

PAULO NASCIMENTO NETO

**POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS**

obstáculos à articulação regional na Área Metropolitana de Curitiba

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU da Escola de Arquitetura e Design da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR como requisito à obtenção do grau de Doutor em Gestão Urbana.

Orientador: Dr. Carlos Hardt

Co-orientador: Dr. Tomás Moreira

Curitiba

2015

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

N244p  
2015 Nascimento Neto, Paulo  
Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba / Paulo Nascimento Neto; orientador, Carlos Hardt; co-orientador, Tomás Moreira. -- 2015  
254 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015

Bibliografia: f. 217-232

1. Planejamento urbano. 2. Política habitacional. 3. Política pública.  
4. Administração pública - Curitiba. 5. Regiões metropolitanas – Curitiba. I  
Hardt, Carlos. II. Moreira, Tomás Antonio. III. Pontifícia Universidade Católica  
do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

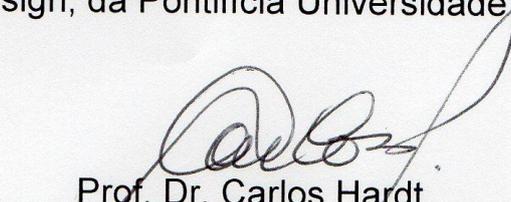
TERMO DE APROVAÇÃO

**“POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM ESPAÇOS METROPOLITANOS.  
OBSTÁCULOS À ARTICULAÇÃO REGIONAL NA ÁREA METROPOLITANA DE  
CURITIBA”**

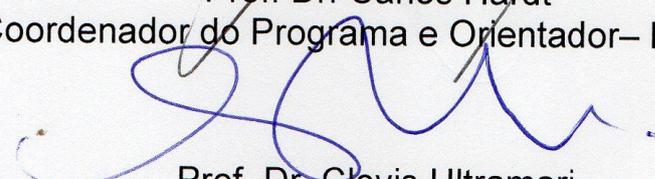
Por

**PAULO NASCIMENTO NETO**

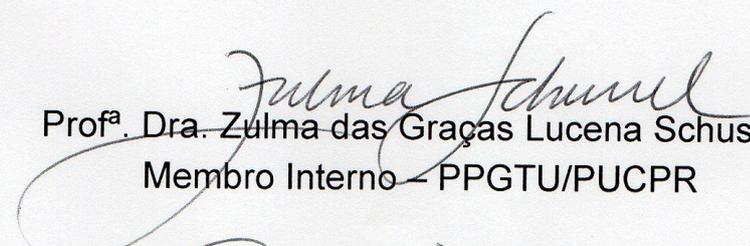
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



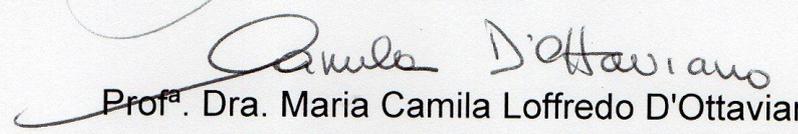
Prof. Dr. Carlos Hardt  
Coordenador do Programa e Orientador- PUCPR



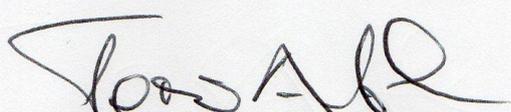
Prof. Dr. Clovis Ultramari  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Zulma das Graças Lucena Schüssel  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Maria Camila Loffredo D'Ottaviano  
Membro Externo – FAU/USP



Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira  
Membro Externo – IAU/USP

Curitiba, 27 de março de 2015.

*No fundo, no fundo,  
bem lá no fundo,  
a gente gostaria  
de ver nossos problemas  
resolvidos por decreto*

*a partir desta data,  
aquela mágoa sem remédio  
é considerada nula  
e sobre ela — silêncio perpétuo*

*extinto por lei todo o remorso,  
maldito seja quem olhar pra trás,  
lá pra trás não há nada,  
e nada mais*

*mas problemas não se resolvem,  
problemas têm família grande,  
e aos domingos  
saem todos a passear  
o problema, sua senhora  
e outros pequenos probleminhas.*

*Paulo Leminski*

## AGRADECIMENTOS

À Deus, por iluminar meu caminho e me dar forças para seguir em frente.

À minha família, pelo apoio e paciência durante o doutorado.

Ao meu co-orientador, professor Tomás Moreira, pela amizade, pelo exemplo como pessoa e docente, pelo apoio e pelos valiosos ensinamentos ao longo da minha trajetória acadêmica.

Ao meu orientador, professor Carlos Hardt, pelo apoio, pelas contribuições e pela confiança depositada ao longo destes anos.

À professora Zulma Schussel, pelos ensinamentos desde a graduação, pelo apoio na elaboração do trabalho e pelas contribuições enquanto membro da Banca Avaliadora.

Ao professor Clóvis Ultramari, pelos ensinamentos ao longo do doutorado e pelas contribuições enquanto membro da Banca Avaliadora.

À professora Camila D'Ottaviano, pela gentileza em aceitar o convite para integrar a Banca de Defesa de Doutorado, contribuindo para a qualidade deste trabalho.

A todos os docentes do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana (PPGTU), em especial na figura do professor Rodrigo Firmino, pelos valiosos ensinamentos que levarei para o resto da minha vida.

Aos companheiros de caminhada, em especial à Débora Follador, pela amizade inestimável e pelo apoio durante todo o curso.

À Pollyana Schlenker, pela amizade e pelo constante auxílio ao longo do curso.

À CAPES, pela concessão de Bolsa de Estudo, fundamental ao desenvolvimento desta Tese de Doutorado.

Agradeço ainda a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, em particular aos gestores públicos que gentilmente se dispuseram a colaborar com a pesquisa, sem os quais nenhum resultado teria sido alcançado.

## RESUMO

A política habitacional tem recebido papel de destaque no meio acadêmico e na gestão pública na última década. Entre avanços e repetições de erros pretéritos, um tema recorrentemente discutido refere-se à omissão da escala metropolitana na consecução das políticas municipais de habitação. Apesar da existência de estudos teóricos abordando a necessidade de articulação, reconhecendo a questão como essencialmente metropolitana e identificando a ausência de mecanismos de arranjos de articulação regional, há uma carência de estudos empíricos a cerca dos motivos pelos quais essa integração não ocorre. Neste sentido, esta tese tem por objetivo investigar os limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução. Partiu-se da hipótese que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Ou seja, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes. Adotou-se a metodologia de estudo de caso, empreendido na Área Metropolitana de Curitiba, recorte territorial que engloba os municípios integrantes do núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba. Utilizou-se como técnicas de pesquisa a análise documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas. Para coleta e análise dos dados foi construída uma estrutura analítica de investigação, que guiou o percurso investigativo. Os resultados obtidos, imersos na conjuntura histórico-institucional do recorte de estudo, corroboram a hipótese estabelecida, revelando um papel decisivo das limitações da estrutura institucional vigente na criação de obstáculos à integração das políticas municipais de habitação, papel este agravado pela inexistência de incentivos seletivos voltados à integração intermunicipal. De forma concomitante, os instrumentos de planejamento não contribuem para superação destes entraves, mas os reforçam, robustecendo a tendência de restrição da atuação no território municipal.

**Palavras-chave:** política habitacional, gestão metropolitana, integração de políticas públicas

## **ABSTRACT**

In the last decade, housing policy has received prominent attention by the academia and public administration. Among advances and repetitions of past errors, a recurrently discussed issue refers to the omission of the metropolitan scale in municipal housing policies. Despite the series of theoretical studies about the necessity for cooperation, the recognition of the issue as essentially metropolitan and the identification of the absence of regional coordination arrangements, there is a lack of empirical studies about the reasons why this integration does not occur. Thus, this thesis aims to investigate the limits of housing policies regional coordination in metropolitan areas, identifying the main obstacles to its achievement. The initial hypothesis is: while there is an inevitability of regional coordination, arrangements and planning/management instruments have structural limitations that prevent the intermunicipal integration of housing policies in metropolitan areas. In other words, between the discourse and practice of integration in housing policy, there is an unbridgeable gap within the legal and institutional frameworks. We adopted the case study methodology, undertaken in the metropolitan area of Curitiba, territorial clipping that includes the urban core municipalities of the Metropolitan Region of Curitiba. We use document analysis and semi-structured interviews as research techniques. For data gathering and analysis it was built an analytical framework for research, who led the investigative route. The results, immersed in the historical and institutional context, corroborate our hypothesis, revealing a decisive role of the limitations of the existing institutional structure in creating obstacles to the integration of municipal housing policies. That role is exacerbated by the absence of selective incentives oriented to intermunicipal integration. Concomitantly, planning instruments do not contribute to overcoming these barriers, but reinforce it, restricting performance to the municipal territory.

**Key-words:** housing policy, metropolitan management, integration of public policies

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba .....	31
Figura 2 – Esquema Metodológico da Pesquisa .....	33
Figura 3 – Regiões Metropolitanas e RIDES no Brasil.....	64
Figura 4 – Estrutura do SNHIS.....	106
Figura 5 – Fluxo operacional para contratação do PMCMV para empreendimentos destinados à renda familiar de até 3.sm.....	113
Figura 6 – Processo de construção de teoria.....	123
Figura 7 – Representação esquemática do modelo .....	126
Figura 8 – Modelo de Coalizão de Defesa .....	129
Figura 9 – Representação gráfica da estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal para política habitacional em RMs.....	134
Figura 10 – Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba ...	136
Figura 11 – Área de Proteção de Mananciais da RMC .....	154
Figura 12 - Ocupações irregulares, SEHIS e ZEIS em Curitiba-PR.....	159
Figura 13 – Evolução dos espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano.....	161
Figura 14 - Empreendimentos MCMV Faixa 1, ocupações irregulares e renda média, Curitiba-PR .....	165
Figura 15 – Vista área dos empreendimentos Aroeiras e Imbuias.....	166
Figura 16 - Espacialização dos empreendimentos do MCMV1 por faixa de renda no Aglomerado Metropolitano .....	167
Figura 17 – Estruturação atual da metrópole .....	172
Figura 18 – Comparação do zoneamento entre Curitiba e municípios vizinhos (resultados parciais) .....	174
Figura 19 – Análise dos instrumentos de planejamento segundo constructos	188
Figura 20 – Visão sobre o constructo <i>percepção do problema</i> segundo gestores municipais .....	194
Figura 21 – Sociograma de instâncias / órgãos indicados pelos respondentes como adequados à capitanear a articulação das políticas municipais .....	197
Figura 22 – Análise da percepção dos entrevistados segundo constructos...	202
Figura 23 – Categorização analítica dos constructos de pesquisa.....	207

Figura 24 – Instrumento de planejamento x percepção dos entrevistados segundo constructos (parte 1).....	210
Figura 25 – Instrumento de planejamento x percepção dos entrevistados segundo constructos (parte 2).....	211

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População Urbana e Rural no Brasil segundo Censo Demográfico, 1950 - 2010 .....	47
Gráfico 2 – Regiões Metropolitanas por porte populacional e número de municípios .....	65
Gráfico 3 - Pontuação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana nas RMs estudadas .....	70
Gráfico 4 – Fundo Metropolitano e Conselho Deliberativo em RMs selecionadas .....	70
Gráfico 5 – Tempo de operação e número de instâncias responsáveis pela gestão metropolitana.....	71
Gráfico 6 - Porcentagem de Municípios segundo área de consorciamento, 2002 - 2011 .....	79
Gráfico 7 - Municípios segundo existência de consórcio intermunicipal por área, Brasil - 2005/2009 .....	80
Gráfico 8 – Déficit Habitacional segundo renda familiar e Regiões – 2010.....	92
Gráfico 9 – Distribuição do Déficit Habitacional segundo RMs e RIDES selecionadas - 2010 .....	93
Gráfico 10 - Distribuição da população em aglomerados subnormais segundo RMs selecionadas – 2010 .....	94
Gráfico 11- Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1967 e 1979 por município.....	141
Gráfico 12 - Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1980 e 1989 por município.....	145
Gráfico 13 - Percentual de participação dos municípios na população da RMC .....	147
Gráfico 14 – Domicílios em ocupações irregulares em Curitiba – 1971 a 2005 .....	148
Gráfico 15 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1990 e 1999 por Regional.....	151
Gráfico 16 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1990 e 1999 por município.....	151

Gráfico 17 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 2000 e 2009 por município.....	158
Gráfico 18 – Preço médio de terrenos para venda em Curitiba (R\$ / m²) .....	162
Gráfico 19 - Produção da COHAB-CT entre 2010-2013 por município .....	168
Gráfico 20 - Distribuição da produção da COHAB-CT entre 1967 e 2013. ....	168
Gráfico 21 – Grau de Avaliação dos constructos para a PNH e PlanHab .....	182
Gráfico 22 – Grau de Avaliação dos constructos para o PDI .....	184
Gráfico 23 - Possibilidade de integração das políticas de habitação municipais na AMC dentro da estrutura federativa atual.....	190
Gráfico 24 – Grau de relevância da Identidade Regional segundo percepção dos respondentes.....	192
Gráfico 25 - Grau de avaliação do constructo Percepção do Problema segundo respondentes.....	193
Gráfico 26 – Correlação entre Identidade Regional e Percepção do Problema segundo respondentes.....	193
Gráfico 27 - Grau de avaliação do constructo Estrutura Institucional segundo visão dos respondentes .....	197
Gráfico 28 - Grau de avaliação do constructo Incentivos Seletivos segundo visão dos respondentes .....	198
Gráfico 29 - Grau de avaliação do constructo Fatores Políticos segundo visão dos respondentes.....	199

