and among municipalities of metropolitan regions. Possible solutions for these problems require new practices of inter-municipal governance based on co-operative public policies aiming at the solution of common problems. This research analyses the program “the family’s warehouse” carried out by the municipality of Curitiba, as action of inter-municipal co-operation seeking to improve the conditions of food supply and, consequently, to tackle with the social inequalities in the metropolitan region. The research acknowledges the existence, of a voluntary process of inter-municipal governance, still in an early stage, but bringing about positive effects for food supply in Curitiba and its neighboring towns, due to collaboration and articulation processes identified in this research. These processes are, however, strongly dependent on the preponderant role of the central municipality in the realm of governance practices that tend to hierarchical structures.

Keywords: urban governance, metropolitan regions, inter-municipal co-operation, public policies, urban inequalities, Curitiba.

Agradecimentos

Agradeço a Deus!

Agradeço aos meus **pais João e Lourdes** que com muito esforço, mesmo com as limitações educacionais originárias da falta de oportunidade do momento histórico em que viveram sua juventude e fase adulta, conseguiram dar educação aos seus cinco filhos sendo todos graduados e com pós-graduação em diferentes níveis. Todo o meu amor e eterna gratidão!

Agradeço de forma muito especial! Ao meu **orientador**, professor, pesquisador científico, pensador, intelectual de renomado e de reconhecido saber. Agradeço pela várias leituras ao texto pelas colocações pontuais, sempre reflexivas e nunca impositivas. E pelas importantes chamadas de atenção no processo de orientação. Ao Prof. Dr. **Klaus Frey** meu eterno agradecimento!

A minha querida **filha Janara**, que conclui no final do presente ano a graduação de Bacharel em Direito, pelo apoio prestado à presente pesquisa e pela compreensão nos momentos difíceis.

Ao meu grande **amigo Luiz** pelas leituras e correções do texto. E também pelos ouvidos ao assunto em nossas habituais caminhadas.

A todos os **funcionários** e secretários da Secretaria Municipal de Abastecimento (**SMAB**) pelo apoio prestado em todos os momentos da pesquisa. Muito obrigado!

Agradecendo ao Professor Dr. **Fábio Duarte**, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU. Agradeço a todos **professores do mestrado** pela importante contribuição ao meu processo de aprendizado.

Agradeço aos Professores Dr. **Clovis** e Dra. **Karin** pelas importantes e singulares contribuições no momento da qualificação do projeto da dissertação. Muito obrigado!

Agradeço a **Tahise**, secretária do Programa, pelo apoio fundamental em diversos momentos.

Agradeço a **Adriana** presidente e com extensão aos demais **diretores** do sindicato dos servidores de São Bento do Sul pela compreensão e apoio nessa importante incursão acadêmica.

Com muita alegria e satisfação agradeço a todas as pessoas que me incentivaram e me ajudaram neste trabalho.

Lista de Figuras

Figura 1:	Evolução histórico-territorial da RMC	50
Figura 2:	Evolução do crescimento populacional da RMC: 1970 a 2010	57
Figura 3:	Evolução da participação da população urbana da RMC: 1970 a 2000	58
Figura 4:	Localização dos equipamentos do programa “armazém da família” na cidade de Curitiba .	99
Figura 5:	Quantidade e montante financeiro de produtos comercializados no programa	101
Figura 6:	Números de atendimentos no programa “armazém da família”	101

Lista de Quadros

Quadro 1:	Resumo conceitual das dimensões da <i>policy analysis</i>	45
Quadro 2:	Níveis de integração dos municípios da RMC	52
Quadro 3:	Linhas de atuação da SMAB	77
Quadro 4:	Financiamentos e programas envolvidos SMAB	78
Quadro 5:	Plano Plurianual de Curitiba: metas para o programa abastecimento alimentar	80
Quadro 6:	Localização e quantidade de equipamentos por Regional Administrativa	96
Quadro 7:	Municípios integrados e especificidades do programa	106

Lista de Tabelas

Tabela 1:	População total por município da RMC: 1950 – 2010	53
Tabela 2:	População urbana e rural por município da RMC: 1970 – 2010	56
Tabela 3:	Percentual da população urbana e rural na RMC: 1970 – 2010	56
Tabela 4:	População, área e densidade demográfica segundo as Regionais Administrativas de Curitiba: 2000 a 2007	59
Tabela 5:	PIB total e PIB <i>per capita</i> por município da RMC: 2007	63
Tabela 6:	Indicadores Financeiros de receita e despesa, por município em 2003	66
Tabela 7:	Receita corrente e despesas selecionadas por município da RMC em 2008	66
Tabela 8:	IDH e taxa de pobreza na RMC: 2000	68
Tabela 9:	Famílias por classe de rendimentos familiar mensal Per Capita, segundo o nível de integração – RMC – 2000	70
Tabela 10:	Rendimento mediano e relação entre rendimentos médios e medianos das pessoas responsáveis pelos domicílios – RMC – 2000	71
Tabela 11:	RMC: anos de estudo e remuneração média – 2001.....	73
Tabela 12:	Distribuição das famílias por classes de rendimento nominal familiar segundo as Regionais Administrativas de Curitiba	74
Tabela 13:	Indicadores do programa "armazém da família"	87
Tabela 14:	Empresas fornecedoras do programa por ramo e atividades no ano de 2010	88
Tabela 15:	Número de fornecedoras e valor comercializado no programa com sede no Paraná no ano de 2010	89
Tabela 16:	Número de atendimentos e famílias cadastradas no programa por Regional Administrativa	97

Lista de siglas e abreviaturas

BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CD:	Central de Distribuição
CIC:	Cidade Industrial de Curitiba
COMEC:	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FAAC:	Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba
FAS:	Fundação de Amparo Social de Curitiba
FINSOCIAL:	Fundo de Investimento Social
FPM:	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS:	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH:	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES:	Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e Social
IPCA:	Índice de Preços ao Consumidor
IPPUC:	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU:	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA:	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
ISQN:	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO:	Lei de Diretrizes Orçamentária
ONU:	Organização das Nações Unidas
PIB:	Produto Interno Bruto
POF:	Pesquisas de Orçamento Familiar
PPA:	Plano Plurianual
RMC:	Região Metropolitana de Curitiba
SISMAB:	Sistema Informatizado de Abastecimento da Secretaria
SMAB:	Secretaria Municipal de Abastecimento
TP:	Taxa de Pobreza

Sumário

1.	INTRODUÇÃO	5
1.1.	Procedimentos metodológicos	10
2.	A COMPLEXIDADE DO URBANO E A EMERGÊNCIA DA GOVERNANÇA URBANA E METROPOLITANA NA GESTÃO DE POLITICAS PÚBLICAS ...	15
2.1.	O fenômeno urbano e sua contribuição para o surgimento da governança	15
2.2.	O conceito de governança urbana e sua aplicabilidade	30
2.3.	Políticas públicas: uma breve abordagem conceitual institucional	39
3.	A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: DESIGUALDADES, INTERDEPENDÊNCIAS E PROBLEMAS COMUNS	44
3.1.	Região metropolitana: origem, expansão e integração	44
3.2.	Concentração populacional e urbanização	48
3.3.	O desempenho econômico e fiscal da região	57
3.4.	A desigualdade social na região	57
4.	O PROGRAMA “ARMAZÉM DA FAMÍLIA” COMO AÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL	73
4.1.	A unidade municipal gestora e os programas de abastecimento alimentar	74
4.2.	A emergência e estruturação do programa “armazém da família”	77
4.3.	A crise e revitalização do programa	96
4.4.	O processo de cooperação do programa	97
4.5.	Uma breve análise da governança no programa	105
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
	REFERÊNCIAS	115
	ANEXOS	124

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado sobre uma experiência de governança urbana e intermunicipal na região metropolitana de Curitiba tem sua relevância diante da complexidade das relações sociais que definem a sociedade urbana na atualidade. O processo de metropolização do espaço urbano sugere sistemas de governança cada vez mais complexos diante das desigualdades sociais que caracterizam, sobretudo, os países em desenvolvimento. Assim, esta dissertação investiga, no contexto das desigualdades sociais constatadas na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o programa “armazém da família”, implementado primeiramente na cidade de Curitiba e subsequentemente expandido para alguns municípios da região, como uma prática inovadora de cooperação e governança intermunicipal. A pesquisa foi desenvolvida no âmbito da linha de pesquisa Gestão e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU) da PUC-PR.

O problema de pesquisa abordado na dissertação manifesta-se na realidade das desigualdades sociais encontradas em grande parte das aglomerações urbanas com características metropolitanas que constituem as paisagens urbanas constatadas nos países em desenvolvimento¹. A busca de solução dos problemas das desigualdades sociais encontra dificuldades, principalmente pelo fato de o processo de descentralização e autonomia dos municípios, previsto constitucionalmente, não veio acompanhado de uma estrutura fiscal compatível, o que se tornou um problema sério na gestão de políticas sociais por parte dos municípios. Principalmente para municípios localizados em regiões com intensa aglomeração urbana e conectados ao modo urbano de produção e de consumo, porém, desconectados competitivamente na escolha pela localização das unidades produtivas que estruturam a produção de valor do modo de produção dominante. Nesse sentido, as contradições sociais conseqüentes do processo de urbanização

¹ De acordo com Frey, será utilizado o termo países em desenvolvimento levando em consideração “que os países menos desenvolvidos também não podem simplesmente ser considerados subdesenvolvidos, já que partes da economia urbana – o circuito superior – são altamente desenvolvidas, alguns autores falam em países de “heterogeneidade estrutural” (ELSENHANS,

desorganizado, fazem com que os problemas sociais ultrapassem as fronteiras territoriais dos municípios, assumindo conseqüências intermunicipais cujas soluções devem assumir características integradas e com intensa cooperação entre os municípios no processo de governança com ações conjuntas para a solução de problemas comuns.

Porém, o problema fundamental encontra-se em sua concepção de integração das instituições e organizações da sociedade no processo de reflexão e participação na definição das políticas públicas com ações emergentes, principalmente, no que concerne à integração de ações entre os municípios na solução de problemas comuns. A aplicação do conceito de governança na análise de políticas públicas (*Policy Analysis*) permite o entendimento mais amplo dos problemas sociais vinculados com o déficit de políticas públicas. E quando o problema envolve a necessidade de cooperação entre municípios na solução de demandas sociais em comum, torna-se necessário a interação de diferentes instituições e organizações públicas e privadas locais no processo de definição da ação de governança a ser implementada (GARSON, 2009).

O processo histórico de transformação do espaço urbano, com intensificação de redes de integração e interação exige cada vez mais a necessidade de ações cooperadas através de instrumentos de governança, com maior participação das instituições que foram emergindo no contexto dinâmico de todo o processo de urbanização. Dentre os condicionantes fundamentais, vários autores como Lefebvre (2004), Frey (2000), Limonad (2000), Moura (2009) e Santos (1994), dentre outros, destacam, para explicar a complexidade do urbano, que o processo de estruturação espacial do território se encontra relacionado com diferentes movimentos tanto por parte da ação do Estado, da mobilidade da força de trabalho, como do capital. Sendo que tais movimentos implicam no processo de análise da transformação da matriz espacial, fazendo com que suas implicações nas análises do urbano assumam maior complexidade com o surgimento de novas redes de integração e interação urbana, com diferentes arranjos verticais e horizontais. O processo de urbanização estabelece redes de interação e inter-relação com diferentes territórios

1993); optamos, na seqüência, porém, para a manutenção do termo países em desenvolvimento, já que seu uso se tornou mais comum. (FREY, 2010, p. 7).

no contexto das diferentes lógicas que definem historicamente o processo de estruturação de distintos lugares, possibilitando o entrelaçamento de diferentes espaços com características conceituais metropolitanas (LIMONAD, 2000). Nesse contexto,

o território é entendido com seu sentido de uso (Raffestin, 1993), que, de acordo com Santos (2003) é “sinônimo de espaço geográfico”, onde se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais, que se constitui em *locus* de exercício de poder, pois supõe assimetrias na posse dos recursos e das estratégias para seu exercício. (CARGNIN, 2007, p. 116).

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) abrange vinte e seis municípios, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) alcançou, em 2010, a população total de 3.174.201 mil habitantes; sendo que Curitiba e os municípios que estabelecem fronteira territorial com a cidade (Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária, Campo Largo, Campo Magro) totalizam a população de 2.787.314 mil habitantes. Observa-se que os indicadores de desenvolvimento social e econômico dos municípios da região apontam para a necessidade de políticas públicas integradas para a RMC. Percebe-se a discrepância entre níveis de desenvolvimento, sendo que Curitiba, como município pólo, se descola dos demais municípios em quase todos os indicadores. Assim, observa-se que a utilização de instrumentos de políticas de governança no planejamento e financiamento de ações de políticas públicas se torna de fundamental importância frente ao grau de conurbação que existe entre os municípios da RMC resultado do processo dinâmico de aglomeração urbana (MOURA, 2009). Assim,

as necessidades de uma governança metropolitana que precisa se adequar ao desafio de lidar com problemas complexos e multi-escalares, precisando dispor ao mesmo tempo de uma capacidade de planejamento e de coordenação de políticas públicas integradas capazes de corresponder tanto às necessidades de um planejamento integrado na busca do bem comum da região, como também mecanismos para assimilar as diversidades societais que caracterizam os espaços urbanos crescentemente fragmentados. (FREY, 2009, p. 20).

Nesse sentido será estudada a prática de governança adotada no programa “armazém da família” implementado há mais de vinte anos em Curitiba e as ações de cooperação com alguns municípios da região metropolitana no âmbito do programa.

O presente estudo dissertativo busca responder aos seguintes questionamentos: Em que proporção a análise dos indicadores das desigualdades econômicas e sociais entre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba revela demandas por ações cooperadas para a solução de problemas sociais comuns? Como se estrutura o programa “armazém da família” na cidade de Curitiba e é possível identificar práticas de gestão do programa em consonância com o conceito de governança? De que forma acontecem as ações de cooperação intermunicipal e quais padrões de governança podem ser detectados? Estas questões pretendem ser respondidas no transcorrer da realização da pesquisa na forma de dissertação acadêmica para a conclusão no mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

O *objetivo geral* da presente dissertação consiste em compreender os padrões de governança intermunicipal adotados no programa “armazém da família”, parte da política de abastecimento alimentar de Curitiba, considerando especificamente o contexto das desigualdades urbanas existentes na região metropolitana de Curitiba, e os objetivos da melhoria do abastecimento alimentar para os setores mais pobres na região.

Como forma de investigar o objeto descrito anteriormente, pretende-se entender o fenômeno do urbano enquanto um elemento dinâmico resultado do contraditório modo de produção dominante. Na continuidade será possível estudar os conceitos de governança na gestão de políticas públicas e sua contribuição para o entendimento de práticas e ações de cooperação intermunicipal para a solução de problemas comuns. Assim, os objetivos teóricos conceituais tornam-se a base para o estudo do tema da pesquisa. Portanto, os objetivos específicos da pesquisa são:

- a) estudar alguns conceitos teóricos importantes para explicar o fenômeno urbano e a importância do conceito de governança para a gestão de políticas públicas de caráter intermunicipal e sua análise;

- b) analisar dados disponíveis sobre a situação socio-econômica dos municípios da Região Metropolitana Curitiba, procurando destacar as desigualdade urbanas que demonstram a necessidade de ações de cooperação intermunicipal;
- c) Investigar os padrões de governança no programa “armazém da família” na cidade de Curitiba e as ações de cooperação adotadas para a solução do problema comum do abastecimento alimentar nos municípios da região.

A presente pesquisa justifica-se no contexto atual de uma economia mundial cada vez mais integrada onde os reflexos sociais da integração econômica encontram-se cada vez mais presentes em sistemas urbanos complexos e metropolitanizados. As diferentes dinâmicas e intensidades das contradições que afetam o sistema social rompem as fronteiras territoriais e suas causas, conseqüências e soluções não podem ser estudadas de forma isolada (GARSON, 2009). Nesse sentido, segundo Matos,

se o urbano é complexo, supõe centralidades, funções, tamanho, hierarquias, representatividade diante das hinterlândias – o que evoca as territorialidades regionais ou sub-regionais; passa a ser oportuno pensar na urbanização como um processo sócio espacial ancorado por conexões geográficas que articulam pontos especiais (cidades ou áreas urbanas) distribuídos no território. Estruturas que conformam redes, redes urbanas. (MATOS, 2005, p. 39).

A estrutura e organização do Estado no Brasil, principalmente a partir do processo de democratização e com o advento da Constituição de 1988, estabelecem a organização federativa com União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com cada ente federativo assumindo responsabilidades na ação de políticas públicas em espaços urbanos intensamente aglomerados e socialmente integrados. Por outro lado, as conseqüências de uma estrutura fiscal federativa desigual desnudam os problemas relacionados com o financiamento de políticas públicas urbanas comuns, principalmente no que concerne aos municípios. Na região metropolitana de Curitiba o histórico processo de aglomeração urbana impulsionado principalmente pela atratividade do município núcleo, faz com que suas conseqüências sociais sejam intensificadas por toda a região fronteira. Assim, estudar o objeto proposto justifica-se pelo interesse acadêmico em compreender a governança intermunicipal de

políticas públicas baseada em ações de cooperação vinculadas a demandas sociais comuns. (MOURA; RODRIGUES, 2009).

A compreensão do nível de desenvolvimento dos municípios da região metropolitana de Curitiba, através da análise de indicadores econômicos e sociais revela intensas desigualdades. Os problemas urbanos deixam de ter fronteiras, bem como as ações de cooperação devem ter características intermunicipais como forma de atuar na solução de demandas sociais comuns.

1.1. Procedimentos metodológicos

A pesquisa que fundamenta a presente dissertação de mestrado abrange um enfoque teórico e uma análise empírica. O enfoque teórico consiste nos principais conceitos considerados fundamentais para a investigação da análise empírica, sobretudo, os conceitos de urbano e de governança. A análise empírica consiste numa metodologia mesclando análises quantitativas e qualitativas com pesquisa exploratória. O estudo de caso foca na análise do programa de abastecimento alimentar denominado de “armazém da família” implementado na cidade de Curitiba e em alguns municípios da região metropolitana.

O método de pesquisa constitui-se em uma abordagem do problema que mescla as formas qualitativas e quantitativas de análise. A pesquisa caracteriza-se do ponto de vista de seu objeto de análise enquanto uma pesquisa exploratória e descritiva na forma de estudo de caso. O campo de observação consiste no programa “armazém da família” existente há mais de vinte anos na cidade de Curitiba e implementado através de ações de cooperação em alguns municípios da região metropolitana. Com a definição do programa como objeto de estudo, a estratégia de análise consiste em alcançar os objetivos de pesquisa através de investigações que envolvem: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas aprofundadas com gestores do programa.

Em acordo com os objetivos específicos do projeto, o método de análise quantitativa se refere basicamente ao levantamento de dados e informações sobre a

realidade socioeconômica da região metropolitana de Curitiba através de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicadores fiscais, indicadores de distribuição de renda, bem como indicadores de renda e taxa de pobreza. O propósito consiste em estabelecer comparações sobre as características e os diferentes problemas enfrentados no desenvolvimento dos municípios, sendo elementos importantes para o entendimento das ações de governança adotadas para a solução de problemas comuns. A importância do método quantitativo é discutida por Richardson:

O método quantitativo representa em princípio, a intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando conseqüentemente, uma margem de segurança quanto às inferências. É freqüentemente aplicado nos estudos descritivos naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos [...] o estudo descritivo pode abordar aspectos amplos de uma sociedade como, por exemplo, descrição da população economicamente ativa, do emprego de rendimentos e consumo. (Richardson, 2009, p 70).

O enfoque qualitativo no método de análise encontra-se presente na importância de destacar conceitos teóricos considerados importantes na pesquisa quando identificados na análise das informações originárias dos dados investigados, bem como nas entrevistas a serem realizadas. Assim, os conceitos de governança metropolitana, ações de integração de políticas públicas, características conceituais dos padrões de financiamento de ações de políticas, estarão sempre sendo observados no transcorrer da pesquisa.

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudanças de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. (Richardson, 2009, p 70).

Com relação aos seus objetivos o método da presente pesquisa caracteriza-se como exploratório e descritivo. A análise exploratória consiste no fato de que está sendo realizada pesquisa bibliográfica no que concerne à definição de um conjunto de conceitos teóricos considerados fundamentais no entendimento do tema da pesquisa. A pesquisa bibliográfica é importante também na análise de dados primários e secundários originários de investigação em pesquisa de campo e de

pesquisas já realizadas sobre o tema. A análise dos documentos do programa disponíveis na Secretaria Municipal de Abastecimento tornou-se fundamental na compreensão do tema dos objetivos propostos.

O método descritivo está contemplado, principalmente na descrição das características sociais e econômicas dos municípios da região metropolitana procurando verificar o nível das desigualdades existentes, na descrição das formas de funcionamento do programa “armazém da família” na cidade de Curitiba e na averiguação das ações intermunicipais de cooperação entre alguns municípios, Assim, a interação dos métodos descritivos e exploratórios possibilita maior abrangência e profundidade da análise com otimização do grau de relação das informações. Segundo Gil,

algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Por outro lado, há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que se aproxima das pesquisas exploratórias. (GIL, 2009, p. 28).

Como o enfoque principal encontra-se na investigação sobre o programa “armazém da família” e as ações de cooperação existentes em alguns municípios da região metropolitana, entende-se que a pesquisa assume a forma metodológica de um estudo de caso. Segundo Robert Yin (2005), o estudo de caso tem sido frequentemente utilizado como estratégia de pesquisa em diferentes áreas de pesquisa nas ciências sociais. Sendo que o importante é entender o fenômeno social complexo e a investigação holística do evento e sua relação com a vida real. Bem como, responder a algumas questões importantes relacionadas com definição do caso, dados coletados e análise dos dados coletados.

As técnicas de pesquisa consistem na análise de dados e informações sobre o desenvolvimento econômico e social dos municípios da região metropolitana e sobre o programa caracterizando seu funcionamento e as ações de cooperação adotadas pelos municípios envolvidos no programa. As entrevistas com os gestores de órgãos municipais ou de instituições vinculadas ao programa foram de fundamental importância na busca de informações relacionadas com as ações

tácitas e que não se encontravam presentes nos relatórios e arquivos do programa. As técnicas de pesquisa adotadas constituíram-se de informações que permitiram responder aos problemas de pesquisa propostos.

A pesquisa foi dividida em três partes. Na primeira parte foi realizada revisão bibliográfica sobre o assunto com a elaboração de análise dissertativa sobre o fenômeno urbano, como forma de entender os problemas relacionados com as desigualdades urbanas em espaços intermunicipais, bem como a sua contribuição para a emergência do conceito de governança. Na continuidade da reflexão buscou-se descrever as principais abordagens conceituais de governança e sua interação com o conceito e a análise de políticas públicas.

A segunda parte consistiu na compilação, apresentação e análise de informações sobre indicadores sócio-econômicos disponíveis em bases de dados de órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e Social (IPARDES), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), com o propósito de sistematizar e analisar as desigualdades sociais e econômicas na região metropolitana de Curitiba.

A parte seguinte envolveu pesquisa exploratória na busca pelo que se denominou provisoriamente de “ações de políticas públicas sociais intermunicipais com foco na solução de problemas comuns”. A primeira visita foi ao IPPUC a qual foi de fundamental importância, por receber nas discussões e debates com os técnicos do instituto, uma visão ampla de todas as ações de políticas públicas existentes na cidade, e por tomar conhecimento do programa “armazém da família” e de sua importância para a cidade e como exemplo bem sucedido de cooperação intermunicipal. Na próxima visita à secretaria municipal para assuntos metropolitanos, observamos que o órgão tinha pouco tempo de existência e que apesar de sua missão² estar relacionada com a pesquisa, o enfoque de suas

² A missão da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos consiste em “implementar políticas públicas de desenvolvimento do Município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da

políticas atuais não estava focado no tema da pesquisa. Porém, por coincidência, o servidor público entrevistado já tinha atuado na gestão do programa “armazém da família” por vários anos e relatou sua experiência da gestão do programa, quando atuou como funcionário da secretaria de abastecimento.

A próxima etapa da pesquisa de campo foi visitar a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), onde foi consolidada a parte empírica de pesquisa da dissertação. Os primeiros contatos foram realizados com o secretário municipal e com a diretora do programa (ambos já estavam em final de mandato e ficaram na secretaria até o ano 2010, pois assumiram no ano seguinte a Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento). O propósito inicial foi alçado, todas as informações sobre o programa incluindo pesquisa em todos os arquivos, visitas aos setores, centro de distribuição e entrevistas com funcionários envolvidos na gestão foram disponibilizados. A pesquisa de campo na secretaria iniciou com levantamentos nos arquivos do programa, com os documentos sendo organizados por caixas e em ordem de tempo, com uma ou mais caixas por ano, tornando necessário um trabalho de levantamento e sistematização dos dados a partir do ano de 1990 durante vários dias na secretaria. Ao final foi possível sistematizar e organizar um conjunto de informações e dados sobre a gestão e evolução do programa, indispensáveis para a pesquisa. As informações do Sistema Informatizado de Abastecimento da Secretaria (SISMAB) foram fundamentais na organização de dados sobre a gestão do programa.

Na parte seguinte foram realizadas as entrevistas que seguiram um roteiro previamente elaborado, orientado nas preocupações teóricas levantadas na parte teórica da dissertação (anexo 1). Além de diversas conversas informais, foram realizadas seis entrevistas formais, com base no roteiro, gravadas e posteriormente transcritos os trechos mais relevantes. Os interlocutores no governo municipal foram o secretário municipal de Abastecimento, o ex-secretário da SMAB, a diretora do programa, a gerente de compras, a chefe do setor de cadastro e a gerente de qualidade. O roteiro de entrevistas foi seguido sem seqüência de ordem dos assuntos, assim percebeu-se que as entrevistas seguiam mais soltas, e foi possível

obter o máximo de informações dos entrevistados sobre a gestão do programa. As entrevistas foram fundamentais na obtenção de informações tácitas que não foi possível encontrar nas pesquisas realizadas junto aos arquivos do programa na SMAB. As entrevistas foram ouvidas em média três vezes cada uma e foram fundamentais na elaboração do capítulo sobre o programa. Os principais trechos das entrevistas foram transcritos.

A estrutura da dissertação é composta por quatro capítulos. O primeiro apresenta a introdução com a apresentação do tema de pesquisa, problemas, justificativas, objetivos e procedimentos metodológicos. No capítulo seguinte são abordados os principais conceitos teóricos com destaque para a descrição conceitual do fenômeno urbano, do conceito de governança urbana e sua relação com a análise de ações de políticas públicas comuns. O terceiro capítulo apresenta estudo sobre as desigualdades urbanas no desenvolvimento econômico e social da região metropolitana e as interdependências de problemas comuns aos municípios. O quarto capítulo analisa o programa “armazém da família” como ação de cooperação intermunicipal. Por fim, são apresentadas as considerações finais relacionando os principais conceitos teóricos com a pesquisa empírica, com destaque para o conceito de governança.

2. A COMPLEXIDADE DO URBANO E A EMERGÊNCIA DA GOVERNANÇA URBANA E METROPOLITANA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo pretende-se enfatizar a complexidade que assume o urbano como fruto das relações de produção dominantes que definem a forma de organização social, econômica e política no espaço. Na seqüência procura-se refletir sobre o conceito de governança metropolitana e o desafio da cooperação em aglomerações urbanas metropolitanas. E finalmente discute-se de forma breve sobre o conceito de política pública na abordagem institucionalista.

2.1. O fenômeno urbano e sua contribuição para o surgimento da governança

Com o propósito de estabelecer um primeiro contato teórico e conceitual acerca do conceito do termo urbano no contexto das transformações sociais do espaço habitado, pretende-se inicialmente discutir alguns posicionamentos teóricos sobre o fenômeno do urbano, destacando suas causas, características, conseqüências e algumas contradições. O propósito é destacar a complexidade conceitual para o entendimento do fenômeno social do urbano no contexto de sua dinâmica e mutante evolução histórica, bem como suas implicações para o entendimento do conceito de governança como instrumento de implementação de políticas públicas em acordo com a abordagem institucionalista.

Uma das notáveis e importantes contribuições foi oportunizada por Henri Lefebvre em sua obra intitulada: a Revolução Urbana. Nessa obra o autor discute a emergência da “sociedade urbana” como resultado do que denomina de “urbanização completa, hoje virtual amanhã real”; definindo assim, a hipótese de sua investigação. É mister destacar o entendimento do autor no que concerne à importância que as relações sociais de produção dominantes assumem no processo de transformação do urbano e do surgimento da “sociedade urbana”, como conseqüência do processo de industrialização, suas causas e características. (LEFEBVRE, 2004, p. 15).

Ao avançar suas convicções teóricas sobre o processo de evolução e transformação do espaço na formação do urbano, Lefebvre destaca que formas de organização da produção com base na agricultura perdem sua autonomia e importância nos países protagonistas das formas dominantes de produção. A intensificação do crescimento econômico e da industrialização transforma a “forma” de viver nas cidades, na relação campo/cidade, bem como em crescimentos descontínuos estabelecendo dependências de pequenas e médias cidades em uma relação denominada pelo autor como “simicolonial” para com a metrópole³. Segundo o autor:

a aldeia, transforma-se: unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem (o urbano); ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessas indústrias. A concentração da população acompanha a dos meios de produção. O *tecido urbano* prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Esta palavra, “o tecido urbano”, não designa, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. (Ibid, p. 17).

Antes de dar continuidade às reflexões de Lefebvre, cabe destacar a contribuição de Manuel Castells que procura estabelecer as concepções teóricas que delineiam a complexa construção do conceito de urbanização, diante dos diferentes fenômenos históricos que procuram explicar a gênese do conceito. O autor destaca dois diferentes aspectos de cunho sociológico importantes para o início do debate conceitual do termo urbanização. O primeiro refere-se à concentração espacial relacionando limites de dimensão e densidade. O segundo aspecto destaca o que denomina de “cultura urbana” no contexto do processo de difusão de valores, atitudes e comportamentos, característicos da sociedade industrial capitalista. Segundo o autor: “De fato, a tendência culturalista da análise da urbanização fundamenta-se numa premissa: a correspondência entre um certo tipo técnico de produção (essencialmente definido por uma atividade industrial), um sistema de valores (o “modernismo”) e uma forma específica de organização do

³ De acordo com os autores Andrade e Clementino: “metrópoles não são apenas aglomerações humanas, elas são centros estratégicos de produção econômica, cultural e espaços referenciais para a dinâmica política de qualquer país. No entanto, as metrópoles se diferenciam de realidade para realidade. Como todo espaço social, elas são produto de uma história econômica e política, que define as suas possibilidades, o ritmo da sua expansão e o seu formato. (ANDRADE; CLEMENTINO, 2007, p. 238)

espaço, a cidade, cujos traços distintos são uma certa forma e uma certa densidade”. (CASTELLS, 1983, p 39-40).

O autor destaca a existência de certa dificuldade teórica na construção de elementos que fundamentem a definição do termo urbanização diante das diferentes concepções teóricas, principalmente, no que concerne à ligação teórica e empírica entre a forma espacial e o conteúdo cultural. Ao refletir o posicionamento teórico de alguns autores Castells deixa evidente a dificuldade de se dimensionar empiricamente os limites conceituais do urbano. Para o autor não será por critérios do empirismo estatístico que se conseguirá construir o conceito de urbano, mas sim, por intermédio de explicações estabelecidas por relações históricas que configuram a interação e integração e densidade entre espaço e sociedade. Assim, segundo Castells:

Urbano designaria então uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior. Dito isto, quando queremos utilizar diretamente esta definição “teórica” numa análise concreta, as dificuldades começam. A partir de que nível de dimensão e de densidade uma unidade espacial pode ser considerada como urbana? Quais são, na prática, os fundamentos teóricos e empíricos de cada um dos critérios? (Ibid, p.40).

Retornado ao pensamento de Lefebvre para explicar o processo de surgimento da “sociedade urbana” no contexto de sua hipótese teórica, o autor estabelece como necessário uma reflexão histórica que envolve a construção e desconstrução do fenômeno urbano. Portanto, explicar o “fenômeno urbano”, no contexto do método estabelecido pelo autor, necessário se faz estabelecer uma relação entre espaço e tempo desde sua total ausência (pura natureza) até a manifestação da realidade urbana, sendo isto “o urbano”; o entendimento de tal movimento é “espacial, porque o processo se estende no espaço que ele modifica; temporalmente, uma vez que se desenvolve no tempo, aspecto de início menor, depois predominante, da prática e da história” (LEFEBVRE, 2004, p. 20).

A primeira importante manifestação histórica destacada pelo autor acerca da gênese do urbano acontece na Idade Média com o surgimento da cidade política, que se destaca por suas funções administrativas, de defesa, de morada para a

nobreza e de exploração do território com forte supremacia sobre as aldeias. A cidade política “reina sobre um determinado número de aldeias. Aí, a propriedade do solo torna-se propriedade eminente do monarca, símbolo da ordem e da ação. Entretanto, os camponeses e as comunidades conservam a posse efetiva mediante o pagamento de tributo”. (Ibid, p. 21).

Outro importante momento histórico, segundo Lefebvre (Ibid), acontece no final da Idade Média, quando a cidade política não resiste à transformação e ao domínio estabelecido pelo espaço de troca, criado com a presença cada vez maior de mercadorias e mercadores. No triunfo das lutas de “classes” a supremacia da nova burguesia dominante, fez com que a lógica do mercado transformasse a cidade em espaço de trocas dando origem à cidade comercial. Segundo o autor: “Em torno do mercado, tornando essencial, agrupam-se igreja e prefeitura (ocupada por uma oligarquia de mercadores), com sua torre ou seu campanário, símbolo de liberdade. Deve-se notar que a arquitetura segue e traduz a nova concepção da cidade. O espaço torna-se o lugar do encontro das coisas e das pessoas, da troca”. (Ibid, p. 22).

O advento da industrialização nos séculos XVIII e XIX e o conseqüente surgimento do capital industrial caracteriza a nova etapa de transformação das cidades: a cidade industrial. A indústria rompe com a realidade urbana existente, visto que a industrialização busca na cidade sua fonte de subsistência e acumulação (matéria prima, energia, mão-de-obra barata), onde das contradições originárias do processo dominante de produção faz surgir a “não cidade” ou não urbano. As relações sociais que definem a forma de organização da cidade industrial trazem em sua razão a ideologia do não urbano com a intensificação de suas contradições, conforme destaca Lefebvre:

o continuísmo histórico e o evolucionismo mascaram esses efeitos e essas rupturas. Estranho e admirável movimento que renova o pensamento dialético: a não-cidade e a anticidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, ao tecido urbano recobrando as remanescências da cidade anterior à indústria. Se esse extraordinário movimento escapa à atenção, se ele foi descrito apenas fragmentariamente, é porque os ideólogos quiseram eliminar o pensamento dialético e a análise das contradições em favor do pensamento lógico, ou seja, da constatação das coerências e tão somente das coerências. (Ibid, p. 25).