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre constructos da pesquisa e questões norteadoras da entrevista.....	34
Tabela 2 – Relação de respondentes – entrevista semiestruturada.....	36
Tabela 3 – Planos analisados segundo nível governamental .....	37
Tabela 4 – Critérios para Avaliação dos Planos analisados.....	38
Tabela 5 – Protocolo de Pesquisa – Fase 1.....	40
Tabela 6 – Protocolo de Pesquisa – Fase 2.....	42
Tabela 7 – Protocolo de Pesquisa – Fase 3.....	43
Tabela 8 – Regiões Metropolitanas e RIDES no Brasil, ordenado segundo hierarquia no REGIC .....	67
Tabela 9 - Tipologias de RMs a partir dos arranjos institucionais de gestão identificados .....	72
Tabela 10 - Órgãos do arranjo institucional da RM de Belo Horizonte.....	72
Tabela 11 - Distribuição dos agrupamentos de empreendimentos do PMCMV para faixa de 0 – 3 s.m. nas regiões metropolitanas .....	112
Tabela 12 – População, área e taxa de urbanização segundo municípios - AM de Curitiba.....	137
Tabela 13 - Domicílios e população residente em espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano de Curitiba – 1992/1998.....	150
Tabela 14 - Ano de elaboração ou revisão de PDs e PLHIS por município da AMC .....	155
Tabela 15 - Obras contratadas no âmbito do PAC pela COHAPAR .....	157
Tabela 16 – Déficit habitacional por município (2000 – 2010) da AMC.....	160
Tabela 17 - empreendimentos do MCMV1 por faixa de renda e município....	167
Tabela 18 - Ações da COHAPAR na Região Metropolitana de Curitiba (2011 – 2014) .....	169
Tabela 19 – Assentamentos precários na AMC .....	170
Tabela 20 - Ano de elaboração ou revisão de PDs e PLHIS por município da AMC .....	181
Tabela 21 – Fragmentos da análise dos constructos ‘Identidade Regional’ e ‘Estrutura Institucional’ para os Planos Diretores de Curitiba, Fazenda Rio Grande e Pinhais.....	186

Tabela 22 – Fragmentos da análise dos Planos de Habitação de Araucária e Curitiba.....	187
Tabela 23 – Quadro síntese da análise dos instrumentos de planejamento analisados .....	189
Tabela 24 – Ações da COHABCT fora do município de Curitiba .....	191
Tabela 25 – Constructo percepção do problema segundo gestores municipais e planos.....	195

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Área metropolitana
AMC	Área Metropolitana de Curitiba
CEF	Caixa Econômica Federal
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
COHABCT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CF88	Constituição Federal de 1988
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPICs	Funções Públicas de Interesse Comum
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCE	Lei Complementar Estadual
LCF	Lei Complementar Federal
MG	Minas Gerais
NUC	Núcleo Urbano Central
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDP	Plano Diretor Participativo
PDM	Plano Diretor Municipal
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMRFS	Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável
PNH	Política Nacional de Habitação
PR	Paraná
RM	Região Metropolitana
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
UTPs	Unidades territoriais de planejamento

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 Justificativa .....	22
1.2 Contribuições para a academia e para a gestão pública .....	26
1.3 Pressupostos Ontológicos .....	27
<b>2 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>29</b>
2.1 Fases da pesquisa.....	32
2.2 Métodos de coleta e análise de dados .....	33
2.3 Protocolo da Pesquisa .....	39
<b>3 POLÍTICA HABITACIONAL EM ESPAÇOS METROPOLITANOS: uma discussão teórica</b> .....	<b>45</b>
3.1 Gestão Metropolitana no Brasil.....	46
3.1.1 Perspectivas contemporâneas da gestão dos espaços metropolitanos ...	63
3.1.2 Desafios à integração de políticas públicas em espaços metropolitanos .	83
3.2 Política Habitacional no Brasil .....	90
3.2.1 Política Nacional de Habitação.....	105
3.2.2 Programa Minha Casa, Minha Vida.....	109
3.2.3 Desafios à superação do déficit habitacional brasileiro .....	114
<b>4 COMO INVESTIGAR OS OBSTÁCULOS À ARTICULAÇÃO REGIONAL NO CAMPO HABITACIONAL?</b> .....	<b>122</b>
4.1 Modelos teóricos de base .....	123
4.1.1 Modelo dos Fluxos Múltiplos .....	124
4.1.2 Modelo do Equilíbrio Interrompido.....	127
4.1.3 Modelo de Coalizão de Defesa .....	128
4.2 Estrutura analítica de investigação .....	131
<b>5 ESTUDO DE CASO: Área Metropolitana de Curitiba</b> .....	<b>136</b>
5.1 Gestão metropolitana e política habitacional na AMC: uma síntese histórica (1970-2010) .....	138
5.2 A questão habitacional como um problema metropolitano: conjuntura atual (2010 – 2014) .....	162

5.3 (Des)integração das políticas habitacionais na AMC: o desejado, o planejado e o executado .....	178
5.3.1 Uma análise a partir dos instrumentos de planejamento .....	179
5.3.2 Uma análise a partir da percepção dos gestores públicos e atores sociais relevantes.....	189
5.4 Síntese do estudo de caso: a dimensão metropolitana da política habitacional na Área Metropolitana de Curitiba .....	203
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>212</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>218</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>234</b>
Anexo A – Hierarquia dos centros urbanos brasileiros, 2007 .....	235
Anexo B – Indicadores e pontuação para análise comparada de RMs .....	236
Anexo C - Arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras .....	238
Anexo D – Centralidade da Gestão do Território, 2013 .....	239
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>240</b>
Apêndice A – Roteiro de Entrevista semi-estruturada .....	241
Apêndice B – Instrumentos legais e composição das RM brasileiras.....	242
Apêndice C – Modelos de Fichamento para avaliação das entrevistas e planos	246
Apêndice D – Cartograma dos casos discutidos no subcapítulo 5.2 .....	250
Apêndice E – Quadro síntese da análise dos instrumentos de planejamento .....	251
Apêndice F - Quadro síntese da análise das entrevistas.....	253

## 1 INTRODUÇÃO

A política habitacional no Brasil tem adquirido papel de destaque na última década, tanto no meio acadêmico quanto na gestão pública, caracterizando-se por um grande paradoxo. Ao mesmo tempo em que se presencia a progressiva revalorização da temática – com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), da Política Nacional (2004), do Sistema Nacional (2005) e do Plano Nacional de Habitação (2008) –, assiste-se ao enfraquecimento desta estrutura em favor de uma política de aceleração do crescimento econômico. Com efeito, se por um lado os resultados quantitativos do Programa Minha Casa Minha Vida acenam para um panorama positivo, seus resultados qualitativos explicitam uma face obscura. Ao delegar ao mercado o protagonismo da política habitacional, reproduziu-se um padrão de segregação socioterritorial e precariedade urbana e ambiental que guarda similaridades com o BNH (BONDUKI, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011; SHIMBO, 2010), e porque não dizer, pior.

Estudos recentes evidenciam estas limitações, sendo recorrente a deficitária compatibilização com a política fundiária e a inexistência de integração entre as políticas municipais nos espaços metropolitanos (ROYER, 2009; CARDOSO, 2012; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010; GONÇALVES, 2011; MARICATO, 2014). Nesse contexto, ao se constatar que mais de metade do déficit habitacional (FJP, 2013) e cerca de 80% das ocupações irregulares do país (IBGE, 2010a) se concentram nas áreas metropolitanas, faz-se imperativo questionar os motivos pelos quais a articulação entre as políticas municipais de habitação não tem recebido atenção.

Diversos autores apontam para a necessidade de articulação federativa na consecução da política habitacional. Em um contexto de assimetrias entre os municípios metropolitanos, concentração da dinamicidade econômica e segregação socioespacial, observa-se com frequência a “exportação” do déficit habitacional dos municípios-polo (com elevado preço da terra) para os municípios mais pobres, onde o preço da terra é inferior e a capacidade de controle do uso e ocupação do solo é reduzida, criando as condições ideais para uma urbanização periférica caracterizada pela ilegalidade e carência de infraestrutura (FIX, PEREIRA, 2013; GONÇALVES, 2011; ROYER, 2013, MARICATO, 2011; BONDUKI, 2013).

Os municípios com menor arrecadação e com taxas de crescimento significativas, então, se veem obrigados a realizar pesados investimentos não

somente nas áreas de habitação e infraestrutura, mas também em mobilidade urbana, transporte coletivo, saneamento, gestão de resíduos sólidos e equipamentos sociais. O panorama se complexifica a cada variável que se acrescenta: por exemplo, ao se considerar a distância entre estes assentamentos e os postos de trabalho, majoritariamente localizados no município polo, o impacto dos movimentos pendulares sobre a malha viária cria um desafio adicional (FIX, PEREIRA, 2013).

A promoção habitacional também possui estreita relação com o uso e ocupação do solo, que por sua vez está diretamente relacionado ao direcionamento do crescimento urbano e à preservação ambiental de determinadas áreas, como, por exemplo, os mananciais de abastecimento. A interdependência entre os municípios e entre suas políticas setoriais é manifesta, demandando arranjos intergovernamentais de coordenação e cooperação federativa (ROYER, 2013; GONÇALVES, 2011).

Para a discussão dessa questão, deve-se também trazer à tona o debate sobre a “(in)governabilidade das metrópoles” (RIBEIRO, SANTOS JR., 2010). Apesar de sua importância econômica, política e social, verifica-se um quadro de fragmentação institucional e desinteresse político. As regiões metropolitanas, enquanto símbolo da institucionalização do planejamento e gestão integrada, foram esvaziadas (em grande medida pelo municipalismo pós-88 e extinção dos fundos federais) e descaracterizadas, pela inclusão indiscriminada de municípios que não guardam qualquer relação com o fato metropolitano (BALBIM et al, 2011; FIRKOWSKI, 2013; KLINK, 2013).

Ribeiro (2004a, 2004b) contribui com o exposto, apontando para a inexistência de políticas efetivas voltadas ao desenvolvimento das áreas metropolitanas. Nas palavras do autor, “as políticas urbanas são hoje fortemente intra-urbanas, setoriais e locais” (RIBEIRO, 2004a, p. 11), sendo as metrópoles “ao mesmo tempo, uma escala fundamental da questão social brasileira e **órfãs de interesse político**” (RIBEIRO, 2004b, p. 23, grifos do autor). Em síntese, evidencia-se uma lacuna entre o território funcional (espaço metropolitano) e o território institucional (arranjos para gestão metropolitana/intermunicipal).

Estas constatações indicam a premente necessidade de articulação das diferentes esferas de governo e áreas setoriais, de forma a combater a fragmentação das políticas e viabilizar a atuação na escala metropolitana. Diante do

exposto, de que forma é possível se pensar na integração de políticas públicas de habitação em regiões metropolitanas?

Poderia se utilizar o adjetivo desolador para caracterizar este cenário, dando um tom dramático à contextualização. Estar-se-ia, desta forma, enquadrando a reflexão no formato hegemônico da produção acadêmica atual, que delineia um leviatã metropolitano para o qual nenhuma tentativa de intervenção parece lograr êxito. De fato, é forçoso reconhecer a multiplicidade e a complexidade dos problemas metropolitanos, não sendo possível evadir-se de sua discussão.

Contudo, partindo da provocação de Ultramarini (2013), é necessário se desvencilhar do vício de abordar esta questão como um enigma insolúvel. Para o autor, a tragédia urbana cumulativa experimentada pelo Brasil ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 nos familiarizou com uma realidade de crescimento urbano descontrolado, carência generalizada de infraestruturas e periferização da pobreza, “na qual nenhum otimismo parece possível”, ofuscando a percepção de que “coisas novas estejam acontecendo” (ibid, p. 167).

Nesse contexto, apesar dos imensos desafios, deve-se também focalizar as recentes experiências em curso, que acenam para possíveis alternativas de gestão dos espaços metropolitanos, a partir da coexistência de arranjos compulsórios e voluntários, onde a pactuação dos agentes públicos é resultado da atuação de múltiplas instâncias.

Particularmente a partir de meados da década de 2000 observa-se um movimento de proliferação de arranjos institucionais de governança metropolitana, articulando diferentes atores e escalas a partir de uma abordagem, via de regra, monosssetorial. Estes arranjos, com maior ênfase nos consórcios intermunicipais, constituem um mecanismo de organização regional ascendente, permitindo estabelecer uma cooperação baseada no princípio da igualdade jurídica, na qual se evita a coerção característica dos arranjos metropolitanos tradicionais (CRUZ, 2002; DAVIDOVICH, 2004; LEAL, 2007; KLINK, 2010a; AZEVEDO, GUIA, 2004). Ao se debruçar sobre os recentes debates envolvendo a questão, Klink (2009) insere os consórcios públicos dentro de uma abordagem definida como municipalismo regionalizado, na qual o consórcio representa “um embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana [...] com arranjos mais amplos de

colaboração interfederativa, sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios” (ibid, p. 424).

Contudo, apesar dos arranjos voluntários emergirem como uma alternativa de gestão do território metropolitano, seu processo de constituição e funcionamento não é isento de desafios e impasses. Como principais entraves a este tipo de cooperação se destacam: a ausência de identidade regional, dificultando a construção de uma “consciência metropolitana” de gestão do território; o jogo de interesses políticos, que dificultam a formação de um compromisso para construção de um projeto metropolitano de cooperação intermunicipal; a estrutura jurídica e institucional vigente, responsável por definir obstáculos à gestão metropolitana e estabelecer uma guerra entre os municípios para atração de investimentos; e a ausência de recursos condicionados à integração intermunicipal (incentivos seletivos), elemento fundamental ao fomento da articulação entre os municípios (MACHADO, 2009; GARSON, 2009; KLINK, 2009; LEAL, 2007; NASCIMENTO NETO, 2013; REZENDE, 2010; LINHARES, 2011; ROCHA, FARIA, 2004; ROLNIK, SOMEKH, 2004; ROJAS, 2010; RIBEIRO, 2004; BALBIM et al, 2011).