Nesse sentido, segundo Castells, a importância do processo de industrialização no surgimento do urbano através do desenvolvimento do capitalismo industrial, desconstituiu o conceito de cidade enquanto um sistema institucional e social relativamente autônomo. O processo se explica por movimentos paradoxalmente contraditórios, onde a racionalidade do modo de produção industrial dominante passa a definir o processo de organização do espaço, resultando na perda, dentre outros aspectos, do particularismo ambiental e cultural das cidades. Para o autor:

o elemento dominante é a indústria, que organiza internamente a paisagem urbana. Este domínio, no entanto, não é um fato tecnológico, mas a expressão da lógica capitalista que está na base da industrialização. A “desordem urbana” não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial. (CASTELLS, 1983, p. 46).

Tais aspectos refletem na problemática do contexto atual da urbanização, que segundo o autor, destaca-se pela aceleração do ritmo da urbanização, a concentração do crescimento urbano nas regiões subdesenvolvidas, o surgimento de novas formas de urbanização, como as grandes metrópoles e pela relação entre o fenômeno urbano e suas novas formas de articulação social. Sobre o assunto, Almandoz ao discutir a problemática da urbanização da América Latina, no contexto do processo de industrialização, apresenta fenômenos históricos sobre o processo de concentração urbana que merecem destaques:

Como en otras regiones del más tarde llamado Tercero Mundo, la acelerada urbanización latino americana de comienzos del siglo XX acentuó las concentraciones metropolitanas dentro de un mapa en el que éstas contrataban con la dispersión y el atraso rurales. Atiborradas de inmigrantes campesinos y foráneos, antiguas capitales coloniales y urbes emergentes pronto alcanzaron magnitudes que rivalizaban con metrópolis europeas y norteamericanas. Buenos Aires saltó de 663.000 habitantes en 1895 a 2.178.000 en 1932; Santiago de 333.000 en 1907 a 696.000 en 1930; y Ciudad de México de 328.000 en 1908 a 1.049.000 en 1933. Caso análogo al explosivo crecimiento de ciudades industriales como Manchester y Chicago, São Paulo pasó de 240.000 habitantes en 1900 a 579.000 en 1920 y 1.075.000 en 1930; mientras que Río disminuyó su primacía urbana, con una población que sólo se incrementó de 650.000 habitantes en 1895 a 811.433 en 1906. (ALMANDOZ, 2008, p. 64)

Outra importante e singular reflexão sobre a conceituação do urbano vem de Ester Limonad; a autora percebe o fenômeno com diferentes ramificações,

interações e integrações que apontam para um forte caráter multidisciplinar na sua construção teórica. Segundo a autora:

Nossa intenção é trabalhar a compreensão do espaço conjugada à urbanização, qual sugere um corte analítico onde a tradicional distinção entre abordagens disciplinares será absorvida por uma diferença epistemológica. Esta última é mais genérica e fundamental e abriga uma discussão que ultrapassa o recorte disciplinar, pois se a discussão sobre a urbanização é teórica, o debate sobre o espaço situa-se no campo epistemológico, por este não se constituir em conceito, mas em uma categoria do conhecimento. (LIMONAD, 2000, p. 74).

Na trajetória das principais contribuições teóricas sobre a análise da questão do espaço, o urbano e suas transformações, a autora estabelece uma crítica à visão economicista do espaço territorial e urbano. Aponta a sua discordância teórica sobre a abordagem estruturalista de Castells, porém, destaca suas importantes contribuições sobre a reflexão da questão urbana. Outra importante contribuição teórica acerca do processo de transformação do espaço urbano, refletindo suas transformações no contexto do domínio das forças produtivas capitalistas, é evidenciada por Limonad, ao comentar sobre as contribuições teóricas de Harvey, onde segundo a autora:

o capital chega a representar-se a si mesmo na forma de uma paisagem física criada a sua imagem, criada como valores de uso para aumentar a progressividade acumulada de capital em uma escala crescente. A paisagem geográfica que abarca o capital fixo e imóvel é simultaneamente a glória do desenvolvimento pretérito do capital e uma prisão que inibe o avanço posterior da acumulação, porque a própria construção desta paisagem é antitética da destruição das barreiras espaciais e, enfim, inclusive da eliminação do fator espaço pelo fator tempo. (LIMONAD, 2000, p. 77, apud, HARVEY, 1978).

Em sua explanação teórica sobre o fenômeno do urbano, Limonad ressalta que as condicionantes fundamentais na explicação do processo de estruturação espacial do território se encontram nas relações com diferentes movimentos tanto por parte da ação do Estado, da mobilidade da força de trabalho, como do capital. Tais movimentos implicam no processo de análise da transformação da matriz espacial, fazendo com que suas implicações nas análises do urbano assumam maior complexidade com o surgimento de novas redes de integração e interação urbana, com diferentes arranjos verticais e horizontais. O processo de urbanização estabelece redes de interação e inter-relação com diferentes territórios no contexto

das diferentes lógicas que definem historicamente o processo de estruturação de distintos lugares, possibilitando o entrelaçamento de diferentes espaços. Segundo Limonad:

frente às novas condições espaciais da produção os diversos capitais buscam maximizar suas respectivas mobilidades e tornar-se quase que independentes do espaço, enquanto os trabalhadores procuram maximizar sua mobilidade através de diferentes estratégias no âmbito das relações de trabalho e de sobrevivência no cotidiano. Temos, assim, movimentos antagônicos, entre capitais e trabalho e entre diferentes capitais, para maximizar suas respectivas mobilidades, mediados pela ação do Estado em dotar o espaço de infra-estrutura (meios de abastecimento e comunicação). (Ibid, p. 86).

As novas condições estruturais espaciais trazidas pelo modo de produção dominante mudam a paisagem urbana. Assim, cabe, no presente momento, ressaltar a contribuição teórica de Bernardo Secchi que procura discutir o pensamento teórico urbano sob outro prisma de análise, através do que denomina de “signos”. Ao tratar do conceito de “signos” o autor se refere às “cidades, vilarejos, casas e barracos isolados, ruas e trilhas, canis, galerias, diques, terraços, desmatamentos, divisões de territórios rurais e suas destinação a cultivos específicos, linhas de árvores e plantações” (Ibid, p.15). Tais signos foram construídos, destruídos, reconstruídos no transcorrer do tempo motivados por ações conjuntas, coletivas ou individuais, objetivando diferentes anseios frente ao que pode ser definido como valor que estimula as transformações do espaço urbano. Segundo o autor, os movimentos acontecem:

porque temos necessidades de casas novas, de ruas mais largas, de hospitais mais eficientes, mas, continuamente, também conferimos um sentido e um valor – monetário ou símbolo – ao que nos circunda. Muitas vezes, trata-se de um sentido e de um valor que são compartilhados por toda a sociedade na qual nos inserimos, ou por relevantes partes dela. Como acontece quando decidimos conservar um monumento ou um lugar em que a sociedade reconhece parte da própria identidade e da própria história. (SECCHI, 2000, p. 16).

Com o intuito de explicar o processo de transformação dos “signos” como consequência do urbano, o autor utiliza o termo “espontâneo” para salientar que as mudanças e o surgimento dos “signos” ocorridos nos espaços urbanos nem sempre seguem uma coerência entre si que sejam coordenadas e fundamentadas em princípios lógicos. Haja vista que muitas vezes procuram atender a anseios do presente ou a visões de futuro. Nesse sentido Secchi destaca:

o termo espontâneo, que muitos dos signos materiais deixados no território são o resultado, nem sempre desejado, de intenções e decisões nem sempre coordenadas entre si, de uma sociedade inteira: daquelas assumidas com base em regras ditadas por crenças e imaginários incorporados na tradição; outros signos são o resultado de decisões e intenções de uma só pessoa, de uma casta ou de um grupo e, eventualmente, de especialistas, que mobilizaram imagens e argumentos que aspiram ser compartilhados e indiscutíveis. (Ibid, p. 17).

Ao inserir a reflexão sobre a racionalidade no processo de decisão acerca das transformações dos signos que definem a organização do espaço urbano, o autor reflete sobre a possibilidade de que mesmo diante da evolução dos processos participativos e democráticos, seja possível que as decisões estejam fundamentadas em argumentos racionais. Porém, é historicamente evidenciada a presença de um pensamento dominante substanciado por interesses que acabam interferindo nas transformações do urbano em busca de anseios de caráter privados. Assim, segundo Secchi:

As condições nas quais é possível o cálculo racional nunca ocorreram na prática, mesmo nas sociedades mais democráticas e secularizadas. Não por isso, os diversos sujeitos sociais se comportam de modo fortuito. A prolongada exposição a condições semelhantes, mesmo se não idênticas, orienta implicitamente seus comportamentos e, por outro lado, apesar de imersos em campos culturais específicos e tradições consolidadas, esses sujeitos imaginam e constroem o próprio futuro, não somente como continuidade do passado, mas, também, como confronto entre as condições do presente e seus próprios desejos. (Ibid, p. 18).

O estudo do urbano em sua complexidade multidisciplinar encontra-se no objeto de diferentes disciplinas no estudo das ciências, cada uma procurando explicar teoricamente a urbanidade com suas conceitualidades e análises, construindo “figuras” com o intuito de explicar suas experiências numa incessante relação entre teoria e prática. Porém, a disciplina urbanismo assume complexidade multidisciplinar utilizando-se de diferentes “figuras” para explicar as adversidades do fenômeno urbano. O autor destaca que o uso de “figuras” apresenta singular importância enquanto instrumento de análise abstrata da temática do urbano, como destaca:

as figuras são usadas com um papel construtivo, de organização do nosso pensamento. Por isso, utilizo mesmo termo de figura para indicar também, em um nível mais abstrato, formas de pensamento ou, no outro extremo e em um nível aparentemente menos abstrato, formas da cidade, de suas partes ou arquiteturas. Quero dizer que algumas dessas figuras têm

funcionado como uma metafísica influente, que unificou e orientou analogicamente todo o pensamento de uma época, pondo em relação aspectos diferentes da percepção do real. Outras figuras, progressivamente menos abstratas, exerceram uma ação mais específica, limitada somente a algumas áreas disciplinares, tratando algumas de seus aspectos particulares. (Ibid, p. 22).

As figuras ressaltadas pelo autor surgem das características abstratas e fetichizadas no modo de produção dominante. Nesse sentido, como forma de contribuir com a singular abstração teórica de Secchi para explicar o fenômeno urbano, é mister ressaltar outra importante influência científica de Lefebvre acerca dos estudos conceituais do fenômeno, que se encontra na afirmação de que a hegemonia e a dinâmica do modo de produção de valor dominante atuam de forma importante sobre a transformação da realidade urbana. Os problemas gerados pelo domínio da industrialização resultam no que autor denomina de “zona crítica”, onde a emergência do não urbano leva ao surgimento da problemática urbana que se impõe em escala mundial. “A industrialização, potência dominante e coativa, converte-se em realidade dominada no curso de uma crise produtiva, às custas de uma enorme confusão, na qual o passado e o possível, melhor e o pior misturam” (Ibid, p. 27).

Fica evidente que a exposição teórica de Lefebvre aponta para o caminho, também identificado nos demais autores, em que a investigação científica do fenômeno urbano somente se torna possível enquanto consequência de um processo global, onde pensar o urbano é refletir a virtualidade e construir a “abstração científica” como forma de encontrar saídas futuras para a problemática do urbano presente, entendendo seus diferentes tipos, causas e características. Segundo Lefebvre: “o urbano (abreviação de “sociedade urbana”) define-se, portanto, não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora. O urbano é o possível, definido por uma direção, no fim do percurso que vai em direção a ele” (Ibid, p. 28)

Nesse momento cabe destacar outra importante contribuição teórica de Secchi (2000). O autor, após a descrição dos elementos de análise e suas abordagens, elucida que a inserção da transformação global em sua visão

conceitual acerca do que denomina de objeto de estudo do urbanismo, consiste em preocupar-se com as dinâmicas dos processos de transformações *ex-ante* e *ex-post* no espaço territorial e suas implicações e conseqüências sociais. Sendo que as transformações e construções de signos resultam de estímulos e intenções vinculados a distintos propósitos relacionados com manifestações culturais, crenças, tradições, dentre outras. Assim, com foco nos instrumentos de análise apresentados, Secchi destaca pontualmente sua compreensão conceitual do fenômeno,

por urbanismo entendo não tanto um conjunto de obras, de projetos, de teorias ou normas associadas a um tema, a uma linguagem e a uma organização discursiva; muito menos o entendo como um determinado setor de ensino, mas, ao contrário, como testemunho de um vasto conjunto de práticas, quais sejam as da contínua e consciente modificação do estado do território e da cidade. (Ibid, p.18).

É possível observar que mesmo com a utilização de outras categorias de análise, os autores Castells, Lefebvre, Limonad e os demais autores referenciados, utilizam-se de conteúdos de movimentos, dinâmicas e mutações históricas para explicar a gênese do surgimento do urbano no contexto da emergência das cidades. A dinâmica do movimento encontra sua explicação no excedente de produção gerado na agricultura, atividade preponderante no período pré-industrial. As cidades surgem como uma forma residencial para pessoas em que a presença direta na produção agrícola não era necessária. Segundo Castells: “trata-se portanto também de um novo sistema social, mas que não está separado do tipo rural, nem é posterior a ele, pois os dois estão intimamente ligados no âmago do mesmo processo”. (Ibid 1983, p. 42). Assim, o desenvolvimento das relações de produção dominante no contexto da interação campo/cidade resulta na intensificação do processo de aglomeração nas cidades, que passam a assumir a característica de espaço geográfico territorial, onde se instalam as superestruturas político-administrativas da sociedade. O conseqüente processo consolida-se na existência de um sistema de classes, um sistema político, um sistema institucional de investimentos e, um sistema de trocas com o exterior. A cidade passa a assumir importante autonomia em alguns aspectos de sua sobrevivência, relacionados principalmente à sua capacidade financeira e manufatureira.

Para Castells, a complexidade conceitual do urbano delinea alguns aspectos que devem se fazer presente na construção de conceitos teóricos que buscam explicar o fenômeno do urbano. O primeiro aspecto referencia o termo urbanismo como “formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana”. (Ibid, p. 46). O segundo aspecto apresenta a noção de urbano como oposta ao rural e pertencente a uma dicotomia ideológica de sociedade tradicional/sociedade moderna. O aspecto seguinte destaca um tema importante no processo de construção do conceito de urbanização, denominado de produção social das formas espaciais, referindo-se ao seguinte entendimento:

No interior desta problemática, a noção ideológica de urbanização refere-se ao processo pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre um certo espaço, onde se constituem aglomerados funcionais e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana). (Ibid, p. 47).

No quarto aspecto Castells estabelece uma crítica à análise da urbanização enquanto intimamente ligada à problemática tratada nas limitações dos conceitos técnicos econômicos de desenvolvimento. No quinto aspecto o autor destaca que o problema da noção de desenvolvimento encontra-se na transformação da estrutura social na base de uma sociedade. O sexto aspecto ressalta que a noção de desenvolvimento deve ser também entendida enquanto articulada a um conjunto de formações sociais, o que estabelece a necessidade de inserção do conceito de dependência, que é caracterizado por relações assimétricas entre formações sociais inseridas no sistema geral. O sétimo estabelece uma crítica aos conceitos de “evolução técnica natural” e da cultura da sociedade moderna com a seguinte questão: “qual o processo de produção social das formas espaciais de uma sociedade e, por sua vez, quais são as relações entre o espaço constituído e as transformações estruturais de uma sociedade, no interior de um conjunto intersocial caracterizado por relações de dependência?”. (Ibid, p. 51).

No contexto da dinâmica e velocidade de transformação do urbano, o conceito de redes assume singular importância no que tange à discussão do

fenômeno do urbano. Sobre o assunto cabe ressaltar a contribuição de Ralfo Matos, que ao discutir as desigualdades e as dualidades do processo de desenvolvimento e de ocupação do espaço territorial no Brasil, destaca a forte incidência de redes urbanas de integração no país, principalmente a partir da década de cinquenta com a intensificação do processo de industrialização campo-cidade. Assim, segundo Matos:

se o urbano é complexo, supõe centralidades, funções, tamanho, hierarquias, representatividade diante das hinterlândias – o que evoca as territorialidades regionais ou sub-regionais; passa a ser oportuno pensar na urbanização como um processo sócio espacial ancorado por conexões geográficas que articulam pontos especiais (cidades ou áreas urbanas) distribuídos no território. Estruturas que conformam redes, redes urbanas. (Ibid, p. 39).

Em sua pesquisa, Matos, utilizando-se de dados e informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divide o Brasil em três grandes regiões: centro-oeste, nordeste e centro-sul, sendo que as redes de integração entre os pontos ou nódulos são representadas por centros ou aglomerações urbanas e cidades. A pesquisa mostra uma forte concentração em regiões com grande densidade demográfica e com destaque na participação industrial, agroindústria e turismo. Sendo que as aglomerações urbanas próximas aos grandes centros revelam as discrepâncias em termos de complexidade e dinamismo, que conseqüentemente resulta em baixo nível de integração em rede com as regiões historicamente mais pobres do país. Porém, fica evidente com base nos instrumentos de análise apresentados pelo autor ao demonstrar o processo de evolução das redes de localidades centrais no Brasil, a identificação do fenômeno do urbano e suas complexidades, bem como contribui com ações de políticas públicas focadas no desenvolvimento de regiões. Segundo o autor:

A rede de localidades urbanas, reduzida a seus mais importantes nódulos, é uma expressão de espaços geográficos consolidados e emergentes do Brasil contemporâneo, por onde certamente irão convergir os principais esforços de retomada do desenvolvimento econômico. As articulações viárias são canais privilegiados de ligação, estruturas físicas-chave sob as quais se define outras estruturas, algumas delas intangíveis, mas estratégicas, porque carregadas de informações, culturas e representações políticas e sociais, a exemplo das infovias. Por elas superpõem-se, investimentos, múltiplas territorialidades e tendências que a globalização sinaliza. (MATOS, 2005, p. 51).

A complexidade que assume o fenômeno urbano, segundo Limonad, exige no processo investigativo científico a percepção da característica abstrata determinante no conceito de urbano, originária das heterogêneas relações sociais presentes na dinâmica mutante do modo de produção dominante. Assim, as reflexões sobre a escala ou a amplitude que assume o processo de urbanização, com a interação e integração de diferentes espaços territoriais, provocam as constantes mutações dos conceitos de cidade, com base em novos padrões de urbanização. Assim, segundo a autora:

urbanização, assim, tende a deixar de estar relacionada apenas à urbe, ao urbano, à cidade, à aglomeração de pessoas, equipamentos e infraestrutura. A urbanização tende assim a assumir uma forma pulverizada em segmentos disponíveis dispersos e conquista desta maneira fragmentada a escala do território – e passa a se referir também a processos gerais e sócio-econômicos no meio rural (se é que ainda hoje podemos falar de uma dicotomia rural-urbano). (Ibid, p. 89).

No contexto das investigações teóricas acerca da epistemologia do urbano discutidas pelos autores analisados se faz importante estabelecer as diferenças conceituais entre urbano e cidade. Apesar de alguns autores, dentre estes Castells, não separar conceitualmente de forma distinta o urbano e cidade por considerarem integrados e com intensa interação conceitual, o urbano deve ser entendido enquanto característica que define o modo de vida na sociedade que apresenta dinâmica conceitual mutante relacionada com as transformações das relações sociais de produção dominantes. Nas áreas territoriais rurais prevalece a forma de produção do campo que as caracterizam, porém, o modo de vida é predominantemente urbano caracterizado pelas relações de consumo dominante. Assim, entende-se, como destacado por Lefebvre, ser importante estabelecer diferenças entre os conceitos de cidade e urbano focados, principalmente, no que concerne ao objetivo da cidade como espaço de referência onde são tomadas as decisões e definidas as ações políticas, dentre estas as políticas públicas. Segundo Rodrigues (2007, p.83), “cidade é um objeto e objetivo visando à implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Urbano conceitua um modo de vida que se amplia cada vez mais no mundo Globalizado”. O urbano e a cidade se transformam e se misturam por causas, características e consequências em comum, porém, os limites das fronteiras territoriais que separam abstratamente a amplitude

do urbano das delimitações da administração política pertencem à cidade. A autora referindo-se a Lefebvre destaca:

“utilizar o conceito de urbano e definição de cidade não constitui obstáculo para a ação política, pois Cidade e Urbano são decorrentes do processo e urbanização, objetos de análise, fontes de coleta de dados estatísticos, compreensão da dinâmica da concentração da riqueza, da desigualdade social e econômica e da atuação política [...] Definição é utilizável para Cidade porque permite compreender os limites administrativos de áreas dos Municípios, onde se concentra o casario urbano, as atividades do secundário e terciário, as atividades administrativas, a sede do governo municipal”. (Ibid, p. 80).

Nesta parte teórica sobre o conceito de urbano, foi possível perceber que o fenômeno urbano apresenta um intenso nível de abstração e idiosincrasias assumindo uma heurística complexa. Assim, percebe-se que o urbano está relacionado a um conjunto de sistemas originários de relações sociais com forte predominância dos interesses vinculados à produção de valor excedente, relacionados ao modo de produção dominante. Nos países em desenvolvimento verifica-se acelerado aumento da concentração populacional em áreas urbanas e a conseqüente intensificação da desigualdade social, principalmente pela carência de políticas públicas sociais. Nesse sentido, cabe ressaltar as palavras de um singular estudioso do assunto. Segundo Santos:

O fenômeno da urbanização é, hoje, avassalador nos países do Terceiro Mundo. A população urbana dos países subdesenvolvidos (tomadas apenas as cidades com mais de vinte mil habitantes) é multiplicada por 2,5 entre 1920 e 1980, enquanto nos países subdesenvolvidos o multiplicador se aproxima de 6. O retardo da urbanização nos países do "Sul" é seguido por uma verdadeira revolução urbana. No caso do Brasil, a população urbana é praticamente multiplicada por cinco nos últimos trinta e cinco anos e por mais de três nos últimos vinte e cinco anos [...] A proliferação de grandes cidades foi surpreendente nos países pobres. Das vinte e seis cidades mundiais com mais de cinco milhões de habitantes em 1980, dezesseis estão nos países subdesenvolvidos. Estima-se que no ano 2000, das sessenta cidades com essa população no mundo inteiro, quarenta e cinco estarão no Terceiro Mundo (SANTOS, 1988, P. 16)

As características que assume a organização do espaço urbano através da complexidade de suas aglomerações exigem a necessidade de cooperações e de ações colaborativas de políticas para atender à demandas sociais comuns. A assimetria social do espaço urbano integrando diferentes entes federativos justifica a necessidade de adoção de modelos de governança como forma de interagir

diferentes instituições locais envolvidas. As relações sociais de produção dominante no contexto do acelerado processo de urbanização configuram desigualdades sociais que assumem características transescalares. Segundo KORNIN:

Segregação socioespacial, induz ao estabelecimento de uma relação direta entre pobreza/violência/periferia, já que nessa verdadeira “fronteira urbana”, a lei “não existe” (Camargo, 2002). Uma realidade que mostra que as metrópoles saltam do pré-moderno para o pós-moderno, sem passar pela modernidade no que se refere à produtividade, organização e cidadania. (LESSA, 2000, apud, KORNIN; MOURA, 2004, p. 22).

A explicação do urbano não se sustenta somente - apesar de sua fundamental importância - na análise das condições materiais de reprodução da sociedade. Porém, torna-se indispensável observar as diferentes manifestações culturais, de crenças e de ideologias, que devido à integração em redes urbanas assumem características endógenas e exógenas que se constituem no processo dinâmico e nas diferentes mutações do fenômeno urbano caracterizando sua evolução para a metropolização. Assim, no contexto da complexidade que assumem as relações no espaço urbano e a estagnação dos modelos tradicionais de gestão, torna-se emergente a adoção de novos conceitos, tornando-se a governança a forma de gestão adequada.

2.2. O conceito de governança urbana e sua aplicabilidade

O termo governança começou a ter predomínio enquanto categoria de análise teórica, a partir de meados da década de trinta pelos economistas institucionalistas americanos Ronald Coase e Oliver Williamson, sendo o conceito de governança aplicado inicialmente ao estudo de organizações empresariais. Segundo Moreira,

para Williamson a governança não tange unicamente os modos de coordenação internos mas também os externos, nas relações com os outros atores diretamente relacionados com a empresa. Os estudos sobre a empresa e o conceito de governança centravam na questão da instituição, sua estrutura e dos procedimentos adotados. (MOREIRA, 2007, p. 2).

A partir dos anos oitenta o termo governança passou a ter abrangência na escola de pensamento institucionalista incluindo outras áreas do conhecimento ampliando as matizes de análise envolvendo tipologias de interações, relações e

atores sociais envolvidos no objeto de estudo, tornando-se múltiplos os seus conceitos adotados e com diferentes concepções ideológicas. Assim o autor ao citar teóricos de referência de estudo na área destaca o uso teórico do termo na atualidade:

A apropriação desta noção por diferentes correntes de pensamento faz com que o termo em questão apresente, hoje, múltiplos significados e se porte a diversos usos. Por exemplo, são definidas e estudadas as noções de governança de emprego, governança de políticas monetárias, governanças de empresas (MILANI, ARTURI & SOLINÍS, 2002), governança corporativa (LAMEIRA, 2001), governança local (ANDREW & GOLDSMITH, 1998), governança global (HOLEC & BRUNET-JOLIVALD, 1998), governança ambiental, governança metropolitana (CHRISTIAN LEFÈVRE, 1997) assim como de governança urbana (LEGALÈS, 1996 e 1998). (Ibid, 2007, p. 3).

No contexto da teoria institucional as reflexões sobre políticas públicas assumem importância ainda maior quando sua abordagem passa a ser inserida no arcabouço teórico definido pelo conceito de governança. Sua emergência acontece nos países desenvolvidos da Europa quando as estruturas institucionais revelaram-se incipientes para encontrar soluções de políticas públicas diante da complexidade dos problemas sociais presentes, que assumem características informais entre os atores envolvidos, agravando-se pela crescente falta de legitimidade democrática das instituições formais presentes no aparelho burocrático do Estado. A forte interação e integração de complexos problemas urbanos estabelece como mister a formação de arcabouços de estruturas institucionais para atuar na gestão metropolitana.

Entre os problemas mais preocupantes que desafiam às práticas costumeiras da gestão metropolitana merecem destaque: a questão social, sobretudo as desigualdades extremadas e a pobreza urbana como traço marcante das grandes aglomerações latino-americanas e, aparentemente, desvinculado da evolução das taxas de crescimento econômico; a segmentação e segregação sócio-espacial que torna cada vez mais difícil e ilusória, no âmbito da própria escala metropolitana, a concepção da gestão e do planejamento do espaço metropolitana em acordo com interesses compartilhados ou comuns; a deterioração da qualidade ambiental e de vida nas grandes cidades que já não se restringe nem mais a um fenômeno meramente intrametropolitano (menos ainda municipal), mas está progressivamente interconectado com ameaças ecológicas globais como, de forma mais emblemática, as mudanças climáticas; as incertezas e a volatilidade do desenvolvimento econômico urbano, dependente em larga medida do contexto econômico global, mas exigindo dos governantes respostas coordenadas em nível local e regional, pelas quais lhes faltam os necessários instrumentos, recursos e poder político para fortalecer a cidade e a região como espaço de investimento num mercado global cada vez mais competitivo, e ao mesmo tempo, para conceber estratégias alternativas de

desenvolvimento capazes de oferecer ou de estimular iniciativas econômicas em favor dos setores mais vulneráveis no espaço urbano, em nível comunitário; e, finalmente o aumento da violência e da criminalidade fortemente relacionada à falta de perspectivas de vida que os problemas anteriormente mencionados tendem a proporcionar. (FREY, 2009, p. 4).

Antes de discutir a governança urbana, cabe destacar importante observação feita por Moreira no que concerne ao uso inadequado do conceito nas proposições neoliberais adotadas pelas agências de fomento financeiro internacional, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, relacionando o conceito de governança com o termo “*good governance*”, e sua utilização nos países em desenvolvimento como novos modelos de gestão e de mudança no papel da ação do Estado nos interesses da sociedade no alcance do bem comum. As políticas neoliberais com privatizações de empresas públicas e cortes severos de gastos públicos adotados nos países em desenvolvimento foram aplicadas com o intuito de gerar divisas externas usando o pretexto de “garantir” a entrada desses países na nova etapa de internacionalização ou mundialização econômica, denominada de globalização. Mesmo com essas economias sendo carentes de recursos para o financiamento de políticas públicas em várias áreas. Segundo o autor,

se tratava de responsabilizar a incompetência institucional dos Estados em desenvolvimento pelos fracassos constatados na implementação dos programas de ajuste estrutural, ou seja, de um conjunto de reformas macroeconômicas e setoriais julgadas indispensáveis para a abertura generalizada dos mercados, privilegiando os países do primeiro mundo que estruturam e coordenam os mercados mundiais. A governança preconizada pelo Banco Mundial seria a única forma capaz de garantir a eficácia da implementação das reformas e dos ajustes estruturais para a abertura da macroeconomia, contra a qual seria impossível lutar. (MOREIRA, 2007, p. 4).

A dinâmica do processo de urbanização como fruto das relações presentes no modo de produção dominante, carece de ação abrangente dos governos de forma diferenciada interagindo com princípios democráticos, participativos e de cooperação, com os diferentes atores, instituições, órgãos públicos, envolvidos nos problemas locais provocados pelas aglomerações urbanas. Assim, as reflexões sobre a governança urbana que surgem na década de oitenta assumem característica conceitual interdisciplinar que vão de encontro a repensar o papel dos governos locais na sua interface com a sociedade, mudando as formas de pensar e agir na gestão pública aplicando novas ações com conceitos que passam a propiciar

maior flexibilidade, participação da sociedade procurando integrar os interesses do Estado, dos governos locais, das heterogêneas organizações públicas e privadas e, das representações sociais. Nesse sentido Moreira, ao citar Le Galès, exprime que a “noção de governança urbana tem seu foco no processo de interação entre atores sociais - instituições públicas e privadas, por meio dos quais os atores sociais articulam seus interesses, mediam as diferenças e exercitam seus direitos e obrigações para atingir objetivos comuns”. (Ibid, p. 6).

Cabe salientar, que a implementação do conceito de governança metropolitana não deve se restringir em suprir as deficiências regionais em planejar com racionalidade as soluções para os problemas sociais emergentes. É fundamental estabelecer redes de integração e de interação na busca de estratégias para a ação sobre problemas comuns com estruturas institucionais e organizacionais nos sentidos verticais e horizontais.

Além da dimensão horizontal, da necessidade de integração e coordenação da ação intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma integração ou articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros ou distritos) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis do estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais. (HEINELT, 2008, p. 159, apud FREY, 2009, p. 4).

A necessidade de cooperação no contexto da solução de problemas comuns parece ser algo intrínseco ao conceito de urbano; a aglomeração metropolitana como consequência da integração das relações de produção dominante apresenta para a sociedade contemporânea atual o desafio de atuar coletivamente na solução dos problemas de seu *habitat*. Isso requer um aprimoramento social no que consiste em debater de forma coletiva, participativa e responsiva o espaço habitado. Neste sentido, Milton Santos afirma que a

questão do espaço habitado pode ser abordada segundo um ponto de vista biológico, pelo reconhecimento da adaptabilidade do homem, como indivíduo, às mais diversas altitudes e latitudes, aos climas mais diversos, às condições naturais mais extremas. Uma outra abordagem é a que vê o ser humano não mais como indivíduo isolado, mas como um ser social por excelência. Podemos assim acompanhar a maneira como a raça humana se expande e se distribui, acarretando sucessivas mudanças demográficas e sociais em cada continente (mas também em cada país, em cada região e em cada lugar). O fenômeno humano é dinâmico e uma das formas de revelação desse dinamismo está, exatamente, na transformação

qualitativa e quantitativa do espaço habitado. (SANTOS, 1988, P. 14).

A governança urbana envolve mudanças de atitudes políticas por parte dos gestores públicos que se caracterizam através da formalização de espaços participativos, de compromissos e de cooperações, com o propósito de estabelecer parcerias coletivas na solução de problemas comuns. Assim, a governança urbana encontra-se também na habilidade dos governos e dos diferentes atores sociais locais, em compartilharem com legitimidade, no contexto de suas competências, o processo de formulação e implementação das políticas públicas:

A governança urbana compreende a relação entre os atores sociais engajados na construção de espaços de compromissos e nos diversos papéis desempenhados por eles dentro de um processo de cooperação. Sua construção é um processo onde atores sociais colocam em jogo suas estratégias individuais e coletivas, são capazes de integrar suas diferenças, estruturando coalizões dentro de processos específicos por meio de ações coletivas, mas também delineando sua capacidade de representação e participação fora dele. (LEFÈVRE, 1998, Apud MOREIRA, 2007, p. 7).

Outro aspecto importante salientado por Moreira consiste no fato de que não existe um único conceito ou modelo de governança urbana, principalmente porque é necessário levar em consideração aspectos relevantes das diferentes culturas e valores locais, bem como as disputas dos atores políticos envolvidos, o que resulta em tipologias conceituais de governança urbana que respeitem heterogêneos espaços territoriais que se distinguem por momentos históricos, estágios de amadurecimento democrático e por níveis de desenvolvimento econômico, político, social e ambiental. Assim, observa-se que

os objetivos dos processos de governança refletem as normas e valores, as idéias e práticas derivadas de culturas políticas específicas de cada espaço local, de cada cultura [...] que podem variar segundo o papel do governo no desenvolvimento local, a concepção do papel do governo local em relação à sociedade civil, os estilos de políticas, a concepção do papel da sociedade civil em relação às políticas públicas, a cultura política dos atores governamentais e civis, dos objetivos e dos papéis que caracterizam as interações entre os governos locais e as instituições da sociedade civil, bem como dos compromissos externos dos atores sociais intervenientes. (Ibid, p. 8).

As altas taxas de urbanização verificadas no Brasil e em países da América Latina nas duas últimas décadas, vêm apresentando elevado número de cidades com características metropolitanas, que se destacam por sua importância na

produção nacional de bens e serviços. Ao mesmo tempo as demandas por políticas públicas sociais extrapolam a fronteira política e a capacidade administrativa dos municípios. “Isso põe em relevo a discussão das ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que esses territórios sejam governáveis, permitindo estruturar e implementar políticas públicas e ações coletivas para o seu desenvolvimento”. (GARSON, 2009, P. 70).

Assim, os problemas ocasionados, em economias em desenvolvimento, pelas aglomerações metropolitanas, sugerem que suas soluções não podem ser singularmente resolvidas pelos governos locais. O importante número de instituições, organizações e relações intergovernamentais presentes destaca a necessidade de surgimento de um sistema de governança local como forma de estabelecer as escolhas no contexto do foco das políticas públicas a serem adotadas. Nesse sentido, é importante pensar a governança local como

a formulação e execução da ação coletiva no nível local, na qual têm papel direto e indireto as instituições formais do governo local e as normas informais, as redes, as organizações comunitárias, as associações de bairros. A partir delas, desenvolve-se a ação coletiva, pela qual se define a estrutura para as interações cidadãos-cidadãos e cidadãos-Estado para a tomada de decisão sobre a provisão de serviços públicos locais”. (Sahah, 2006, p. 1-2, apud GARSON, 2009, p. 73).