O último aspecto, particularmente, ocupa papel central nesta discussão. Denominada por Abrucio, Sano e Sydow (2010) de desenho de políticas públicas, esta estratégia envolve um modelo de articulação federativa que pressupõe um papel coordenador, indutor e financiador ao governo federal, sem que seja retirada a autonomia dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Assim, o desenho institucional pode “influenciar não só a maior articulação entre os níveis de governo, como também o consorciamento dos entes federativos” (ibid, p. 204), fornecendo incentivos fundamentais a conformação de um ambiente colaborativo e ao estímulo da ação cooperada (GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004a).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é considerado o primeiro modelo deste desenho articulador de políticas públicas no Brasil, cujas bases já estavam na constituição e foram consolidadas pela Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/90), reforçando os princípios de descentralização e regionalização dos serviços (ROLNIK, SOMEKH, 2004; LEAL, 2007; ROCHA, FARIA, 2004).

No campo das políticas urbanas, o setor de saneamento apresenta expressiva relevância, particularmente na área de gestão de resíduos sólidos, foco de intensa

reestruturação regulatória nos últimos anos. A formulação dos marcos legais do setor e a formatação de políticas federais de fomento ao consorciamento conduziram ao aumento substancial do número de arranjos intermunicipais de gestão de resíduos sólidos (NASCIMENTO NETO, 2013; PICININ, FORTINI, 2009).

Paralelamente, ainda que se trate de um fenômeno recente, observa-se também o surgimento de arranjos intermunicipais no setor de transporte e mobilidade urbana (BORGES, DELGADO, 2011; BEST, 2011; URBS, 2012; PEDROSO, NETO, 2013), cujas iniciativas obtiveram impulso com a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12587/2012), que prevê em suas diretrizes a articulação dos entes federativos para a integração das redes de transporte público, delegando à União a responsabilidade por estimular ações coordenadas a políticas comuns de mobilidade urbana em regiões metropolitanas.

Partindo-se da divisão temática adotada pelo Ministério das Cidades – Secretarias de (i) Transporte e Mobilidade, (ii) Saneamento Ambiental e (iii) Habitação<sup>1</sup> – poder-se-ia supor esforço semelhante do governo federal na integração de políticas no campo habitacional. Entretanto, constata-se situação oposta, com incipiente atuação governamental na integração das políticas habitacionais e diminuto número de municípios (75) envolvidos em ações consorciadas, cerca de 1% do total (ARRETCHE et al, 2012).

Ainda que o Sistema Nacional de Habitação seja descentralizado e delegue aos governos estaduais e municipais o papel executor, o governo federal desempenha papel fundamental na coordenação, regulação e supervisão das políticas subnacionais, de tal forma que as prioridades dos governos estaduais e municipais são profundamente condicionadas pelas políticas federais (ARRETCHE et al, 2012; GONÇALVES, 2011).

A despeito da importância da constatação acima, observa-se que os principais instrumentos da política habitacional no Brasil desconsideram a integração metropolitana dentro de seu escopo: a Política Nacional de Habitação traz apenas recomendações pontuais de estímulo à criação e fortalecimento das estruturas institucionais regionais e metropolitanas, o Plano Nacional de Habitação circunscreve as estratégias de enfrentamento da problemática habitacional dentro da

escala local e o Programa Minha Casa Minha Vida adota o município como única unidade de planejamento.

Contribuindo com a discussão, Costa et al (2010, p. 102) afirmam que devido a profunda interdependência socioambiental entre os municípios metropolitanos e o caráter transversal da questão da moradia, as políticas habitacionais e de ordenamento territorial “devem integrar de forma prioritária a agenda metropolitana, tanto quanto as políticas relativas ao sistema viário e de transporte, as políticas ambientais e as de desenvolvimento econômico e emprego”, tornando-se fundamental a criação de mecanismos de integração das diretrizes contempladas pelas políticas municipais de habitação, evitando a atuação fragmentada que, por vezes, também pode se tornar concorrente na captação de recursos proveniente de outras esferas governamentais.

Complementarmente, ainda que o PlanHab (MCidades, 2009) reconheça a ausência de instâncias regionais de articulação da ação de estados e municípios nas regiões metropolitanas, apenas recomenda o dimensionamento integrado do estoque de terras e déficit habitacional se constatada a insuficiência de cada município em atender suas necessidades isoladamente. Estudos recentes evidenciam esta “municipalização” da política habitacional, que se exime ou relega ao segundo plano a dimensão metropolitana (BONDUKI, 2013; ROYER, 2013; SOUZA, 2009; COSTA et al, 2010; COSTA, MENDONÇA, 2010), reproduzindo o padrão de urbanização excludente e de periferização da pobreza característico dos países latino-americanos (CARDOSO, ARAÚJO, ARAGÃO, 2011).

A despeito da existência de estudos evidenciando as limitações das políticas públicas habitacionais, nos diferentes níveis federativos, em fomentar ou estabelecer a integração entre os municípios metropolitanos, a produção científica brasileira carece de pesquisas sobre os fatores geradores de obstáculos e constrangimentos à articulação intermunicipal no campo da moradia (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, 2014). Arretche et al (2012) corroboram o exposto afirmando que,

Pouco se sabe sobre como cooperam os municípios brasileiros para a oferta de serviços habitacionais. É plausível supor que, dados os custos da mercadoria habitação, poucos municípios brasileiros teriam recursos

---

<sup>1</sup> Para fins analíticos, adotou-se entendimento semelhante ao de Soraggi e Soares (2011), considerando-se a Secretaria Nacional de Programas Urbanos como um esforço intersetorial que, em linhas gerais, encontra-se intimamente atrelada à temática habitacional.

suficientes para implementar programas habitacionais de larga escala e, portanto, dependeriam de níveis superiores de governo para tal. Mas, até o momento, pouco foi examinado acerca dessas relações e sua importância para a oferta habitacional (ARRETCHE et al, 2012, p. 132).

Diante deste contexto, impõe-se a seguinte **questão-problema**: quais os obstáculos e limites à articulação regional das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos?

Parte-se da **hipótese** que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Em outras palavras, a hipótese é que, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

Com base na questão-problema e na hipótese delineadas, a tese apresenta como **objetivo geral** investigar os limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução. Para tanto, propõe-se a realização de um estudo de caso na Região Metropolitana de Curitiba (PR).

Para o desenvolvimento do objetivo geral proposto, são definidos como objetivos específicos:

- Analisar a trajetória histórica da gestão metropolitana no Brasil e suas perspectivas de futuro;
- Compreender de que forma se estrutura a política de habitação brasileira, quais seus instrumentos, potencialidades e limitações;
- Desenvolver uma estrutura analítica de investigação, com vistas a fundamentar o percurso investigativo no estudo de caso;
- Compreender a forma pela qual as políticas metropolitana e habitacional foram construídas na RM de Curitiba, identificando pontos de aderência e contradição;
- Analisar o grau de integração entre as políticas municipais de habitação na RM de Curitiba, identificando os principais obstáculos a sua efetivação;

## 1.1 Justificativa

Os avanços da política habitacional das últimas décadas são incontestáveis, bem como os contrassensos gerados por um programa que se desvinculou da sua

política geradora. Diferente das décadas de 1970 e 1980, onde se tentava a todo custo enfrentar os problemas exponenciais da explosão demográfica urbana, da década de 1990, onde se desenvolveram alternativas atomizadas de intervenção a partir da escala local, e da década de 2000, onde se presenciou a justaposição de grandes progressos com a permanência de antigos erros, a segunda década do século XXI traz a tona uma agenda de novas discussões para a política habitacional no Brasil.

Ainda que as questões dessa nova agenda de pesquisa e gestão pública envolvam obstáculos que historicamente sempre estiveram presentes, sua relevância alterou-se. Temas como a financeirização, a relação Estado-mercado e a integração das políticas de habitação nas áreas metropolitanas adquiriram papel de destaque, seja pela percepção das falhas decorrentes das experiências pretéritas, seja pela proposição de melhorias nas experiências recentes.

Esta constatação encontra apoio na teoria das revoluções científicas de Kuhn (2011), que explicita o caráter progressivo do conhecimento. Após uma determinada revolução científica, passa-se a discutir outros problemas, cuja existência sequer era cogitada pela geração anterior. De fato, poucos dos problemas discutidos na contemporaneidade remontam ao início histórico do fenômeno a que estão vinculados. Conforme defende o autor, “as gerações anteriores se ocuparam de seus próprios problemas, com seus próprios instrumentos e cânones de resolução. E não foram apenas os problemas que mudaram, mas toda a rede de fatos e teorias” (KUHN, 2011, p. 180).

Neste contexto, os elementos discutidos anteriormente ao longo deste capítulo evidenciam a imprescindibilidade da integração das políticas de habitação entre os municípios metropolitanos. Advoga-se aqui que esta questão não se refere simplesmente a um aperfeiçoamento da política, mas à correção de uma falha a partir da qual todo um esforço de consecução da política habitacional pode ser comprometido. Diversos estudos demonstram o impacto dessa falta de articulação na concretização do Programa Minha Casa Minha Vida.

Sem desconsiderar os problemas decorrentes de sua construção dentro de uma estratégia de dinamização econômica (que o levou a contrariar diretrizes da própria Política Nacional de Habitação), verifica-se a recorrência de grandes conjuntos homogêneos em áreas periféricas e sem infraestrutura e a elevação do

custo da terra urbanizada, que sem instrumentos de controle do uso e ocupação do solo, inviabiliza empreendimentos em áreas centrais, gerando uma simples transferência dos subsídios públicos para a especulação imobiliária. Em última instância, pode-se afirmar que a ausência de uma estratégia territorial integrada compromete o equacionamento do problema habitacional (FREITAS, PEQUENO, 2011; ROYER, 2013; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010; KLINK, 2010b; SHIMBO, 2010; CARDOSO, ARAGÃO, 2013; ANDRADE, 2011; ROLNIK, NAKANO, 2009; MARICATO, 2014; BONDUKI, 2013).

No Brasil, os debates envolvendo a articulação de políticas públicas no território metropolitano têm retomado sua pujança na última década, após um período de predomínio de estudos e políticas de cunho essencialmente localista. Este processo estimulou uma série de estudos sobre os obstáculos e entraves à plena consecução de políticas de corte metropolitano, procedidos de significativos avanços no setor público. Atualmente, identifica-se variadas experiências de arranjos institucionais de cooperação voluntária (com destaque para os convênios e consórcios), emergidos da reconhecida necessidade em se buscar novas estratégias de articulação das funções públicas de interesse comum (GARSON, 2009; KLINK, 2009; MAGALHÃES, 2010; NASCIMENTO NETO, 2013; MACHADO, 2009).

Contudo, conforme pontua Garson (2009), o descompasso entre os limites jurisdicionais (que estabelecem a competência para tributar, arrecadar receitas e receber transferências governamentais) e a distribuição territorial da demanda (que não respeita estes limites), conduz a uma condição de instabilidade e insuficiência das políticas públicas em regiões metropolitanas. Rolnik (2006) corrobora o exposto, afirmando que o tema metropolitano no Brasil ainda demanda um equacionamento adequado dos aspectos relacionados à sua gestão e ao enfrentamento dos diversos déficits acumulados.

A cooperação intermunicipal emerge, então, não somente como uma alternativa, mas como imperativo na consecução de políticas públicas em áreas metropolitanas, onde as diversas demandas sociais, econômicas e ambientais transcendem os limites do território municipal, os recursos são escassos, há uma distribuição desigual da capacidade técnico-financeira entre as diversas municipalidades e os órgãos de gestão metropolitana apresentam limitada

capacidade de atuação (CRUZ, 2002; GARSON, 2009; MACHADO, 2009; KLINK, 2009; KORNIN, MOURA, 2004).

A cooperação entre governos locais pode ser chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica [das políticas nas regiões metropolitanas]. No entanto, os mecanismos para estimular essa cooperação são alvo de amplo debate. [...] É importante identificar as condições para promover a cooperação em políticas locais com algum nível de coordenação entre os governos, podendo incluir acordos formais ou informais e fluxos financeiros entre as unidades (GARSON, 2009, p. 74-75).

Nesse contexto, a inexistência de instituições ou incentivos seletivos que condicionem a cooperação intermunicipal tende a gerar uma postura oportunista nos agentes públicos municipais, por meio da qual estes tendem a não aderir efetivamente à arranjos cooperativos, usufruindo dos benefícios disponíveis sem despendar esforços para tanto (GARSON, 2009; MACHADO, 2010; NASCIMENTO NETO, 2013). Colaborando com esta discussão, Garson (2009) afirma que as organizações preferem a força da união a seu esforço isolado, mas sempre que possível buscarão se beneficiar do resultado da ação coletiva sem incorrer em custos. Destarte, "a cooperação ocorrerá quando os benefícios esperados são maiores que os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir os contratos políticos que se firmam entre os governos" (GARSON, 2009b, p. 75).

De forma complementar as limitações financeiras e institucionais, Souza (2006a) ressalta que em sociedade complexas – como as contemporâneas – o Estado dispõe apenas de uma "autonomia relativa" de atuação, sendo influenciado por pressões externas e internas, bem como pelas regras formais e informais que regem suas instituições. Esta interação entre os diversos fatores envolvidos conduz a conformação de capacidades determinadas, as quais, por sua vez, criam condições específicas para a implementação de políticas públicas.

Contribuindo com a questão, Ribeiro (2004, p. 25) se apoia no conceito de *path dependence* para afirmar que,

o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se parte, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico e político.