No Brasil os instrumentos de gestão pública que propiciam o surgimento da governança urbana, aparecem após as reformas democráticas com o fim da ditadura militar e com o advento da constituição de 1988. No que concerne à Constituição, um aspecto relevante foi a amplitude dada ao conceito de federação expandindo as responsabilidades, principalmente dos municípios, o que ampliou a responsabilidade do espaço local. A ampliação da participação democrática da sociedade nas decisões nos estados e municípios ocorreu nos anos noventa com a eleição de governos com projetos políticos de esquerda em cidades e estados importantes do cenário político e urbano brasileiro. Tais governos criaram várias iniciativas de programas de participação da sociedade nas decisões, iniciativas que passaram a ser utilizadas por outros governos, mesmo com posicionamentos ideológicos diferentes. No que concerne à utilização dos conceitos de gestão democrática participativa, é importante salientar que

a apropriação deste conceito por diversos governos municipais e estaduais no Brasil nem sempre representa ou condiciona processos de gestão participativos com atuação dos diversos atores sociais, nos níveis de toma de decisão ou implantação de projetos sociais e nem tampouco permite uma mudança nas relações sociais entre os setores sociais. Isso porque muitas gestões se dizem populares e com participação popular, quando apenas usam formas de consulta (sem compromisso de aceitação de opiniões e decisões) que funcionam apenas como instrumento de legitimação de decisões irrecorribíeis, já estabelecidas. Ao contrário disso, gestão participativa supõe o reconhecimento da pluralidade de atores presentes na cidade e o compromisso efetivo com a construção de processos de decisão que incluam as concepções divergentes, de modo a estabelecer verdadeiras arenas públicas de negociação, transação social e de decisão. (Ibid, p. 15).

Nas aglomerações metropolitanas no Brasil, a inserção competitiva na economia global possui importante prevalência nas agendas municipais, com ações unilaterais estabelecendo certa competitividade entre os entes federativos. As conseqüências mais graves encontram-se em um processo de urbanização reforçando cada vez mais as desigualdades e fortalecendo as segregações econômico-sociais, em um espaço onde o urbano não tem fronteiras, bem como as carências sociais decorrentes. Nesse contexto,

ganha destaque o nível regional ou metropolitano dentro de uma concepção de governança que aposta antes na cooperação em favor de um desenvolvimento sustentável da região do que em estratégias de competição de municípios pela atração de recursos escassos ou, em outras palavras, que valoriza “a cooperação em detrimento do individualismo localista”. (ROLNIK, 2003, p.103, apud FREY, 2009, p.12).

O conceito de autonomia municipal previsto na Constituição brasileira parece estabelecer um *tradeoff* com políticas de cooperação em espaços urbanos intermunicipais, o que acaba prejudicando inclusive a atuação das regiões metropolitanas institucionalmente criadas a partir de 1973. Assim, diante da complexidade da problemática metropolitana, o denominado federalismo “competitivo” provavelmente deverá ser absorvido pela concepção de federalismo cooperativo em que

as necessidades de uma governança metropolitana que precisa se adequar ao desafio de lidar com problemas complexos e multi-escalares, precisando dispor ao mesmo tempo de uma capacidade de planejamento e de coordenação de políticas públicas integradas capaz de corresponder tanto às necessidades de um planejamento integrado na busca do bem comum da região, como também mecanismos para assimilar as diversidades

societais que caracterizam os espaços urbanos crescentemente fragmentados. (SOUZA, 2007, p. 242, apud FREY, 2009, p. 20,).

O processo de cooperação entre os governos locais parece ser o caminho para amenizar as desigualdades com o enfrentamento de problemas comuns, na ausência de um governo metropolitano. De acordo com Sol Garson é possível estabelecer diferentes formas de cooperação com coordenação entre os governos estabelecendo acordos que incluam inclusive fluxos financeiros, ocorrendo o que a autora denomina de ação coletiva institucional, o que inclui participação ativa das diferentes instituições e organizações da sociedade civil. O sistema de governança que se estabelece através de políticas públicas vinculadas à ações de cooperação, na solução de demandas sociais comuns entre municípios metropolitanos, contribuem de forma significativa na diminuição dos custos dos serviços. Assim, as regiões metropolitanas com suas intensas desigualdades sócio-econômicas encontrarão mais dificuldades em cooperar, porém a presença ativa de um município líder pode amenizar as instabilidades e facilitar a cooperação. Principalmente, quando envolvem valores financeiros substanciais vinculados a ganhos de escala e consequentes vantagens de preços na aquisição de produtos em grande quantidade, o que beneficia no processo de ação cooperada a participação de municípios menores. Nesse sentido observa-se que a

cooperação entre governos locais deve ser vista como uma extensão da ação coletiva a organizações governamentais, que desejam obter um benefício coletivo que não alcançariam através da ação individual: se um governo local percebe que ações desenvolvidas por seus vizinhos o beneficiam ele pode querer contribuir para a expansão das mesmas, o que estimula a ação coletiva. (GARSON, 2009, p. 75)

No contexto de uma importante característica da urbanização que consiste no surgimento de aglomerações com atividades econômicas e sociais que extrapolam as fronteiras políticas territoriais, a utilização de instrumentos de governança torna-se indispensável inclusive como elemento garantidor de governabilidade. Nesse sentido, Sol Garson ao citar Lefèvre destaca que a governança metropolitana deve ser entendida como um processo de maturação e de longo prazo, haja vista a necessidade de mudança de cultura de gestão envolvendo valores ligados à negociação, parcerias, participação, flexibilidade, vinculadas às novas modalidades de decisão com a interação e envolvimento de novos atores e

por encontrar-se inserida em um contexto de grande conteúdo político. É indispensável que as partes interessadas se envolvam no processo desde sua emergência. Assim, a autora menciona que Lefèvre destaca a diferença de modelos de governança em espaços territoriais metropolitanos e

distingue duas grandes categorias de governança: a que se produz a partir da construção institucional⁴ e a governança por meio de arranjos em que, embora não se constituindo como unidades de governo, formalizam-se através de procedimentos precisos e instrumentos específicos de cooperação. (LEFÈVRE, 2005, p. 200, apud GARSON, 2009, p. 83).

A autora destaca que governança no contexto do processo de cooperação construído de forma voluntária, além de ser mais flexível no seu surgimento e dissolução, apresenta como benefício a permanência da autonomia dos governos locais. Por outro lado, os acordos de cooperação podem manifestar benefícios para alguns municípios em detrimento de outros prejudicando a sua sustentabilidade, bem como a transparência pode ficar prejudicada quando os serviços são disponibilizados para toda a região de cooperação por um ou poucos municípios. Outro aspecto, se refere ao fato de que por envolver processo de negociação, alguns municípios por questão de desigualdades econômico-social, encontram fortes dificuldades de compartilhar do processo. Por outro lado, a insipiência de identidade metropolitana por parte da população local prejudica a legitimidade política do processo de cooperação na construção, a médio prazo, de um sistema institucional de governança metropolitana. Os tipos de arranjos mais flexíveis e com características voluntárias estão demonstrando ser a tônica no processo de implementação de políticas públicas locais metropolitanas, com foco na cooperação para a solução de problemas comuns.

⁴ Segundo Sol Garson, “o autor utiliza o termo instituição com o sentido de autoridade pública metropolitana, aí compreendida unidades de governo local ou um organismo de cooperação formal entre locais

2.3. Políticas públicas: uma breve abordagem conceitual institucional

Segundo Celina Souza (2006) a denominação do conceito de políticas públicas, bem como os modelos que validam a sua aplicabilidade começam a tomar destaque com mais intensidade a partir das últimas décadas. Segundo a autora alguns fatores contribuíram para a maior visibilidade do tema. O primeiro fator foi a adoção de políticas econômicas e sociais de contenção de gastos presenciada na maioria dos países, com destaque para os em desenvolvimento. O segundo fator encontra-se na mudança de posicionamento acerca da presença do Estado na economia e nas ações sociais protagonizadas de desenvolvimento, resultante das políticas liberais frente às necessidades de ajustes fiscais, com conseqüente redução das políticas de enfoques keynesianos. O terceiro fator destaca as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento e com democracias em processo de consolidação, com destaque para a América Latina, em encaminhar soluções por intermédio de políticas públicas visando solucionar graves problemas sociais básicos, bem como equacionar conflitos no processo de seleção de políticas que possibilitam movimentos consistentes e duradouros para o processo de desenvolvimento econômico da região.

Os estudos que deram origem à política pública surgem por forte influência das análises realizadas por pesquisadores da ciência política na Europa, com enfoque principalmente nas investigações sobre as formas de atuação do Estado protagonizadas pelos governos. Porém, foi nos Estados Unidos com influência dos intelectuais institucionalistas que a política pública se constitui de um arcabouço conceitual que lhe proporciona elementos de investigação da realidade social, bem como de avaliação das ações políticas por intermédio da atuação das instituições do governo no espaço público, no alcance do bem comum.

De acordo com as pesquisas apresentadas por Souza (2006), Frey (2000) e Faria (2003), no contexto do enfoque institucionalista e neo-institucionalista, dentre os principais protagonistas na origem e ontologia da política pública, alguns autores merecem destaque. O primeiro é Laswell com sua obra: “*Politics: Who gets what,*

com força suficiente para atuar sobre um setor de política ou sobre toda a área metropolitana”. (GARSON, 2009, p. 83).

when, how" (1936), que formalizou teoricamente o conceito *policy analysis* como forma de analisar e investigar a interação entre conhecimento científico e acadêmico nas informações empíricas de ações de governo. Outro autor importante foi Simon que publicou: "Comportamento administrativo" (1957) introduzindo o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, que está vinculada ao fato de as informações utilizadas nas tomadas de decisões serem incompletas ou imperfeitas, além dos interesses próprios dos atores envolvidos interferirem nos resultados desejados. O terceiro autor foi Lindblom com as obras "*The science of muddling through*" (1959) e "*Still muddling, not yet through*" (1979) que questiona a racionalidade dos autores citados anteriormente e destaca a introdução de variáveis com maior grau de abstração que são de fundamental importância na investigação das políticas públicas como as relações de poder, grupos de interesses, dentre outros. Outro importante autor foi Easton com sua obra "*A framework for political analysis*" (1965), que introduz o conceito de sistema na política pública estabelecendo forte relação, inter-relações e interações com os diferentes elementos que compõem o ambiente em seus aspectos sociais, políticos e econômicos, estabelecendo um conceito holístico.

Ainda segundo Celina Souza (2006), o conceito de política pública apresenta uma diversidade de formulações que enfocam no seu principal protagonista, o governo. Portanto, as ações do governo frente às questões públicas, os efeitos das ações do governo, as atividades do governo e sua influência na vida dos cidadãos e as escolhas realizadas pelo governo, acabam atraindo o foco dos estudos da política pública. É mister destacar que ao tratar de ações de governo, o conceito de política pública investiga as relações de poder, os grupos de interesse as suas interações e conflitos no campo da política que interferem nas decisões de governo, bem como nas parcerias e cooperações que ocorrem entre governo, instituições e organizações sociais. Nesse sentido, a política pública, principalmente no seu enfoque social, assume a característica de multidisciplinaridade pelo fato de suas ações, formulações, repercussões e finalidades estarem em interação com diferentes áreas do conhecimento. Segundo a autora:

Apesar de abordagens diferentes, as definições de política públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que as partes e que indivíduos, instituições,

interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (Ibid, p. 24).

Em Estados democráticos modernos e consolidados, observa-se que o papel do governo legítimo, em democracias maduras, encontra-se em propor ações de políticas públicas que atendam ao bem comum. Mesmo as influências internas e externas do ambiente quando em instituições consolidadas, garantem “estabilidade ou autonomia relativa” que possibilitam ao governo conciliar interesses o que torna mais complexas as ações institucionais de formulação de políticas públicas. Assim, com o intuito de melhor compreender os conceitos da teoria institucional, com especificidade ao neo-institucionalismo, no contexto da análise da aplicabilidade das políticas públicas, é importante compreender a abordagem de *policy analysis* com enfoque nas inter-relações entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos das políticas. A *policy analysis* apresenta-se diferenciada em três dimensões conceituais que se encontram sistematizadas no quadro 3 abaixo.

<i>Dimensões da Policy Analysis</i>		
Polity	Politics	Policy
A dimensão institucional <i>polity</i> se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.	No quadro da dimensão processual <i>politics</i> tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição.	A dimensão material <i>policy</i> refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Quadro 1: Resumo conceitual das dimensões da *policy analysis*
Fonte: FREY (2000, p. 217)

Segundo Frey, no que concerne ao processo de análise investigativa de políticas públicas, utilizando-se das três dimensões da *Policy Analysis*, observa-se um processo de interação entre as dimensões. O que não quer dizer que em alguns

momentos tenha que se deparar no contexto da análise das dimensões *polity* e *politics* como variáveis independentes, principalmente, quando associado às demandas particulares temporais e específicas de governo. Porém, a dinâmica dos processos políticos provocados por mudanças no ambiente social, político e econômico, torna difícil imaginar a independência entre as dimensões *polity* e *politics*. Segundo o autor:

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável 'polity' para essa concreta situação empírica), é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões 'politics' e 'policy'. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. (Ibid, p. 219).

As análises de políticas públicas tornam-se insuficientes se forem investigadas somente com foco nas instituições. Visto que os padrões de regulação estabelecidos pela institucionalização pode em determinado momento apontar para efeitos contrários.

É mister lembrar que as instituições sevem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual” (Waschkuhn, 1994, p. 188). A instituição implica, portanto, custos graves, porque ele não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo. (ibid, p. 231).

O neo-institucionalismo surge como forma de amenizar o caráter determinista aplicado às instituições quando da análise de políticas públicas, destacando a importância de se observar aspectos políticos fundamentais que definem a forma de organização social, principalmente em democracias em estágio de amadurecimento, onde as trocas de atores políticos com novas forças de coalizão podem alterar posicionamentos políticos e institucionais. Segundo o autor:

Isso significa que atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadãos, políticos, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias “apropriadas”. (ibid, p. 233).

O neo-institucionalismo contribui de forma significativa para dirimir as limitações do institucionalismo tradicional ao não explicar todos os fenômenos por meio das instituições, principalmente quando se tratam de “processos políticos não consolidados” como no caso de países em desenvolvimento que passam por período de amadurecimento da democracia e de consolidação das instituições. O que possibilita a utilização de outros parâmetros, como a participação de diferentes atores e organizações envolvidos, na análise de políticas públicas (*policy analysis*).

Porém é mister destacar que em Estados democráticos maduros as investigações e análises de políticas públicas tornam-se mais viáveis por vias institucionais, principalmente pelo processo histórico de amadurecimento do conceito de cultura política presente nas instituições e na sociedade. Nesse sentido, para Frey:

a crítica ao pressuposto da ‘policy analysis’ tradicional, de que os processos políticos seriam determinantes principalmente pelos conteúdos da política, não contribuem apenas para o fortalecimento de abordagens institucionalistas, ressaltando a importância de instituições estáveis e consolidadas (‘polity’) para o êxito de políticas públicas; ao mesmo tempo, levou ao surgimento de uma vertente de pesquisa que pode ser designada como “análise de estilos políticos” e que vem-se dedicando mais ao aspecto do “como” da política (‘politics’), frisando fatores culturais padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos, que, por sua vez – eis um pressuposto central dessa abordagem –, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados. (ibid, p. 235).

Os processos de governança nas ações de políticas públicas tornam-se fundamentais quando os problemas são intermunicipais e assumem características comuns. Assim, as ações de *policy* precisam ser cooperadas e os pressupostos de *policy analysis* tradicionais necessitam ser revistos. As desigualdades urbanas verificadas na região metropolitana de Curitiba precisam ser vivenciadas pelos gestores públicos no contexto de um processo de interação com as instituições e organizações envolvidas com o problema a ser enfrentado. Assim, no capítulo seguinte pretende-se verificar o nível de desigualdade econômica e social do urbano na região e sua conseqüência como potenciais demandas para ações cooperadas.

3. A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: DESIGUALDADES, INTERDEPENDÊNCIAS E PROBLEMAS COMUNS

O presente capítulo da pesquisa se propõe à destacar as principais características estruturais que definem o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana de Curitiba, procurando dar enfoque, principalmente, aos aspectos demográficos, sociais e econômicos. Com base em indicadores selecionados procurar-se-á contextualizar informações que ajudem na compreensão das desigualdades e interdependências que caracterizam a região e representam desafios comuns que por sua vez exigem respostas coletivas dos municípios da região, através de mecanismos de governança urbana. O capítulo está estruturado em quatro partes. A primeira discute a origem da RMC, seu processo de expansão e níveis de integração. Na sequência analisa-se o crescimento e concentração populacional no contexto do processo de urbanização da região. A parte seguinte discute a economia da região com foco na geração de renda e indicadores fiscais. O quarto item analisa informações que procuram explicar a realidade social da região.

3.1. Região metropolitana: origem, expansão e integração

Em 1973 quando foi instituído pela Lei Federal nº 14/73 a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) era composta por 14 municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais. No transcorrer da década de 90 ocorreram as legalizações de cinco desmembramentos de municípios, a saber: a instituição do município Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré; o surgimento do município de Tunas do Paraná como parte do território de Bocaiúva do Sul; Fazenda Rio Grande originário do desmembramento de Mandirituba; o município de Pinhais desmembrado de Piraquara e; a separação de Rio Branco do Sul para o surgimento de Itaperuçu. No mesmo período até o ano de 2002 ocorreram as inclusões de mais sete municípios na RMC, a saber: Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha e Tijucas do Sul, formando a composição atual de 26

municípios, A Figura 1 ilustra o processo de evolução histórico-espacial da RMC de 1973 até os dias atuais (COMEC, 2010).

O processo de transformação territorial da RMC apresenta intensa relação com a aceleração do processo de urbanização e conseqüente surgimento de aglomerados urbanos⁵, fenômeno característico em todo o país. O município de Curitiba como pólo de aglutinação urbana surge como protagonizador da dinâmica das relações sociais de produção dominante, como conseqüência de um intenso processo de mutação transformando o município em metrópole de um processo evolutivo de estruturação urbana com fortes contradições sociais, como será observado na análise de diferentes indicadores sociais, econômicos e fiscais selecionados.

⁵ De acordo com o autor Ralfo Matos: “Aglomeração urbana é um conceito de uso relativamente recente no Brasil. Reporta-se a um conjunto de pessoas ou atividades que se concentram em espaços físicos relativamente pequenos, daí a sua acepção mais eminentemente urbana, não rural. Todavia, em função da dimensão físico-territorial que lhe é subjacente, acaba por se diferir de ‘aglomerado’ urbano, conceito já incorporado pelo IBGE em seus últimos levantamentos censitários, e que se refere, inclusive, a assentamentos urbanos não localizados na sede municipal (cidade), portanto fora do perímetro urbano, em áreas legalmente definidas como rurais. Por extensão, pode-se supor que os aglomerados urbanos ao se expandirem muito e ultrapassarem “certos limites e tamanhos”, conformariam uma outra unidade territorial, a aglomeração urbana”.(Matos, 2000, p. 2).

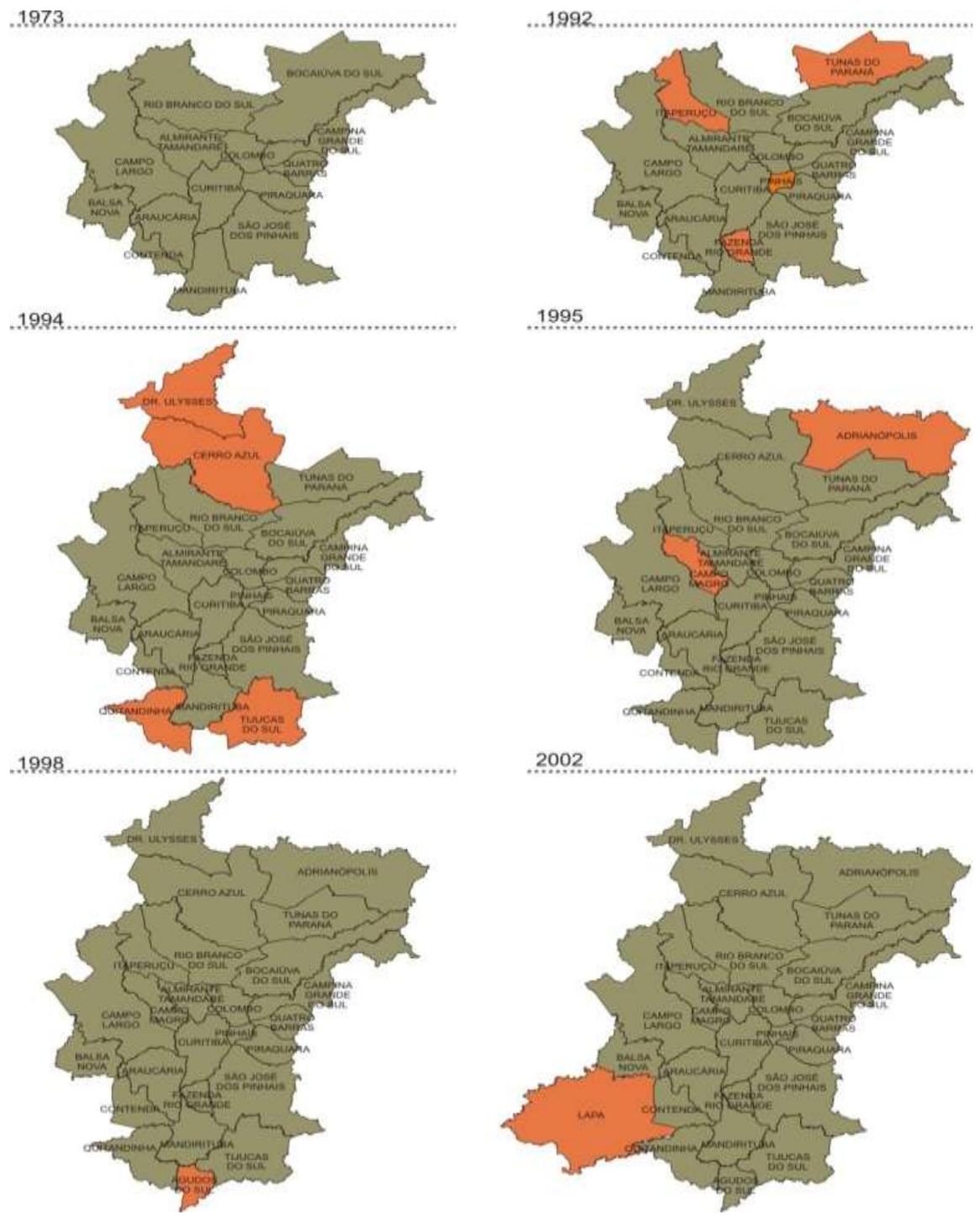


Figura 1: Evolução histórico-territorial da RMC

Fonte: COMEC (2001)

No contexto dos objetos de estudo da presente dissertação e sua relação teórica com a discussão sobre o processo de urbanização, desigualdades e a cooperação na solução de problemas comuns, é mister verificar o nível de integração dos municípios metropolitanos com o município pólo (Curitiba). Assim, será utilizado como método de definição do nível de integração o utilizado pelo Observatório das Metrôpoles em pesquisa realizada no ano de 2009. Segundo Moura:

Esses níveis foram captados por indicadores de evolução demográfica, fluxos de deslocamento pendulares, densidade, características ocupacionais, presença, de funções específicas e indispensáveis à circulação de pessoas e mercadorias (portos e aeroportos), e a capacidade de geração de renda pela economia local, tomando como referência a participação do município na composição do PIB total da unidade. Por meio deles foi delimitada a abrangência efetiva da aglomeração em cada unidade pesquisada. (Moura, 2009, p. 12).

Como pode ser observado no quadro 2, dentre os municípios com nível de integração considerados muito alto, observa-se que todos fazem fronteira territorial com Curitiba, a saber: Almirante Tamandaré, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, São José dos Pinhais. Foram identificados dois municípios com alta dinâmica de integração metropolitana, Araucária e Piraquara, sendo que o primeiro pertence também à região fronteira de Curitiba. Com nível médio de integração foram identificados seis municípios sendo que três deles fazem fronteira territorial com o município pólo: Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Itaperuçu, Mandirituba, Quatro Barras. Os demais municípios apresentam nível de integração baixo ou muito baixo.

Os municípios que revelam níveis de integração muito alto e alto vinculam-se às regiões com intensa densidade demográfica, principalmente nas áreas de fronteira territorial com o município pólo, apresentando importante inserção na dinâmica de movimentos pendulares populacionais, muitas vezes caracterizados por funções de municípios dormitórios (Ibid, p.12).

Município	Nível de integração	Município	Nível de integração
Curitiba	Pólo	Balsa Nova	Baixo
Almirante Tamandaré	Muito alto	Rio Branco do Sul	Baixo
Colombo	Muito alto	Adrianópolis	Muito baixo
Fazenda Rio Grande	Muito alto	Agudos do Sul	Muito baixo
Pinhais	Muito alto	Bocaiúva do Sul	Muito baixo
São José dos Pinhais	Muito alto	Cerro Azul	Muito baixo
Araucária	Alto	Contenda	Muito baixo
Piraquara	Alto	Doutor Ulysses	Muito baixo
Campina Grande do Sul	Médio	Lapa	Muito baixo
Campo Largo	Médio	Quitandinha	Muito baixo
Campo Magro	Médio	Tijucas do Sul	Muito baixo
Itaperuçu	Médio	Tunas do Paraná	Muito baixo
Mandirituba	Médio		
Quatro Barras	Médio		

Quadro 2: Níveis de integração dos municípios da RMC
 Fonte: Moura (2009, p.13)

3.2. Concentração populacional e urbanização

A partir da década de 70 observa-se um movimento migratório nacional com a intensificação do processo de urbanização em todas as principais regiões metropolitanas do país, tendo como principais pólos centralizadores as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. No Estado do Paraná observa-se mobilidades das áreas rurais para as urbanas vinculadas ao processo de industrialização da agricultura, bem como, relacionadas à busca de melhores oportunidades de trabalho na indústria nascente localizadas nas grandes áreas urbanas. Sendo que parcelas significativas dos municípios do Paraná demonstraram crescimento urbano, com destaque para os localizados nas regiões norte, oeste e na região de Curitiba. A

RMC apresentou “um incremento da participação na população urbana do Estado de 26,21% em 1970 para 29,63% em 1980” (ULTRAMARI, 1994, p. 6).

A população dos municípios da região metropolitana mostra importante ascendência nas décadas de 70 e 80. Com base nos dados apresentados na Tabela 1 verifica-se que a população de Curitiba salta de 609.026 habitantes em 1970, para 1.024.980 habitantes em 1980, registrando crescimento geométrico de 68,29%. Os municípios da região fronteira com o município pólo também se destacam no crescimento populacional no mesmo período, resultado do processo de adensamento do crescimento populacional de Curitiba com o prolongamento do processo de aglomeração para os municípios limítrofes, com destaque: em Colombo a população expressou significativo aumento passando de 19.258 para 62.882 de habitantes; a população do município de Piraquara, antes do desmembramento, cresce de 21.253 para 70.641 habitantes; o município de Araucária exibiu aumento da população de 17.117 para 34.789 habitantes; a população de Campo Largo cresce de 34.405 para 54.839 e; o município de São José dos Pinhais com sua população ascendendo de 34.124 para 70.643 habitantes.

Tabela 1: População total por município da RMC: 1950 – 2010

Municípios da RMC	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Adrianópolis		-	11.540	11.122	8.935	7.007	6.376
Agudos do Sul	-	-	5.432	5.195	6.076	7.221	8.270
Almirante Tamandaré *	8.812	10.220	15.299	34.157	66.159	88.277	103.204
Araucária *	11.524	16.553	17.117	34.789	61.889	94.258	119.123
Balsa Nova		-	4.704	5.293	7.515	10.153	11.300
Bocaiúva do Sul	20.490	18.346	10.697	12.115	10.657	9.050	10.987
Campina Grande do Sul		7.982	7.891	9.800	19.343	34.566	38.769
Campo Largo *	26.365	32.272	34.405	54.834	72.523	92.782	112.377
Campo Magro *		-	-	-	-	20.409	24.843
Cerro Azul	15.696	17.304	18.363	20.006	21.073	16.352	16.938
Colombo *	6.331	8.719	19.258	62.882	117.767	183.329	212.967
Contenda	8.537	8.361	7.224	7.558	8.941	13.241	15.891
Curitiba (Pólo)	180.575	361.309	609.026	1.024.980	1.315.035	1.587.315	1.751.907
Doutor Ulysses		-	-	-		6.003	5.727
Fazenda Rio Grande *		-	-	-		62.877	81.675
Itaperçu		-	-	-		19.344	23.887
Lapa	32.731	36.556	32.122	35.031	40.150	41.838	44.932
Mandirituba		-	11.036	15.444	38.336	17.540	22.220
Pinhais *		-	-	-	-	102.985	117.008
Piraquara	11.199	11.488	21.253	70.641	106.882	72.886	93.207
Quatro Barras		-	4.066	5.717	10.007	16.161	19.851
Quintandinha		-	10.853	12.395	14.418	15.272	17.089
Rio Branco do Sul	16.378	20.429	25.133	31.780	38.296	29.341	30.650
São José dos Pinhais *	35.768	28.888	34.124	70.643	127.455	204.316	264.210
Tijucas do Sul		12.751	7.848	8.001	10.224	12.260	14.537
Tunas do Paraná		-	-	-	-	3.611	6.256
Total RMC	374.406	591.178	907.391	1.532.383	2.101.681	2.768.394	3.174.201

Fonte: IBGE; IPARDES-Pr - Base de dados do Estado (BDE-web)

Obs. (*) Indica municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Na década de 90 verifica-se importante aumento da população da RMC com os municípios da região fronteira manifestando as maiores taxas de crescimento. Porém, em números absolutos Curitiba se destaca passando de 1.315.035, em 1991, para 1.587.315 habitantes em 2000, com crescimento acumulado de 272.280 mil habitantes, o que reflete a taxa média geométrica anual de crescimento de 2,11%. O município de Colombo exibe uma taxa média geométrica anual de crescimento de 5,04%, entre os anos de 1991 e 2000, sendo que a população do município aumentou de 117.767 para 183.329 mil habitantes. A população do município de São José dos Pinhais cresce a uma taxa geométrica anual de 5,38%, expandindo em 127.455 mil habitantes, em 1991, para 204.316 mil habitantes em 2000. A taxa média anual de crescimento do município de Araucária foi de 4,78%, com a população aumentando de 61.889, em 1991, para 94.258 mil habitantes em 2000. Os municípios de Pinhais e Fazenda Rio Grande destacam-se em números absolutos de habitantes com 102.985 e 82.877 respectivamente no ano de 2000.

Na última década, com base nas informações recentes divulgadas pelo IBGE, verifica-se à continuidade no arrefecimento do crescimento populacional em Curitiba, comparado à expansão populacional verificada nos municípios que compõe a aglomeração urbana em torno da metrópole. A população do município pólo ascendeu em 164.592 mil habitantes, resultando na taxa de 10,37% de expansão populacional no período de 2000 a 2010. O aumento da população nos municípios com fronteira territorial com o município pólo foram notavelmente superior, com destaque: o município de Fazenda Rio Grande se sobressai com a população aumentando a taxa de 30% em dez anos, passando de 62.877, em 2000, para 81.675 em 2010; na seqüência verifica-se São José do Pinhais com crescimento de 29% no decênio, com a população ascendendo de 204.316 mil, em 2000, para 264.210 habitantes em 2010; em Araucária o aumento populacional foi de 26%, resultando em 119.123 habitantes em 2010; os municípios de Campo Largo e Campo Magro indicam expansão populacional de 21% e 22% respectivamente e; em Almirante Tamandaré, Colombo e Pinhais verificam-se aumentos populacionais de 17%, 16% e 14%, com o número de habitantes alcançando 103.204 mil, 212.967 mil e 117.008 mil, respectivamente, no ano de 2010. Nos demais município da RMC verifica-se importante expansão populacional, principalmente, naqueles mais próximos do município pólo ou de municípios com importante aglomeração industrial.

Assim, observa-se que o processo de saturação populacional verificado no município pólo manifesta a ascendência da população dos municípios que compõe a região fronteira, com a intensificação de movimentos já verificados na década anterior. Segundo Delgado e Deschamps:

as mudanças na estrutura socioespacial foram marcadas pelo aumento da segregação social no espaço metropolitano, com os grupos superiores ampliando sua presença em novas áreas do pólo, as quais, embora com presença de outros grupos sociais, passaram por um processo de elitização. No outro extremo, verifica-se que os grupos populares e operários tendem a se concentrar cada vez mais numa porção periférica, a qual hoje, por alguns fatores restritivos, como a proteção aos mananciais, apresenta limites para a expansão urbana. Porém, diante dessa polarização, não deixa de ser relevante o incipiente processo de diversificação, social que vem sendo verificado em alguns dos municípios da RMC. (Delgado e Deschamps, 2009, p. 227).

A dinâmica do processo de urbanização atinge todo o espaço territorial do município de Curitiba e seu entorno. As informações das tabelas 2 e 3 demonstram importante crescimento da população urbana do município pólo e dos municípios da região fronteira. No município de Curitiba a população urbana que representava 96%, em 1970, passa a assumir a totalidade demográfica no ano de 2010 tornando-se a população inteiramente urbana. Em Pinhais desde o seu surgimento com 97,81% da população urbana, em 2000, assume a característica de município 100% urbano em 2010. O município de Araucária com população urbana de 5.353 mil expressando 31,27%, em 1970, manifesta um acelerado processo de crescimento nos anos 80 e 90 alcançando o total de 110.205 mil habitantes no ano de 2010, com 92,51% do total da população do município vivendo em espaços territoriais considerados urbanos. A população urbana do município de São José dos Pinhais em 63% totalizou 21.529 mil habitantes, em 1970, e cresce de forma significativa nas décadas de 80 e 90 resultando, no ano de 2010, em 236.895 mil habitantes, com 89,66% da população urbana. Outro movimento populacional urbano importante é observado no município de Colombo, em 1970, com 1.091 habitantes, representando 5,67% da população urbana, apresenta notável crescimento nas três décadas seguintes totalizando, em 2010, 203.203 mil habitantes, com 95,42% da população urbana. Os demais municípios da RMC também se inserem na dinâmica do crescimento populacional com importante adensamento urbano, com destaques: Almirante Tamandaré, Campo Largo, Pinhais e Fazenda Rio Grande.