Considerando-se a importância da moradia como direito social fundamental, a escassez dos recursos públicos, a profunda interdependência socioeconômica e

ambiental nos espaços metropolitanos, o imperativo de cooperação intermunicipal nestas áreas e o jogo de interesses envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, permite-se questionar as razões pelas quais os municípios metropolitanos tendem a agir isoladamente no tocante às suas políticas habitacionais. Sobre esta questão, Bonduki (2013, p. 40) é taxativo ao afirmar que é “impossível planejar uma estratégia consistente de enfrentamento da questão habitacional em um município metropolitano sem considerar o conjunto da região”.

Dentro do contexto apresentado, compreender os obstáculos à integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas constitui empreitada fundamental, desenvolvendo um estudo em uma fronteira ainda pouco explorada no campo da habitação de interesse social, onde, nas palavras de Marta Arretche et al (2012), pouco se sabe e pouco foi pesquisado.

## **1.2 Contribuições para a academia e para a gestão pública**

A despeito do imperativo de integração das políticas habitacionais em áreas metropolitanas, diversos estudos têm evidenciado a dificuldade (e, por vezes, o desinteresse) dos gestores públicos em estabelecer uma sistemática de integração com os demais municípios com os quais compartilha os fenômenos de metropolização e os impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes.

Ainda que haja um amplo reconhecimento desta necessidade de cooperação intermunicipal por parte da comunidade científica, observa-se a ausência de estudos sobre os obstáculos que impedem a integração das políticas habitacionais em espaços metropolitanos e as alternativas possíveis à sua superação<sup>2</sup>. Neste contexto, ao pesquisar uma área até então pouco explorada pela academia, esta tese procura contribuir com subsídios que estimulem debates a cerca desta questão.

Complementarmente, a estrutura analítica de investigação, proposta no quarto capítulo, configura uma contribuição adicional. Partindo de um esforço de

---

<sup>2</sup> A partir de um estudo bibliométrico envolvendo o Banco de Teses e Dissertações da CAPES, os trabalhos aceitos para comunicação oral nos Encontros Nacionais da ANPUR e os artigos publicados no *Cadernos Metrópole* e *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Nascimento Neto e Moreira (2014, p. 25) observam que “a grande maioria dos pesquisadores – e, conseqüentemente, das pesquisas desenvolvidas – apresentam seu escopo centrado em temáticas exaustivamente debatidas, permanecendo em nichos pouco combatíveis, onde a discussão de novos dados à luz de antigas teorias não agrega contribuições relevantes ao conhecimento científico. Em outras palavras, [...] não se incorporam elementos inovadores que possam contribuir na práxis da gestão pública”.

sintetização do arcabouço teórico, propõem-se cinco constructos chave, que norteiam a investigação empírica. Com efeito, procura-se neste trabalho verificar a relevância das variáveis advindas da discussão teórica (discurso) em relação aos desafios impostos à integração das políticas de habitação no estudo de caso (prática), consolidando uma estrutura analítica de investigação que poderá ser utilizada como “lente” em novas pesquisas sobre o tema.

### **1.3 Pressupostos Ontológicos**

Neste item procura-se explicitar o posicionamento adotado frente ao fenômeno pesquisado, expresso pelos pressupostos ontológicos e epistemológicos<sup>3</sup>. Não se pretende aqui desenvolver uma extensa discussão sobre o tema, mas apenas pontuar o posicionamento adotado, permitindo a compreensão dos princípios fundamentais que guiaram a investigação. Corroborando o exposto, Procopiuk (2011) afirma que a explicitação destes pressupostos contribui para se trazer clareza quanto a que conhecimentos e tipos de explicação serão buscados, em consonância às características do objeto e às preferências do pesquisador.

A ontologia se relaciona à essência da pesquisa, englobando a maneira como o pesquisador interpreta o mundo, o comportamento humano, as relações sociais e as formas de assimilação de conhecimento. Estas questões precedem a definição das opções epistemológicas e metodológicas (MORGAN, SMIRCICH, 1980; MARSH; FURLONG, 2002). Nesse contexto, ainda que com denominações diferentes, são identificados pela bibliografia dois posicionamentos ontológicos fundamentais.

O primeiro é denominado realista ou fundamentalista, e parte do entendimento que os fatos sociais têm realidade objetiva, podendo ser convertido em variáveis mensuráveis e enquadrado em relações causais. O segundo, denominado de nominalista ou antifundamentalista, parte do entendimento da construção social da realidade, resultante da interação de atores em determinado contexto, no qual as variáveis são complexas, interrelacionadas e de difícil mensuração (MARSH, FURLONG, 2002; VIDAL, 2006; MAFFEZZOLLI, BOEHS, 2008).

---

<sup>3</sup> Como bem sintetizado por Hay (2008, p. 84), “ontology relates to the nature of the social and political world, epistemology to what we can know about it, and methodology to how we might go about acquiring that knowledge”.

A epistemologia se relaciona ao tipo de conhecimento utilizado para se acessar a realidade social, possuindo vínculo indissociável com o pressuposto ontológico adotado. Ainda que haja diversas variações e propostas de categorização, os dois enfoques antagônicos que polarizam as abordagens são o positivista e o interpretativista, ou não-positivista.

O primeiro relaciona-se a uma postura de predição, na qual se procuram padrões e regularidades e o resultado desejado é a generalização de leis. Para sua operacionalização as principais opções metodológicas envolvem métodos quantitativos e, por conseguinte, estatísticos. Já na abordagem interpretativista, o que se procura é a compreensão da idiosincrasia do fenômeno, contextualizada em seu meio social, político e cultural. Nesta lógica, ao apoiar-se em uma base ontológica nominalista, se defende que a realidade é um fato socialmente percebido, que demanda métodos qualitativos de pesquisa e está profundamente vinculado à interpretação do pesquisador (MARSH, FURLONG, 2002; VIDAL, 2006; MAFFEZZOLLI, BOEHS, 2008).

Considerando que esta tese busca investigar os limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, a adoção do paradigma nominalista se mostrou mais adequado frente à natureza imbricada no fenômeno investigado, que se caracteriza por elevada complexidade e interdependência urbano-ambiental e permanente conflito entre diferentes atores e escalas.

Em consonância a este posicionamento, trabalhar-se-á com uma abordagem interpretativista, com vistas a compreender em profundidade o fenômeno, a partir das diferentes perspectivas e fontes de dados. Dentro deste delineamento, adotou-se como técnica de pesquisa o estudo de caso, apresentado em detalhes no capítulo seguinte. Conforme corroborado pela discussão de Stake (2005), o desenvolvimento de um estudo de caso, alinhando a uma estrutura ontológica não fundamentalista e uma concepção epistemológica interpretativista fornece ao estudo maior coerência interna para a consecução dos objetivos propostos, bem como para a discussão da hipótese estabelecida.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Com o objetivo de avaliar os fatores envolvidos na integração das políticas habitacionais entre municípios metropolitanos e em consonância à orientação não-positivista da tese, a abordagem qualitativa interpretativista mostrou-se mais adequada, tendo em vista que se deseja compreender o fenômeno pesquisado dentro de seu contexto. Desta forma, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de caso qualitativo, visando investigar de forma profunda uma unidade de análise específica, compreendendo sua idiossincrasia e sua complexidade (GODOI, 2006). Partindo da classificação proposta por Stake (2005), tem-se neste trabalho um estudo de caso instrumental, cuja investigação, ainda que profundamente relacionada ao contexto específico em que se insere, também possui o objetivo de contribuir com um entendimento mais amplo – no caso desta tese: os desafios impostos à articulação entre os municípios na consecução da política habitacional.

Definiu-se como unidade de estudo a Região Metropolitana de Curitiba (PR), caso representativo da questão no contexto brasileiro. Esta decisão encontra fundamentos em Stake (2005) e Yin (2005), para quem a seleção do caso estudado não deve se balizar por amostras estatísticas, tendo em vista que o que se busca é uma generalização analítica, e não estatística.

Assim, a escolha do estudo de caso se deu de forma não probabilística e intencional, considerando primordialmente três aspectos. O primeiro se refere ao enquadramento da RM de Curitiba, que é tipificante no fenômeno metropolitano brasileiro. Conforme identificado por diversas fontes (FIRKOWSKI, 2013; BALBIM et al, 2011; IPEA, 2013a; IBGE, 2008), apesar da profusão de regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil, grande parte delas não guarda aderência ao fato metropolitano. Nesse contexto, a RM de Curitiba integra o conjunto das doze RMs<sup>4</sup> na qual as referidas fontes reconhecem a efetiva presença do fato metropolitano.

Concomitantemente, a RM de Curitiba integra o conjunto das nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970, na qual a dinâmica atual de ocupação e os arranjos de gestão expressam o palimpsesto de contradições e progressos que caracterizam a “urbanização do capitalismo periférico” (MARICATO, 2011), onde a

---

<sup>4</sup> Esta questão será retomada em maior profundidade no terceiro capítulo.

permanência de precariedades urbanas da metrópole moderna convive com a dinamicidade social e econômica de espaços da metrópole corporativa<sup>5</sup>.

Por fim, a trajetória do órgão de consecução da política habitacional no município polo (COHAB-CT, em Curitiba) configura outro aspecto relevante para a seleção do estudo de caso. Ainda que a criação de todas as Regiões Metropolitanas na década de 1970 tenha sido acompanhada da criação de companhias estaduais encarregadas da política habitacional (as “COHAB’s”), a COHAB-CT se destacou nas décadas de 1970 e 1980 pela relação concertada com o órgão metropolitano (COMEC) mantendo, mesmo após a municipalização de sua atuação pós-88, alguns serviços específicos em parceria com municípios vizinhos e uma fila de inscritos para os municípios metropolitanos<sup>6</sup>.

Diante das questões elencadas, o caso selecionado se mostra representativo das características gerais que marcam o fenômeno metropolitano no país, sendo adequado para os objetivos a que se propõe esta tese, permitindo a investigação dos desafios à integração de políticas de habitação em espaços metropolitanos.

Dentro do caso da RM de Curitiba, optou-se ainda por restringir o recorte de estudo apenas aos municípios com um nível representativo de integração à dinâmica metropolitana. Esta decisão metodológica parte de dois entendimentos. O primeiro relaciona-se a dissociação existente entre as regiões institucionalizadas e os espaços efetivamente metropolitanos, questão que será retomada no capítulo 3.

O segundo diz respeito à espacialização das demandas urbanas, que se distribuem de forma distinta no território. A questão habitacional, apesar de permear a realidade de todos os municípios metropolitanos, não os impacta de forma semelhante. Conforme destacam Rolnik e Somekh (2004, p. 122), “nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano”. Neste contexto, a coordenação de políticas habitacionais em regiões metropolitanas se impõe como imperativo em virtude da profunda interdependência socioeconômica e ambiental, possuindo particular relevância nos municípios onde a dinâmica metropolitana se apresenta de forma mais intensa.

Deste modo, adotou-se como amostra de pesquisa os quatorze municípios que integram o NUC (Núcleo Urbano Central), recorte espacial estabelecido pela

---

<sup>5</sup> Esta questão será retomada no quarto capítulo.

<sup>6</sup> Esta questão será retomada no quinto capítulo.

COMEC (2006) que efetivamente representa a aglomeração urbana metropolitana, concentrando 97,73% da população urbana da Região Metropolitana.

Segundo dados do IBGE (2010), os municípios que compõe o NUC totalizam 2,99 milhões de habitantes, com grau de urbanização médio de 95% nos municípios. Com vistas a facilitar a menção ao objeto de pesquisa e diferenciá-lo da Região Metropolitana propriamente dita, adotar-se-á a expressão Área Metropolitana (AM)<sup>7</sup> de Curitiba para se referir a amostra de pesquisa deste trabalho.

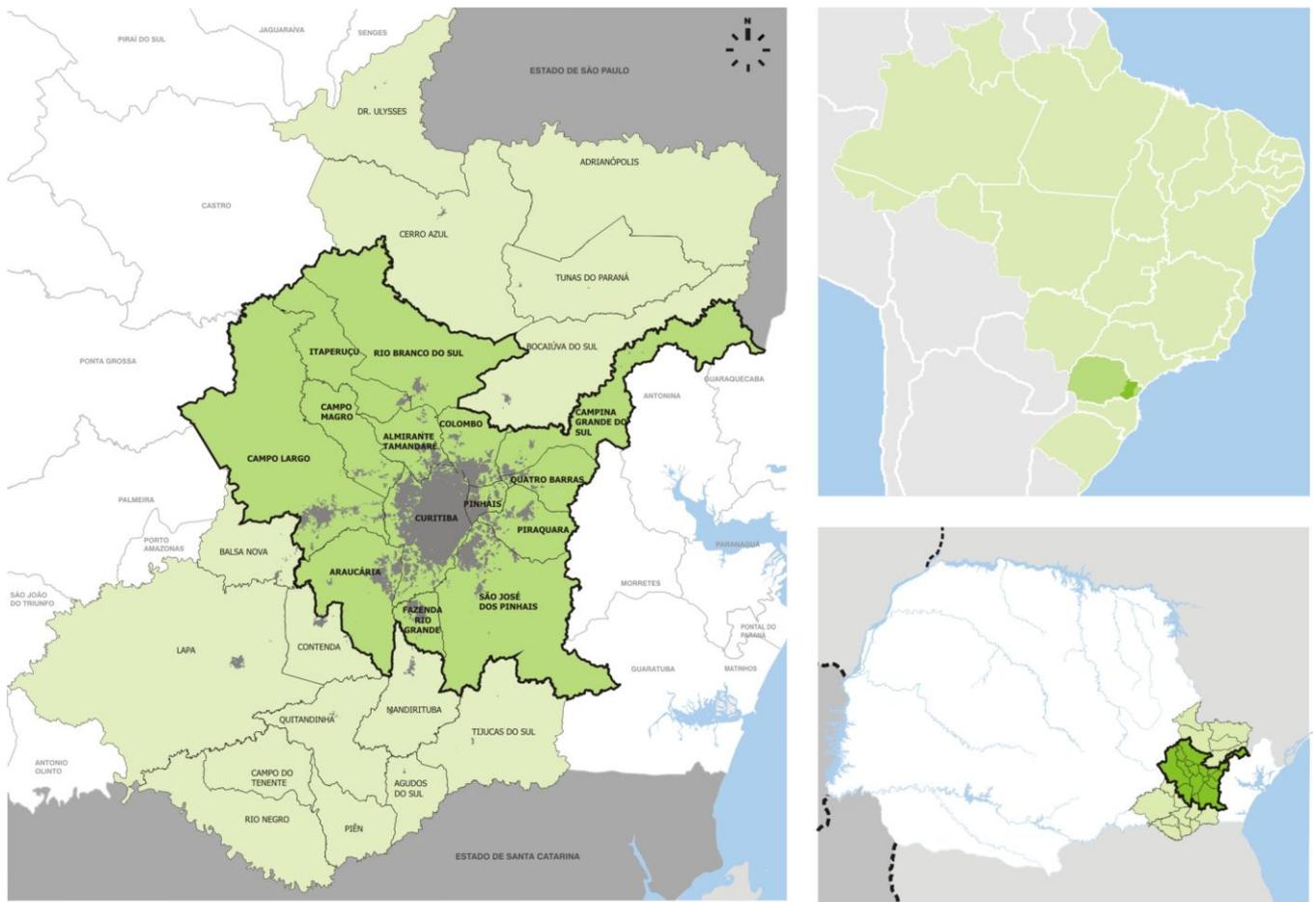


Figura 1 – Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba  
Fonte: autor.