Tabela 2: População urbana e rural por município da RMC: 1970 – 2010

Municípios	1970		1980		1991		2000		2010	
	População Urbana	População Rural								
Adrianópolis	832	10.708	1.058	10.064	1.589	7.346	1.613	5.394	2.060	4.316
Agudos do Sul	770	4.662	648	4.547	779	5.297	1.466	5.755	2.822	5.448
Almirante Tamandaré *	4.264	11.035	27.054	7.103	59.080	7.079	84.755	3.522	98.892	4.312
Araucária *	5.353	11.764	27.131	7.658	54.262	7.627	86.111	8.147	110.205	8.918
Balsa Nova	1.235	3.469	1.262	4.031	2.430	5.085	3.186	6.967	6.870	4.430
Bocaiúva do Sul	1.485	9.212	2.329	9.786	3.242	7.415	3.562	5.488	5.128	5.859
Campina Grande do Sul	319	7.572	3.787	6.013	12.722	6.621	25.973	8.593	31.961	6.808
Campo Largo *	15.961	18.444	37.366	17.468	53.892	18.631	77.223	15.559	94.171	18.206
Campo Magro *	-	-	-	-	-	-	2.501	17.908	19.547	5.296
Cerro Azul	1.635	16.728	2.222	17.784	3.599	17.474	3.916	12.436	4.808	12.130
Colombo *	1.091	18.167	54.955	7.927	110.273	7.494	174.962	8.367	203.203	9.764
Contenda	1.137	6.087	3.495	4.063	4.823	4.118	6.320	6.921	9.231	6.660
Curitiba (Pólo)	584.598	24.428	1.024.980	0	1.315.035	0	1.587.315	0	1.751.907	0
Doutor Ulysses	-	-	-	-	-	-	701	5.302	929	4.798
Fazenda Rio Grande *	-	-	-	-	-	-	59.196	3.681	75.928	5.747
Itaperuçu	-	-	-	-	-	-	16.234	3.110	19.956	3.931
Lapa	10.493	21.629	14.366	20.665	19.472	20.678	24.070	17.768	27.222	17.710
Mandirituba	1.346	9.690	7.212	8.232	26.237	12.099	6.268	11.272	7.414	14.806
Pinhais *	-	-	-	-	-	-	100.726	2.259	117.008	0
Piraquara	12.155	9.098	60.954	9.687	91.438	15.444	33.829	39.057	45.738	47.469
Quatro Barras	1.102	2.964	3.499	2.218	8.132	1.875	14.520	1.641	17.941	1.910
Quintandinha	1.232	9.621	1.586	10.809	2.476	11.942	3.046	12.226	4.887	12.202
Rio Branco do Sul	5.026	20.107	14.423	17.357	23.714	14.582	20.049	9.292	22.045	8.605
São José dos Pinhais *	21.529	12.595	56.814	13.829	111.952	15.503	183.366	20.950	236.895	27.315
Tijucas do Sul	389	7.459	823	7.178	1.271	8.953	1.846	10.414	2.285	12.252
Tunas do Paraná	-	-	-	-	-	-	1.421	2.190	2.792	3.464
Total RMC	671.952	235.439	1.345.964	186.419	1.906.418	195.263	2.524.175	244.219	2.921.845	252.356

Fonte: IBGE; IPARDES-Pr - Base de dados do Estado (BDE-web)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Tabela 3: Percentual da população urbana e rural na RMC: 1970 – 2010

Municípios	1970		1980		1991		2000		2010	
	População Urbana %	População Rural %								
Adrianópolis	7,21	92,79	9,51	90,49	17,78	82,22	23,02	76,98	32,31	67,69
Agudos do Sul	14,18	85,82	12,47	87,53	12,82	87,18	20,30	79,70	34,12	65,88
Almirante Tamandaré *	27,87	72,13	79,20	20,80	89,30	10,70	96,01	3,99	95,82	4,18
Araucária *	31,27	68,73	77,99	22,01	87,68	12,32	91,36	8,64	92,51	7,49
Balsa Nova	26,25	73,75	23,84	76,16	32,34	67,66	31,38	68,62	60,80	39,20
Bocaiúva do Sul	13,88	86,12	19,22	80,78	30,42	69,58	39,36	60,64	46,67	53,33
Campina Grande do Sul	4,04	95,96	38,64	61,36	65,77	34,23	75,14	24,86	82,44	17,56
Campo Largo *	46,39	53,61	68,14	31,86	74,31	25,69	83,23	16,77	83,80	16,20
Campo Magro *	-	-	-	-	-	-	12,25	87,75	78,68	21,32
Cerro Azul	8,90	91,10	11,11	88,89	17,08	82,92	23,95	76,05	28,39	71,61
Colombo *	5,67	94,33	87,39	12,61	93,64	6,36	95,44	4,56	95,42	4,58
Contenda	15,74	84,26	46,24	53,76	53,94	46,06	47,73	52,27	58,09	41,91
Curitiba (Pólo)	95,99	4,01	100,00	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00	100,00	0,00
Doutor Ulysses	-	-	-	-	-	-	11,68	88,32	16,22	83,78
Fazenda Rio Grande *	-	-	-	-	-	-	94,15	5,85	92,96	7,04
Itaperuçu	-	-	-	-	-	-	83,92	16,08	83,54	16,46
Lapa	32,67	67,33	41,01	58,99	48,50	51,50	57,53	42,47	60,58	39,42
Mandirituba	12,20	87,80	46,70	53,30	68,44	31,56	35,74	64,26	33,37	66,63
Pinhais *	-	-	-	-	-	-	97,81	2,19	100,00	0,00
Piraquara	57,19	42,81	86,29	13,71	85,55	14,45	46,41	53,59	49,07	50,93
Quatro Barras	27,10	72,90	61,20	38,80	81,26	18,74	89,85	10,15	90,38	9,62
Quintandinha	11,35	88,65	12,80	87,20	17,17	82,83	19,94	80,06	28,60	71,40
Rio Branco do Sul	20,00	80,00	45,38	54,62	61,92	38,08	68,33	31,67	71,92	28,08
São José dos Pinhais *	63,09	36,91	80,42	19,58	87,84	12,16	89,75	10,25	89,66	10,34
Tijucas do Sul	4,96	95,04	10,29	89,71	12,43	87,57	15,06	84,94	15,72	84,28
Tunas do Paraná	-	-	-	-	-	-	39,35	60,65	44,63	55,37
Total RMC	74,05	25,95	87,83	12,17	90,71	9,29	91,18	8,82	92,05	7,95

Fonte: IBGE; IPARDES-Pr - Base de dados do Estado (BDE-web)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

A dinâmica de crescimento populacional com intensa urbanização e aglomeração em torno do município pólo, protagonizou altos níveis de integração envolvendo, principalmente, os municípios da região fronteira com o município de Curitiba. O gráfico da figura 2 ilustra a evolução do crescimento populacional destacando uma curva elástica de projeção contínua para a RMC. No mesmo gráfico verifica-se que a curva de crescimento populacional do município pólo apresenta crescimento mais assimétrico a partir dos anos 80. A curva que representa o crescimento populacional dos municípios da região fronteira com o município pólo apresenta intensa elasticidade a partir de 1990, seguindo tendência verificada na curva da RMC; movimento que explica a estabilidade no crescimento verificado em Curitiba.

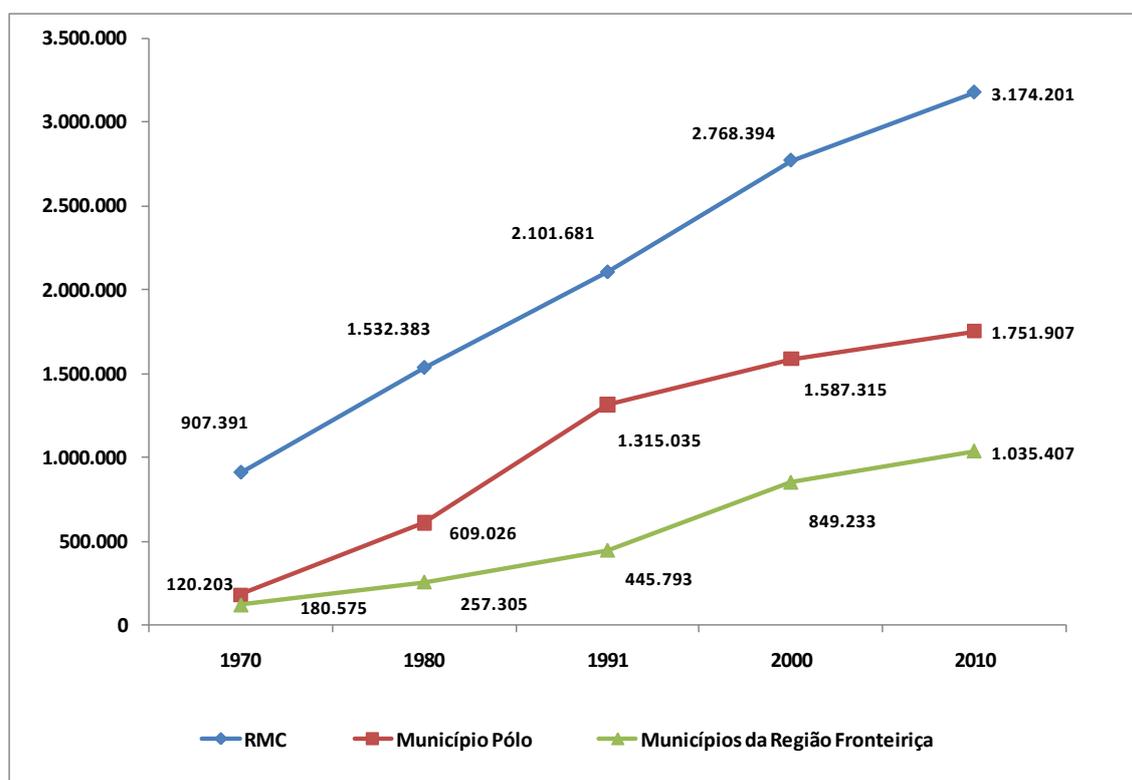


Figura 2: Evolução do crescimento populacional da RMC: 1970 a 2010

Fonte: IBGE; IPARDES-PR - Base de dados do Estado (BDE-web)

O processo de aglomeração urbana no entorno do município pólo está ocupando parte significativa da RMC. O gráfico da figura 3 demonstra a trajetória histórica de crescimento da participação da população urbana na população total, sendo que a população urbana da RMC salta de 74,05%, em 1970, para 92% no ano de 2010. A curva dos municípios da região fronteira projeta algo próximo do

verificado na RMC, com trajetória ascendente da população urbana de 40,10%, em 1970, para 91% do total de habitantes em 2010.

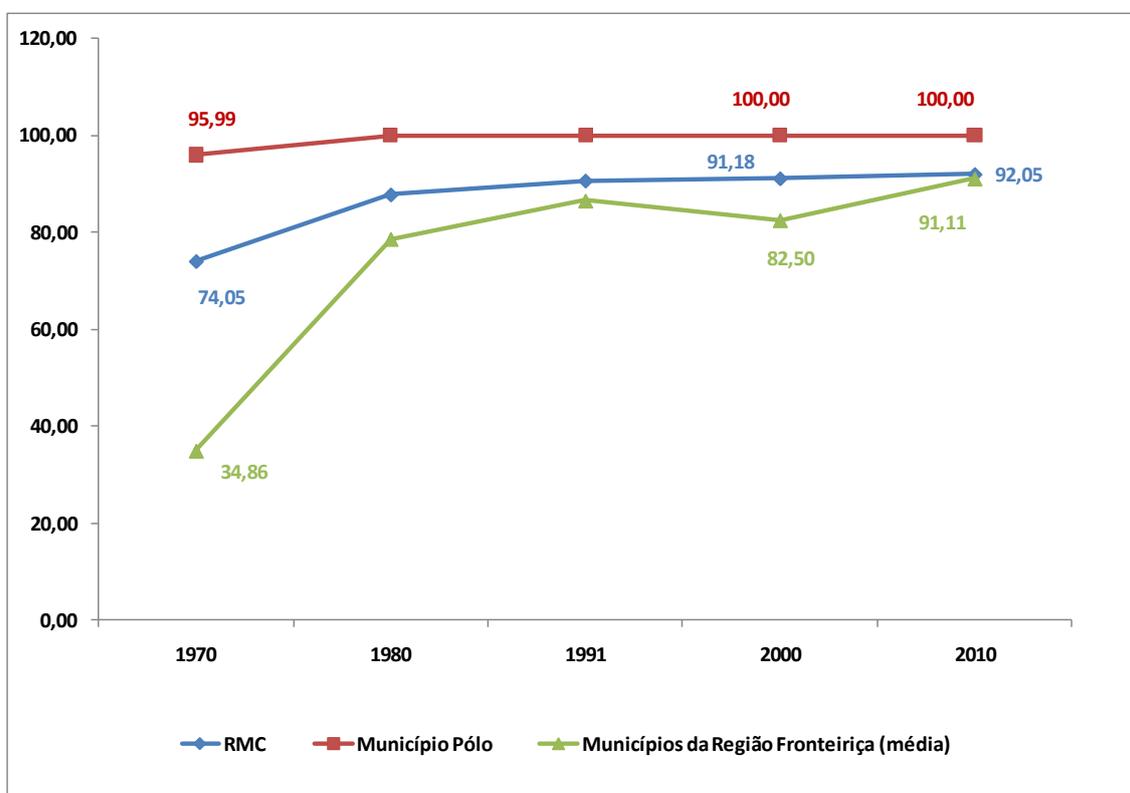


Figura 3: Evolução da participação da população urbana da RMC: 1970 a 2000
 Fonte: IBGE; IPARDES-PR - Base de dados do Estado (BDE-web)

O Município pólo com cem por cento de sua população ocupando espaços urbanos, desperta a importância em compreender a sua distribuição no espaço territorial da cidade. Assim, as informações da tabela 4 apresentam a distribuição populacional nos bairros que compõem as nove Administrações Regionais, que consistem na descentralização da gestão administrativa da cidade. Com base nas informações da tabela verifica-se que, em 2007, a maior concentração de habitantes ocorre nos bairros que compõem a regional Portão com 280.667 mil, que também revela o maior índice de densidade demográfica com 78,94 habitantes por hectare. Os bairros inseridos na Administração Regional Boa Vista mostram a segunda maior concentração populacional com 254.677 mil habitantes, representando 14% da população da cidade. Na sequência vem os bairros da regional Cajuru com 221.005 mil habitantes, com densidade demográfica de 62,60 hab/ha. A Regional matriz concentra 210.891 mil habitantes. Os bairros da regional Boqueirão somam 206.881 habitantes com densidade demográfica de 51,90 hab/ha. Os bairros que

contemplam as demais Administrações Regionais, Cidade Industrial, Pinheirinho, Bairro Novo e Santa Felicidade, apesar de menor participação na composição da população da cidade demonstram importantes índices de crescimento populacional. A presente análise descritiva acerca da distribuição populacional da cidade pólo será fundamental por sua relação de importância com o conteúdo que será exibido no próximo capítulo do estudo, por se tratar de um programa que atende a um número importante de famílias de baixa renda da cidade.

Tabela 4: População, área e densidade demográfica segundo as Regionais Administrativas de Curitiba: 2000 a 2007

Administrações Regionais em Curitiba Discriminado	Área (ha)	População (nº hab.)		Particip. - % (1)		Dens. demográfica (3)		Bairros da Regional Discriminado
		2000	2007 (2)	2000	2007 (2)	2000	2007 (2)	
Bairro Novo	4.479,30	124.330	140.130	7,83	7,89	27,76	32,28	Ganchinho, Sítio Cercado e Umbará
Boa Vista	6.222,40	225.696	254.677	14,22	14,34	14,40	40,93	Abranches, Atuba, Bacacheri, Bairro Alto, Barreirinha, Boa Vista, cachoeira, Pilarzinho, Santa Candida, São Lourenço, Taboão, Tarumã e Tingui
Boqueirão	3.985,90	188.192	206.881	11,86	11,65	47,21	51,90	Alto Boqueirão, Boqueirão, Hauer e Xaxim
Cajuru	3.530,60	195.742	221.005	12,33	12,45	55,44	62,60	Cajuru, Capão da Imbuia, Guabirota, Jardim das Américas e Uberaba
Cidade Industrial CIC	6.158,10	166.192	183.657	10,47	10,34	26,29	29,07	CIC, Augusta, Riviera e São Miguel
Matriz	3.628,80	202.304	210.891	12,75	11,88	55,75	58,12	Ahú, Alto da Glória, Altoda Rua XV, Batel, Bigorrião, Bom Retiro, Cabral, Centro, Centro Cívico, Cristo rei, Hugo Lange, Jardim Botânico, Jardim Social, Juvevê, Mercês, Prado Velho, Reboças e São Francisco.
Pinheirinho	5.676,70	130.214	151.487	8,20	8,53	22,94	26,69	Capão Raso, Pinheirinho, Campo Santana, Caximba e Tatuquara
Portão	3.976,70	246.488	280.667	15,53	15,80	69,31	78,94	Água Verde, Campo Comprido, Fanny, Fazendinha, Guaíra, Lindóia, Novo Mundo, Parolin, Portão, Santa Quitéria e Vila Izabel
Santa Felicidade	5.558,50	108.157	126.444	6,81	7,12	20,83	24,12	Butiatuvinha, Campina do Siqueira, Cascatinha, Lamenha Pequena, Mossunguê, Orleans, Santa Felicidade, Santo Inácio, São Braz, São João, Seminário e Vista Alegre
Curitiba	43.217,00	1.587.315	1.775.840	100,00	100,00	36,73	41,09	-

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000. In: IPPUC - Banco de Dados.

Nota (1): Participação em percentual (%) (População de Curitiba = 100)

Nota (2): Projeção IPARDES para o município de Curitiba

Nota (3): Número de habitante por hectare (hab/he).

A intensa urbanização dos municípios vizinhos ao município pólo estabelece um processo de extravasamento da metrópole com o surgimento de periferias nos contornos da cidade pólo. Segundo Ultramari, dois importantes fatores podem explicar o processo de ocupação do espaço metropolitano, a saber:

O primeiro ligado à presença de atividades produtivas e geradoras de emprego [...] O segundo fator, e neste caso o mais forte, está ligado ao custo da terra e às restrições impostas pelo planejamento urbano de Curitiba que direcionaram a ocupação para as áreas contíguas ao pólo, em territórios de outros municípios. Esses ofereciam disponibilidade de terra parcelada e de menor valor, aliada à acessibilidade ao pólo, garantindo a moradia a uma faixa de população economicamente ligada às atividades do secundário e terciário concentradas em Curitiba. (Ultramari, 1994, p.9)

As tendências verificadas por estudos recentes (MOURA, 2009) demonstram a ampliação do processo de periferização com ocupação pela população de maior renda, com a valorização imobiliária de áreas territoriais mais próximas do pólo metropolitano e ampliando a periferia para áreas mais longínquas, porém com acesso viário garantido, criando-se as subperiferias. O processo de “densificação, crescimento acelerado e periferização, anunciam a intensificação das relações entre os municípios aí inseridos. Por outro lado, evidenciam a importância desse espaço na polarização de outras áreas, extrapolando, mesmo, seus limites e efetivando, portanto, sua condição de metrópole” (Ibid, p. 31). A periferia revela em si não somente o distanciamento geográfico do grande centro, mas as condições de desigualdades sociais que tem sua origem nas próprias contradições que definem e nutrem a forma dominante de produção em sua geração com concentração de renda. As deficiências de aplicação e integração de políticas públicas remetem à metrópole parte importante das responsabilidades pelos atendimentos das conseqüentes demandas sociais originárias do processo de periferização, problemas típicos de países em desenvolvimento.

As maiores ocupações localizadas leste e norte do aglomerado metropolitano – justamente onde estão os principais mananciais de abastecimento de água – e distinguem-se por sua dimensão, uma vez que cada uma possui mais de mil unidades habitacionais. São elas: a Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, surgida em 1990; Guarituba, em Piraquara, surgida entre 1994 e 1995; e Jardim Alegria, em São José dos Pinhais, surgida em 1992. Ressalta-se que Vila Zumbi dos Palmares localiza-se na divisa dos municípios de Colombo e Pinhais, limitando-se

com o condomínio Aphaville Graciosa, este localizado no município de Pinhais. (Firkowski, 2009, p. 57).

3.3. O desempenho econômico e fiscal da região

Os resultados realizados pela economia dos municípios da RMC devem ser investigados no contexto da evolução histórica do processo de urbanização local. Nesse sentido, o Produto Interno Bruto (PIB) torna-se importante indicador para mensurar a riqueza nos municípios que compõem a região metropolitana. A tabela 5 destaca a desigualdade e concentração na geração de valor e renda nos municípios da RMC, com destaques: o município de Curitiba, na condição de pólo aglutinador, concentra 58,16% do PIB gerado na região metropolitana, no montante de R\$ 38.083.895,00 bilhões; seguido pelo município de Araucária com participação de 14,55% e R\$ 8.515.001,00 bilhões e; na seqüência se destaca o município de São José dos Pinhais com parcela de 13,00% acumulando R\$ 8.515.001,00 bilhões de PIB. Os municípios de Pinhais, Colombo e Campo Largo apresentam participação na composição do PIB da RMC de 3,18%, 2,18% e 1,96% respectivamente. Os municípios da região fronteira juntos e agregados ao valor gerado por Curitiba são notavelmente responsáveis por 94,80% da renda mensurada pelo PIB na região. Os demais dezessete municípios são responsáveis pela realização de 5,20% de toda a renda da RMC.

Segundo Firkowski (Ibid, 2009) a localização das indústrias em áreas cada vez mais distantes do centro das cidades, resultante de políticas acerca do uso e ocupação do espaço territorial, tornou-se importante elemento no processo de expansão do espaço urbano e de geração de riqueza na RMC. Em Curitiba, o surgimento da CIC, em 1975, atraiu importantes investimentos em diversificadas atividades industriais. O Município de Araucária beneficiou-se economicamente da sua proximidade espacial com a CIC, e se destaca por ser sede dos investimentos da Petrobras realizados na refinaria Getúlio Vargas. O município de São José dos Pinhais passou a ampliar seu destaque na geração de riqueza da RMC, a partir dos investimentos da indústria automobilista, mais especificamente com a instalação das empresas Audi-Volkswagen e Renault. Assim, segundo a autora:

Diferentemente do que ocorria no passado, essas novas implantações foram concebidas a partir de uma visão de conjunto, onde o processo produtivo pode ser compreendido como elemento definidor das novas localizações. Na perspectiva espacial, a materialização dessa lógica se faz por meio da constituição dos condomínios industriais, que devem ser analisados como ativadores da proximidade e, no caso analisado, como indutores da expansão urbana, em razão das novas superfícies industriais que produziram e das novas relações espaciais que desencadearam. (Ibid, 2009, p. 172)

As informações sobre o PIB *per capita* destacam os municípios de Araucária e São José dos Pinhais com R\$ 86.736,00 e R\$ 32.218,00 respectivamente. Estes se enquadram entre os municípios que ampliaram a sua base produtiva industrial e foram sedes da instalação de grandes empresas da indústria de transformação e do setor petroquímico e suas respectivas cadeias produtivas. No caso de municípios menores, a presença de uma grande empresa instalada no município pode interferir de forma substancial na composição da renda com reflexos na renda *per capita*, fazendo com que municípios pequenos tenham renda per capita muito próxima ou superior à verificada na capital, como no caso de Campo Largo (MOURA, 2009). Segundo a autora “a RMC incorpora em sua mancha de ocupação e de distribuição de funções que impulsionam a dinâmica da aglomeração, municípios que sustentam a economia, seja desenvolvendo atividades e respondendo por funções específicas, seja abrigando a força de trabalho que mantém essa dinâmica”. (Ibid, 2009, p 30). Porém, é importante destacar que a renda per capita de R\$ 21.025,00 mil verificada em Curitiba, proporcionalmente ao número de habitantes manifesta mais uma vez a relevância do município pólo no processo de geração de riqueza na região metropolitana. Segundo Moura:

As áreas mais adensadas da RMC, embora contínuas, são bastante desiguais, tanto no que se refere à inserção dos municípios na dinâmica da economia regional, como nas condições socioambientais. Além disso, diversos municípios da RMC possuem características também diferenciadas no que tange à composição e à estrutura de sua população, refletindo em demandas sociais específicas para cada um deles. (Ibid, 2009, p. 73)

Tabela 5: PIB total e PIB *per capita* por município da RMC: 2007

Municípios da RMC	Produto Interno Bruto		
	Valor nominal (R\$1.000,00) R\$	Participação RMC %	PIB <i>per capita</i> R\$
Adrianópolis	64.606,00	0,10	9.624,00
Agudos do Sul	44.067,00	0,07	5.376,00
Almirante Tamandaré *	516.404,00	0,79	5.550,00
Araucária *	9.528.352,00	14,55	86.736,00
Balsa Nova	210.278,00	0,32	19.764,00
Bocaiúva do Sul	70.872,00	0,11	7.430,00
Campina Grande do Sul	341.975,00	0,52	9.655,00
Campo Largo *	1.286.099,00	1,96	12.277,00
Campo Magro *	138.453,00	0,21	6.201,00
Cerro Azul	141.641,00	0,22	8.002,00
Colombo *	1.513.501,00	2,31	6.471,00
Contenda	132.810,00	0,20	8.984,00
Curitiba	38.083.895,00	58,16	21.025,00
Doutor Ulysses	67.347,00	0,10	11.303,00
Fazenda Rio Grande *	420.521,00	0,64	5.600,00
Itaperuçu	121.557,00	0,19	5.518,00
Lapa	569.087,00	0,87	13.660,00
Mandirituba	179.701,00	0,27	8.810,00
Pinhais *	2.084.774,00	3,18	18.652,00
Piraquara	362.892,00	0,55	4.423,00
Quatro Barras	383.461,00	0,59	21.181,00
Quintandinha	92.397,00	0,14	5.810,00
Rio Branco do Sul	454.922,00	0,69	14.444,00
São José dos Pinhais *	8.515.001,00	13,00	32.218,00
Tijucas do Sul	110.186,00	0,17	8.411,00
Tunas do Paraná	47.588,00	0,07	8.007,00
Total RMC	65.482.387,00	100,00	-
Total Paraná	161.581.841,00	40,53	15.711,00
Fonte: IBGE-IPARDES-Pr			
Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.			

A análise aponta desproporções no valor do PIB dos municípios da RMC com conseqüências para outros indicadores com destaque aos de natureza fiscal, onde os municípios com maior pujança econômica, principalmente em termos de estrutura industrial, no comércio e nas atividades do setor de serviços, apresentam indicadores fiscais de receita e despesas mais equilibrados. Como pode ser observado na tabela 6, os municípios da região fronteira e com maior integração

com o município pólo apresentam indicadores que apontam maior autonomia na sua base tributária, o que reflete uma maior participação das receitas próprias (IPTU, ISQN e outros) na composição das receitas. O que repercute também nas receitas de autonomia da base territorial, que são os impostos arrecadados no território do município e transferidos proporcionalmente aos municípios por preceitos constitucionais (ICMS, IPVA e outros), com destaque para Curitiba, Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária. Por outro lado, os municípios que não se estruturam economicamente com base na organização produtiva dominante tornam-se mais dependentes das receitas definidas como de segurança legal, previstas legalmente e com características redistributivas, tendo como principal receita o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além das receitas vinculadas à políticas sociais federativas com foco em áreas previamente definidas como: o FUNDEB, FNAS e outras (Ibid, 2009, p. 143).

A análise em termos de valores fiscais arrecadados em receitas correntes demonstram que a participação de Curitiba é ainda mais pujante. Com base nas informações da tabela 7 verifica-se que, em 2008, a receita corrente em Curitiba alcançou o valor nominal de R\$ 3.458.200.240,85 bilhões, com participação em 64,64% do total arrecadado em toda a RMC no montante de R\$ 5.349.626.408,95. O município de Araucária com receita corrente de R\$ 450.286.590,71 milhões contribui com 8,42% na receita da região. Em seguida verifica-se o município de São José dos Pinhais com receita corrente de R\$ 404.389.339,92 milhões e participação de 7,56%. Todos os demais municípios da RMC juntos representam 19,38% do volume arrecadado em receitas correntes. Esta constatação de projeção do município pólo, devido a sua base tributária pujante e ao maior esforço de arrecadação, quando relacionadas ao processo de periferização verificada nos demais municípios da RMC, apontam para conseqüentes demandas da população periférica em suprir suas necessidades buscando usufruir das políticas públicas sociais oferecidas pela metrópole.

No que concerne aos indicadores de despesas apresentados na tabela 6, observa-se uma forte participação do gasto com pessoal, com índice superior a 45% na maioria dos municípios. O que interfere na composição das outras despesas

correntes, principalmente, nos gastos sociais⁶ dos municípios, o que incluem despesas constitucionalmente previstas, como 25% das receitas correntes que devem ser aplicados na educação, além das despesas legalmente previstas para com a saúde. Segundo Moura (2009, p. 148):

Em todos os municípios da Região a educação infantil, pré-escolar e primeiro segmento do ensino fundamental estão integralmente municipalizados, cabendo ao Estado o ensino de 5ª a 8ª série e o ensino médio. Também o atendimento básico em saúde é assumido por todos os municípios, sendo que muitos deles assumem também parcela do atendimento especializado, tanto ambulatorial como hospitalar. No entanto com variações no grau de interdependência, todos os municípios da Região têm como principal referência para atendimento especializado e internações hospitalares Curitiba e Campina Grande do Sul. As vinculações Legais com relação aos recursos e à prestação desses serviços explicam os níveis de despesas a eles associados.

Com base nas informações do ano de 2008 demonstradas na tabela 7, observa-se que nos valores nominais relativos às despesas correntes o município pólo aparece com 71,34% dos gastos realizados na RMC. No que concerne à saúde, a cidade de Curitiba alcança o montante de R\$ 702.733.074,10, representando 67,79% de todo o gasto da RMC. Na seqüência destacam-se as despesas com saúde realizadas no município de Araucária com 7,63%, seguido por São José dos Pinhais com 7,01%. Nos gastos com educação a participação do município pólo também se destaca. Nesta despesa percebe-se maior distribuição entre os municípios, porém mais concentrada entre os da região fronteira. Um aspecto importante na relação entre receita e despesa municipais no contexto de aglomerações urbanas metropolitanas é destacado pela autora Sol Garson. Segundo a autora os municípios pólo:

Financiam-se amplamente com receitas próprias, com destaque para o ISS, sendo o ICMS a maior transferência, principalmente devido ao intenso movimento econômico em seu território. As transferências setoriais para a educação [...] Na área da saúde as transferências do SUS compreendem não apenas a participação da União no financiamento redes de atendimento do próprio município, amplas e de diferentes graus de complexidade, como também recursos para o pagamento da rede conveniada do SUS. (GARSON, 2007, p. 209)

⁶ O gasto social inclui despesas com Assistência Social, Previdência, Direitos da Cidadania, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho, Desporto e Lazer e ainda as despesas relativas à Saneamento, Habitação Urbanismo e Gestão Ambiental. (Moura, 2009, p. 147).

Tabela 6: Indicadores Financeiros de receita e despesa, por município em 2003

Municípios da RMC	Receita				Despesa total líquida	Despesa			
	Autonomia base tributária	Autonomia base territorial	Segurança legal de receitas	Dependência de fontes de financeiras		Pessoal	Outras despesas correntes	Serviços da dívida	Investimento e outras despesas de capital
Adrianópolis	13,62	20,86	93,93	1,92	100,00	50,82	39,21	5,53	4,44
Agudos do Sul	4,94	8,89	86,53	8,98	100,00	45,92	40,29	2,83	10,96
Almirante Tamandaré *	13,62	20,86	93,93	1,92	100,00	49,94	36,58	8,73	4,75
Araucária * (1)	5,42	34,16	75,36	3,17	100,00	45,20	41,71	3,80	9,29
Balsa Nova	14,04	28,64	87,91	3,91	100,00	36,00	44,68	2,01	17,32
Bocaiúva do Sul	6,79	14,13	92,70	2,51	100,00	50,46	43,60	2,19	3,74
Campina Grande do Sul	16,99	24,76	82,13	2,81	100,00	37,44	43,25	4,13	15,17
Campo Largo *	14,32	27,49	87,06	6,03	100,00	47,61	38,82	4,09	9,48
Campo Magro *	9,82	19,48	86,72	5,89	100,00	44,29	38,47	3,28	13,96
Cerro Azul					100,00				
Colombo *	15,43	26,99	81,26	10,20	100,00	51,70	29,69	5,68	12,92
Contenda	7,88	17,02	92,71	3,29	100,00	55,52	37,67	3,71	3,10
Curitiba (Pólo)	27,93	41,79	63,86	2,30	100,00	25,91	64,74	4,21	5,13
Doutor Ulysses (1)	1,33	7,57	85,78	2,13	100,00	44,94	45,13	1,87	8,06
Fazenda Rio Grande *	21,23	26,31	90,11	1,85	100,00	42,63	38,19	5,25	13,93
Itaperçu (1)	4,52	10,58	93,72	0,38	100,00	51,64	30,91	4,15	13,30
Lapa	11,11	22,95	88,58	4,26	100,00	47,64	41,72	2,20	8,43
Mandirituba	13,18	23,19	97,02	0,24	100,00	44,12	38,75	4,57	12,57
Pinhais *	30,66	46,50	88,23	4,23	100,00	38,00	32,76	4,41	24,82
Piraquara	13,31	24,29	92,10	1,43	100,00	50,22	36,60	3,78	9,40
Quatro Barras	20,37	31,68	97,67	0,05	100,00	49,90	37,58	8,26	4,26
Quitandinha	5,42	13,71	93,44	0,41	100,00	44,95	44,43	7,15	3,47
Rio Branco do Sul	5,83	20,22	91,00	2,37	100,00	37,03	52,89	0,79	9,29
São José dos Pinhais *	17,99	40,32	81,78	10,67	100,00	40,82	36,41	5,40	17,37
Tijucas do Sul	7,82	17,32	98,06	0,21	100,00	46,80	45,03	4,30	3,88
Tunas do Paraná	3,06	9,66	98,54	0,00	100,00	45,08	38,75	1,93	14,24

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, elaboração IPPUR/UFRJ. In: Rosa Moura (2009, p.142 - p.146)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Nota (1): Dados referentes ao ano de 2002.

Tabela 7: Receita corrente e despesas selecionadas por município da RMC em 2008

Municípios da RMC	Receita corrente		Despesas selecionadas					
	Valor nominal R\$	Participação na RMC %	Despesa corrente R\$	Participação na RMC %	Despesas em saúde R\$	Participação na RMC %	Despesas em educação R\$	Participação na RMC %
Adrianópolis	12.442.549,38	0,23	9.724.489,55	0,20	2.159.307,31	0,21	2.676.698,75	0,25
Agudos do Sul	9.956.024,21	0,19	7.622.912,83	0,16	2.082.748,59	0,20	2.664.568,26	0,25
Almirante Tamandaré *	28.558.861,11	0,53	23.056.214,80	0,48	3.840.763,85	0,37	10.543.896,40	0,99
Araucária *	450.286.590,71	8,42	322.322.100,21	6,77	79.088.382,79	7,63	82.783.091,65	7,77
Balsa Nova	22.388.318,73	0,42	17.586.416,30	0,37	4.241.699,19	0,41	5.555.181,32	0,52
Bocaiúva do Sul	13.911.657,32	0,26	9.766.091,84	0,21	2.371.739,16	0,23	3.951.678,11	0,37
Campina Grande do Sul	45.325.699,12	0,85	37.211.823,46	0,78	8.967.553,59	0,87	13.991.023,28	1,31
Campo Largo *	123.869.846,77	2,32	90.767.501,62	1,91	20.740.406,66	2,00	32.520.762,52	3,05
Campo Magro *	31.055.616,06	0,58	25.774.609,68	0,54	6.977.152,98	0,67	8.696.560,64	0,82
Cerro Azul	22.045.647,67	0,41	17.631.879,45	0,37	4.680.904,88	0,45	6.179.219,87	0,58
Colombo *	181.438.709,34	3,39	133.558.065,61	2,80	30.047.194,03	2,90	52.657.301,59	4,94
Contenda	19.869.879,46	0,37	13.943.314,55	0,29	3.440.140,53	0,33	4.828.131,30	0,45
Curitiba (Pólo)	3.458.200.240,85	64,64	3.398.674.852,34	71,34	702.733.074,10	67,79	595.852.540,07	55,94
Doutor Ulysses	9.392.596,35	0,18	7.779.789,33	0,16	1.821.023,36	0,18	2.445.484,27	0,23
Fazenda Rio Grande *	63.034.637,15	1,18	53.402.004,55	1,12	14.746.870,55	1,42	21.886.724,43	2,05
Itaperçu	20.157.265,50	0,38	16.209.573,38	0,34	3.603.522,86	0,35	6.245.251,18	0,59
Lapa	50.993.422,49	0,95	38.983.408,67	0,82	9.474.041,64	0,91	12.797.419,20	1,20
Mandirituba	27.360.954,32	0,51	20.564.732,59	0,43	5.078.798,48	0,49	7.433.642,51	0,70
Pinhais *	146.433.578,60	2,74	96.163.698,05	2,02	21.507.149,51	2,07	35.204.810,60	3,31
Piraquara	80.232.872,30	1,50	66.754.448,38	1,40	12.948.550,32	1,25	23.537.656,55	2,21
Quatro Barras	34.497.775,54	0,64	22.966.238,24	0,48	5.228.189,11	0,50	7.294.591,02	0,68
Quitandinha	18.356.460,24	0,34	14.768.774,75	0,31	3.235.142,52	0,31	5.599.664,02	0,53
Rio Branco do Sul	47.889.990,10	0,90	39.357.027,73	0,83	9.001.034,81	0,87	12.734.287,20	1,20
São José dos Pinhais *	404.389.339,92	7,56	254.981.717,82	5,35	72.683.153,61	7,01	97.611.081,72	9,16
Tijucas do Sul	15.435.361,76	0,29	14.179.930,56	0,30	3.414.478,00	0,33	5.781.919,00	0,54
Tunas do Paraná	12.102.513,95	0,23	9.976.350,17	0,21	2.450.068,90	0,24	3.660.140,52	0,34
Total RMC	5.349.626.408,95	100,00	4.763.727.966,46	100,00	1.036.563.091,33	100,00	1.065.133.325,98	100,00

Fonte: IPARDES-Pr - Base de dados do Estado (BDE-web)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

3.4. A desigualdade social na região

No contexto da análise de informações demográficas e econômicas da RMC é mister ainda investigar a situação dos municípios nas áreas sociais com base em informações de indicadores selecionados. A tabela 8 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a Taxa de Pobreza (TP) dos municípios. O IDH utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para medir o desenvolvimento humano é considerado favorável quando igual ou acima de 0,8. No caso da RMC o índice de 0,818 pode ser considerado de bom desempenho, sendo que o IDH do Paraná, de 0,787, encontra-se um pouco abaixo do considerado satisfatório. Porém, na RMC observa-se que vários municípios apresentam IDH inferior a 0,70, constatado nos municípios mais distantes do aglomerado urbano formado no entorno da metrópole.

A Taxa de Pobreza, que indica o percentual de famílias com renda familiar per capita até meio salário mínimo em relação ao número de famílias residentes na MRC, explica os indicadores preocupantes verificado no IDH. A TP da região metropolitana de 13,658%, é inferior à apontada para o Estado do Paraná de 20,90%. Porém, no caso da RMC, observa-se que exceto o município de Curitiba com taxa de 8,6%, os demais municípios apresentam TP superior a 14,00, sendo parte importante dos municípios com taxa superior a 30%. É justamente nesses municípios, com baixo IDH (inferior a 0,7) que apresentam importante participação da população rural, que estão concentradas as dificuldades de inserção de novas alternativas econômicas de geração de renda para a sua população urbana nascente. Segundo Moura (Ibid, p 157):

O aglomerado metropolitano, mesmo reunindo municípios com situação social relativamente mais favorável, concentra os maiores contingentes de população em situação de carência. Em relação à maioria dos indicadores sociais avaliados, o aglomerado metropolitano registra valores que representam 75% ou mais do total de carência (ou ocorrências indesejáveis) observadas nas várias dimensões sociais. Curitiba representa, em média, 38% do total, o que indica enorme distância social entre bairros da cidade.

Tabela 8: IDH e taxa de pobreza na RMC: 2000

Municípios da RMC	IDH-m Índice	Taxa de pobreza %	de Ranking RMC - IDH N°	Ranking estadual -IDH N°
Adrianópolis	0,683	43,40	24	373
Agudos do Sul	0,712	38,90	20	290
Almirante Tamandaré *	0,728	22,20	16	245
Araucária *	0,801	17,70	3	21
Balsa Nova	0,781	21,60	5	62
Bocaiúva do Sul	0,719	29,00	17	270
Campina Grande do Sul	0,761	21,40	10	122
Campo Largo *	0,774	15,90	6	74
Campo Magro *	0,740	21,50	15	198
Cerro Azul	0,684	48,70	23	372
Colombo *	0,764	17,30	8	106
Contenda	0,761	28,30	11	123
Curitiba	0,856	8,60	1	1
Doutor Ulysses	0,627	57,30	26	398
Fazenda Rio Grande *	0,763	20,10	9	111
Itaperuçu	0,675	35,60	25	382
Lapa	0,754	31,50	13	142
Mandirituba	0,760	26,60	12	127
Pinhais *	0,815	14,20	2	14
Piraquara	0,744	23,20	14	184
Quatro Barras	0,774	17,50	7	77
Quintandinha	0,715	41,50	19	19283
Rio Branco do Sul	0,702	31,90	21	331
São José dos Pinhais *	0,796	14,00	4	28
Tijucas do Sul	0,716	32,20	18	278
Tunas do Paraná	0,686	35,40	22	371
Total RMC	0,818	13,658		50,849
Paraná	0,787	20,900		

Fonte: IBGE-IPARDES-PR

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Os indicadores de renda familiar, para o ano de 2000, apresentados na tabela 9, demonstram importantes desigualdades entre os municípios. Em Curitiba, no ano de 2000, cerca de 40,39% das famílias possuía renda familiar superior a três salários mínimos e 36,67% recebiam renda até três salários mínimos. Porém, é possível

constatar que os indicadores de renda dos municípios fronteiriços mostram-se mais positivos, consequência da maior integração com a organização produtiva dominante na cidade pólo. Por outro lado, os municípios com estrutura produtiva de predominância da economia agrícola familiar em pequenas propriedades, exibem taxas de pobreza mais elevadas. Segundo Moura:

A área da Região Metropolitana de Curitiba merece destaque por polarizar o limite mais precário na ordem das dificuldades sociais. Se por um lado a Região Metropolitana é o espaço paranaense onde se realizam as maiores inversões de recursos, que propiciam oportunidades de participação em um mercado de trabalho diversificado e o acesso a um conjunto mais amplo de serviços a parcela da população, por outro, é também o lugar onde se concentram os maiores contingentes de pobreza, gerando nítida desigualdade socioespacial e fazendo com que os extremos sejam características marcantes [...] A enorme disparidade entre os municípios pode ser enquadrada em diversas escalas. Algumas de pequeno porte, distantes do pólo metropolitano, com fortes restrições ao desenvolvimento agrícola, mas com importante participação da população rural, apresentam as situações mais precárias quando à educação, habitação, infra-estrutura urbana e pobreza. (Ibid, 2009, p. 156)

Os municípios com grau de integração muito alto para com o município pólo registram 16,66% das famílias com renda de até meio salário mínimo, com 25,21% com renda familiar entre meio e um salário mínimo, outros 43,64% com renda entre um e três salários mínimos, sendo que o percentual de 14,49% das famílias possuem renda acima de três salários mínimos.

As maiores concentrações de pobreza são constatadas entre os municípios com médio e baixo grau de integração, com maior intensidade para os de baixo grau. Nas informações agregadas dos municípios inseridos nos três graus mais inferiores de integração com o município pólo, se verifica que 28,67% das famílias recebem renda familiar de até meio salário mínimo, outras 29,34% entre meio e um salário mínimo e, 10,13% possuem renda familiar acima de três salários mínimos. Segundo Moura (Ibid, p. 68):

As taxas mais elevadas de pobreza encontravam-se entre os municípios com grau baixo de integração ao pólo, inclusos no tipo espacial agrícola. Dentre estes, Doutor Ulysses possuía, em 2000, a maior taxa de pobreza (57,2%). Porém Curitiba e os municípios com nível de integração na dinâmica de aglomeração alto (Araucária e Piraquara) e muito alto

(Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais) concentram 74,4% do total das famílias pobres.

Tabela 9: Famílias por classe de rendimentos familiar mensal Per Capita, segundo o nível de integração – RMC – 2000

Nível de integração	Famílias por classe de rendimento (em salários mínimos)								
	Total	até 1/2	% do total	mais de 1/2 a 1	% do total	mais de 1 a 3	% do total	acima de 3	% do total
Pólo (Curitiba)	495.234	42.620	8,61%	70.991	14,33%	181.593	36,67%	200.039	40,39%
Muito Alto	182.543	30.408	16,66%	46.026	25,21%	79.653	43,64%	26.456	14,49%
Alto	46.124	9.248	20,05%	12.310	26,69%	18.993	41,18%	5.574	12,08%
Médio	56.636	11.498	20,30%	15.294	27,00%	22.656	40,00%	7.187	12,69%
Baixo	11.189	3.261	29,14%	3.597	32,15%	3.305	29,54%	1.026	9,17%
Muito Baixo	36.987	13.532	36,59%	10.685	28,89%	9.620	26,01%	3.150	8,52%
Total	828.722	110.568	13,34%	158.902	19,17%	315.820	38,11%	243.431	29,37%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000. In: Rosa Moura (2009, p. 70)

Nota técnica: Inclui famílias sem rendimentos.

As informações descritas acerca do perfil dos rendimentos das famílias residentes nos municípios podem ser constadas quando observadas individualmente por município da RMC. A tabela 10 destaca o rendimento mediano e a relação entre rendimento médio e mediano das pessoas com rendimentos responsáveis pelos domicílios no ano de 2000. Com base nas informações da tabela, verifica-se que os municípios em que a organização produtiva aproxima-se da forma de produção dominante apresentam rendimento domiciliar mediano mais elevado. Os municípios com menor nível de integração e com base produtiva predominantemente agrícola apresentam menores rendimentos domiciliares, próximos de um salário mínimo. As informações da tabela apontam, que no ano de 2000, a grande maioria dos municípios, no que concerne à relação aritmética entre os rendimentos médios e medianos, apresentam renda domiciliar inferior a dois salários mínimos.

Tabela 10: Rendimento mediano e relação entre rendimentos médios e medianos das pessoas responsáveis pelos domicílios – RMC – 2000

Municípios da RMC	Valor do rendimento nominal mediano mensal das pessoas com rendimentos, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em salários mínimos)	Relação entre os rendimentos médios e mediano mensal das pessoas com rendimentos, responsáveis pelos domicílios particulares permanentes (em salários mínimos)
Adrianópolis	1,19	1,93
Agudos do Sul	1,32	1,86
Almirante Tamandaré *	2,40	1,43
Araucária *	2,98	1,43
Balsa Nova	2,00	1,88
Bocaiúva do Sul	1,66	1,74
Campina Grande do Sul	2,38	1,56
Campo Largo *	2,65	1,65
Campo Magro *	2,52	1,41
Cerro Azul	1,00	2,08
Colombo *	2,65	1,43
Contenda	1,99	1,74
Curitiba (Pólo)	4,64	2,04
Doutor Ulysses	1,00	1,53
Fazenda Rio Grande *	2,65	1,38
Itaperuçu	1,99	1,33
Lapa	1,99	1,72
Mandirituba	1,99	1,72
Pinhais *	2,98	1,49
Piraquara	2,52	1,41
Quatro Barras	2,65	1,73
Rio Branco do Sul	1,99	1,54
São José dos Pinhais *	3,05	1,65
Tijucas do Sul	1,66	1,80
Tunas do Paraná	1,66	1,44
Total RMC	3,31	2,10

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000. In: COMEC -PDI (2006, p. 132)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Outro importante indicador refere-se à relação entre tempo de estudo e remuneração. Percebe-se com base nas informações da tabela 11, a relação importante entre tempo de estudo, remuneração e organização produtiva social. Na RMC com anos médios de estudos de 9,31, a remuneração média por trabalhador é

de 5,2 salários mínimos, com destaque: para o município de Curitiba com 9,7 anos de estudo e renda média de 5,63 salários mínimos; o município de Araucária com média de 8,17 anos de estudo e 5,24 salários mínimos de renda e; São José dos Pinhais com 8,56 anos de estudos e renda média de 4,69 salários mínimos. Porém, o nível de desenvolvimento das relações sociais de produção são definidores no valor médio da remuneração. Assim, os municípios onde a base produtiva é mais complexa, diversificada e com produtos de maior agregação de valor apresentam relação de maior reciprocidade entre remuneração média e tempo de estudo.

Tabela 11: RMC: anos de estudo e remuneração média – 2001

Municípios da RMC	Anos médios de estudo Nº	Remuneração média por trabalhador (em nº de salários mínimos)
Adrianópolis	8,06	2,19
Agudos do Sul	8,53	2,11
Almirante Tamandaré *	7,29	2,95
Araucária *	8,17	5,24
Balsa Nova	8,12	4,23
Bocaiúva do Sul	6,18	2,55
Campina Grande do Sul	7,42	2,54
Campo Largo *	7,64	3,44
Campo Magro *	7,95	3,00
Cerro Azul	6,3	1,77
Colombo *	7,47	3,16
Contenda	7,33	2,27
Curitiba	9,70	5,63
Doutor Ulysses	5,10	1,86
Fazenda Rio Grande *	7,76	2,96
Itaperuçu	6,59	2,12
Lapa	7,12	2,58
Mandirituba	6,69	2,28
Pinhais *	8,32	3,80
Piraquara	8,46	3,31
Quatro Barras	8,98	3,54
Quintandinha	7,62	2,30
Rio Branco do Sul	7,66	3,83
São José dos Pinhais *	8,56	4,69
Tijucas do Sul	8,58	2,31
Tunas do Paraná	5,76	2,04
Total RMC	9,31	5,20

Fonte: COMEC(2001, p. 127)

Obs. (*) Indicam municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Diante de sua demonstrada importância enquanto metrópole é necessário analisar indicadores de distribuição de renda familiar em Curitiba. Assim, a tabela 12 destaca a distribuição do rendimento nominal familiar, em salários mínimos, por Administrações Regionais na cidade de Curitiba, sendo que algumas informações merecem destaque. Na regional CIC concentra-se a maior participação das famílias

com renda de até três salários mínimos, representando 14,12% das famílias desta faixa de renda residentes na cidade e 29,85% das famílias que residem nos bairros da regional. Na seqüência merece destaque a regional Cajuru com 23,19% das famílias dos bairros recebendo até três salários mínimos, com participação em 13,34% das famílias de Curitiba desta classe de renda. Outras regionais relevantes no indicador de renda familiar de até três salários mínimos são: Boa Vista representando 13,13% das famílias nessa faixa de renda em Curitiba; a regional Boqueirão com 12,45% e; a regional Portão com 12,16%. As regionais Matriz e Santa Felicidade são as que apresentam os menores índices de famílias na classe de renda de até três mínimos em relativos de 6,29% e 5,34% respectivamente.

Tabela 12: Distribuição das famílias por classes de rendimento nominal familiar segundo as Regionais Administrativas de Curitiba

Regionais Administrativas em Curitiba	Até 1 SM			De 1 SM a 2 SM			De 2 SM a 3 SM			Até de 3 SM			Acima de 3 SM		
	Nº	Part. Reg. %	Part. Cidade % (3)	Nº	Part. Reg. %	Part. Cidade % (3)	Nº	Part. Reg. %	Part. Cidade % (3)	Nº	Part. Reg. %	Part. Cidade % (3)	Nº	Part. Reg.%	Part. Cidade % (3)
Bairro Novo	1.598	4,76	9,21	4.108	12,24	10,75	4.783	14,25	11,58	10.489	31,24	10,83	23.084	68,76	6,06
Boa Vista	2.362	3,51	13,62	5.397	8,03	14,12	5.464	8,13	13,23	13.223	19,66	13,65	54.024	80,34	14,18
Boqueirão	2.074	3,78	11,96	4.717	8,59	12,34	5.272	9,60	12,76	12.063	21,96	12,45	42.870	78,04	11,26
Cajuru	2.207	3,96	12,72	5.072	9,10	13,27	5.650	10,14	13,68	12.920	23,19	13,34	42.789	76,81	11,23
Cidade Industrial CIC	2.160	4,71	12,45	5.593	12,20	14,63	5.931	12,94	14,36	13.684	29,85	14,12	32.152	70,15	8,44
Matriz	1.555	2,09	8,96	2.020	2,72	5,28	2.520	3,39	6,10	6.095	8,20	6,29	68.216	91,80	18,52
Pinheirinho	1.856	5,04	10,70	4.530	12,31	11,85	5.073	13,78	12,28	11.459	31,14	11,83	25.344	68,86	6,65
Portão	2.345	3,02	13,52	4.767	6,13	12,47	4.667	6,00	11,30	11.779	15,15	12,16	65.986	84,85	17,93
Santa Felicidade	1.189	3,77	6,85	2.028	6,42	5,31	1.953	6,18	4,73	5.170	16,37	5,34	26.410	83,63	6,93
Curitiba	17.346	-	3,63	38.223	-	8,00	41.313	-	8,65	96.882	-	20,28	380.875	-	79,72

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000.In: IPPUC - Banco de Dados.

Nota (1): Participação em percentual (%) (Curitiba = 100)

Nota (2): Projeção IPARDES para o município de Curitiba

Nota (3): Não inclui famílias sem rendimentos

É possível constatar que a realidade social e econômica da RMC aponta para a necessidade de políticas públicas integradas para a região. Percebe-se uma importante desigualdade entre os níveis de desenvolvimento, sendo que Curitiba se descola positivamente dos demais municípios em quase todos os indicadores. Porém, observa-se que a governança com políticas públicas sociais cooperadas são fundamentais frente ao grau de inter-relação, integração e interação existente entre os municípios da RMC. No próximo capítulo será apresentada uma importante

política pública social de cooperação existente entre municípios da RMC e protagonizada pelo município pólo, o programa “armazém da família”.

4. O PROGRAMA “ARMAZÉM DA FAMÍLIA” COMO AÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

No presente capítulo da pesquisa apresenta-se os resultados de uma pesquisa empírica acerca da análise de ações de cooperação intermunicipal, referente à solução de problemas comuns da Região Metropolitana de Curitiba, tendo a cidade pólo como protagonista. Assim, será estudado o programa “armazém da família” idealizado e aplicado no município de Curitiba com importante processo de integração com os municípios da RMC. Na primeira parte apresenta-se a gênese do programa no contexto da unidade municipal gestora. A parte seguinte aborda o programa, sua finalidade, estrutura e a prática de gestão. Na seqüência discute-se o processo de integração do programa “armazém da família” em alguns municípios da RMC. Na última parte realiza-se uma breve análise da relação entre o referencial teórico, as desigualdades urbanas da aglomeração metropolitana e a pesquisa empírica.

4.1. A unidade municipal gestora e os programas de abastecimento alimentar

A Secretaria Municipal de Abastecimento da Cidade de Curitiba, unidade gestora dos programas de Abastecimento Alimentar, criada em 1986 pelo Decreto-Lei nº 6.817/86, surgiu com o objetivo de elaborar, planejar e gestar políticas públicas na área da qualidade alimentar da população, com missão de “promover o abastecimento de alimentos, associado à educação alimentar, visando à melhoria do padrão nutricional da população de Curitiba, especialmente aquela em risco social”. Os programas desenvolvidos pela Secretaria, conforme apresentado no quadro 3, estão vinculados a três importantes linhas de atuação: rede social de abastecimento, rede comercial de abastecimento e educação alimentar.

Linhas de Atuação	Ações
Rede Social de Abastecimento	São ações de abastecimento que visam fazer chegar o alimento, em qualidade e quantidade adequadas, a todo curitibano, priorizando a população de baixa renda (armazém da família, Mercado popular, Câmbio Verde, Refeição Solidária e Agricultura Urbana).
Rede Comercial de abastecimento	São ações de promoção da disponibilização de alimentos de qualidade a toda a população, gerando mercado/emprego/renda, apoiando o empreendedorismo e integrando a produção metropolitana à comercialização em Curitiba (feiras Orgânicas, Feiras Livres, Feiras Noturnas, Feiras Gastronômicas, Mercado Municipal, Sacolão Curitibano, Direto do produtor, Feira do Litoral e pontos de Pescado, Varejões e feiras Especiais).
Educação Alimentar	São ações voltadas à orientação da população de Curitiba para a adoção de práticas alimentares saudáveis (orientações quanto ao consumo, aproveitamento integral do alimento, valorização de produtos de épocas, orçamento familiar, entre outros).

Quadro 3: Linhas de atuação da SMAB

Fonte: Paludo (2006)

O programa “armazém da família” é composto pelos equipamentos fixos localizados nos bairros de Curitiba denominados de “armazéns da família”; pelo “mercado popular” que consiste em ônibus adaptados com a mesma estrutura dos equipamentos fixos e que atuam de forma itinerante e; pelos “armazéns metropolitanos” que consistem em equipamentos com a mesma estrutura de Curitiba localizados nos municípios resultados do processo de cooperação intermunicipal. Trata-se de um dos programas mais importantes da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) da cidade de Curitiba. O programa teve sua implantação em 1989 com a introdução de equipamentos (lojas/mercados) que consistem em unidades fixas e móveis de vendas localizadas em pontos estratégicos da periferia da cidade e em terminais de ônibus. No ano de 2005 o programa contava com dezenove lojas, completando, em 2010, trinta e duas lojas em Curitiba e outras seis em cidades da RMC originárias do processo de integração metropolitana do programa.

Os recursos financeiros que inicialmente proporcionaram o capital de giro do “armazém da família” surgiram do Contrato de Colaboração Financeira não reembolsável firmado em 1987 e com termo aditivado em 1989, entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Município de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Abastecimento. No contrato inicial foi disponibilizado pelo banco o montante de CZ\$ 20.000.000,00 e no termo aditivo mais R\$ 22.683.560,00. Sendo que os recursos depositados na conta do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) foram destinados contratualmente à distribuição de alimentos básicos para a população com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos. O primeiro Contrato estipulava como objetivo atender 21 mil famílias por mês, o Termo Aditivo definiu como meta o atendimento de 32 mil famílias por mês. Com base nas informações do quadro 4 pode-se verificar que parte significativa dos recursos foram disponibilizadas para o programa “mercadão popular” que foi a gênese do programa “armazém da família”.

Programas	Contrato em 1987 Valor Cz\$	Termo Aditivo em 1989 CZ\$
programa Mercado Popular	8.687.000,00	17.651.086,00
programa Unidades integradas de abastecimento	9.533.400,00	3.946,13
programa Lavoura	279.600,00	1.086,33
programa Exploração avícola de postura	1.500.000,00	-

Quadro 4: Financiamentos e programas envolvidos SMAB
Fonte: BNDES (1987/1989)

A partir do ano de 1990, por intermédio da Lei nº 7.462/90 e da Lei 7.487/90, foi instituído e regulamentado pelo Decreto nº 302/90 o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC), constituindo-se de um fundo rotativo com regras de aplicação dos recursos e de movimentação financeira estabelecidas, que passou a substituir o fundo BNDES/FINSOCIAL. O FAAC surge com o objetivo “de

desenvolver ou apoiar financeiramente programas e projetos que visem à produção e aquisição de alimentos básicos, destinados à distribuição entre consumidores de baixo poder aquisitivo, com renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos”. Conforme previsto em lei, os recursos FACC podem ser aplicados em políticas de integração, através de acordos ou convênios firmados entre os municípios, com vinculação a programas com finalidades comuns entre os municípios de Curitiba e da RMC.

O início do processo de gestão de todas as políticas públicas sociais relacionadas com o abastecimento alimentar na cidade de Curitiba e com a integração da RMC são planejados e previstos no Plano Plurianual, que define e organiza o Plano de Governo com programas, metas e indicadores definidos para quatro anos. Assim, devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária anual que estabelece as metas fiscais e prioridades de governo, bem como, na lei Orçamentária Anual, que provê recursos para execução das ações necessárias ao alcance das metas anuais do Plano de Governo definidos no PPA. Para o quadriênio de 2006 a 2010 o Plano Plurianual de Curitiba, conforme pode ser observado no quadro 5, procura estabelecer diversas metas para os três grandes projetos previstos no programa Abastecimento Alimentar. No caso do “armazém da família” estavam previstas a construção de dez novos equipamentos para atendimentos à população, além da ampliação da capitalização do FAAC. No que concerne à RMC o Plano Plurianual com a denominação de programa Curitiba Metropolitana estabelece uma série de metas vinculadas ao projeto gestão integrada para o desenvolvimento metropolitano, a saber: reduzir a desigualdade intra-regional de crescimento social e econômico; implantar a gestão metropolitana compartilhada e; melhorar os índices sócio-econômicos da RMC. O que será possível verificar no transcorrer do presente estudo dissertativo, através do foco na análise do programa “armazém da família”, é que uma série de ações desenvolvidas no programa nos últimos anos vem de encontro às metas planejadas no Plano Plurianual.

Projeto: abastecimento social Metas para 4 anos	Projeto: abastecimento Comercial Metas para 4 anos	Projeto: educação alimentar nutricional Metas para 4 anos
Reformar e reequipar a Central de Abastecimento	Elevar em 50% a comercialização de orgânicos nos equipamentos da SMAB e integrar com a RMC	Contribuir na prevenção da incidência de excesso de peso em Curitiba que afeta 56,6% da população (obesidade = 20,8% + sobrepeso = 35,8%)
Ampliar o atendimento nos Armazéns da Família e Mercado Popular de 49.734/mês (2004) para 80.000/mês	Ampliar em 5% ao ano a comercialização de frutas e hortaliças (29.000 t em média atualmente) nos equipamentos da Rede Comercial de Abastecimento	Estimular o consumo e a comercialização de frutas e hortaliças nos equipamentos da Rede Comercial de Abastecimento
Suprir com 10 novos equipamentos do programa armazém da família e 8 novos do Sacolão da Família os espaços deficientes em abastecimento alimentar	Suprir com 9 novos equipamentos os espaços deficientes em abastecimento alimentar	Melhorar o perfil nutricional dos beneficiários do programa Compra Direta da Agricultura Familiar em 2 anos
Ampliar o incentivo à agricultura urbana em Curitiba, passando de 900 para 1.150 hortas/lavouras	Promover a ampliação do escoamento de produtos de época da RMC para 150 t ano (atualmente 80);	Disponibilizar orientações sobre hábitos alimentares adequados a toda população curitibana
Ofertar 1.000 refeições por dia a preço popular em 2anos	Capacitar 800 funcionários (empreendedores) para o mercado de alimentos	
Ampliar o programa Refeição Solidária para 460 contratos	Consolidar Curitiba como pólo do Agronegócio Paranaense	
Beneficiar 60.000 pessoas pelo Compra Direta da Agricultura Familiar até dezembro de 2006		
Capitalizar o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba		

Quadro 5: Plano Plurianual de Curitiba: metas para o programa abastecimento alimentar

Fonte: Curitiba (PPA 2006-2010)

A partir do início do ano de 2009 os programas e metas previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual passam a ser geridos por meio de Contratos de Gestão e introduzidos na administração pública municipal de Curitiba como instrumento gerencial básico. Firmados entre o prefeito e as unidades administrativas municipais têm o propósito de “tornar mais eficiente, eficaz e efetiva a administração como um todo. No caso da prefeitura de Curitiba, os contratos de gestão dizem respeito aos principais compromissos do plano de governo nas áreas econômicas, social, urbanístico-ambiental e de gestão”. A finalidade consiste em “pactuar com cada dirigente quanto aos objetivos, metas e propostas, expressos em programas e projetos a serem realizadas [...] endereçar com clareza atribuições de coordenação de programas e projetos, estabelecendo matriz de responsabilidades [...] realizar monitoramento periódico, por meio de Unidade de Gestão, como mecanismo de avaliação permanente”. (CURITIBA, 2009, p. 6).

O primeiro Contrato de Gestão entre o prefeito municipal e o secretário da SMAB foi firmado no mês de março de 2009. O contrato é composto por nove cláusulas prevendo objetivos, obrigações, metas, critério de avaliação, penalidades e vigência. As metas estabelecidas nos Contratos de Gestão da secretaria para os anos de 2009, 2010 e 2011, encontram-se distribuídas em seis projetos, sendo um deles o “armazém da família”. Com base nas informações apresentadas nos contratos, bem como nos relatórios anuais de acompanhamentos, percebe-se que as metas estão sendo alcançadas com índice de avaliação bem conceituado, principalmente, no que tange ao índice de satisfação da comunidade para com o programa que apresentam valores que oscilam entre 90% e 93%, dentro das metas previstas. Em relação ao número de equipamentos novos construídos nos bairros da cidade, com situação inicial de 26 unidades, em 2008, a meta prevista passou para 34 unidades em 2010, com bom êxito de execução. Além disso, o “armazém da família” encontra-se inserido nas metas previstas em outro projeto do contrato de gestão denominado de integração metropolitana para o abastecimento alimentar, que apresenta como uma das metas a quantidade de produtos da agricultura familiar da RMC comercializados no “armazém da família”, que iniciou com o indicador de 40 toneladas/ano, em 2009, passando para 350 toneladas/ano, prevista como meta indicativa no Contrato de Gestão do ano de 2011.

Depois desta apresentação acerca da unidade gestora municipal e de aspectos importantes do planejamento e da gestão adotados no gerenciamento dos diferentes programas, no item seguinte objetiva-se tratar com maior riqueza de detalhes o processo de surgimento e estruturação do programa “armazém da família”.

4.2. A emergência e estruturação do programa “armazém da família”

O objetivo do programa consiste em atuar na segurança alimentar através do atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, por meio da venda de produtos, em média, 30% abaixo do preço de mercado. Atualmente, conforme apresentado no anexo 2, a lista de produtos oferecidos nas unidades comerciais (lojas) consiste de 194 itens, sendo que 165 são compostos por gêneros alimentícios e 29 de produtos de higiene e limpeza.

O processo de estruturação do programa foco de estudo inicia-se em 1996, conforme previsto na Portaria nº 066 que regulamentou a utilização pela população do programa “armazém da família”. Dentre as ações mais importantes que foram regulamentadas destaca-se: critérios no processo de cadastramento do usuário; regras de utilização do “armazém da família” com limite ao número mensal de três compras por usuário; penalidades ao usuário por descumprir regras regulamentadas. A portaria nº 76/1999 amplia as regulamentações previstas anteriormente destacando-se: a inclusão no cadastro de usuários para as associações de moradores; definição de renda familiar máxima de três salários mínimos para se cadastrar no programa; exigências de comprovação formal de renda familiar para cadastramento; a definição da forma de pagamento somente em dinheiro; e estabelecimento de uma cota de produtos mensais por família que poderá ser adquirida em até três compras no mês. Com a publicação da portaria 26/2006 ficou alterada a forma de pagamento prevista na portaria anterior possibilitando o pagamento através de cartões de débito ou crédito e de empresas previamente cadastradas e o cartão qualidade para os servidores públicos. A portaria 03/2007 atualiza as normas de funcionamento do programa previstas nas portarias anteriores, destacando-se: o limite máximo de compras por usuário no valor de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) por mês; e a forma de pagamento somente em dinheiro, cartão de débito e cartão qualidade para os servidores públicos. A portaria 40/2007 alterou o artigo 10 da portaria anterior com a redução do valor limite máximo de compras por família para R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), e definição de quantidades máximas mensais de produtos por compras. Com a publicação da portaria 02/2010 ocorreram outras importantes alterações nas normas do programa, a saber: a alteração do valor da renda familiar máxima para cadastramento no programa no montante fixo de R\$ 1.395,00 (um mil trezentos e noventa e cinco reais) e; redução do limite de compras máximo mensal por família para R\$ 300,00 (trezentos reais). A portaria 26/2010 alterou o artigo 10 da portaria anterior restabelecendo o valor limite mensal de compras de R\$ 350,00.

Com a descrição estrutural e histórica do programa “armazém da família” verifica-se que na medida em que a iniciativa foi assumindo amplitude enquanto ação de política pública abrangente na cidade, suas normas de funcionamento foram

sendo aperfeiçoadas. No processo de cadastramento das famílias percebe-se maior rigor na definição do perfil de quem realmente pode participar do programa. Em entrevista com a assistente social responsável pelo cadastro, constatou-se que uma série de irregularidades já foi detectada com a implantação do sistema informatizado integrado. Outras são detectadas observando as pessoas que utilizam as lojas para suas compras. Segundo a entrevistada,

atualmente nós estamos discutindo de não renovar mais o cartão, a tendência na seqüência é que as pessoas fiquem definitivamente com o cartão, só que para isso nós vamos investir mais fortemente na fiscalização in loco. Porque na renovação, a gente percebeu que é meio tempo perdido. Se infelizmente a pessoa informou algo que não é verídico, na renovação ela vai falar a mesma coisa e nós não vamos ter como saber. Então, a idéia é assim: tá acompanhando no armazém, recebendo as denúncias dos funcionários do armazém que visualizam, por exemplo, o carro de última linha, o cartão bancário que não é compatível com a renda, um cartão empresarial, uma carteira cheia de cartões de créditos de tudo quanto é tipo. Então assim, com pequenas atenções, a gente vai ter que investir mais no treinamento, no olhar das pessoas do armazém, não para conflitar com o cliente, mas para ter esse olhar mais investigativo.

Outro aspecto importante que deve ser observado nas normas do programa refere-se à definição de um valor máximo para compras mensais por família. Nesse aspecto, com base nas entrevistas realizadas com o secretário e ex-secretário da SMAB ficou claro que o objetivo é o de limitar o volume consumido, haja vista que os produtos do programa são oferecidos a preços em média 30% mais baratos que no mercado, o que poderia estimular algumas pessoas a revenda dos produtos para obter algum ganho financeiro. A redução do valor máximo de compras observado na portaria 02/2010 e restabelecido pela portaria seguinte, foi considerado por todos os entrevistados como um equívoco na elaboração da portaria e não como um propósito de redução do valor máximo de consumo permitido por família.

No que tange à forma de pagamento normatizada para os usuários do programa observa-se que seguiu a evolução do sistema de pagamentos no Brasil passando a permitir além do pagamento em dinheiro, a utilização dos cartões de débitos bancários e os cartões alimentações disponibilizados pelas empresas. Porém, cabe destacar que se observou durante um curto período a permissão da utilização do cartão de crédito que foi revogado logo em seguida, segundo informações obtidas em entrevistas por ser incompatível com classe de renda

familiar foco de atendimento do programa e por um segundo aspecto, não menos relevante, que consiste na possibilidade de endividamento das famílias resultante do uso de cartões de crédito incompatível com a renda, e finalmente por um terceiro aspecto que se refere ao fluxo do capital de giro dos recursos que financiam o programa e o custo do cartão de crédito quando da operação financeira nas lojas.