De forma a permitir que os fenômenos estudados se insiram em um modelo consistente de análise, são apresentados a seguir os procedimentos metodológicos

<sup>7</sup> O termo área metropolitana encontra apoio nos conceitos apresentados por Ribeiro (2009). Para o autor, a área metropolitana corresponde à mancha urbana de ocupação contínua polarizada por uma metrópole, englobando municípios com alto grau de integração onde se encontram os maiores fluxos e densidades de população e atividades. Em outras palavras, a área metropolitana pode ser entendida como a porção do território onde efetivamente encontra-se o fenômeno da metropolização.

adotados, organizados a partir das fases da pesquisa, métodos de coleta e análise de dados e protocolo de pesquisa.

## **2.1 Fases da pesquisa**

Esta pesquisa se estrutura a partir de três fases complementares, a saber: exploratória, descritiva e analítica. Para cada uma delas foram delineados, seguindo as orientações de Gil (2002), os aspectos referentes ao planejamento da pesquisa, considerando o ambiente de coleta dos dados e articulando os processos empregados na investigação à procedimentos intelectuais e técnicos embasados por reflexões conceituais sólidas.

A primeira fase, de caráter exploratório, proporciona o aprofundamento teórico sobre as temáticas da gestão metropolitana, integração de políticas públicas em espaços metropolitanos e política habitacional, da qual resulta o Referencial Teórico apresentado no Capítulo 3 desta tese. Para sua elaboração utilizou-se como técnicas a pesquisa bibliográfica e documental, norteadas pelas questões definidas no Protocolo de Pesquisa da Fase 1 (Tabela 5 – p. 40). Complementarmente, a fase exploratória também apresenta como resultado a proposição de uma estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional, construída a partir das reflexões provenientes do referencial teórico.

A partir desta, as duas fases subsequentes se estruturam no estudo de caso na Área Metropolitana de Curitiba (PR), com vistas a investigar os constrangimentos e obstáculos à integração intermunicipal no campo da política habitacional.

Destarte, a segunda fase se relaciona a etapa de contextualização do estudo de caso, tendo por objetivo fundamental a caracterização geral da área metropolitana estudada, com vistas à compreensão da dinâmica na qual a mesma está inserida. Segundo Gil (2002), esta fase procura descrever as características de determinado fenômeno, estabelecendo ainda relações entre as variáveis identificadas. Para a coleta de dados, adotou-se como técnicas a pesquisa bibliográfica e documental e a realização de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados desta fase, contemplados no Capítulo 5, são norteados pelas questões definidas no Protocolo de Pesquisa da Fase 2 (Tabela 6 – p. 42).

Por fim, a Fase 3 busca discutir a hipótese estabelecida nesta tese, avaliando os obstáculos à integração intermunicipal no campo habitacional a partir dos

constructos e estrutura analítica propostos. Conforme expõe Carlile e Christensen (2005), os resultados do estudo empírico podem corroborar os constructos propostos ou levar à identificação de novas questões, conduzindo à revisão das categorias adotadas ou à articulação de novos (ou diferentes) aportes teóricos.

A Figura 2 apresenta o diagrama metodológico da pesquisa, alinhado aos objetivos da pesquisa. O diagrama se organiza por meio das fases acima descritas, na qual são relacionados os objetivos gerais, as técnicas de pesquisa empregadas e os resultados esperados.

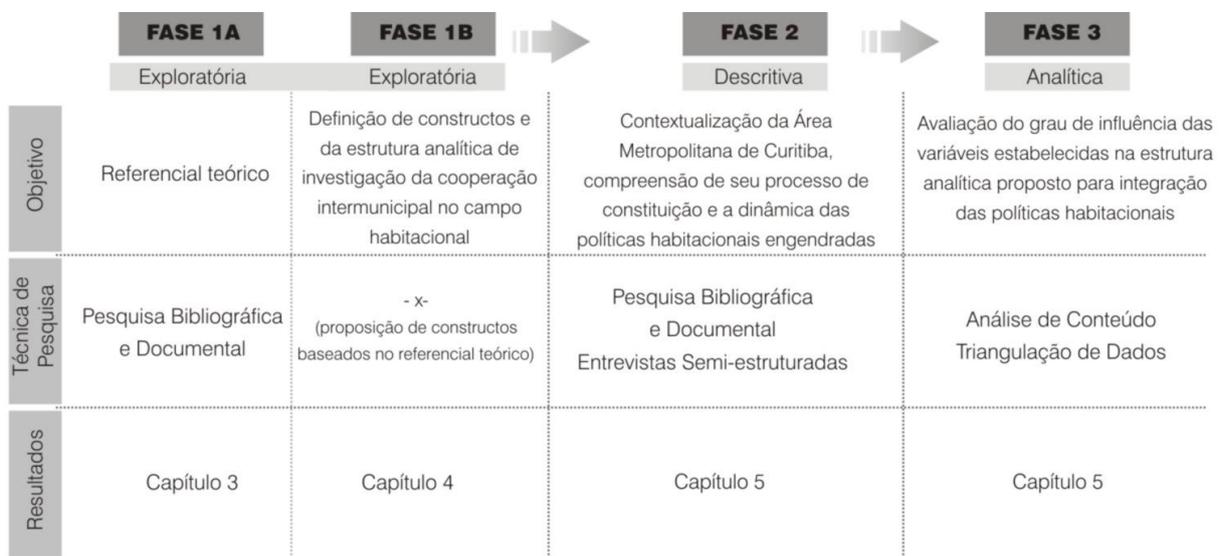


Figura 2 – Esquema Metodológico da Pesquisa

## 2.2 Métodos de coleta e análise de dados

Conforme ressalta Stake (2005), para que seja possível compreender um caso em profundidade, deve-se coletar dados sobre os diversos aspectos que o conformam: sua dinâmica de funcionamento; a organização dos agentes e as relações de poder e coerção existentes; o contexto e condições físicas, históricas, sociais, políticas e legais. Também é importante selecionar os informantes adequados, a partir dos quais o caso pode ser conhecido. Yin (2005) corrobora o exposto, afirmando que o estudo de caso deve envolver diferentes métodos de coleta de dados, de forma a captar informações de diferentes fontes.

Destarte, adotou-se como técnicas de coletas de dados a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. A seguir são descritos os principais aspectos e procedimentos adotados para cada técnica.

A realização de entrevistas configura uma das mais importantes fontes de informação de um estudo de caso (YIN, 2005), permitindo a identificação dos significados atribuídos pelos respondentes às questões e situações relacionadas ao tema de interesse (GODOI, 2006). Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela existência de um roteiro que estabelece os principais pontos a serem abordados, sem impedir que o respondente forneça informações adicionais àquelas previamente procuradas.

As questões norteadoras (apêndice A) foram organizadas segundo os constructos apresentados no quarto capítulo. Desta forma, cada constructo relacionou-se a duas perguntas, de forma a captar a percepção dos respondentes em relação a cada um deles (Tabela 1). Complementarmente, foram incluídas duas perguntas: uma de início da entrevista, onde o entrevistado situa o papel da entidade/órgão a que é vinculado em relação ao tema da pesquisa; e uma de fechamento, onde o respondente é estimulado a emitir sua percepção geral, a partir da qual se buscará investigar, ao menos de forma superficial, seu posicionamento amplo em relação à política habitacional.

Constructo	Número da questão norteadora
Pergunta de abertura (panorama atual)	1
Reconhecimento do Problema	2 e 3
Arquitetura Institucional e estrutura jurídica	8 e 9
Incentivos Seletivos	7 e 10
Identidade Regional entre os municípios	5 e 6
Jogo de interesses políticos	4 e 11
Pergunta de Fechamento (perspectiva futura)	12

Tabela 1 – Relação entre constructos da pesquisa e questões norteadoras da entrevista

Para a seleção dos entrevistados trabalhou-se com o conceito de amostragem teórica, conceito desenvolvido por Glaser e Strauss (1967 *apud* CHARMAZ, 2009), muito utilizado em estudos de caso qualitativos. Na amostragem teórica, os respondentes são selecionados conforme critérios específicos e pelo seu nível de significância para o caso estudado, de forma a auxiliar o pesquisador a testar suas proposições teóricas.

Buscou-se captar a percepção a cerca dos obstáculos à cooperação intermunicipal no campo habitacional segundo o ponto de vista dos gestores públicos relacionados tanto com o planejamento quanto com a consecução da referida política (em nível municipal, estadual e metropolitano)<sup>8</sup>. Complementarmente, buscou-se entrevistar outros atores relevantes, incluindo consultores técnicos, o agente financeiro e o órgão público de fiscalização e controle social da atuação do Estado na área habitacional.

Em relação aos municípios, foram selecionados para a realização das entrevistas aqueles com grau alto ou muito alto de integração à dinâmica metropolitana, conforme classificação desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO, 2009). De forma complementar, optou-se também pela realização da entrevista com um município com grau médio de integração (Campo Largo), de forma a obter um ponto de vista de uma realidade diversa dos demais. Para a escolha dos entrevistados, o pesquisador desenvolveu levantamento prévio nos órgãos, considerando prioritariamente três critérios: posição de direção ou gerência no órgão que atua (preferencialmente não em cargo de comissão), trajetória profissional na área e participação direta na elaboração do plano ou na consecução da política habitacional.

Com base nos critérios expostos foi proposta a realização de 19 entrevistas (Tabela 2, na próxima página). Julgou-se o número de entrevistas e os respondentes selecionados satisfatórios. A partir das diferentes perspectivas obtidas, coletou-se material consistente para investigar a temática de interesse dessa pesquisa.

---

<sup>8</sup> Com exceção de Curitiba, os demais municípios do recorte de estudo concentram as funções de planejamento e execução da política habitacional em um único órgão.

Nível		Entrevistado
Federal		[entrevistado 1] Ministério das Cidades
Estadual		[entrevistado 2] Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)
		[entrevistado 3] Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU)
		[entrevistado 4] Paraná Cidade
		[entrevistado 5] Secretaria Estadual de Planej. e Coordenação Geral (SEPL)
Metropolitano <sup>1</sup>		[entrevistado 6] Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC)
		[entrevistado 7] Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC)
Municipal	Almirante Tamandaré	[entrevistado 8] Departamento de Habitação
	Campo Largo	[entrevistado 9] Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
	Colombo	[entrevistado 10] Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
	Curitiba	[entrevistado 11] Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
		[entrevistado 12] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC)
	Fazenda Rio Grande	[entrevistado 13] Secretaria de Ação Social, Trabalho e Habitação
	Pinhais	[entrevistado 14] Departamento de Planejamento Urbano
	Piraquara	[entrevistado 15] Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo
São José dos Pinhais	[entrevistado 16] Secretaria Municipal de Habitação	
Demais atores sociais relevantes		[entrevistado 17] Caixa Econômica Federal – Gerência Regional de Construção Civil
		[entrevistado 18] Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo (MP-PR) <sup>3</sup>
		[entrevistado 19] Ecotécnica – Tecnologia e Consultoria Ltda <sup>2</sup>

Tabela 2 – Relação de respondentes – entrevista semiestruturada

Notas: <sup>1</sup> para a COMEC foram realizadas duas entrevistas, tendo em vista a complementaridade de funções e a indicação do segundo entrevistado pelo primeiro, devido a sua experiência e conhecimento / <sup>2</sup> A empresa foi selecionada tendo em vista que a mesma prestou consultoria técnica para a elaboração do PLHIS de cinco municípios da AMC (36% do total). / <sup>3</sup> A entrevista foi realizada com um profissional integrante do CAOP-HU. Conforme explicitado pelo mesmo, a entrevista é a expressão de sua opinião particular. Para um posicionamento oficial do Ministério Público, seria necessário solicitar um parecer ao procurador geral do Estado. Tendo em vista a maior proximidade dos técnicos da CAOP-HU em relação ao tema, optou-se por trabalhar com estes dados, mesmo que não possa ser considerada a posição oficial do órgão.