A definição de um valor fixo de renda máxima para ter acesso aos benefícios do programa, a partir do ano de 2010, reduzindo de três salários mínimos (R\$ 1.510,00) para o valor fixo de R\$ 1.395,00, também merece atenção. Segundo entrevista com o atual secretário da SMAB a explicação para a redução da renda encontra-se principalmente nos aumentos reais que o salário mínimo vem obtendo acima da inflação nos últimos dezesseis anos⁷, o que segundo os gestores do “armazém da família” já estava começando a contrariar o objetivo do programa no que concerne ao atendimento de famílias de baixa renda. Assim, o “armazém da família” deixou de ter como critério de definição da renda familiar o salário mínimo.

O programa busca atuar na melhoria das condições de vida da classe social de baixa renda atuando como política pública social focada na busca de melhorias nas condições alimentares. Com esse intuito, o ex-secretário, em entrevista destaca que o programa se legitima nos preceitos previstos da Constituição brasileira relacionada às garantias sociais, principalmente em seus artigos⁸ sexto e sétimo. Assim, conforme destacado, os indicadores sociais demonstram a fragilidade de Curitiba e Região Metropolitana no que concerne ao número significativo de famílias na faixa de renda inferior a três salários mínimos. As distorções na distribuição da renda verificada na RMC, juntamente com os resultados das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) realizadas pelo IBGE e outras instituições de pesquisas,

⁷ O valor do salário mínimo nacional em 01/07/1995 era de R\$ 64,79, sendo majorado para R\$ 510,00 no ano de 2010, o que representa aumento acumulado no percentual de 687,1585%. A inflação medida pelo IPCA/IBGE acumulou no mesmo período aumento percentual acumulado de 272,7898%. O crescimento real do salário mínimo no período foi de 111,1534%.

⁸ Conforme previsão constitucional: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição [...] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (Brasil, 2006, p.7).

salientam que parte significativa da renda das famílias que correspondem aos segmentos de renda atendidos pelo programa, é utilizada no atendimento das suas necessidades básicas, principalmente a alimentação. Em entrevista o ex-secretário comenta:

Encontramos lá, no início da gestão em 2005, um programa bem concedido, em que não há transferência direta da renda para o cidadão como faz o bolsa família [...] O programa armazém da família ele faz diferente, ele construiu uma ação em que o poder público compra e vende alimentos mais baratos, compra em escala, compra volume, compra com competência, e revende a preços populares. Não há um desembolso, porque praticamente todos os recursos envolvidos são apenas de capital de giro, a ação é que é importante. Então, esse programa existia já desde 87/88, mas estava tímido, ele sofria de problemas, condenava as famílias a adquirir poucos produtos, não de livre escolha, mas aquilo que era ofertado nas prateleiras, na gôndola do mercado volante ou na gôndola do mercado fixo.

O “armazém da família” também interage com outros órgãos da administração municipal através da atuação conjunta na gestão de políticas públicas com foco na segurança alimentar e nutricional da população de Curitiba. Segundo apresentado em relatório da SMAB:

o armazém da família promove a Segurança Alimentar e Nutricional para a população de Curitiba por meio do repasse de 5.700 vale-cestas/mês provenientes de recursos de outros programas municipais e federais da Fundação de Ação Social - FAS, tais como o Vale Vovó, Formando Cidadão, Família Curitibana, Morador de Rua, Pró-Jovem, PAF programa Atenção às Famílias Vale Alimentação – Apoio Nutricional da SMS, Regularização Fundiária, Vale URBS. (SMAB, 2010, p. 2).

O processo de planejamento e gestão acerca da implantação dos equipamentos do programa nos bairros da cidade de Curitiba apresenta importante interação com instituições comunitárias que contribuem na seleção das famílias no processo de cadastramento, auxiliam na seleção de produtos, opinam sobre a qualidade dos produtos ofertados nas lojas e, participam das pesquisas de opinião e da divulgação de informações sobre a importância do programa para a comunidade local. No cadastramento as famílias recebem um cartão de identificação que possibilita a compra em qualquer dos equipamentos de venda do programa instalados na cidade. Em entrevista a assistente social responsável pelo setor de cadastramento do programa ressalta que

existem hoje em Curitiba 9 núcleos regionais, com a implantação na seqüência do Tatuquara vão existir 10. Nesses 9 núcleos é que são realizados os cadastramentos. Então, a população que procura é orientada quanto a documentação necessária e são cadastradas nos núcleos regionais para que as pessoas possam utilizar os armazéns de Curitiba inteiro. A orientação é que cadastrem mais próximos de suas residências, mas a pessoa pode cadastrar em Curitiba inteiro. A pessoa pode comprar em qualquer armazém porque a gente tem um armazém integrado, então: ela comprando lá no Pinheirinho, se ela for na seqüência em Santa Felicidade o sistema vai informar que ela já efetuou tantas compras, tal valor e ele vai diminuir do valor que ela pode efetuar as compras.

Segundo informações contidas nos relatórios da SMAB e em entrevistas realizadas com gestores, a instalação das lojas do “armazém da família” no bairros ocorre em locais de fácil acesso e próximas das moradias dos usuários. De acordo com informações da Secretaria de Abastecimento, as famílias atendidas pelo programa são compostas, em média, por quatro pessoas e por responsáveis com idade acima de quarenta anos. Sendo que no ano de 2009, o programa totalizou 282.312 famílias cadastradas em Curitiba, mais 31.058 famílias de municípios da RMC integrados ao programa, finalizando o ano de 2010 com 330.000 famílias cadastradas somente em Curitiba.

A trajetória de amplitude das pessoas atendidas verificadas no programa desde sua criação é considerável. Com base nas informações da tabela 13⁹ percebe-se que o número de atendimentos aumentou de 438.343, em 1990, para 1.965.897 em 2009. Outra informação importante apresentada na tabela refere-se ao fato de que a quantidade de produtos comercializados ascende de 5.492.055 Kg, em 1990, para 65.882.897 Kg em 2009. O montante financeiro resultante da comercialização de produtos aumentou de R\$ 20.883.779,15, no ano de 2000, para R\$ 167.837.243,00 em 2009. O número de equipamentos instalados nos bairros aumentou de 3 (três) unidades, em 1990, para 29 (vinte e nove) unidades em 2009, sendo que as metas previstas no Contrato de Gestão almejam finalizar o ano de 2011 com 34 equipamentos para o atendimento ao consumidor instalados e funcionando. A tabela também contempla os resultados gerados pela integração do programa com as políticas de ação social realizadas pela Fundação de Amparo Social (FAS) como: o programa “Vale Vovô”, “Mãe Curitibana” e outros. Assim,

observa-se que os indicadores demonstram a amplitude que vem assumindo o “armazém da família” na cidade de Curitiba, bem como os resultados positivos das metas propostas na gestão pública do programa. Em entrevista, a chefe de cadastro do programa destaca a parceria com os trabalhos assistenciais realizados pela FAS:

Outra parceria que a gente tem é assim: programas sociais de concessão de alimentos da FAS são fornecidos pelo armazém da família. Nós estamos agilizando agora para que a gente gere créditos para as pessoas. Então, uma pessoa em situação emergencial da FAS, ou que faz parte de qualquer outro programa que concede alimentos em situação de necessidade, a gente vai estar gerando créditos no cartão da pessoa, a FAS paga, e a gente gera o crédito e fornece o alimento, para que a pessoa comece a acostumar em participar do armazém.

Tabela 13: Indicadores do programa "armazém da família"

Discriminado (1)	1990	1995	2000	2005	2009
Número de atendimentos no Programa Armazém da Família	438.343	354.979	588.161	690.525	1.965.897
Quantidade de produtos comercializados no Programa Armazém da Família (kg)	5.492.055	8.668.400	18.752.580	15.258.061	65.882.530
Montante financeiro de produtos comercializados no Programa Armazém da Família (R\$)	-	-	20.883.779,15	28.513.819,00	167.837.243,00
Número de equipamentos instalados (lojas)	3	13	21	19	29
Fonte: SMAB					
Nota (1): O número de atendimentos e o número de cadastros correspondem ao programa "armazém da família" somados com os dados dos Programas integrados a mesma política pública, como: Armazém Solidarietàde, Armazém Metropolitano, Mercado Popular, Vale Vovó e outros Programas de Ação Social da FAZ.					

O processo de compras dos produtos que abastecem as lojas do programa é realizado através de um sistema de compras com mecanismo especial de licitação, possibilitando maior agilidade na compra, com menor estoque e aquisição de produtos e marcas com maior aceitabilidade por parte da população. No ano de 2010 o programa “armazém da família” já contava com mais de 500 empresas fornecedoras cadastradas e aptas a participarem dos processos de licitação. No mesmo ano, com base nas informações da tabela 14, o número de fornecedores totalizou 185 empresas que venderam produtos para o programa, sendo 69,73% pertencentes à atividade industrial, outros 6,49% são distribuidores e a agricultura familiar participou com 5,41%. No que concerne ao valor financeiro comercializado a indústria forneceu R\$ 79.205.244,18 em produtos representando 44,80% do total,

⁹ Os dados apresentados na tabela 13 incluem a participação dos programas integrados a outras ações de abastecimento alimentar da SMAB sendo: o “Mercado Popular”, “Armazém Solidarietàde”, “Armazém

sendo que o setor atacadista comercializou R\$ 36.564.498,56 com participação de 20,68%, seguido das cooperativas que participaram com 13%, Os dez fornecedores da agricultura familiar comercializaram R\$ 2.484.075,80 representando 1,40%. Sobre o processo de licitação na compra a gerente de compras salienta que

para buscar certa liberdade de compra, nós buscamos junto ao Tribunal de Contas para comprar com dispensas de licitação. De que forma nós buscamos isso, nós fundamentamos que os nossos produtos são para a comercialização, ou seja, tem que ser aquilo que o cliente quer comprar. Então, como que nós fizemos, nós conseguimos perante o Tribunal de Contas ao Ministério Público pela menor modalidade que existe na Lei 8666/93, que é dispensa de licitação. Diante disso, nós fazemos uma licitação com no mínimo três fornecedores para buscar a proposta mais vantajosa. Qual que é a diferença nisso? A velocidade da licitação, coisa que demoraria 15 dias a gente faz em cinco dias úteis. Por que isso tem que ser rápido? Porque a nossa necessidade de repor o estoque tem ser rápida. A gente trabalha com estoque, pelo menos para trinta dias, exceto os *commodities*.

Tabela 14: Empresas fornecedoras do programa por ramo e atividades no ano de 2010

Discriminado	Fornecedores do Programa no ano de 2010			
	Nº de empresas	Participação %	Valor comercializado R\$	Participação %
INDÚSTRIAS	129	69,73	79.205.244,18	44,80
AGRICULTURA FAMILIAR	10	5,41	2.484.075,80	1,40
ATACADOS	10	5,41	36.564.498,56	20,68
CEREALISTAS	5	2,70	3.682.247,80	2,08
COOPERATIVAS	10	5,41	22.970.127,16	12,99
DISTRIBUIDORES	12	6,49	10.506.981,30	5,94
FRIGORÍFICOS	6	3,24	10.405.995,50	5,89
GRANJAS	1	0,54	1.905.996,60	1,08
USINAS	2	1,08	9.078.701,86	5,13
TOTAL	185	100	176.803.868,76	100,00
Fonte: SMAB				

Nas informações específicas sobre fornecedores instalados no estado do Paraná, apresentadas na tabela 15, destaca-se que do total de fornecedores do programa 120 pertencem ao estado do Paraná o que representa 64,86%, sendo que cem por cento dos cerealistas, granjas e fornecedores da agricultura familiar são do estado. Com relação às indústrias fornecedoras observa-se que 58,91% estão

localizadas no Paraná, bem como 90% dos atacadistas e 50% dos frigoríficos. O relativo de 57% do valor anual comercializado no programa acumulando o montante financeiro de R\$ 100.787.970,25, são realizados por fornecedores com sede no Paraná, com destaque para 53,50% de indústrias, outros 85,50% são frigoríficos, os distribuidores somam 98,60% e 57,80% são de atacadistas.

Tabela 15: Número de fornecedoras e valor comercializado no programa com sede no Paraná no ano de 2010

Discriminado	Fornecedores do Programa no ano de 2010					
	Nº de empresas Brasil	Nº de empresas Paraná	Participação Paraná/Brasil %	Valor comercializado Brasil R\$	Valor comercializado Brasil R\$	Participação Paraná/Brasil %
INDÚSTRIAS	129	76	58,91	79.205.244,18	42.374.409,37	53,50
AGRICULTURA FAMILIAR	10	10	100,00	2.484.075,80	2.484.075,80	100,00
ATACADOS	10	9	90,00	36.564.498,56	21.151.109,24	57,85
CEREALISTAS	5	5	100,00	3.682.247,80	3.682.247,80	100,00
COOPERATIVAS	10	5	50,00	22.970.127,16	9.934.204,64	43,25
DISTRIBUIDORES	12	11	91,67	10.506.981,30	10.362.481,30	98,62
FRIGORÍFICOS	6	3	50,00	10.405.995,50	8.893.445,50	85,46
GRANJAS	1	1	100,00	1.905.996,60	1.905.996,60	100,00
USINAS	2	0	0,00	9.078.701,86	0,00	0,00
TOTAL	185	120	64,86	176.803.868,76	100.787.970,25	57,01
Fonte: SMAB						

A agricultura familiar, mesmo estimulada a participar do programa, apresenta pequena participação em quantidade de fornecedores e no valor comercializado. Porém, observando as fragilidades competitivas enfrentadas, o montante comercializado não representa pouco comparado ao número de fornecedores da agricultura familiar verificado no ano de 2010. Como foi possível averiguar nas entrevistas com pessoas que atuam diretamente na gestão do programa, a agricultura familiar participa estimulada por prerrogativa de política pública inclusiva dessa atividade no conjunto de fornecedores do “armazém da família”. De acordo com a explanação do atual secretário

em relação à micro pequena empresa, já existe uma vantagem que é de natureza legal no processo de compra, eles já vêm com vantagem de natureza formal, isso não é nem um problema no armazém da família. Com relação a você beneficiar e valorizar, se eu for falar da compra geral, não, eu procuro qualidade de preço para oferecer qualidade e preço competitivo para o nosso público lá na compra, ponto um. Ponto dois: realmente, eu começo a trabalhar com um incentivo a agricultura familiar se eu trabalho com produtos processados, no armazém da família eu não vendo feijão em saco, feijão em quilo ou alface ou morango ou pepino, nós temos outro programa que trabalha com isso aí. Objetivamente, no armazém da família

nós trabalhamos com produtos processados, sejam produtos alimentares, seja produtos de higiene e de limpeza ou pessoal de limpeza. De qualquer maneira, nós já iniciamos, já estamos até com um volume, nós temos que fazer um levantamento, para ter um dado mais preciso, com um incentivo a agricultura familiar, particularmente encima de produtos industrializados, então, compotas, geléias, embutidos, produtos da agricultura familiar, nós estamos fazendo um processo diferenciado de acesso. Faço o quê? Pegó o preço do produtor mais a pequena margem, nós trabalhamos com uma margem operacional somente e colocamos na prateleira, isso está evoluindo de uma maneira muito grande, nosso problema hoje ele é muito mais de natureza para a gente conseguir manter o ritmo de oferta por parte do produtor do que da absorção do armazém da família, os produtos são muito bem aceitos, vendem muito bem, tem o preço diferenciado, tem a qualidade diferenciada. Só que a escala da agricultura familiar é uma escala complicada, então é essa coisa que nos leva a trabalhar com eles de uma forma diferenciada, não da forma tão intensa, porque os volumes, se for levantar os volumes, os volumes de tonelagem que nós compramos e revendemos é muito grande.

As licitações para os fornecedores pertencentes à agricultura familiar obedecem a critérios diferenciados dos demais fornecedores, no que se refere principalmente às características dos produtores, isto é: quantidades disponibilizadas para fornecimento, além de outras características relacionadas ao tipo de embalagem, rotulagem e a agregação de valor no produto no processo de produção¹⁰. Na entrevista com a gerente de compra foi relatado que inclusão da agricultura familiar no programa aconteceu com a inclusão como meta do

contrato de gestão, ainda na gestão do atual governador, onde ele fez um acordo que a secretaria de abastecimento ajudaria também esse pequeno produtor, o agronegócio, e aí a secretaria do abastecimento entrou com a missão de parceria, onde ela buscaria o produto e colocaria nos armazéns. Então, é uma obrigação nossa, porque nós aceitamos o desafio e colocamos no contrato de gestão. Como que nós fizemos? Junto ao governo do estado a gente buscou os parceiros que eles tinham nessas feiras que eles fazem, da agricultura familiar que tem no parque Barigui. Então, nós buscamos o cadastro da secretaria de agricultura e chamamos esses agricultores aqui e explicamos qual era a nossa finalidade. A gente sempre mantém o foco do armazém que é levar produto de primeira qualidade a pessoas carentes, mesmo os produtos direto do produtor a gente tem essa preocupação, também que esse produto seja mais próximo aos itens necessários, porque essa população ganha até três salários, ela tem dificuldade com renda, então a gente sabe que não sobra muito para o supérfluo [...] o interessante é assim: a indústria não participa dessas licitações, a gente impede que qualquer indústria participe, por quê? Porque seria uma licitação injusta, né!? Então, o que nós fazemos? Nós direcionamos a licitação somente para a agricultura familiar. Pode ser

¹⁰ Os produtos, até o primeiro semestre de 2011, comercializados nos “armazém da família” originários da agricultura familiar são: açúcar mascavo, cebola em conserva, cocada cremosa, costela suína defumada, doce de leite, especiarias em conserva, hortaliças em conserva, lingüiça defumada, milho de pimentão, melado de cana, ovo de codorna, pepino, raiz forte, rapadura, sucos orgânicos integral, café almofada (fazenda lusitana).

CNPJ, pessoa física, não tem problema. A gente tem uma documentação mínima necessária, exigido por lei.

A logística da SMAB para atender o programa consiste de uma Central de Distribuição (CD) onde é realizada toda a armazenagem, expedição e deslocamento dos produtos para o abastecimento de todas as lojas do “armazém da família”, “armazém metropolitano” e as unidades móveis do “mercado popular”. Foi possível perceber em entrevista com o gerente de compras e em visita à central de distribuição, que o sistema especial de licitação possibilitou maior agilidade nas compras para abastecer a CD. Segundo a gerente, o pagamento aos fornecedores é realizado em no máximo trinta dias, haja vista que os estoques são estimados para 30 (trinta) dias, o que possibilita o giro dos recursos financeiros mais adequados à estrutura financeira do FAAC.

Na logística da Central de Distribuição¹¹, localizada no bairro Capão da Imbuia, são movimentados por mês 21.000 (vinte e um mil) toneladas de produtos, com exceção dos itens perecíveis que são entregues diretamente nas unidades de venda do programa. O CD atende diariamente à demanda média de 30 (trinta) toneladas com atendimento médio diário de 8 (oito) lojas, sendo que as lojas possuem estoque médio para uma semana. No ano de 2010 o programa envolveu diretamente 760 funcionários, sendo 486 servidores públicos e outros 274 terceirizados. Tanto na pesquisa de campo quanto nas entrevistas realizadas percebeu-se que o programa é composto por um sistema de compras eficiente e eficaz, que vincula preço, qualidade e marca. Segundo a gerente de compras: “dessa forma a central tem total controle de estoque de todas as lojas e possui condições de efetuar a solicitação de reposição dos itens ao setor de compras. O controle de estoque é efetuado por um sistema de informática que permite o acompanhamento de vendas *on-line*”.

¹¹ “São 22.500 m², com 22 portas, sendo 11 portas internas e 11 externas [...] a Central de Distribuição conta com 320 funcionários, sendo 250 terceirizados que efetuam a parte operacional e 70 funcionários diretos. A estrutura conta com empilhadeiras, frota composta de 23 caminhões, sendo frota própria e contratada” (Souza, 2011, p. 7)

O Sistema Informatizado de Abastecimento da Secretaria¹² (SISMAB) consiste em um sistema integrado de controle de estoque que possibilita a manutenção do capital de giro do FACC, com informações interligadas em redes informatizadas com todos os pontos de venda. Em entrevista, o atual Secretário Municipal de Abastecimento, que no ano de 2011 assumiu a Secretaria Estadual de Agricultura, destaca que o SISMAB, por ser um sistema totalmente integrado, possibilita a otimização da gestão através da elaboração de relatórios rotineiros de monitoramento do programa, possibilitando principalmente o controle do estoque, quantidade comercializada, volume de giro financeiro, número de famílias cadastradas e número de atendimentos.

O controle de qualidade das mercadorias do programa, segundo entrevista com a nutricionista que atua na função de gerente de qualidade, segue um procedimento padronizado que tem início no cadastramento das empresas, procedimento que ocorre ex-ante à participação no processo licitatório. Assim, durante o cadastramento as empresas devem apresentar uma amostra do produto produzido que será analisado para averiguação da qualidade com análises laboratoriais, de rotulagens e registros¹³. Segundo a gerente, somente após a emissão de laudo técnico que conste a aprovação do produto é que a empresa poderá dar seqüência ao processo de cadastramento. A avaliação da qualidade do produto tem continuidade com averiguação, ex-post à licitação do produto da empresa que venceu o certame, de que quando do fornecimento o produto deve manter as características que comprovam sua conformidade com a avaliação verificada ex-ante. Segundo a gerente de qualidade, se o produto não apresentar as especificações de qualidade exigidas, durante o fornecimento junto ao CD de distribuição ou nas gôndolas dos equipamentos de venda, será recusado e devolvido ao fornecedor. Conforme explica a gerente de qualidade, em entrevista, a inspeção

¹² “O Sistema de Informática para gerenciamento de vendas, compras, estoque, financeiro e cadastramento de usuários – SISMAB. Esse aplicativo foi desenvolvido pelo ICI – Instituto Curitiba de Informática, atualmente substituído pelo Sistema Corporatus, aplicativos da empresa SISTEMPO” (Souza, 2011, p. 10)

¹³ Segundo a gerente de qualidade a atividade de averiguação da qualidade dispõe de laboratórios equipados com equipamentos modernos que permitem análise dos produtos importante grau de confiabilidade.

da qualidade dos produtos disponibilizados para venda no programa segue critério rigoroso:

Se o produto passar pelo controle de qualidade e for aprovado ele pode participar das licitações [...] Os perecíveis vão direto para as nossas lojas, o controle de qualidade somos nós que fazemos. Tudo o que chega aqui, todo caminhão..se o produto não estiver de acordo ele vai voltar, a gente não recebe o produto [...] Agora, a questão da qualidade em si, nós normatizamos as avaliações, são todas feitas de acordo com legislação, com o Ministério da Agricultura, o órgão competente fiscalizador, seja o Ministério da Saúde, a gente faz levantamento de registro; todos os nossos produtos estão sempre na vigência do registro, são produtos controlados. E os parâmetros de qualidade, ou seja, numa pauta de 180 produtos, cada um tem um tipo de análise.

Outro aspecto verificado na pesquisa de campo que envolve o conceito de qualidade no programa se relaciona ao treinamento dos funcionários, sejam os envolvidos na colocação e reposição dos produtos nas gôndolas das lojas, bem como os que atuam no atendimento direto junto à população. No caso dos funcionários do atendimento o processo de treinamento possibilitou a melhoria no atendimento a todos os usuários, principalmente, os preferenciais vinculados às pessoas idosas, gestantes ou com dificuldades físicas especiais. Os treinamentos também melhoraram a apresentação dos produtos nas gôndolas com padronizações que facilitaram a visualização e acesso da população aos produtos, reduzindo o tempo de permanência das pessoas nas lojas. Assim, segundo o ex-secretário da SMAB, o investimento nos diferentes aspectos que compõe o conceito de qualidade na atividade econômica em que se encontra inserido o programa, vem apresentando resultados importantes que podem ser verificados nas pesquisas de satisfação realizada junto aos usuários. A disponibilização de novos produtos que atendam às necessidades vinculadas a determinadas especificidades de consumidores com limitação de saúde ao consumo de algumas substâncias, também estão presentes no conceito de qualidade do programa, conforme manifestado em entrevista pela gerente de compras:

Nós estamos trabalhando em um novo projeto, que nós queremos que se chame: dietas especiais, onde nós vamos oferecer produtos especiais, como para doentes celíacos que têm intolerância glúten, aos que têm intolerância a lactose, hoje a gente já oferece para os diabéticos [...] A idéia, a princípio, como é um produto muito diferenciado, é em cada regional, são nove regionais de Curitiba, então, em nove lojas de armazém em ter esse cantinho de dietas especiais.

Uma das características importantes do programa consiste no preço dos produtos, em média 30% abaixo do preço do mercado. Por não ter subsídio do município para atender seu objetivo central é mister manter uma estratégia de compra de produtos com preços adequados. O primeiro ponto da estratégia de compra dos produtos que merece destaque consiste no volume de produtos adquiridos mensalmente, o que possibilita ganho de escala no processo de negociação do preço de compra. O segundo aspecto consiste na logística de distribuição e de venda que apresenta algumas especificidades: o CD é realizado em espaço físico do setor público; a gerência é feita por funcionários públicos municipais; são contratados funcionários terceirizados que atuam nos serviços de distribuição, reposição e atendimentos nas lojas sendo pagos com recursos do FAAC; os veículos de transporte são em parte do setor público e outra parcela de transporte terceirizados e pagos pelo FAAC, o que permite a operacionalização com custo baixo de logística que repercute com significância na composição do preço final do produto. O terceiro ponto refere-se à isenção tributária no processo de venda dos produtos nas lojas do programa, o que conseqüentemente contribui de forma importante na definição do preço de venda dos produtos inferior ao preço de mercado. Outro aspecto importante foi a dispensa de licitação que possibilita maior agilidade e pagamento na compra com menor estoque e redução do tempo de entrega dos produtos. A pesquisa de preços realizada diariamente pela SMAB torna-se importante instrumento de acompanhamento dos preços praticado no mercado possibilitando que os preços praticados nas lojas do “armazém da família” sejam inferiores aos encontrados no mercado. Além do *mark-up*¹⁴ adotado na formação do preço final do produto, que por ser muito inferior ao praticado no mercado, contribui de forma importante nos preços adotados nas lojas do programa.

Outro aspecto importante do “armazém da família” consiste nas pesquisas de satisfação da comunidade com periodicidade semestral. Segundo entrevista com a chefe da unidade de cadastro do “armazém da família” a pesquisa contribui de forma significativa na gestão, seja na indicação de novos produtos e marcas pela comunidade consumidora, satisfação no atendimento realizado nas lojas e nas

¹⁴ Consiste na margem da receita de vendas (faturamento) sobre os custos diretos de produção.

sugestões sobre melhorias; sendo que na última pesquisa realizada em 2009 a aprovação da população foi superior a 90%. Outro aspecto importante relatado na entrevista com gerente consiste no fato de que o resultado da pesquisa contribui com informações para a Pesquisa de Produtividade e Qualidade determinante no modelo de contrato de gestão adotado na prefeitura, que envolve qualidade e cumprimentos de metas a serem alcançadas pelas unidades administrativas e que resultam em gratificações salariais aos servidores. Sobre o assunto a chefe de cadastro destaca em entrevista:

nós funcionários temos direito a cada três meses a uma gratificação extra que chama pesquisa de produtividade e qualidade é um programa de qualidade do atendimento que a gente fornece. Então, anualmente, acho que duas vezes por ano, a gente tem que fazer um processo de verificação com a população, entre a nossa avaliação, para que a gente ganhe essa gratificação, está uma participação da população, sendo pesquisado: se está atendendo com qualidade, se está atendendo suas necessidades, se ela tem sugestão de mudanças; tanto nas gerências regionais é avaliado, quanto nos armazéns e quem avalia não é o funcionário do armazém ou o funcionário da regional, um faz no outro, cada regional faz na outra regional, cada armazém faz no outro armazém, avaliando cada cliente que entra o número de amostragem e levantando com a qualidade, dependendo desta avaliação as pessoas recebem uma gratificação maior ou menor ou não recebem.

Os trinta e dois equipamentos do programa “armazém da família” instalados até o ano de 2010, conforme apresentado no quadro 6, estão distribuídos em vinte e dois bairros da cidade contemplados nas nove Regionais Administrativas Municipais.

Regionais Administrativas em Curitiba	Número de Equipamentos	Localização Bairro	Nome do Equipamento “armazém da família”
Bairro Novo	Três	Sítio Cercado	Ostermack, Bairro Novo e São João Del Rey
Boa Vista	Cinco	Bairro Alto, Boa Vista, Santa Cândida, Pilarzinho e Barreirinha	Bairro Alto, Boa Vista, Santa Cândida (terminal de ônibus), Pilarzinho e Santa Efigênia
Boqueirão	Quatro	Boqueirão*, Alto Boqueirão e Xaxim	Boqueirão (terminal de ônibus)*, Carmo, Jardim Paranaense e Vila São Pedro
Cajuru	Quatro	Cajuru	Autódromo, Centenário, Uberaba e Vila Oficinas (terminal de ônibus)
Cidade Industrial CIC	Cinco	CIC	Caiuá, Nossa Senhora da Luz, Sabará, Vila Sandra e Vila Verde,
Matriz	Um	Centro	Matriz (rua da cidadania)
Pinheirinho	Seis	Campo do Santana, Capão Raso, Pinheirinho* e Tatuquara**	Campo do Santana, Capão Raso (terminal de ônibus), Maria Angélica*, Pinheirinho (terminal de ônibus)*, Monteiro Lobato** e Tatuquara**
Portão	Três	Fazendinha, Parolin e Novo Mundo/Portão*	Fazendinha (terminal de ônibus), Parolin, Uberlândia/Vila Leão*
Santa Felicidade	Um	Santa Felicidade	Santa Felicidade

Quadro 6: Localização e quantidade de equipamentos por Regional Administrativa
Fonte: IPPUC- Base de dados

Com base nos indicadores sociais apresentados no capítulo anterior, percebe-se que os equipamentos do programa encontram-se localizados em maior quantidade nas regionais que abrangem os municípios com indicadores de renda familiar próximos dos objetivos do programa. Nas Regionais de Boa Vista, CIC e Pinheirinho, onde reside parcela importante da população da cidade com renda familiar de até três salários mínimos, encontram-se instaladas dezesseis lojas do programa, sendo seis no Pinheirinho e outras cinco em cada uma das outras duas Regionais. Nos bairros que compõem as Regionais do Boqueirão e Cajuru, que também concentram parcela importante das famílias de baixa renda do município foram instalados oito equipamentos do “armazém da família”, sendo quatro em cada Regional. Na Regional Bairro Novo, que agrega parcela importante da população com baixa renda, estão instaladas três lojas do programa. A Regional Santa

Felicidade possui uma loja do “armazém da família”, porém, cabe ressaltar que os bairros que compõe a Regional apresentam o menor indicador de população da cidade com renda familiar mínima foco do programa. No centro da cidade, localizado na rua da cidadania, existe um equipamento do programa que atende a todos os bairros que formam a Regional Administrativa Matriz, sendo que os indicadores sociais de renda familiar, como verificado na Regional citada anteriormente, se encontram bem abaixo daqueles observados nas demais regiões, além do equipamento, pela sua localização, ser utilizado por pessoas residentes em todos os bairros da cidade.

Uma interessante verificação que destaca a abrangência no contexto da densidade de ocupação do programa, consiste em observar a relação entre os indicadores número de atendimentos e número de famílias cadastradas. As informações da tabela 16 demonstram os indicadores com base em dados obtidos somente dos equipamentos fixos do “armazém da família” agregados por Regional Administrativa. O número de famílias atendidas, no ano de 2009, demonstra ascendência de 14,87%, sendo que as Regionais do Cajuru, CIC e Portão foram as que mais contribuíram para o crescimento de 1.474.430 para 1.693.639 em atendimentos. O indicador número de famílias cadastradas demonstra elevação de 11,32% passando de 253.612 cadastradas, em 2008, para 282.312 famílias em 2009, com destaque para crescimento ocorrido nos bairros que compõe as Regionais do Cajuru, Portão, Matriz e CIC.

Tabela 16: Número de atendimentos e famílias cadastradas no programa por Regional Administrativa

Regionais Administrativas em Curitiba	Número de atendimentos (1)					Número de famílias cadastrados (1)				
	2008	Part. 2008 %	2009	Part. 2009 %	2009/2008 %	2008	Part. 2008 %	2009	Part. 2009 %	2009/2008 %
Bairro Novo	90.263	6,12	101.572	6,00	12,53	17.918	7,07	20.148	7,14	12,45
Boa Vista	267.183	18,12	260.206	15,36	-2,61	42.540	16,77	36.954	13,09	-13,13
Boqueirão	241.518	16,38	263.121	15,54	8,94	42.122	16,61	45.794	16,22	8,72
Cajuru	139.294	9,45	203.962	12,04	46,43	23.711	9,35	30.562	10,83	28,89
Cidade Industrial CIC	147.163	9,98	187.544	11,07	27,44	20.993	8,28	25.063	8,88	19,39
Matriz	114.819	7,79	113.246	6,69	-1,37	17.914	7,06	21.855	7,74	22,00
Pinheirinho	284.220	19,28	331.015	19,54	16,46	56.992	22,47	65.233	23,11	14,46
Portão	121.829	8,26	153.599	9,07	26,08	19.615	7,73	24.091	8,53	22,82
Santa Felicidade	68.141	4,62	79.374	4,69	16,48	11.807	4,66	12.612	4,47	6,82
Curitiba	1.474.430	100,00	1.693.639	100,00	14,87	253.612	100,00	282.312	100,00	11,32

Fonte: SMAB

Nota (1): O número de atendimentos e o número de cadastros correspondem somente ao programa "armazém da família" não incluindo dados dos Programas integrados a mesma política pública, como: Armazém Metropolitano, Armazém Solidiedade, Armazém Metropolitano, Vale Vovó e outros Programas Ação Social da FAZ.

A descrição acerca da localização espacial dos equipamentos do programa permite afirmar que as definições acerca do local de instalação seguem critérios embasados em informações sociais do município. Assim, conforme verificado em entrevista com o atual Secretário da SMAB, uma série de informações sócio-econômicas da cidade são levadas em consideração quando da decisão de instalação de uma nova loja do “armazém da família”, com destaque: predominância na região de unidades domiciliares de famílias de baixa renda e instalação do equipamento em local de fácil deslocamento para as famílias; além do processo de consulta à comunidade. Nesse sentido, cabe ressaltar que diversos equipamentos do programa encontram-se nos terminais de ônibus localizados em bairros foco do programa como forma de facilitar a utilização pelas famílias cadastradas. Outro aspecto importante refere-se ao fato de que as famílias podem utilizar qualquer dos equipamentos do programa localizados nos bairros da cidade. Em termos de distribuição no espaço territorial da cidade, como pode ser observado na figura 4, é possível perceber que os equipamentos do programa se encontram localizadas em diferentes pontos da cidade demonstrando a paisagem de completude do espaço territorial urbano da cidade.

O processo atual de vitalidade verificado no programa e identificado e presenciado na pesquisa de campo não vem de uma dinâmica historicamente constante. Em meados da década passada o programa passou por importante crise de descrédito por parte da população, o que será resumidamente descrito no próximo item.

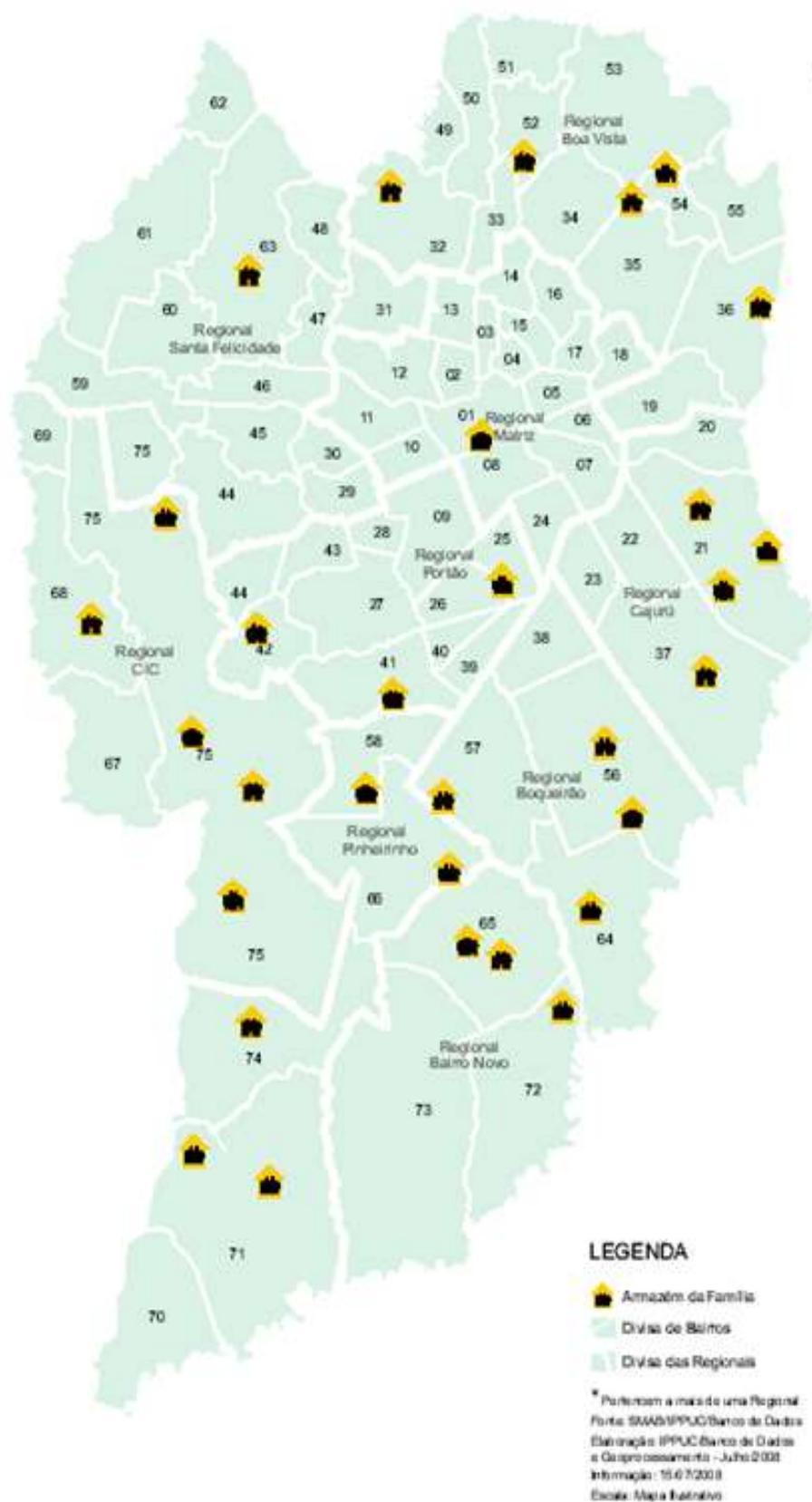


Figura 4: Localização dos equipamentos do programa “armazém da família” na cidade de Curitiba
 Fonte: SMAB

4.3. A crise e revitalização do programa

Nos anos de 2002 a 2004 o programa “armazém da família” passou por sérios problemas de gestão resultado da falta de prioridade para a política pública de abastecimento alimentar. Os indicadores que demonstram o momento de fragilidade do programa no período podem ser observados nos gráficos das figuras 5 e 6, a saber: o número de atendimentos caiu 36,05% reduzindo de 822.160 para 604.277; a quantidade de produtos comercializados declinou em 74,75% passando de 26.807.960 Kg para 15.340.560 kg; o número de equipamentos (lojas) decresceu de 21 unidades para 19 unidades; o montante financeiro de produtos comercializados apresentou descendente de 24,08%. Segundo informações do relatório da Secretaria de Abastecimento uma série de fatores contribuiu para as dificuldades enfrentadas pelo programa no período, que conseqüentemente resultou no afastamento da população:

os produtos ofertados no armazém apresentavam problemas de qualidade, de dimensionamento de pauta e de preços; as compras eram realizadas com poucos fornecedores, pequenos distribuidores e representantes comerciais, havendo falta de concorrência e preços altos; a Central de Abastecimento apresentava falta de condições sanitárias, de segurança, de controle e de armazenamento; as lojas possuíam problemas de espaço, falta de equipamentos básicos e não havia segurança; o grupo de funcionários estava desmotivado e sem iniciativa; do público cadastrado, somente 20% operavam e ou realizavam suas compras no armazém da família. (SMAB, 2010, p. 6).

No ano de 2004 através de uma parceria realizada entre a SMAB e Instituto de Administração Municipal foi realizada uma pesquisa com os usuários através de um questionário de abordagem quantitativa e com nível de confiança de 95%. O propósito foi identificar o perfil dos usuários, comportamento enquanto consumidor, níveis de satisfação e proposições de melhorias. Com base no estudo realizado por Paludo (2005), algumas informações importantes podem ser destacadas como resultados da pesquisa: no que concerne ao perfil de renda dos entrevistados a pesquisa identificou que 9% apresentavam renda familiar de até um salário mínimo, com 43% recebendo renda familiar entre um e dois salários mínimos e 22% com renda entre dois e três salários mínimos. Os entrevistados apresentaram grande insatisfação com relação aos preços dos produtos; foi apresentado por parte dos usuários importante descontentamentos com relação às marcas dos produtos

ofertadas; a insatisfação também foi detectada na variedade dos produtos ofertados nas lojas; com relação à qualidade dos produtos a grande insatisfação dos consumidores encontrava-se em baixo rendimento no uso; a disponibilidade relacionada à falta freqüente de produtos nas lojas foi identificada como importante crítica por parte dos consumidores.

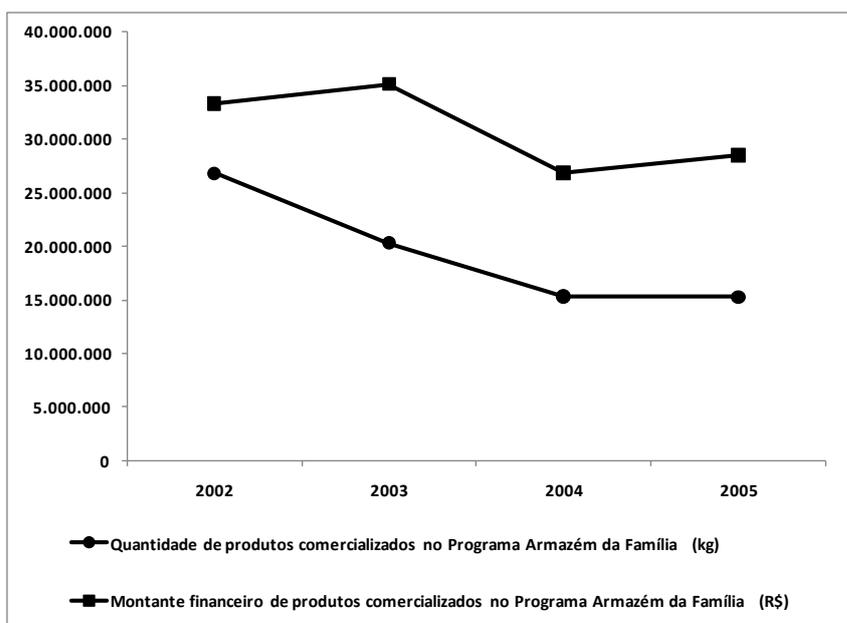


Figura 5: Quantidade e montante financeiro de produtos comercializados no programa

Fonte: SISMA B

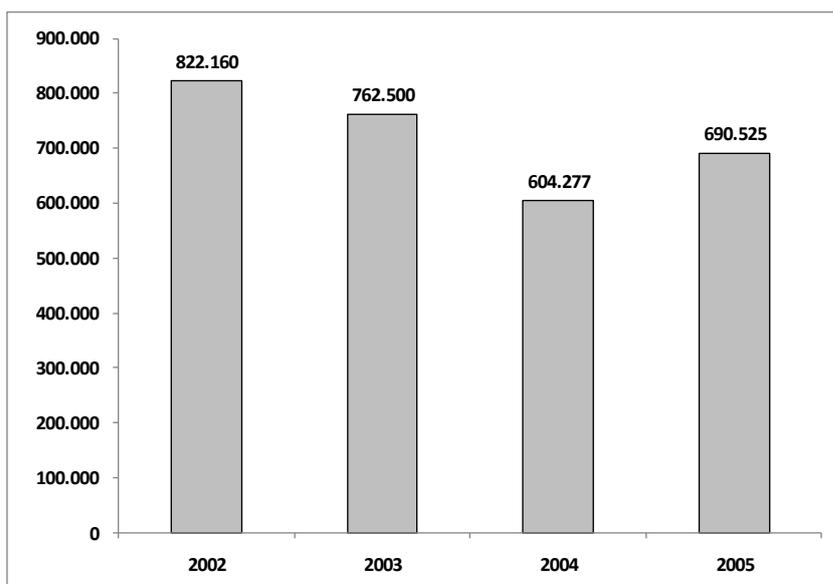


Figura 6: Números de atendimentos no programa “armazém da família”

Fonte: SISMA B

Segundo informações obtidas em entrevistas com o ex-secretário da SMAB que assumiu o cargo em janeiro de 2005, ações tomadas para resgatar o programa tiveram como base de informações os resultados da pesquisa realizada com os usuários em 2004, as reclamações obtidas junto ao serviço e telefone 156, conversas com os funcionários envolvidos, outras informações vinculadas aos indicadores do programa e consultas com reuniões nas comunidades. Segundo o ex-secretário, no que concerne aos produtos, a melhoria veio com a seleção de mercadorias de qualidade que fossem aceitas pelo consumidor e sempre que possível de marca conhecida no mercado, com preços em média 30% inferiores ao praticados no mercado, além da ampliação do número de itens que compõem a pauta de produtos. Outra ação de gestão importante manifestada na entrevista foi o recadastramento de todos os usuários. Com referência aos fornecedores foram realizados contatos com mais de 280 potenciais fornecedores com o intuito de demonstrar a gestão financeira do programa, principalmente no cumprimento dos prazos de pagamento. No que concerne ao processo de compra, diante das características que definem seu objetivo, o programa alcançou junto às autoridades e órgão competentes a liberação do processo de licitação. Segundo Paludo (1990, p. 42):

realizou-se consulta formal junto a Procuradoria Geral do Município e Tribunal de Contas, verificando a possibilidade legal da dispensa de licitação, considerando a necessidade de agilização de procedimentos nas compras. Aprovada, a dispensa de licitação permitiu maior agilidade e liberdade de compras possibilitando maior oferta de produtos com maior aceitação pelo consumidor.

Uma importante ação de gestão destacada na entrevista com o ex-secretário foi a melhoria na segurança das lojas com a presença de guarda municipal armado e a introdução de um sistema de cofre mais seguro para o dinheiro. Segundo o entrevistado houve a ampliação da divulgação do programa junto às instituições de representação da comunidade em todas as regiões da cidade como forma de ampliar a integração e participação no “armazém da família”. Na área da administração financeira dos recursos FAAC foram adotadas medidas de redução do tempo de estoque e redução do preço do produto na compra, como forma de aumentar o giro dos recursos. Outra medida descrita pelo entrevistado foi a reforma dos equipamentos atuais, ampliação do número de equipamentos e melhoria da

organização dos produtos nas gôndolas internas nas lojas para facilitar o acesso do consumidor. Segundo o entrevistado houve também uma reestruturação total do Centro de Distribuição (CD) do programa e melhoria do sistema de transporte das mercadorias.

Os resultados das medidas adotadas no programa a partir de 2005 podem ser percebidos em expressivos sinais de melhorias: com notável crescimento do número de atendimentos, aumento nos itens de pauta de 91 para 194, ampliação dos fornecedores de 16 para 450 e redução do preço em média de 24,71% para 30% (SMAB, 2010). Observa-se, portanto, que as medidas adotadas com o propósito de revitalizar o programa, a partir de 2005, apresentaram eficiência e eficácia que podem ser observadas, principalmente, pela procura da população em usufruir dos benefícios propostos pelo programa.

Com a revitalização do programa constata-se a ampliação das ações com a integração junto aos municípios da RMC, principalmente para os municípios da região fronteira com Curitiba. O item que segue tratará do processo de integração do programa na RMC.

4.4. O processo de cooperação do programa

O processo de cooperação do programa “armazém da família” com os municípios da RMC acontece, principalmente, com os municípios da região fronteira com Curitiba, consequência da dinâmica histórica de urbanização que integrou os espaços territoriais de fronteira. Assim como a bem sucedida política pública de integração do sistema de transporte coletivo, principalmente entre a capital e os municípios da região fronteira, torna-se importante facilitador no deslocamento das famílias residentes nos municípios da RMC na procura de usufruir das políticas públicas sociais oferecidas pelo município pólo de aglutinação. No caso do programa “armazém da família”, conforme relatado em entrevista com o ex-secretário, a partir do ano de 2005 com a revitalização do programa, foram constatados diversos casos de famílias residentes em municípios da RMC realizando compras nas lojas do “armazém da família” com endereço residencial não verídico em Curitiba, o que resultou em importante estímulo nas ações propositivas

de implantação de políticas de integração do programa com os municípios da RMC. Na visão do ex-secretário da SMAB,

Curitiba não é uma cidade isolada, nos vivemos em uma região metropolitana, todos os serviços a rigor deveriam ser integrados, transporte coletivo, saúde, educação abastecimento, assistência social. Todos eles deviam ser integrados, respeitada a autonomia de cada ente [...] não há praticamente distinção entre Curitiba/Colombo, Curitiba/Almirante Tamandaré, Curitiba/São Pinhais, Curitiba/Campo Largo são cidades, praticamente interligadas, as pessoas dessas cidades muitas vezes, inúmeras vezes trabalham vivem têm o seu cotidiano em Curitiba. Então, as políticas têm que ser mais inteligentes e nós passando a ter uma demanda pelo armazém da família maior, e para não prestar um mau serviço aos cidadãos e aos cidadãos de fora que tinham o direito de acessar o programa num único espaço em Curitiba foi “inteligente” em levar esse tipo de benefício próximo do local de moradia dessas famílias, que habitam nos municípios da metropolitana. Então, autorizados pela lei municipal, nós celebramos, então, parcerias em termos de convênio, em termos de cooperação e implantamos unidades nesses municípios.

Com base nas informações apresentadas no capítulo anterior percebe-se que os problemas sociais presentes na Cidade de Curitiba se intensificam nos municípios que formam a região metropolitana, principalmente, aqueles que estabelecem fronteira territorial com o município pólo. Os municípios com muito alto e alto nível de integração com Curitiba vêm apresentando notáveis taxas de crescimento populacional com intenso processo de crescimento da parcela da população considerada urbana. A participação dos municípios da RMC na composição do PIB da região apresenta forte concentração em três municípios com importante destaque para o município pólo, o que resulta no baixo índice de arrecadação tributária nos demais municípios. Os IDH e as taxas de pobreza verificados, principalmente nos municípios da região fronteira, apresentam importante discrepância de inferioridade com as computadas no município pólo. Os municípios com muito alto, alto e médio grau de integração com o município pólo concentram em torno de 40% das famílias com renda de até três salários mínimos da RMC. Nos municípios da RMC, com exceção de Curitiba, o rendimento mediano mensal das pessoas responsáveis pelo domicílio são próximo ou inferior a três salários mínimos. Assim, observa-se que a interdependência nos problemas referentes à realidade do desenvolvimento social e econômico da RMC, justifica a necessidade de integração de políticas públicas sociais como no caso do programa “armazém da família”.

O processo de cooperação do programa acontece através do sistema de convênios realizados entre os municípios envolvidos, sendo que as primeiras ações de integração do programa na RMC aconteceram no ano de 2008. Atualmente são doze municípios participantes do programa. Os convênios realizados com os municípios no “armazém da família” estão inseridos atualmente em duas¹⁵ modalidades, conforme destacado no quadro 7, a saber: uma das modalidades consiste no cadastramento dos usuários dos municípios para que realizem compras nos equipamentos instalados na cidade de Curitiba, contemplando os municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo e Campo Magro. Outra forma de convênio prevê a instalação de loja no município dentro dos critérios técnicos, administrativos e de cadastramento definidos por Curitiba, o que é o caso dos municípios de Agudos do Sul, Araucária, Bocaiúva do Sul, Colombo, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, São José dos Pinhais e Quatro Barras. No caso do município de Fazenda Rio Grande o primeiro convênio, firmado em 2008, previa a compra de mercadorias pelos usuários cadastrados residentes no município nas lojas do programa em Curitiba, sendo que em 2009 foi realizado termo aditivo ao convênio com a instalação de uma loja no município passando a aderir à outra modalidade de convênio.

¹⁵ Existe uma terceira modalidade em que o município tem total autonomia na gestão, sendo que o município de Curitiba adquire os produtos solicitados pelo município que realiza a retirada dos produtos no centro de distribuição da SMAB para abastecimento da loja instalada no município, sendo conveniado o município de Ponta Grossa que não pertence a RMC.

Município	Renda familiar	Característica do Convênio	Data do convênio
Almirante Tamandaré *	Três salários mínimos até 2010 passando para valor fixo de R\$ 1.395,00. Com limite de compras de R\$ 350,00	Os usuários são cadastrados e utilizam as lojas de Curitiba	Convênio firmado em 2008
Agudos do Sul (em processo de implantação)	Um salário mínimo e meio. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2009
Araucária *	Três salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2009
Bocaiúva do Sul	Um salário mínimo até 2010 e dois salários mínimos a partir de então. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2009 com Aditamento em 2010
Campo Largo *	Três salários mínimos até 2010 passando para valor fixo de R\$ 1.395,00. Com limite de compras de R\$ 350,00	Os usuários são cadastrados e utilizam as lojas de Curitiba	Convênio firmado em 2008
Campo Magro *	Três salários mínimos até 2010 passando para valor fixo de R\$ 1.395,00. Com limite de compras de R\$ 350,00	Os usuários são cadastrados e utilizam as lojas de Curitiba	Convênio firmado em 2008
Colombo *	Dois salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2009 com Aditamento em 2010
Fazenda Rio Grande *	Dois salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2008 com Aditamento em 2009
Mandirituba	Três salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2009
Ponta Grossa	Três salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	O município realiza a gestão do programa e adquire as mercadorias em Curitiba	Convênio firmado em 2007
São José dos Pinhais	Três salários mínimos. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2008. Convênio encerrado em 2010.
Quatro Barras *	Valor fixo de R\$ 1.395,00. Com limite de compras de R\$ 350,00	Instalação de equipamento (loja) no município nos padrões definidos pelo município de Curitiba	Convênio firmado em 2008 com Aditamento em 2010

Quadro 7: Municípios integrados e especificidades do programa

Fonte: arquivos SMAB

Obs. (*) Indica municípios da região fronteira com o Município de Curitiba.

Com base em análise investigativa dos termos de convênios obtidos na pesquisa de campo, no contexto das diferentes modalidades de convênios presentes no processo de integração do programa “armazém da família” verifica-se a existência de previsões com contrapartidas de cada município. Com relação aos convênios em que a população cadastrada no município realiza compras nas lojas

do “armazém da família” em Curitiba dentre as contrapartidas, destacam-se: a realização do cadastramento dos usuários pelo município conveniado através da utilização do SISMAB; o pagamento de um por cento do valor comercializado pelo município conveniado considerado como despesas de administração do programa; a concessão, assessoria e treinamento na operacionalização do sistema informatizado de cadastramento, que será realizado pelo município de Curitiba e; o levantamento mensal de relatório financeiro das despesas realizadas pelos usuários do município conveniado a ser realizado pelo município pólo responsável pelo programa.

No que concernem às obrigações das partes envolvidas previstas na modalidade de cooperação em que os equipamentos são instalados no município conveniado é mister destacar as principais. Com referência às responsabilidades previstas para os municípios conveniados, destacam-se: a disponibilização por parte do município conveniado de imóvel com todos os requisitos estruturais, mobiliários, equipamentos e recursos humanos necessários para a instalação e funcionamento da loja do programa; garantir serviço de vigilância armada durante todo o período de funcionamento para atendimento aos usuários; realizar o cadastramento de todos os usuários com emissão de carteiras de identificação; retirar e transportar as mercadorias do centro de distribuição da SMAB até o equipamento de venda instalado no município; realizar depósitos diários na conta do FAAC dos valores comercializados na loja e; o pagamento de um por cento do valor comercializado considerado como despesas de administração do programa. No que se refere ao município de Curitiba, destaca-se: a concessão, implantação, assessoria e treinamento na operacionalização do SISMAB; fornecer os produtos para comercialização na programação prevista pelo gestor do município conveniado e; fornecer listas de preços praticados nas lojas do programa instaladas em Curitiba.

Na modalidade de integração criada singularmente para o município de Ponta Grossa, que não pertence à RMC, o convênio prevê algumas contra partidas que são importantes que sejam mencionadas. No caso do município de Ponta Grossa, destaca-se: a criação por parte do município de um fundo para a operacionalização financeira do programa; estabelecer a regulação de funcionamento do programa; a disponibilização de imóvel com todos os requisitos estruturais, mobiliários, equipamentos e recursos humanos necessários para a instalação e funcionamento

da loja; implantação do SISMAB para a realização do cadastramento dos usuários; retirar e transportar as mercadorias do centro de distribuição da SMAB até o equipamento de venda instalado no município; o pagamento de dois por cento do valor comercializado considerado como despesas de administração do programa e; realizar o pagamento das mercadorias no vencimento previsto junto aos fornecedores. No que concerne à participação do município de Curitiba no convênio, destaca-se: assessorar o município conveniado na constituição do fundo para a operacionalização financeira do programa; a concessão, implantação, assessoria e treinamento na operacionalização do SISMAB; efetuar as compra dos produtos solicitados pelo município de Ponta Grossa; estabelecer processo, de emissão de ordem de compra junto ao município conveniado para pagamento junto aos fornecedores; acomodar as mercadorias adquiridas pelo município conveniado realizando conferências, triagem, descarregamento e controle de qualidade e; fornecer listas de preços praticados nas lojas do programa instaladas em Curitiba.

Na análise dos convênios e em entrevistas percebe-se que o processo de cooperação do programa na RMC consiste em foco comum de política pública com o objetivo de atender às populações de baixa renda com produtos de gênero de primeira necessidade vendidos a preços, em média, trinta por cento abaixo dos praticados pelo mercado formal. Em entrevista com o secretário municipal de abastecimento de Curitiba pode-se observar que o processo de cooperação do programa com os municípios da RMC apresenta vantagens na efetivação de políticas públicas na área de abastecimento alimentar para atendimentos às pessoas de baixa renda. Na gestão do programa a compra em conjunto dos municípios possibilita ganhos de escala que beneficia Curitiba e os municípios cooperados. O atendimento das pessoas na cidade onde residem reduz o fluxo de usuários nas lojas de Curitiba, no transporte coletivo integrado, além dos usuários se beneficiarem com a compra do mesmo produto em equipamentos padronizados localizados em sua cidade.

4.5. Uma breve análise da governança no programa

O acelerado processo de urbanização verificado na região metropolitana, bem como as desigualdades sociais e econômicas existentes contribuem de forma significativa para a prática de ações colaborativas, haja vista que os problemas extrapolam as fronteiras políticas assumindo características comuns. A desigualdade social encontra-se presente em todos os municípios como uma amostra da paisagem social verificada no país que não se diferencia do cenário social constatado nas economias em desenvolvimento, principalmente na América Latina. Porém, a heterogeneidade acerca da desigualdade verificada entre os municípios que compõem a RMC, com importante prevalência de Curitiba, torna-se considerável elemento diferenciador da análise do processo de governança verificado no programa “armazém da família”, principalmente no que concerne à prática colaborativa.

O urbano no seu conseqüente processo de aglomeração desnuda a realidade do problema social objeto do programa. Mesmo com o município pólo se despontando positivamente nos indicadores sociais e econômicos em relação aos demais municípios, a solução dos problemas com características comuns requer estratégias coletivas: “governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver o problema unilateralmente.” (STOKER, 2000, p. 93, apud FREY, 2007, p. 138).

A gestão pública em Curitiba se caracteriza pelo modelo colaborativo com inserção participativa (FREY, 2007). Foi possível perceber nas entrevistas durante a pesquisa de campo que o processo de gestão da cidade de Curitiba ocorre com a separação das decisões e diretrizes tomadas no campo político e a sua gestão administrativa que ocorre através do cumprimento das metas estabelecidas e transformadas em contrato de gestão, assim foi verificado no programa em estudo. É perceptível que o processo de descentralização administrativa através das administrações regionais existente na cidade, facilita as ações de gestão no modelo existente, além de aproximar a população dos serviços públicos municipais. Nas consultas à comunidade como forma de definir ou respaldar as ações de gestão pública a serem encaminhadas consta-se que são entendidas também como forma

de respaldar junto à comunidade as ações de gestão pública verificadas no programa. Nesse sentido, cabe ressaltar que os mecanismos normativos institucionais¹⁶ de participação vêm possibilitando a ampliação da presença da comunidade nas decisões do setor público. Porém segundo FREY: “a qualidade da participação pública não se deve apenas à vontade política, aos mecanismos normativos ou ao estabelecimento de condições favoráveis para a gestão integrada em rede, embora esses fatores sejam importantes para fazer frente à frágil cultura participativa do Brasil”. (Ibid, p. 141).

É perceptível a compreensão por parte dos gestores públicos contatados em Curitiba que os problemas sociais locais assumem dimensões intermunicipais em que as soluções devem ser pensadas de forma compartilhada. Cabe ressaltar que: “O governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas”. (KICKERT, 1999, p. 5, apud FREY, 2007, p. 138). A governança no programa “armazém da família” no que concerne à participação da população em Curitiba é entendida pelos gestores como uma forma de co-responsabilização pelas ações adotadas, principalmente no que concerne aos vários aspectos relacionados ao atendimento nos equipamentos, bem como na instalação de novas unidades. Os indicadores de sucesso das ações colaborativas estão presentes nos sistemas de mensuração e avaliação dos resultados alcançados. O considerável aumento no número de atendimentos em Curitiba e nos municípios envolvidos na governança através do modelo colaborativo de cooperação do programa demonstra a valorização da população frente às ações do programa. Ainda cabe ressaltar o processo interativo do programa com as políticas sociais adotadas através da assistência social realizada pela Fundação de Ação Social (FAS) em conjunto com todas as instituições, entidades filantrópicas e organizações não-governamentais envolvidas.

¹⁶ Os autores FUKS, PERISSINOTTO e RIBEIRO apresentam importante estudo sobre cultura política e participação ao analisar os conselhos municipais de Curitiba. Segundo os autores: “A partir dos incentivos criados pela Constituição Federal de 1988 e por outras normas complementares, tais instituições surgiram em todas as instâncias da Federação, em alguns casos como condição necessária para repasse de recursos financeiros. No caso do Município de Curitiba, os conselhos analisados neste trabalho foram criados ao longo da década de 1990. Neste artigo, analisaremos os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (CMASC), Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (CMS), Conselho Municipal de Trabalho (CMERT) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (Comtiba).” (FUKS, 2003).

A governança existente no processo e cooperação entre os municípios no contexto do programa “armazém da família” constitui-se basicamente de uma política setorial de interesse comum. Não foi possível perceber que a prática vigente esteja rompendo com as características municipalistas tradicionais de gestão, e que esteja sendo desenvolvida com racionalidade uma nova prática de gestão intermunicipal. Haja vista que o programa se encontra bem estruturado em Curitiba, o que se percebe é um repasse do programa e da estrutura burocrática e operacional aos municípios vizinhos, realizado com muita competência técnica, todavia sem debates que envolvam possibilidades de adaptações ou ajustes à realidade sócio-econômica específica em que o programa vem se inserindo em cada município, a não ser em alguns casos em que se estabeleceu diferenciações sobre o valor da renda mínima para consumo, o que está vinculado à desigualdade na distribuição da renda no município com maior concentração de famílias de baixa renda.

É notável que o compartilhamento das ações em torno de interesse comum presente no programa surge da desigualdade social conseqüente das contradições das relações sociais de produção globalmente dominante e presente no urbano metropolitano. O grande número de famílias de baixa renda na cidade pólo e com maior predominância ainda nos municípios da região fronteira exigem o compartilhamento de ações. Mesmo a coordenação ocorrendo com o predomínio técnico burocrático do município de Curitiba, percebe-se o início de um processo que demonstra precisar ser adequado a uma realidade de gestão que possa evoluir para um modelo de governança mais participativo no que concerne à cooperação intermunicipal do programa.

A característica voluntária presente no modelo de governança do programa “armazém da família”, principalmente no que concerne à forma de adesão dos municípios ao processo de formalização de compromissos e cooperações, adéqua-se a ainda incipiente cultura participativa presente na gestão metropolitana do programa. Foi perceptível no discurso a ausência de conceitos que legitimem a construção de fóruns participativos para a discussão mais aprofundada das questões sociais que são o foco de atuação do programa. Por outro prisma, verifica-se que a grande vantagem de reciprocidade cooperativa do programa encontra-se na parceria realizada que resulta no ganho de escala na compra de mercadorias, o

que possibilita a venda dos produtos a preços em média 30% abaixo do praticado no mercado. Para Curitiba a governança com a prática de cooperação intermunicipal para a implementação do programa em municípios vizinhos, inibe a eventual prática em burlar o sistema de cadastramento do programa realizado por moradores da região metropolitana para se beneficiar do programa no município pólo.

O problema da pobreza apresenta a necessidade de soluções complexas e trans-escalares, necessitando de um sistema de governança urbana que procure se adequar à capacidade de planejar ações integradas através de modelos cooperados de gestão na solução de problemas comuns. A governança no programa “armazém da família” necessita de amadurecimento, como qualquer gestão de longo prazo, porém, as ações de cooperação intermunicipal presentes no programa envolvem importante fluxo de recursos financeiros realizado entre os municípios conveniados envolvidos para com o município de Curitiba, o que ocasiona uma importante relação de reciprocidade de confiança.

No que concerne às instituições envolvidas no processo de governança verificado no programa, foi possível perceber que no programa em Curitiba verifica-se maior interação e participação de instituições como: associações de moradores, associações de micro e pequenos empresários, pequenos produtores rurais, a Fundação de Amparo Social, organizações comunitárias e ligadas à pessoas com tolerância ao consumo de determinadas proteínas, gorduras e açúcares, dentre outras. A participação e cooperação institucional acontecem em diferentes momentos da gestão do programa, na consulta pública para a definição de bairro na instalação de um novo equipamento, na aquisição de um produto produzido por um pequeno produtor da região, na avaliação da gestão administrativa do programa, na verificação dos indicadores de qualidade do programa, nas diferentes modalidades do processo de licitação adotado. Na região metropolitana a governança intermunicipal acontece como envolvimento centrado, principalmente, nos órgãos gestores municipais, com treinamento e capacitação de pessoal e transferência do sistema de gestão e avaliação aplicado em Curitiba.

No contexto da análise da política pública de abastecimento alimentar (*policy analysis*), percebe-se que o programa é avaliado positivamente pela comunidade

local, principalmente pelo elevado e progressivo número de atendimentos realizados pela população. No que se refere à cooperação entre governos, instituições e organizações sociais municipal e intermunicipal nas ações de reflexão e aprimoramento da política pública presente no programa, percebe-se a necessidade de amadurecimento das relações com maior interação acerca do debate sobre o modelo de gestão, do enfoque da política pública, bem como da forma de amadurecer e ampliar a participação no modelo colaborativo de governança.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características do fenômeno urbano verificadas na Região Metropolitana de Curitiba, sobretudo no que diz respeito às desigualdades econômicas e sociais, não se diferenciam das verificadas e discutidas por pesquisadores (FLEURY, 2002; SANTOS, 1996) em outros espaços territoriais metropolitanizados do Brasil e da América Latina. Percebe-se que a aglomeração urbana no entorno do município pólo está expressando características estruturais e produtivas do modo de produção dominante com concentração das unidades produtivas, principalmente, nos municípios de Araucária, Curitiba e São José dos Pinhais, fato que vem contribuindo nas últimas duas décadas para o aumento populacional no entorno do município pólo, trazendo contingentes populacionais significativos para a região na busca por emprego e possibilidades de renda, favorecendo a ampliação da economia informal que encontra nas relações urbanas de produção dominantes as condições adequadas para a sua proliferação.

A densidade demográfica na região na RMC com importantes disparidades econômicas e, conseqüentemente, fiscais entre os municípios, resulta em heterogeneidade da sociedade urbana em termos sociais, no que concerne às relações de trabalho e às práticas de sobrevivência no cotidiano. A concentração de famílias de baixa renda na cidade de Curitiba apresenta dinâmica histórica de deslocamentos com concentração nos bairros próximos às fronteiras com outros municípios. Os municípios da RMC, principalmente os da região fronteira, agregam importante contingente de população de baixa renda que garante sua subsistência integrando-se às relações de produção dominantes com a venda de sua força de trabalho formal e informal.

A complexidade dos problemas sociais e econômicos, principalmente na região de maior aglomeração populacional no município pólo e em seu entorno, demonstra que a gestão pública não pode mais ser pensada descolada do conceito de governança. Os problemas sociais, com desigualdades extremadas de pobreza urbana, em sua maioria, apresentam causas e características comuns, o debate em torno de sua solução não permite que seja realizado de forma singular por um único ente federativo regional. Assim, se os problemas sociais são intermunicipais é mais

adequado que sejam gestados de forma coletiva, utilizando instrumentos de governança, estimulando a cooperação e a participação das instituições envolvidas.