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. Utilizou-se como técnica de tratamento a Análise de Conteúdo. Desenvolvida por Bardin (1994), ela envolve um conjunto de técnicas de análise das comunicações que, a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, procura gerar informações analíticas que permitam realizar inferências de conhecimento.

Partindo das recomendações de Bardin (1994), as etapas seguidas para o tratamento das entrevistas envolveram a leitura flutuante das transcrições, a

codificação do conteúdo segundo os constructos apresentados no Capítulo 4 e, por fim, a interpretação dos resultados obtidos. Utilizou-se o software Atlas.ti 6.0<sup>®9</sup> como ferramenta de auxílio para manipulação dos dados. De forma complementar, foi criado um sistema de fichamento individual de natureza qualitativa (Apêndice C-1), no qual se estabeleceu uma gradação analítica, de forma a auxiliar na sistematização das entrevistas<sup>10</sup>.

A pesquisa documental, segunda técnica de pesquisa adotada, procura identificar e analisar os documentos norteadores da política habitacional que possuem influência sobre o recorte territorial de estudo. Assim, partiu-se inicialmente dos planos elaborados nos diferentes níveis governamentais relacionados ao caso estudado (Tabela 3). A partir destes planos acredita-se que seja possível obter uma saturação de dados, adquirindo informações suficientes para uma análise consistente (GODOI, 2006).

Nível	Instrumento de planejamento	Abrangência temática	Órgão responsável	Quant.
<b>Municipal</b>	Plano Diretor Municipal	Intersetorial - desenvolvimento do município	Pref. Municipal	13*
	Plano Local de Habitação de Interesse Social	Setorial – Habitação	Pref. Municipal	07*
<b>Metropolitano</b>	Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Curitiba	Intersetorial - ordenamento territorial e arranjo institucional	COMEC	01
<b>Estadual</b>	Plano de Habitação Social	Setorial – Habitação	COHAPAR	01
<b>Nacional</b>	Plano Nacional de Habitação	Setorial – Habitação	Ministério das Cidades	01
	Política Nacional de Habitação	Setorial – Habitação	Ministério das Cidades	01
Total de Planos Analisados				24

Tabela 3 – Planos analisados segundo nível governamental

Nota: \* Para discriminação dos municípios segundo plano e ano de elaboração, consultar Tabela 14 na página 155.

Cabe ressaltar que, conforme alerta Yin (2005), a utilidade destes documentos não se baseia em sua ausência de vieses, devendo-se interpretá-los

<sup>9</sup> Software específico para tratamento e análise de dados qualitativos, que permite a codificação das transcrições, agrupamento de entrevistas, integração de unidades hermenêuticas, construção de redes semânticas e plotagem de resultados gráficos.

<sup>10</sup> Esta gradação tem natureza qualitativa e foi arbitrada pelo autor com base no referencial teórico. É importante destacar que não se busca com ela simplificar os resultados a uma simples categoria, mas

critérios. Entretanto, como os documentos básicos pesquisados envolvem instrumentos de planejamento oficiais (e que, portanto, balizam a utilização dos recursos públicos), eles permitem a compreensão das diretrizes gerais das políticas habitacionais engendradas por cada nível governamental, ao menos em seu aspecto formal.

A análise documental implica no estudo de dados brutos (neste caso, os planos) segundo determinados códigos e critérios, com a finalidade de atribuir a eles um significado relevante em relação ao problema da pesquisa. Neste contexto, de forma a estruturar a análise dos documentos, a Tabela 4 apresenta os critérios para avaliação, organizados segundo os constructos definidos nesta tese.

Estes constructos se originam da discussão teórica efetuada no terceiro capítulo e serão explicitados no quarto capítulo. Para operacionalização da avaliação foi criado um sistema de fichamento individual de natureza qualitativa (Apêndice C-2), no qual se estabeleceu uma gradação analítica, de forma a permitir a agregação e sistematização dos dados produzidos<sup>10</sup>.

<b>Identidade Regional</b>	Identificação de arranjos intermunicipais (potenciais ou já estabelecidos) para integração das políticas habitacionais. Integração de políticas habitacionais com outros municípios metropolitanos.
<b>Incentivos Seletivos</b>	Identificação de fontes de recursos ou benefícios econômicos decorrentes da cooperação intermunicipal e compatibilização das políticas habitacionais.
<b>Estrutura institucional</b>	Identificação das limitações (ou oportunidades) da estrutura institucional existente para consecução da política habitacional, relacionando seu potencial para integração e cooperação intermunicipal.
<b>Fatores políticos</b>	Identificação das condições políticas locais e dos demais municípios metropolitanos, bem como seu potencial enquanto dificultador (ou facilitador) da implementação de políticas habitacionais integradas.
<b>Percepção do Problema</b>	Reconhecimento da questão habitacional como uma problemática relevante no município, que demanda ações do poder público e integração com os demais municípios metropolitanos.

Tabela 4 – Critérios para Avaliação dos Planos analisados

A partir da triangulação dos dados obtidos pelas duas técnicas de coleta de dados apresentadas busca-se discutir os obstáculos à integração das políticas municipais de habitação, à luz dos constructos desenvolvidos. Esta triangulação é defendida por diversos autores como fundamental no desenvolvimento de estudos

---

sim criar um instrumento adicional de manuseio dos dados produzidos, permitindo análises sínteses de contexto global.

de caso, garantindo que múltiplas fontes de evidência forneçam consistência aos resultados obtidos (YIN, 2005; STAKE, 2005; GODOI, 2006).

Neste trabalho, parte-se do conceito de triangulação de dados defendido por Stake (2005). Para o autor, observações e interpretações não são plenamente reproduzíveis, de forma que a triangulação pode não somente ratificar informações de múltiplas fontes, como também explicitar diferentes pontos de vista sobre a mesma questão. Assim, caso haja divergência entre os dados coletados em cada fonte, isto não reduz a validade da pesquisa, mas evidencia contradições inerentes ao fenômeno pesquisado que precisam ser investigadas. Neste contexto, não irá se buscar a simples identificação de relações de causa e efeito, mas o significado que cada participante confere aos constructos estabelecidos. Da mesma forma, a triangulação de dados será utilizada para enriquecer a pesquisa e revelar diferentes perspectivas sobre o problema.

### **2.3 Protocolo da Pesquisa**

O Protocolo de Pesquisa abrange os procedimentos e as regras gerais a serem seguidas no uso do instrumento de pesquisa, é o recurso mais expressivo no aumento da credibilidade de uma pesquisa de estudo de caso, guiando o investigador durante todo processo, sendo essencial na elaboração de projetos de múltiplos estudos de caso. As categorias de análise constituem um campo fundamental, determinando o que será pesquisado, bem como a inter-relação entre os autores chaves que a fundamentam, as questões envolvidas e as unidades de mensuração dos dados obtidos (YIN, 2005).

O Protocolo de Pesquisa desta tese é apresentado nas Tabelas 5, 6 e 7, organizadas segundo as fases de elaboração proposta na metodologia.

Tabela 5 – Protocolo de Pesquisa – Fase 1

CATEGORIA ANALÍTICA	SUB-CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	QUESTÕES	UNIDADE DE MEDIDA
1. GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL	1.1.Gestão metropolitana no Brasil	Abrucio, Sano e Sydow (2010); Alves (2007); Azevedo e Mares Guia (2010); Balbim et al (2011); Brandão e Alves (2007); Denaldi, Klink e Souza, (2010); Firkowski (2013); Garson (2009); Garson, Ribeiro, Ribeiro (2010); Gouvêa (2005); Klink (2009, 2010a, 2010b, 2013); Faria (2008); Machado (2009, 2010); Maricato (2011); Ribeiro (2004a, 2004b, 2009, 2010); Ribeiro e Santos Jr. (2010); Rolnik (2009); Rolnik e Klink (2011); Souza (2004a, 2004b, 2006a, 2006b, 2008)	De que forma se estruturaram os espaços metropolitanos no Brasil e em que contexto se insere as regiões metropolitanas?	Características
			Como a gestão metropolitana vem se estruturando ao longo do tempo? É possível organizar esta trajetória histórica em fases?	Tipologia e resultados
			Qual o cenário político e socioeconômico de cada fase? Em que medida estes contextos influenciam as formas e modelos de gestão metropolitana?	Características
			Quais são os principais avanços e desafios enfrentados ao longo do tempo na gestão dos espaços metropolitanos?	Resultados
			Quais foram (e são) as alternativas adotadas para a gestão dos espaços metropolitanos e quais seus resultados?	Forma e Resultados
	1.2 Perspectivas contemporâneas da gestão dos espaços metropolitanos		Qual o panorama atual da institucionalização e gestão metropolitanas no Brasil?	Características
			De que forma as Regiões Metropolitanas, institucionalizadas, se inserem no atual cenário político, econômico e federativo?	Forma e Resultados
			Quais são as estratégias de gestão do território metropolitano que têm sido adotadas atualmente?	Resultados
			Quais são as arquiteturas institucionais existentes? Quais seus limites e oportunidades para a gestão metropolitana?	Características
			De que forma os arranjos de cooperação voluntária se inserem neste contexto? Quais seus limites e potencialidades frente à gestão dos espaços metropolitanos?	Forma e Resultados
	1.3 Desafios à integração de políticas públicas em espaços metropolitanos		Quais são os principais desafios à gestão metropolitana no Brasil?	Resultados
			Quais os obstáculos à consolidação dos arranjos institucionais criados nos espaços metropolitanos?	Resultados

[continua]

CATEGORIA ANALÍTICA	SUB-CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	QUESTÕES	UNIDADE DE MEDIDA
2. POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	2.1. Política de Habitação no Brasil	Andrade (2011); Arretche et al (2012); Baltrusis e Ottaviano (2009); Bastos (2010); Bonduki (2004, 2008, 2009; 2013); Cardoso e Aragão (2013); Cardoso, Aragão e Araújo (2011); Cymbalista e Moreira(2006); Denaldi, Klink e Souza (2010); Freitas e Pequeno (2011); Garson, Ribeiro e Ribeiro (2010); Maricato (2000a, 2000b, 2011, 2013); MCIDADES (2004, 2009, 2011); Ribeiro (2010); Ribeiro e Santos Jr. (2010); Rolnik (2006, 2009, 2011); Rolnik e Klink (2011); Rolnik e Somekh (2004); Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008); Royer (2013); Shimbo (2010)	Qual o panorama atual das demandas habitacionais no Brasil?	Características
			De que forma o Estado atuou ao longo do tempo para o enfrentamento desta questão?	Forma e resultados
			Quais são as políticas e programas que estruturam a atuação do Estado na atualidade?	Resultados
	2.2 A Política Nacional de Habitação		Qual foi contexto de criação da PNH?	Características
			De que forma se estrutura a PNH e quais suas principais diretrizes?	Forma e Resultados
			Há contribuições específicas para os espaços metropolitanos?	Resultados
			Quais os principais instrumentos de consecução da PNH?	Características
	2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida		Qual foi contexto de criação e de que forma se estrutura o PMCMV?	Forma e Características
			Até o momento, qual foram os resultados do programa?	Resultados
			Quais foram as estratégias adotadas para a implantação do programa nos espaços metropolitanos?	Resultados
			Quais os principais instrumentos de consecução da PNH?	Resultados
			Quais foram os resultados obtidos e quais os desafios à consecução da política habitacional no Brasil?	Resultados
	2.4 Desafios à superação do Déficit Habitacional Brasileiro		Existe aderência entre a PNH e o PMCMV?	Forma e Resultados
			Quais foram os resultados e quais os obstáculos às políticas habitacionais nos espaços metropolitanos?	Resultados

Tabela 6 – Protocolo de Pesquisa – Fase 2

CATEGORIA ANALÍTICA	SUB-CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	QUESTÕES	UNIDADE DE MEDIDA
1. ÁREA METROPOLITANA DE CURITIBA	1.1. Contextualização Geral	Albuquerque (2007), Bertol (2013), Bertol e Hoshino (2014), Comec (2006), Hardt, Hardt e Rezende (2007), IBGE (2010), IPARDES (2010), IPPUC (2014), Kornin e Carmo (2013), Leitão (2010), Moura e Kornin (2009), Moura e Firkowski (2014), Paraná (2012), Pilotto (2010), Polucha (2010), Schussel (2006) e Silva (2012b).  Jornais locais.  Entrevistas Semi-estruturadas	De que forma ocorreu a Instituição da RM de Curitiba?	Forma e Resultados
			De que forma é estruturado o órgão de planejamento metropolitano? Qual seu escopo de atuação?	Existência e Resultados
			Qual a dinâmica sócio-espacial em que está inserida a Região Metropolitana de Curitiba?	Forma e Resultados
	1.2. Contextualização das políticas habitacionais empreendidas na AM de Curitiba		Qual o panorama habitacional na AM de Curitiba?	Forma e Resultados
			Quais os planos, projetos, programas e arranjos institucionais voltados à gestão da política habitacional na AM de Curitiba?	Existência e Resultados
			Existem instrumentos ou arranjos voltados à integração de políticas públicas ou cooperação intermunicipal nesta área?	Existência e tipologia
			Quais os principais conflitos enfrentados na consecução de políticas habitacionais de corte metropolitano?	Existência e Resultados
			Podem ser identificados incentivos seletivos para a cooperação intermunicipal na política habitacional?	Existência e Resultados
			Existem fundos comuns nesta área? Em caso positivo, qual a participação de cada município participante?	Existência e Resultados