Um processo de governança democrática e participativa baseado na cooperação entre diferentes atores, instituições e órgãos públicos na busca de solucionar problemas locais comuns provocados pelas desigualdades sociais presentes na aglomeração urbana, demonstra ser o caminho mais promissor para a solução dos problemas comuns da RMC. Assim, estabelecer redes colaborativas intermunicipais de instituições como forma de pontuar, discutir participativamente os problemas e definir estratégias de ação tem demonstrado ser a estratégia mais adequada para lidar com os problemas urbanos da atualidade. No programa “armazém da família” os instrumentos de governança intermunicipal se apresentam de forma ainda insipiente, principalmente no que concerne à questão da participação, haja vista que o programa encontra-se com uma gestão bem estruturada em Curitiba, ocorrendo o uso e mera transferência dos mesmos instrumentos de gestão adotados em Curitiba, dentro das regras ditadas pelo município pólo, na base de convênios de cooperação.

No caso do programa “armazém da família” protagonizado pelo município de Curitiba, que consiste na melhoria do padrão de consumo de produtos de primeira necessidade para famílias de baixa renda, o que se pôde perceber na pesquisa, com base na análise de documentos e das entrevistas com as pessoas vinculadas à gestão do programa, é que a participação, mesmo necessitando de mais abrangência, envolvendo as associações comunitárias em ações de gestão do programa, é considerado um fator importante de êxito. A aceitabilidade do programa por parte da população tendo por base os resultados das pesquisas de satisfação, indica, no entanto, que as ações propostas pelo programa parecem atender ao principal propósito que consiste na venda de produtos de qualidade a preço em média 30% abaixo dos praticados pelo mercado. Porém, pensar o programa enquanto um modelo de gestão colaborativo e participativo interagindo e integrando todas as instituições e organizações consideradas importantes para estarem envolvidas no assunto, parece ainda um processo em construção.

O que foi possível perceber na pesquisa é que o problema do abastecimento alimentar, enfrentado pelo programa “armazém da família”, extrapola a fronteira político-administrativa do município pólo e protagonista, tornando-se um problema urbano comum que pode melhor ser enfrentado coletivamente, cooperativamente e colaborativamente pelos municípios da RMC. Antes do processo de cooperação ter sido instituído os moradores dos outros municípios, principalmente da região fronteira, procuravam encontrar maneiras de burlar as regras de cadastramento para usufruir dos benefícios do programa da cidade vizinha, em função da inexistência de programas semelhantes nos seus municípios.

Foi possível perceber que o padrão de governança identificado no programa “armazém da família” existente tanto em Curitiba quanto na gestão cooperativa e colaborativa com municípios da região metropolitana, destaca-se pelos princípios da voluntariedade, da flexibilidade no seu surgimento e possível dissolução, além de garantir a permanência da autonomia dos governos locais. Por outro lado, o que se percebe é que parte importante dos municípios da região pode encontrar dificuldades em negociar sua inserção no sistema de cooperação do programa por conta das desigualdades econômico-social existentes; são municípios com importantes demandas sociais relacionadas ao objetivo do programa, porém com baixa capacidade fiscal.

A cooperação e colaboração entre Curitiba e alguns municípios da RMC que estabelece o emergente padrão de governança intermunicipal observado no programa “armazém da família”, consiste de uma importante reciprocidade de vantagens na busca pela solução de um problema comum, ou seja, uma situação de ganha-ganha. A vantagem consiste no fato de que Curitiba desenvolveu um sistema de compras e de gestão que possibilita importante ganho de escala, envolvendo significativo valor financeiro e, conseqüentemente, aumentando seu poder de negociação de preços na aquisição das mercadorias, o que possibilita a venda dos produtos nos equipamentos do programa a preços consideravelmente inferiores aos praticados nos estabelecimentos de venda que dominam o comércio varejista local. Assim, o processo de cooperação entre os municípios possibilita a ampliação das vantagens estabelecendo reciprocidade colaborativa entre os envolvidos.

Não foi possível perceber nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas um detalhamento institucional da política pública de abastecimento alimentar onde o programa estaria inserido enquanto um arcabouço conceitual que lhe proporcionaria elementos como base para uma possível investigação da realidade social, bem como a avaliação das ações de políticas públicas por intermédio da atuação das instituições do governo ou agentes externos; a não ser por intermédio do contrato de gestão ou das pesquisas de satisfação que funcionam basicamente como instrumentos internos de aprimoramento da gestão. No contexto do conceito de *policy analysis*, embora não tenha sido possível nesta pesquisa averiguar mais especificamente o processo concreto de interação entre as instituições e organizações envolvidas, é possível afirmar que a condução do programa enquadra-se antes nos modelos tradicionais de políticas públicas, tendo o programa sido desenvolvido unilateralmente pelo município polo e não resultado de um processo coletivo de elaboração baseado em estruturas mais horizontalizadas, sem uma estrutura institucional cooperativa formal. Talvez seja possível no futuro, com a ampliação gradual dos processos voluntários de colaboração, chegar à consolidação de uma cultura política de cooperação mais efetiva e participativa entre os municípios, e a partir do surgimento de uma efetiva identidade metropolitana envolvendo a população local residente na região, legitimando politicamente o processo de cooperação, favorecendo a construção paulatina de uma estrutura institucional de governança metropolitana, facilitando a ação institucional coletiva.

Em outro aspecto, uma maior amplitude da pesquisa acadêmica sobre o programa poderá ser realizada no futuro como forma de levantar mais informações que possibilitem avaliar a participação dos atores envolvidos, bem como aprofundar a relevância das diferentes dimensões da política – *policy*, *politics* e *polity* – de abastecimento alimentar na região, particularmente quanto ao programa “armazém da família”.

Foi possível perceber na pesquisa realizada que enquanto ação de governo frente à questões públicas, o programa protagonizado pelo governo da cidade de Curitiba, com mais de vinte anos de existência, representa uma estratégia governamental significativa que influenciou positivamente a vida dos cidadãos. As parcerias e cooperações que ocorrem entre governos, instituições e organizações

sociais, apesar das dificuldades e limitações apontadas, encontram-se em processo de amadurecimento, que envolvem elementos de cultura política local que também precisam ser maturados democraticamente e historicamente.

Por fim, a realização da presente pesquisa possibilitou ampliar o conhecimento de uma realidade social e de um espaço territorial ainda pouco conhecido. Como toda pesquisa acadêmica o estudo aqui apresentado reflete certo tempo, espaço e momento que é dinâmico e não conclusivo, haja vista que diversos elementos e atores precisam ser investigados com enfoque em outros objetos de estudo. Nesse sentido a continuidade do estudo acadêmico que possibilite a ampliação da análise investigativa pode ser válido no aperfeiçoamento acadêmico em outro estágio de estudo e formação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 239 – 258.

ALMANDOZ, Arturo. **Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización, y desarrollo em la latinoamérica del siglo XX**. Eure (Santiago): vol. 34, nº 102, p. 61-76, 2008.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

NASTÁCIO, Eliete de Souza Crespo. **Rotulagem de alimentos diet e light: aspectos relevantes ao consumidor**. 2010. 17 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Pós-graduação em gestão pública na segurança alimentar e nutricional - Centro de Estudos, Pesquisa e Extensão em Saúde (INSPIRAR), Curitiba, 2010.

BARBETA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001, 338 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 6. ed, São Paulo, 2004, Celso Bastos Editora.

BOBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1997.

BÖRZEL, Tanja, A. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo: perspectiva, 2008, p.133-154.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Contrato de colaboração não reembolsável que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o município de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Abastecimento. Curitiba, 23 de janeiro de 1987.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Aditivo nº 1 ao contrato de colaboração não reembolsável que entre si fazem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o município de Curitiba, através da Secretaria Municipal de Abastecimento. Curitiba, 1989.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília, DF, Senado Federal-Edições Técnicas, 448 p, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de (Org.). **Geografia das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2006, p. 540.

CARNEIRO, Patrício Aureliano Silva. Limites e desafios para a efetivação dos instrumentos da reforma urbana no Brasil. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais**.

CARGNIN, Antônio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos planos plurianuais. SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: integração sul-americana e gestão do território, 1., 2007, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: UFRGS/POSGEA.

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

CURITIBA. Lei nº 7462, 23 de maio de 1990. Cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba e da outras providências. Curitiba, 1990.

_____. Decreto Lei nº 302, de 16 de agosto de 1990. Regulamenta o fundo de abastecimento alimentar de Curitiba-FAAC. 1990.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 69, de 05 de setembro de 1996. Regulamentação da utilização dos projetos mercadão popular e armazém da família. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 69, 05 set. 1996.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 76, de 14 de outubro de 1999. Regulamentação da utilização dos projetos mercadão popular e armazém da família. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 78, 14 out. 1999.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 26, de 30 de junho de 2005. Altera a redação do art. 23 da portaria nº 76/99, de 11 de outubro de 1999, a qual Regulamentação da utilização dos projetos mercadão popular e armazém da família. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 42, 30 jun. 2005.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 03, de 27 de fevereiro de 2007. Atualiza as normas de funcionamento dos programas sociais armazém da família e mercadão popular. Curitiba, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 40, de 06 de setembro de 2007. Da nova redação ao art. 10 e parágrafo único da portaria nº 03/2007, que atualiza as normas de funcionamento dos programas sociais armazém da família e mercadão popular. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 68, 06 set. 2007.

_____. Convênio nº 17.526 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Ponta Grossa. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 81, 23 out. 2007.

_____. Convênio nº 18.008 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Almirante Tamandaré. Curitiba, 02 abr. 2008.

_____. Convênio nº 18.611 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Araucária. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 94, 08 dez. 2008.

_____. Convênio nº 18.138 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Fazenda Rio Grande. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 61, 14 ago. 2008.

_____. Convênio nº 18.217 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Campo Magro. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 94, 09 dez. 2008.

_____. Convênio nº 18.305 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Quatro Barras. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 96, 16 dez. 2008.

_____. Convênio nº 18.404 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Mandirituba. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 50, 02 jul. 2009.

_____. Convênio nº 18.498 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Colombo. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 67, 01 set. 2009.

_____. Convênio nº 18.540 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Bocaiúva do Sul. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 72, 22 set. 2009.

_____. Aditivo nº 18.138/1 ao convênio de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Fazenda Rio Grande. Curitiba, 23 dez. 2009.

_____. Aditivo nº 18.498/1 ao convênio nº 18.498 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Colombo. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 37, 13 mai. 2010.

_____. Convênio nº 18.997 de cooperação que entre si celebram os município de Curitiba e o município de Agudos do Sul. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 60, 05 ago. 2010.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 002, de 19 de janeiro de 2010. Atualiza as normas de funcionamento dos programas sociais armazém da família e mercadão popular. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 06, 19 jan. 2010.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Portaria nº 026, de 29 de julho de 2010. Altera a portaria nº 002/2010, que atualiza as normas de funcionamento dos programas sociais armazém da família e mercadão popular. Curitiba, Diário Oficial Municipal, n. 58, 29 jul. 2010.

_____. Prefeitura Municipal de Curitiba - Contrato de Gestão. 2009, p. 16.

_____. Contrato de Gestão: 2010 - SMAB. 2010, p. 12.

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento: relatório de atividades no ano de 2010. 2010, 78 p.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC). Curitiba em dados. 2011. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.htm?ampliar=não>

_____. Secretaria Municipal de Abastecimento. Sistema Informatizado de Abastecimento (SISMAB). Curitiba, 2011.

DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley Vanice. Região metropolitana de Curitiba: mudanças na estrutura socioespacial no período de 1991-2000. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital- Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 211 – 231.

DUARTE, Fábio; FREY, Klaus. Redes urbanas. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2008, p.155-177.

ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979, 76 p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, nº 51, 2003.

FILHO, Omar Borges do Prado. **O orçamento da União, o planejamento urbano e o estatuto da cidade**. São Paulo, sociedade e cultura, v5. nº 2, jul/dez, p. 171-181, 2002.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de. Considerações sobre o grau de integração da região metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital- Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 31 - 60.

FLEURY, Sonia. El desafio de la gestión de las redes de políticas. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, nº 12, p 221-247, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, 2000.

_____. (a). Descentralização e poder local em Alexis de Tocquenville. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 15, p.83-96, nov. 2000.

_____. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, n. 1, v.1, p.136-150, jan/abr. 2007. Disponível em: <[HTTP://www.anpad.org.br/rac-e](http://www.anpad.org.br/rac-e)>.

_____. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, n. 2, v.2, p. 39-73, 2008.

_____. Arranjos de governança metropolitana e a questão social. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. **Anais Eletrônicos**. Disponível em:<<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0467-1.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura Política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, p. 125-145, 2003.

FURTADO, Celso. **A teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983, 243p.

GARSON, Sol. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 201 - 232.

_____. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam**. Rio de Janeiro: Letra Capital-Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 247.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: 2003, Atlas, 245 p.

GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000, 475 p.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOUVÊA, Ronaldo Gouvêa. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, 324 p.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e governo local: comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. **Sociologia Problemas e Prática**, Porto Alegre, n. 46, p 51-69, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAUCHAKJE, Samira. Cidadania e participação social no campo dos direitos à igualdade e à diferença. In: SOUZA, Maria Antônia; COSTA, Lucia Cortes (Org.). **Sociedade e cidadania: desafios para o século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2005.

KAZTMAN, Ruben. A dimensão espacial nas políticas de superação da pobreza urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 331 -339.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 1998, 338 p.

KORNIN, Thaís. MOURA, Rosa. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 16, 2004. São Paulo, GEOUSP.

LESSA, C. Planejamento nas Regiões Metropolitanas e políticas setoriais. Palestra proferida no Seminário Perspectivas das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Fundação CIDE. Rio de Janeiro: março, 2002.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004

LEFÈVRE Christian. "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux". **Revue Politiques et Management Public**, Paris, n. 1, vol. 16, p. 36-59, 1998. Institut d'Urbanisme de Paris.

LESSA, Carlos. **O conceito de política econômica**. Campinas, 1998, UNICAMP-IE, 420 p.

LIMONAD. Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. **GEOgraphia**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 71-91, 1999.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Difel, 1984.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira. **A Lei 4320 comentada: e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, 331 p.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999, 216p.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAL, 2000, Campinas. **Anais**. Campinas, abep.nepo.unicamp.br, 2000.

_____. **Espacialidades em redes: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Editor Fernando Pedro da Silva, 2005.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA, 1987.**

MEDEIROS, João Batista de; AMORIM, Arnaldo Ricardo da Silva. Regiões metropolitanas do Paraná: consensos e dissensos. In: FRAGA, Nilson Cesar. **Territórios paranaenses**. Florianópolis: Editora Insular, 2011, 302 p.

MOISÉS, José Alvaro. **Cidade, povo e poder**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985, 199 p.

MORAES, Antônio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1987, 196 p.

MOREIRA, Antônio Cláudio M.L. Plano Diretor e função social da propriedade urbana. In: **Fundação Prefeito Faria Lima-Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001.

MOREIRA, Tomás Antônio. **Urbanização, ontem e hoje**. São Paulo: Sinopse, 2002.

_____. **Limites e potencialidades da governança urbana no Brasil**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 21 p., Belém, 2007. **Anais**.

MOURA, Rosa; THAÍS, Kornin. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **Espaço do Tempo**, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

_____; RODRIGUES, Ana Lúcia (Org.). **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro:, Letra Capital-Observatório das Metrôpoles, 2009.

_____; FIRKOWSKI, Olga Lucia C. de F (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital - Observatório das Metrôpoles, 2009, 385 p.

PARANA. Coordenação da Região Metropolitana (COMEC). **Plano de desenvolvimento integrado (parte 1)**. Curitiba: COMEC, 2001, 146 p.

_____. Coordenação da Região Metropolitana (COMEC). **Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: COMEC, 2006, 303 p.

_____. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social. Base de Dados do Paraná – BDE-web. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>.

PALUDO, Lia Nara. **Armazém da família: afastamento e retomada da clientela em 2001 e 2005: estudo de caso**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Pós-graduação em Gestão Pública (PUC-PR). 2005. 57 f. Curitiba, 2005.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBO, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração**. São Paulo: Atlas, 1997, 330 p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 339 p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Conceito e definição de cidades. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiros; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 77 -100.

ROLNIK, R. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: Maria Flor Gonçalves e Antônio Carlos Filgueira Galvão (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985, 88 p.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988, 25 p.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo, 1996, Hucitec, 157 p.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. São Paulo, 2000.

SHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo, 1982, 169 p.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.18, p. 27-41, 2004.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In: Eli Diniz (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 235-261.

SOUZA, Nilza Aparecida. **Controle de estoque na gestão pública: aplicado na secretaria municipal do abastecimento – programa armazém da família**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Curso de Pós-graduação em Logística Pública - Instituto de Ciências, Educação e Tecnologia (ICEET), 2011, 12 f. Curitiba, 2011.

SOUZA, Queila. QUANDT, Carlos. Metodologia de Análises de redes sociais. In: DUARTE, Fábio. QUANDT, Carlos. SOUZA, Queila (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo: perspectiva, 2008, p.31-64.

STOKEER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE J. (Ed.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000, p. 91-109.

TEIXEIRA, Hélio Janny; TSUGUNOBU YOSHIDA YOSHIZAKI, Hugo; TEIXEIRA, Maria Odeth Pereira de Almeida. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blucher, 1994, 155 p.

TONI, Jacson De. **Reflexões sobre as políticas do planejamento no setor público – do orçamento participativo ao planejamento estratégico**. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2002, p. 949-976.

ULTRAMARI, Clovis; MOURA, Rosa. **Metrópole - grande Curitiba teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994, 154 p.

_____. The million dollar hotel. **Novos Estudos CEBRAP** - Vitruvius, São Paulo, v. 053, 2004.

VAINER, B. Carlos. **Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 21 p., Belém, 2007. **Anais**.

VILLAÇA. Flávia. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: 2005, p. 94.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, 1997, LCT editora.

_____. **Economia e sociedade**. Brasília, 1999, Editora da Universidade de Brasília, 584 p.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PESQUISA DA DISSERTAÇÃO

QUESTÕES

- 1) Quais os motivos e finalidades do Programa armazém da família no município de Curitiba?
- 2) Quais motivos levaram a expansão do programa a municípios da região metropolitana?
- 3) Que tipos de convênios do Programa “armazém da família” foram estabelecidos com os municípios da região? Quais as vantagens e desvantagens dos diferentes acordos?
- 4) Quais os motivos, características e problemas que ocorrem na cooperação com os municípios?
- 5) Como se deu / se dá o processo de negociação e articulação entre os municípios na definição original dos acordos de cooperação bem como atualmente no dia-a-dia da sua operacionalização?
- 6) Quais os principais atores e instituições envolvidos por parte das Prefeituras, associações de moradores e empresariais, entre outras? Quais suas funções e responsabilidades no programa? Em quais contextos institucionais e de que forma se dá essa atuação conjunta?
- 7) Qual a origem dos produtos comercializados no âmbito do projeto? Existe um público-alvo específico entre os produtores beneficiados pelo projeto? (agricultura familiar, cooperativas, empresas privadas de micro, pequeno ou grande porte)
- 8) Como funciona, de uma forma geral, a aquisição dos produtos no Programa? Como se dá a negociação com os produtores em relação à definição do preço e dos padrões de qualidade dos produtos? A relação com os fornecedores é contratual, de parceria/convênio, baseada em licitações ou de outra forma?
- 9) Qual a influência do modelo de gestão gerencial de Curitiba no programa armazém da família? (gestão por contrato, por resultados /de desempenho, orientado para o cidadão e descentralizado) Como se dá o processo de avaliação do programa? Quais atores estão envolvidos?
- 10) Existe algum tipo de participação da sociedade civil no Programa em Curitiba ou nos municípios vizinhos? Caso exista, de que forma ocorre esse envolvimento?
- 11) Como ocorrem e quais critérios são adotados nas decisões referentes à instalação de novas unidades do Programa em Curitiba e em relação à expansão do programa na região metropolitana?
- 12) Existe algum tipo de cooperação entre os demais municípios envolvidos no programa? (arranjos institucionais)
- 13) Quais problemas existem na implementação e manutenção do projeto armazém da família? Existem propósitos ou estratégias de reforma do programa e, sobretudo, na relação com os municípios envolvidos?

ANEXO 2

LISTA DE PRODUTOS

“ARMAZÉM DA FAMÍLIA”



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
SECRETARIA MUNICIPAL DO ABASTECIMENTO
PREÇO REDE SOCIAL DE ABASTECIMENTO

PRODUTOS BÁSICOS		EMB/UNID.
ACHOCOLATADO DIET, EM PÓ s/açucar		160 /220 g
ACHOCOLATADO EM PÓ	Marca 1	400 g
ACHOCOLATADO EM PÓ "Nescau"	Marca 2	400 g
AÇÚCAR CRISTAL		5 kg
AÇÚCAR REFINADO		1 kg
AÇÚCAR REFINADO		5 kg
ADOÇANTE DIETÉTICO		100 ml
ADOÇANTE EM PÓ/ AÇUCAR LIGHT		500 g
AMENDOIM		500 g
AMIDO DE MILHO		500 g
ARROZ PARBOILIZADO Tipo 1		1 kg
ARROZ PARBOILIZADO Tipo 1	Marca 1	5 kg
ARROZ PARBOILIZADO Tipo 1 "Buriti/Urbano/Dalfovo"	Marca 2	5 kg
ARROZ PARBOILIZADO Tipo 1 "Prato Fino"	Marca 3	5 kg
ARROZ BRANCO TIPO 1	Marca 1	1 kg
ARROZ BRANCO TIPO 1 "Tio Urbano"	Marca 2	1 kg
ARROZ BRANCO POLIDO Tipo 1	Marca 1	5 kg
ARROZ BRANCO POLIDO Tipo 1 "Prato Fino/ Tio João"	Marca 2	5 kg
ARROZ INTEGRAL		1 kg
AVEIA em FLOCOS / cx.		250 g
BISCOITO AMANTEIGADO		315 / 330 g
BISCOITO CREAM CRACKER		400 g
BISCOITO DOCE CASEIRO		400 g
BISCOITO DOCE C/RECHEIO " Itamaraty/Prodasa"		115/145 g
BISCOITO DOCE C/ RECHEIO"Trakinas/Nestlé Bono"		154/ 200 g
BISCOITO DOCE C/ GLACE - PALITO "Karina"		350/400 g
BISCOITO MAISENA		400 g
BISCOITO MARIA		400 g
BISCOITO ROSCA c/ GLACE "Karina"		400 g
BISCOITO ROSCA DE COCO "Tuttis"		400 g

BISCOITO SALGADO P/ LANCHE "Club Social"		156 g
BISCOITO SEQUILHOS "Levina"		300/320g
BISCOITO SORTIDO "Karina"		335/400 g
BISCOITO SORTIDO		335/400 g
BISCOITO WAFFER		110/140 g
BISCOITO WAFFER RECHEADO DIET		120/160 g
BOMBOM DE CHOC. "Nestlê-Especialidades/Lacta"		400 g
CAFÉ ALMOFADA -"3 Corações"	Marca 1	500 g
CAFÉ ALMOFADA -"Alvorada "	Marca 2	500 g
CAFÉ ALMOFADA -"Corol "	Marca 3	500 g
CAFÉ ALMOFADA -"Damasco "	Marca 4	500 g
CAFÉ ALMOFADA -"Sollus "	Marca 5	500 g
CAFÉ Alto Vácuo "Itamaraty"	Marca 1	500g
CAFÉ Alto Vácuo "Pelé"	Marca 2	500g
CALDO de Galinha/Carne "APTI"	Marca 1	57/63 g
CALDO de Galinha/Carne	Marca 2	57/63 g
CANJICA DE MILHO BRANCO Tipo 1		500 g
CANJIQUINHA (QUIRERA FINA)		500 g
CEREAL P/ ALIMENTAÇÃO INFANTIL - "Mucilon"	Marca 1	400 g
CEREAL P/ ALIMENTAÇÃO INFANTIL - "Vitalon"	Marca 2	350 g
CHÁ MATE "LEÃO"		40 g
COCO RALADO		50 g
COMPOSTO ALIMENTAR DE SOJA (lata)		250/ 350 g
COMPOTA DE FIGO		400/ 450 g
COMPOTA DE PÊSSEGO		400/ 450 g
CREME DE LEITE	Marca 1	200/300g
CREME DE LEITE "Piracanjuba/ Terra Viva"	Marca 2	200/250g
DOCE EM PASTA DE FRUTAS "Bom Principio"	Marca 1	400 g
DOCE EM PASTA DE FRUTAS	Marca 2	400 g
DOCE DE LEITE		400 g
ERVA MATE		1 kg
ERVILHA em CONSERVA		200 g
EXTRATO DE TOMATE "Arisco / Eti"	Marca 1	340 /350 g
EXTRATO DE TOMATE "Elefante"	Marca 2	340/350 g
FARINHA MANDIOCA BRANCA		1 kg
FARINHA MANDIOCA TEMPERADA		500g
FARINHA MANDIOCA TORRADA		1 kg
FARINHA DE MILHO AMARELA		1 kg
FARINHA DE TRIGO ESPECIAL		1 kg
FARINHA DE TRIGO ESPECIAL "Molino Rosso"	Marca 1	5 kg
FARINHA DE TRIGO ESPECIAL "Globo"	Marca 2	5 kg
FARINHA DE TRIGO ESPECIAL	Marca 3	5 kg
FARINHA DE TRIGO INTEGRAL		1 kg
FARINHA LÁCTEA - "All Nutri / Vitalon"	Marca 1	300 g
FARINHA LÁCTEA	Marca 2	400 g

FEIJÃO DE COR	Marca 1	1 kg
FEIJÃO DE COR "Sitio Cercado / Caldo Bom"	Marca 2	1 kg
FEIJÃO PRETO	Marca 1	1 kg
FEIJÃO PRETO "Sitio Cercado / Caldo Bom"	Marca 2	1 kg
FERMENTO BIOLÓGICO - Tablete		10/ 11 g
FERMENTO QUÍMICO		100 g
FLOCOS DE CEREAIS		230 g
FLOCOS DE MILHO - SUCRILHOS		500 g
FÓRMULA INFANTIL - NESTOGENO 1		400g
FÓRMULA INFANTIL - NESTOGENO 2		400g
FUBÁ AMARELO		1 kg
GELATINA SORTIDA		85 g
GELATINA DIET		12 / 16 g
GELEIA DE FRUTAS "Ritter"	Marca 1	400 g
GELEIA DE FRUTAS "Vega"	Marca 2	420 g
GELEIA DIET - pote de vidro		200 / 300 g
LEITE CONDENSADO - LATA	Marca 1	395g
LEITE CONDENSADO tetra brik "Piracanjuba/ Tria. Mineiro"	Marca 2	395g
LEITE de COCO		200 g
LEITE EM PÓ DESNATADO		300 g
LEITE EM PÓ DESNATADO		400 g
LEITE EM PÓ INTEGRAL INSTANTÂNEO		400 g
LEITE LONGA VIDA DESNATADO		1 litro
LEITE LONGA VIDA INTEGRAL		1 litro
LENTILHA		500 g
MACARRÃO C/OVOS ALETRIA		500 g
MACARRÃO C/OVOS CONCHINHA		500 g
MACARRÃO C/OVOS ESPAGUETE "Floriani"	Marca 1	500 g
MACARRÃO C/OVOS ESPAGUETE	Marca 2	500 g
MACARRÃO C/OVOS ESPAGUETE "Renata"	Marca 3	500 g
MACARRÃO C/OVOS NINHO		500 g
MACARRÃO C/OVOS PARAFUSO		500 g
MACARRÃO C/OVOS PENNE		500 g
MACARRÃO INSTANTÂNEO	Marca 1	80 g
MACARRÃO INSTANTÂNEO "Nissim / Renata"	Marca 2	80 g
MAIONESE POTE	Marca 1	500 g
MAIONESE POTE "Helmans"	Marca 2	500 g
MAIONESE POTE / LIGHT		500 g
MEL SILVESTRE		500 g
MILHO PIPOCA T. 1-classe amarela		500 g
MILHO VERDE / conserva		200 g
MISTURA PARA BOLO		450 g
MISTURA INS. POLENTA		500g
MISTURA INS. POLENTA CREMOSA		300g

MOLHO DE TOMATE		340 g
ÓLEO DE CANOLA		900 ml
ÓLEO DE SOJA		900 ml
PÓ P/Preparo de Maria Mole		50 g
PÓ P/ PUDIM		70/ 85 g
PÓ P/ PUDIM DIET/ ZERO		25 / 35 g
PÓ P/REFRESCO "Nutrinho"	Marca 1	25 g
PÓ P/REFRESCO "Frisco / Apti"	Marca 2	25 g
PÓ P/REFRESCO "Tang"	Marca 3	30 g
QUEIJO RALADO		50 g
SAGU Tipo 1		500 g
SAL REFINADO		1 kg
SARDINHA		125/135 g
SOPA "Maggi / Knorr"	Marca 1	200 g
SOPA	Marca 2	200 g
SUCO à BASE DE SOJA		1 litro
SUCO / NÉCTAR (Tetra Park)	Marca 1	1 litro
SUCO / NÉCTAR (Tetra Park) 'Maguary'	Marca 2	1 litro
SUCO / NÉCTAR (Tetra Park) LIGHT		1 litro
TEMPERO ALHO MOÍDO PURO C/ SAL		125/200g
TEMPERO PRONTO		300 g
TRIGO P/ QUIBE		500 g
VINAGRE DE ÁLCOOL		750 ml
VINAGRE DE VINHO		750 ml
CARNE / FRANGO / FRIOS / OVOS		EMB/UNID.
BACON SUÍNO "ALTO VACUO"		1 Kg
BEBIDA LÁCTEA c/Polpa de Frutas "Aurolat"		1l
BEBIDA LÁCTEA "Nestle"		540g
BEBIDA LÁCTEA		Unid.
CHARQUE DIANTEIRO BOVINO (Jerked beef)		pç 500 g
EMPANADO STEAK DE FRANGO		125 g
FRANGO INTEIRO CONGELADO		Kg
FRANGO COXA E SOBRE COXA		Kg
HAMBURGUER BOVINO		Unid.
IOGURTE c/ POLPA "Batavo"		540 g
LEITE FERMENTADO c/ 6 unid. "Batavo"	Marca 1	480 g
LEITE FERMENTADO c/ 6 unid. "Chamito"	Marca 2	480 g
LEITE PASTEURIZADO TIPO "C"		Litro
LINGÜIÇA CALABRESA		Kg
LINGÜIÇA PLÁSTICA		pç. 500 g
MARGARINA "Coamo / Delicia"	Marca 1	500 g
MARGARINA "Doriana"	Marca 2	500 g

MARGARINA "Leco"	Marca 3	500 g
CREME VEGETAL LIGHT "Coamo"	Marca 1	500 g
CREME VEGETAL LIGHT "Doriana"	Marca 2	500 g
MORTADELA		pç 500 g
OVOS TIPO "GRANDE"		Dz.
PATÊ		120 g
QUEIJO PETIT SUISSE		360 g
SALSICHA TIPO VINA		pç. 500 g
SALSICHÃO		pç. 400 g
SALSICHÃO "Juliatto"		pç. 500 g
PÃES		EMB/UNID.
BROA DE CENTEIO		pct 400g
BROA DE GRÃOS		pct 400g
PÃO DE LEITE FATIADO		pct 400g
PÃO DE LEITE FATIADO - LIGHT		pct 400g
PÃO DE LEITE BISNAGUINHA		pct 250g
PRODUTOS DE HIGIENE E LIMPEZA		EMB/UNID.
ABSORVENTE C/ABAS. "Sym "		8 unid.
ÁGUA SANITÁRIA		1 litro
ÁLCOOL EM GEL C/ 70%		480/500g
AMACIANTE P/ ROUPAS "YPÊ / Minuano/ Mon Bijou"	Marca 1	2 litros
AMACIANTE P/ ROUPAS	Marca 2	2 litros
APARELHO DE BARBEAR		Unid.
APARELHO DE BARBEAR C/ 2 laminas "Bic"		Unid.
CERA Líquido		750 ml
CONDICIONADOR P/CABELO " Nazca Origem"	Marca 1	350 ml
CONDICIONADOR P/CABELO "Seda"	Marca 2	350 ml
CONDICIONADOR P/CABELO "H2O"	Marca 3	350 ml
CONDICIONADOR P/CABELO " Palmolive"	Marca 4	350 ml
CREME DENTAL		90 g
DESINFETANTE LÍQUIDO " Ypê / Minuano"		500 ml
DESODORANTE ROLL-ON		49/55 ml
DETERGENTE LÍQUIDO		500 ml
ESCOVA DENTAL - Adulto		Unid.
ESCOVA DENTAL - Infantil		Unid.
ESPONJA DUPLA FACE		Unid.
ESPONJA LÃ DE AÇO		pct/8 un
FILTRO DE PAPEL "103"		cx/30 unid.
FÓSFORO		maço c/10 cxs
LIMPADOR c/ BRILHO p/ PISOS		500 / 750 ml
MULTIUSO - uso geral -frasco - "Veja"	Marca 1	500 ml
MULTIUSO - uso geral -frasco - "YPÊ"	Marca 2	500 ml

PAPEL HIGIÊNICO c/ 4 UNID.		rolo/30 m
PAPEL HIGIÊNICO c/ 8 UNID.		rolo/30 m
SABÃO EM BARRA		pct (5 un 200 g)
SABÃO EM PÓ "OMO"	Marca 1	1 kg
SABÃO EM PÓ "SURF"	Marca 2	1 kg
SABÃO EM PÓ "TIXAN"	Marca 3	1 kg
SABONETE "Francis" "Albany"	Marca 1	90 g
SABONETE "Lux"	Marca 2	90 g
SACO Plast. P/Lixo 30 Litros	Marca 1	10 unid.
SACO Plast. P/Lixo 30 Litros "Zivalplast/ Belga"	Marca 2	10 unid.
SACOLA de RÁFIA		Unid.
SAPÓLIO CREMOSO		300 ml
SHAMPOO - " H2O"	Marca 1	350 ml
SHAMPOO - " Nazca Origem"	Marca 2	350 ml
SHAMPOO - " Palmolive"	Marca 3	350 ml
SHAMPOO - " Seda "	Marca 4	350 ml
VELA - c/ 8 unid.		15 / 19 g
Direto do Produtor		EMB/UN
AÇUCAR MASCAVO		1 Kg
CAFÉ ALMOFADA ORGANICO- "Faz. Lusitana"		500g
CEBOLA em Conserva – no vinagre Branco		570g
CEBOLA em Conserva – no Vinho Tinto		560g
Hortaliças em Conserva, PICLES		570g
PEPINO e Especiarias em Conserva		540/570g
MOLHO DE PIMENTA C/ ESPECIARIA		200/220G
MOLHO DE PIMENTÃO		180g
RAÍZ FORTE em Conserva		255g
OVO de CODORNA em Conserva		570g
COCADA CREMOSA "VIDRO"		450g
RAPADURA EM CUBOS		200g
DOCE DE LEITE "VIDRO"		450g
DOCE EM PASTA DE FRUTAS "Coavo"		400g
MELADO DE CANA		600/680g
SUCO ORGÂNICO, INTEGRAL		500 ml
COSTELA SUÍNA DEFUMADA		Kg
LOMBO SUÍNO "DEFUMADO"		Kg
SALAME TIPO CRACÓVIA		Kg

Obs. Tabela válida para o período de 11/07/2011 a 16/07/2011