Tabela 7 – Protocolo de Pesquisa – Fase 3

CATEGORIA ANALÍTICA	SUB-CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	QUESTÕES	UNIDADE DE MEDIDA
1. ÁREA METROPOLITANA DE CURITIBA	1.4. Identidade Regional	Dados analisados - Fase 2 Análise dos Instrumentos de Planejamento  Entrevistas Semiestruturadas	É possível identificar a presença de uma identidade regional nos gestores públicos entrevistados?	Resultados
			De que forma se relacionam os resultados obtidos nas entrevistas com aqueles advindos do referencial bibliográfico e documental?	Forma e Resultados
			Como os instrumentos de planejamento analisados abordam a relação entre os municípios metropolitanos? Há análises sobre sua interação?	Existência e Resultados
			Existe correlação entre os arranjos de gestão/governança metropolitana, a existência de planejamento integrado e o fortalecimento ou enfraquecimento da Identidade Regional?	Existência e Resultados
	1.5. Incentivos seletivos	Dados analisados - Fase 2 Análise dos Instrumentos de Planejamento  Entrevistas Semiestruturadas	Qual a relevância dos incentivos seletivos segundo a percepção dos respondentes?	Resultados
			Existe relação entre a percepção dos respondentes e as ações empreendidas (ou não) para a integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas estudadas?	Forma e Resultados
			Os instrumentos de planejamento identificam incentivos seletivos ou estabelecem intenções/propostas de criação de fundos conjuntos?	Existência e Resultados
			Existe correlação entre o processo de constituição da RM, a elaboração de planos integrados e o grau de relevância tributado aos incentivos seletivos pelos respondentes?	Existência e Resultados
	1.6. Influência da Estrutura Institucional	Dados analisados - Fase 2 Análise dos Instrumentos de Planejamento  Entrevistas Semiestruturadas	Qual a importância da arquitetura institucional no (des)estímulo à cooperação intermunicipal segundo os respondentes?	Resultados
			Os instrumentos de planejamento analisados identificam os arranjos institucionais, suas limitações e potencialidades?	Resultados
			De que forma se relacionam os resultados obtidos nas entrevistas com aqueles advindos do referencial bibliográfico e documental?	Forma e Resultados
			Existe correlação entre os arranjos metropolitanos e a percepção das potencialidades (ou fragilidades) da estrutura institucional em fomentar a cooperação intermunicipal?	Existência e Resultados

[continua]

CATEGORIA ANALÍTICA	SUB-CATEGORIAS	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	QUESTÕES	UNIDADE DE MEDIDA
1. ÁREA METROPOLITANA DE CURITIBA	1.7 Percepção do problema	Dados analisados - Fase 2 Análise dos Instrumentos de Planejamento  Entrevistas Semiestruturadas	Qual o grau de importância dado pelos entrevistados à questão habitacional no respectivo município? E a relevância da integração intermunicipal para consecução da referida política?	Resultados
			É possível identificar uma relação entre a percepção de gravidade da problemática habitacional e uma maior disposição do gestor público em ingressar em arranjos intermunicipais?	Resultados
			De que forma os instrumentos de planejamento analisados abordam o problema habitacional? Há análises que extrapolam a caracterização meramente municipal?	Forma e Resultados
			Existe correlação entre a percepção dos gestores públicos, a forma como os instrumentos de planejamento tratam a questão e o panorama habitacional atual?	Existência e Resultados
	1.8. Influência dos fatores políticos	Dados analisados - Fase 2 Análise dos Instrumentos de Planejamento  Entrevistas Semiestruturadas	De que forma os entrevistados avaliam o grau de influência dos fatores políticos para o desenvolvimento de políticas habitacionais integradas?	Forma e Resultados
			A análise dos instrumentos de planejamento revelam informações sobre a influência desta questão sobre a política habitacional municipal e metropolitana?	Resultados
			As entrevistas permitem identificar conflitos políticos entre os próprios respondentes/municípios pesquisados?	Resultados
	1.9. Síntese dos resultados obtidos	Triangulação dos Dados obtidos nas etapas anteriores	De que forma se inter-relacionam os resultados advindos das entrevistas e da análise documental? Há um posicionamento convergente com os constructos propostos?	Forma e Resultados
			Quais os principais obstáculos identificados pela pesquisa em relação à cooperação intermunicipal no campo habitacional?	Resultados
			Os constructos e sua forma de relação na estrutura analítica proposta foram adequados à análise do estudo de caso empreendido?	Resultados
			Houveram outros obstáculos indicados pelos respondentes que não aqueles previstas inicialmente?	Resultados

### 3 POLÍTICA HABITACIONAL EM ESPAÇOS METROPOLITANOS: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

Este capítulo constitui etapa fundamental da pesquisa, referenciando conceitos, fundamentos e aportes teóricos que subsidiaram o desenvolvimento da tese, orientando análises e interpretações. Em linhas gerais, sua estrutura se organiza em dois subcapítulos: o primeiro voltado à discussão do panorama da gestão metropolitana no Brasil e seus desafios e o segundo relacionado à discussão da política brasileira de habitação.

Contudo, antes de discutir cada um destes temas, se faz necessário um prévio esclarecimento: o conceito adotado de políticas públicas. Conforme afirmam Cavalcanti (2007), Souza (2006a) e Bucci (2002) este termo se caracteriza pela coexistência de múltiplos entendimentos, configurando uma locução polissêmica cuja conceituação só pode ser aproximada, não existindo “uma única, nem melhor, definição sobre o que [ela] seja” (SOUZA, 2006a, p. 24).

As conceituações, em linhas gerais, enfocam os governos – *locus* dos conflitos de interesse e ideias – a partir de uma perspectiva holística, onde o conjunto possui importância preponderante sobre as partes e os indivíduos, instituições e interações constituem fatores fundamentais. Tendo em vista a característica sintetizante dos diversos aportes conceituais, adotar-se-á nesta tese o conceito formulado por Maria Paula Dallari Bucci (2002), que entende políticas públicas como programas de ação governamental visando a coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Paralelamente à nebulosa conceitual, diversos autores optam por se concentrar em três conceitos chave – *policy*, *polity* e *politics*<sup>11</sup>. Em linhas gerais, *policy* se refere à política pública, *politics* se relaciona à questão política e *polity* às instituições políticas, ou seja, ao conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos (FREY, 2000; PENNINGGS et al, 2006; ZIMMERMANN, 2008).

Nos subcapítulos que seguem, procura-se discutir as temáticas a partir das três perspectivas (conteúdo da política, processo político e sua institucionalização),

---

<sup>11</sup> Em países de língua latina, como o Brasil, há dificuldade na diferenciação destes termos, visto que os três conceitos são sintetizados na mesma palavra: política (CAVALCANTI, 2007; SECCHI, 2010).

visando ampliar as análises e agregar subsídios consistentes para a investigação do objeto de pesquisa desta tese.

### **3.1 Gestão Metropolitana no Brasil**

Os debates sobre a questão metropolitana no Brasil se originam na década de 1960, como resposta às externalidades geradas pelo intenso movimento de crescimento populacional e migração para as cidades. Este processo não ocorreu de forma homogênea no país, concentrando-se nas principais metrópoles, onde se conformaram complexos urbanos densamente povoados em espaços caracterizados por intensa interdependência socioeconômica e ambiental que extrapolam os limites municipais (MOURA et al, 2004; GOUVÊA, 2005; TEIXEIRA, 2005).

Relacionado à industrialização das cidades e à mecanização agrícola, este processo conduziu para as áreas urbanas um grande contingente de trabalhadores rurais de baixa renda, que não tinham condições de acessar o mercado imobiliário formal e se direcionaram para ocupações irregulares. Concomitantemente, a explosão demográfica das cidades exigiu múltiplas políticas públicas (infraestrutura, saúde e ensino, habitação, geração de renda...) que, via de regra, não conseguiram satisfazer as demandas existentes (ROLNIK, SOMEKH, 2004; BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; GARSON, RIBEIRO, RIBEIRO, 2010). Como resultado deste panorama tem-se o que Maricato (2011) definiu como “tragédia urbana” das metrópoles brasileiras.

[...] o país viveu altas taxas de urbanização, concentrada especialmente nas metrópoles, que asseguraram oferta abundante de força de trabalho barata. À industrialização com baixos salários correspondeu a urbanização dos baixos salários: autoconstrução da casa, ocupação irregular da terra, extensão horizontal de bairros sem urbanização cuja ocupação era viabilizada pelo precário transporte sobre rodas, indispensável para transportar a força de trabalho (MARICATO, 2011, p. 8).

Matos (2005) corrobora o exposto, destacando que esta urbanização ocorreu de maneira conjunta ao desenvolvimento econômico do país, apresentando um aumento da população urbana de 32% em 1940 a mais de 50% em 1970. A década de 1970, particularmente, representou o predomínio da ocupação urbana no território brasileiro: o urbano já era todo o país, “tanto a negação do campo e conversão da agricultura em agroindústria, como a sede da produção e do controle sócio-político e institucional” (ibid, p. 30). O panorama descrito é corroborado pelos

dados dos censos demográficos do IBGE (2010), onde se pode observar o intenso ritmo de concentração da população nas áreas urbanas, elevando-se de 36,2% em 1950 para cerca de 85% em 2010 (Gráfico 1).

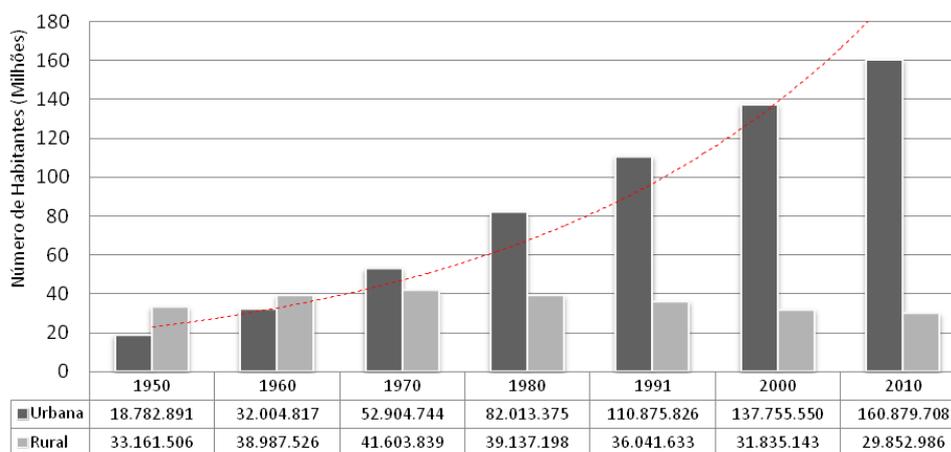


Gráfico 1 - População Urbana e Rural no Brasil segundo Censo Demográfico, 1950 - 2010  
Fonte: autor, com base nos dados de IBGE (2010b).

De fato, não se pode negar o papel de destaque que os espaços metropolitanos têm até hoje no país. Segundo os dados do Censo Demográfico, em 2010, as 36 Regiões Metropolitanas concentravam 44% da população brasileira (84,14 milhões de habitantes) em 4,5% do território nacional, sendo responsável por mais de 62% do PIB nacional (IBGE, 2010b). Moura e Cintra (2011, p. 7) são taxativas ao afirmar que estes dados reiteram a “importância das dinâmicas da metropolização nas formas atuais de distribuição da população e da organização do território no Brasil”, sendo “impossível pensar um projeto nacional de desenvolvimento para o país que não passe pelo enfrentamento da questão metropolitana” (BRANDÃO, ALVES, 2007, p. 10).

Contudo, apesar da importância demográfica, social, econômica e política dos espaços metropolitanos, Ribeiro e Santos Jr. (2010) alertam para o quadro de total fragmentação institucional. Diante da dimensão e complexidade dos problemas que se acumulam nas metrópoles, da falta de interesse político e da ausência de valores que impulsionem ações de cooperação voluntária, os autores questionam-se se não estaríamos em um momento de ingovernabilidade das metrópoles.

Estas questões serão abordadas ao longo deste subcapítulo. Contudo, conforme alerta Firkowski (2013), antes do início de qualquer discussão sobre gestão metropolitana no Brasil, não se pode prescindir da prévia diferenciação entre espaço metropolitano e região metropolitana. Para a autora, ainda existe certa

confusão, sobretudo no meio político-administrativo, entre a área onde efetivamente percebe-se o fenômeno (espaço metropolitano) e o arranjo institucionalizado propriamente dito (região metropolitana).

Assim, apresenta-se a seguir o entendimento adotado nesta tese para os termos metrópole, metropolização e região metropolitana, baseando-se, sobretudo, em Ribeiro (2009), Meyer (2000), Firkowski (2013), Gouvêa (2005) e Garson (2009). Não se pretende aqui adentrar em profundidade na seara das diferentes concepções teóricas, mas apenas posicionar-se em relação aos termos utilizados, expressando o significado que se deseja conferir ao empregá-los na tese.

O conceito de metrópole está associado à importância funcional de uma cidade, que assume papel central em uma região, tornando-se nó de comando e coordenação de uma rede urbana. Assim, a metrópole se caracteriza pelo porte (populacional e econômico) e pela concentração de funções (complexas e diversificadas) (RIBEIRO, 2009), que induz certo padrão de uso e ocupação do solo e de deslocamentos em determinado espaço social e historicamente construído (BRANDÃO, ALVES, 2007), sendo a expressão clara do processo de articulação do território urbanizado (MEYER, 2000).

Neste contexto, Firkowski (2013), Souza (2006b) e Meyer (2000) ressaltam a natureza mutável deste conceito, cujo conteúdo tem se alterado ao longo do tempo, agregando características correspondentes ao contexto histórico-social no qual está inserido. Para as autoras, um marco central é a passagem da metrópole moderna (da indústria nascente à hegemonia do capitalismo industrial), para a metrópole contemporânea do século XXI, impregnada de conteúdos do capitalismo cognitivo<sup>12</sup>.

Na metrópole moderna o crescimento ilimitado produziu um organismo expandido, extenso, multifacetado e setorizado, em que o traçado viário buscava reforçar a estrutura e fazer perante a dispersão, já na metrópole contemporânea a forma e a continuidade do tecido urbano deixam de ser metas para tornarem-se condicionantes (MEYER, 2000, p. 7).

Na atualidade, o processo de globalização, aliado à intensificação da concentração de pessoas nas cidades – não mais predominantemente vindas do campo, mas de outras cidades; portanto, com experiências urbanas já definidas, embora em contextos e escalas diferentes –, à mudança nas atividades econômicas e à emergência do setor financeiro, entre outras características, resulta na maior complexidade de funções

---

<sup>12</sup> Terceira fase capitalista (após o mercantilismo e o capitalismo industrial), caracterizada pelo trabalho pós-fordista, no qual o conhecimento e a informação (competências cognitivas e relacionais) compõem as principais fontes de geração de valor.

características de uma metrópole. [...] Também sua forma espacial corresponde a estas mudanças, com ênfase na aceleração dos transportes e mesmo na emergência de formas virtuais de comunicação [...]. Assim, à metrópole estão associados elementos definidores, como seu peso na economia, sua concentração de atividades superiores e conexão a uma rede urbana cada vez mais mundial (FIRKOWSKI, 2013, p. 27).

Inserido nesta discussão, a metropolização pode ser entendida como o processo de concentração (demográfica, econômica e de poderes) e de urbanização intensiva, que gera e reforça as funções econômicas superiores de uma metrópole, polarizando assentamentos humanos e atividades produtivas e de serviços, tendo por consequência a geração de uma mancha urbana que extrapola os limites municipais e apresenta elevada interdependência socioeconômica e ambiental (FIRKOWSKI, 2013; GARSON, 2009; GOUVÊA, 2005).

Para Brandão, Alves (2007) e Balbim et al (2011), a metropolização, mais que um fenômeno, deve ser entendida como um processo histórico, no qual se expressam as contradições decorrentes do modo de produção capitalista. Assim, as metrópoles são, ao mesmo tempo, resultado dos movimentos de produção de riquezas e desenvolvimento capitalista, e meio de concretização da segmentação social, em suas várias manifestações de periferização e exclusão. Este posicionamento encontra suporte nas reflexões de David Harvey (2005), que enfatiza a importância da produção do espaço enquanto mecanismo fundamental de reprodução das condições básicas de acumulação do capital. Para o autor, o processo de desenvolvimento urbano se converteu em uma manifestação do processo de acumulação de capital, transformando a cidade em espaço organizado para investimento de capital, acirrando a luta de classes frente aos diferentes interesses sobre a propriedade fundiária.

Buscando uma concepção analítica abrangente, Brandão e Alves (2007) constroem sua investigação do processo de metropolização a partir de cinco domínios: espaço, economia, escala espacial, natureza dos problemas e institucionalidade/gestão. Para os autores, embora inter-relacionadas, a decomposição destas categorias permitem a análise do fenômeno multifacetado que é o “fato metropolitano”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Brandão e Alves (2007, p. 4) definem *fato metropolitano* como o “conjunto orgânico e sistêmico de moderno sistema viário regional, suporte de infraestrutura em rede, alta mobilidade intrametropolitana espacial de sua população [...] [sendo] também locus da geração de demandas, campo simbólico e o

A questão da gestão metropolitana e, particularmente sua institucionalidade, está diretamente relacionada ao terceiro entendimento que se deseja explicitar, o de região metropolitana. Ao utilizar esta expressão, seu entendimento será sempre em relação ao território institucionalmente definido no Brasil que, via de regra, não coincide com o espaço metropolitano, ou seja, aquele onde efetivamente identifica-se o fenômeno da metropolização. Esta dissociação entre o território funcional (espaço metropolitano) e o território formal (região metropolitana) apresenta-se como um grande desafio à gestão desses espaços, levando Firkowski (2013) a descrever o impasse como “conciliação ou divórcio”, em metáfora a uma relação conjugal onde não se decidiu ainda o futuro efetivo da relação. Ribeiro (2009) contribui com o tema, afirmando que o conceito de região metropolitana se esvaziou ao perder sua correspondência com o fato metropolitano.

De fato, desde a atuação tecnocrática, centralizada e homogeneizada da década de 1970 e meados de 1980, passando pelo reescalonamento e desestruturação na década de 1990 e sua reemergência a partir da década de 2000, verifica-se que a *questão metropolitana* como tal ainda não conseguiu ser adequadamente tratada no país (GARSON, 2009; TEIXEIRA, 2005; GOUVÊA, 2005). Nas palavras de Klink (2013, p. 85), o Estado privilegiou o crescimento econômico seletivo de alguns espaços-polo (sem irradiação equivalente nos espaços periféricos), relegando para segundo plano a agenda de redistribuição e coesão espacial, “agravando um quadro de ‘metropolização ex-post’, marcado pelas contradições socioespaciais e ambientais”.

Para compreender melhor essa questão, se faz necessário uma leitura histórica da gestão metropolitana no Brasil, buscando analisar as transformações e imutabilidades quanto à atuação (ou omissão) do Estado na produção e reprodução do espaço urbano-regional, bem com na própria construção social da escala metropolitana. Como recorte temporal, definiu-se a década de 1970, a partir de quando as regiões metropolitanas no Brasil são efetivamente instituídas e as externalidades decorrentes do rápido processo de migração e crescimento urbano das cidades mostram-se mais graves.

Partiu-se da periodização utilizada por Klink (2013), Faria (2008), Azevedo e Mares Guia (2010), que classificam a trajetória das RMs no Brasil em três etapas, que se entrelaçam com as mudanças amplas no regime de desenvolvimento nacional: nacional-desenvolvimentista (1970-1985), neolocalista-competitiva (1985-2000) e social-desenvolvimentista (2000-). Ainda que não se utilizem das mesmas denominações, podem-se identificar periodizações análogas em Gouvêa (2005), Garson (2009) e Souza (2004a).

### *Fase 1: Nacional-desenvolvimentismo (1970 – 1985)*

Embora a periodização se inicie em 1970, é necessário partir de alguns eventos ocorridos na década anterior. De fato, a complexidade dos problemas nos espaços metropolitanos fomentou uma série de discussões já na década de 1960, reunindo órgãos governamentais, entidades acadêmicas e institutos de pesquisa. Neste contexto, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, se estabeleceu como importante marco, tendo por resultado a proposição de órgãos de administração conjunta dos problemas comuns dos municípios e apresentando como desdobramento a criação de iniciativas embrionárias em âmbito estadual para o planejamento e gestão integrada nas áreas conurbadas de São Paulo, Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (ROLNIK; SOMEKH, 2004; GOUVÊA, 2005; GARSON, 2009). As experiências se desenvolveram em caráter embrionário, apresentando cada qual as suas particularidades.

Em Belo Horizonte, por exemplo, foi elaborado em 1967 pelo Governo do Estado o Plano Preliminar Integrado da RM de Belo Horizonte, seguido do estabelecimento de um convênio entre o estado e quatorze municípios (os mesmos que viriam a compor a RM) para o desenvolvimento do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL) em 1970. Sua elaboração foi coordenada pela Fundação João Pinheiro (FJP), onde foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, também conhecida por PLAMBEL, com o objetivo de estabelecer uma sistemática de planejamento metropolitano (AZEVEDO, GUIA, 2000; ABREU, 2007; GOUVÊA, 2005).

Citando outro exemplo, na Bahia já se identificava o processo de metropolização em torno de Salvador desde meados da década de 1960. O Governo Estadual reconhecia uma profunda correlação entre o desenvolvimento de Salvador

(e entorno) e o desenvolvimento da microrregião do Recôncavo, que por sua vez seria responsável pela dinamização da atividade agrícola, entendida como força motriz no estado. Visando estabelecer um instrumento de efetivação das diretrizes estaduais para este recorte territorial, o governo estadual, por recomendação do BID, criou em 1967 o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), com vistas a elaborar estratégias de desenvolvimento para a região-programa, então composta por 37 municípios (QUEIROZ, 2005).

Devido à consolidação das atividades industriais no entorno de Salvador (relacionada à exploração petrolífera) aliada ao enfraquecimento da atividade agrícola no estado, houve o abandono da diretriz de desenvolvimento do Recôncavo. A partir desta mudança a abrangência da CONDER foi reduzida para Salvador e sete municípios do entorno, que apresentavam estrutura produtiva similar e passaram a ser priorizados na dinamização econômica do estado (QUEIROZ, 2005; CARVALHO; PEREIRA, 2009). A partir deste novo recorte, a CONDER elaborou em 1970 o Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Salvador, a partir do qual foi delimitada a área metropolitana de Salvador, bem como definidas as primeiras diretrizes de planejamento (CONDER, 2014).

Em paralelo às experiências de iniciativa estadual, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967 delegou-se à União a competência para instituir as regiões metropolitanas, prerrogativa efetivada pelas LCFs nº 14/1973 e nº 20/1974, que criaram nove Regiões Metropolitanas (RMs) com o objetivo de integrar o planejamento e a gestão das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos<sup>14</sup> (BRASIL, 1973). Nestes arranjos, os municípios foram compulsoriamente integrados e os estados obrigados a criarem as instâncias de gestão previstas pela LCF 14/1973.

Assim, a partir da instituição das RMs, as iniciativas estaduais, em diferentes etapas de consolidação, forçaram-se a se adaptar ao arcabouço padronizado. Conforme observa Klink (2013), não houve diferenciação de arranjos de acordo com

---

<sup>14</sup> Foram definidos como serviços de interesse comuns: (I) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (II) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (III) uso do solo metropolitano; (IV) transportes e sistema viário; (V) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (VI) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental (BRASIL, 1973).

as especificidades territoriais de cada região, nem mesmo na definição das funções públicas de interesse comum.

O modelo, em consonância à centralização característica de um regime autoritário, se estruturava a partir de duas instâncias, um Conselho Deliberativo e outro Consultivo. O primeiro constituía a instância superior de decisão, composto por um representante do governador do Estado, na presidência, e mais cinco membros, sendo três representantes do poder executivo estadual e apenas dois representantes dos municípios (um nomeado pelo prefeito da capital e outro pelos demais municípios metropolitanos)<sup>15</sup>. Complementarmente, o Conselho Consultivo, formado por representantes de todos os municípios integrantes da RM, tinha por função apenas sugerir e opinar acerca dos projetos e planos desenvolvidos (BRASIL, 1973). Cabia ainda aos governos estaduais a estruturação de um órgão de planejamento metropolitano, com vistas a fornecer apoio técnico aos conselhos e implementar as políticas de desenvolvimento da RM (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010), concentrando a “tecnocracia responsável pela coleta de informações e elaboração dos planos diretores metropolitanos” (KLINK, 2013, p. 92).

Em nível federal, os recursos foram condicionados à formatação desta estrutura, bem como à elaboração dos planos metropolitanos: o Decreto nº 72.800/1973 restringiu o acesso de recursos para infraestrutura urbana a projetos compatíveis com os planos formulados; o Decreto nº 73.600/1974 reservou um percentual mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados para financiamentos dos projetos de interesse comum; a partir da Lei nº 6256/1975 foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, com vistas a destinar recursos, sobretudo a fundo perdido, para projetos de desenvolvimento urbano (GARSON, 2009).

Faria (2008) contribui com a discussão, caracterizando como “coerção simétrica” a estratégia do Governo Federal, onde a centralização da criação das RMs, da sua sustentação política, definição do repertório de ações e do condicionamento de recursos coagiam os municípios a adotar uma postura

---

<sup>15</sup> Considerando que à época os governadores eram nomeados pela União, o Governo Federal possuía controle sobre a instância de decisão das entidades metropolitanas. Complementarmente, “o que se observa na prática é que os conselhos foram muito mais instâncias homologatórias de propostas técnicas levadas pelo governo estadual, que fóruns de debate de problemas de interesse comum” (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010, p. 75).

colaborativa em relação às iniciativas capitaneadas pelo governo federal e, por conseguinte, pelos estados.

De fato, a União desempenhou papel central no planejamento e gestão das Regiões Metropolitanas por meio de macrofinanciamentos setoriais, sobretudo infraestrutura (saneamento, mobilidade e transporte) e habitação<sup>16</sup> (GARSON, 2009; GOUVÊA, 2005). Sua consecução foi capitaneada pelo Banco Nacional de Habitação. Criado em 1964, inicialmente vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o BNH assumiu a promoção do desenvolvimento urbano a partir da extinção do órgão, em 1974.

Para Garson (2009), Moura et al (2003) e Klink (2013), ainda que a criação das regiões metropolitanas tenha objetivado a coordenação dos atores estatais para provisão dos bens de serviço comum, seu foco principal foi uma política macroeconômica de expansão industrial. Faria (2008) exemplifica este viés “produtivista” ao evidenciar que se deixou de incorporar serviços essenciais para a reprodução social e o consumo coletivo, como habitação, ao mesmo tempo em que foi incluído como função de interesse comum o gás canalizado, potencial objeto de concessão que somente existia à época no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Sob a égide do planejamento tecnocrático centralizador do Regime Militar, o território assumiu uma dimensão estratégica nas políticas nacionais, no qual deveriam ser criadas condições favoráveis à industrialização e às economias de aglomeração, em pontos estratégicos do território nacional.

As regiões metropolitanas foram desenhadas como peças-chave. Elas eram os polos de desenvolvimento em uma estratégia de desenvolvimento que buscou consolidar uma economia espacial nacional com maior integração e complementaridade entre as economias regionais. Mediante o aprofundamento da substituição de importações e da industrialização, desencadeava-se um salto qualitativo de bens de consumo para bens intermediários e de capital (KLINK, 2013, p. 91).

Contribuindo com o exposto, Faria (2008), Azevedo e Mares Guia (2010) identificam que a meta de desenvolvimento industrial estava implícita até mesmo nas funções de interesse comum privilegiadas por investimentos. Em sintonia com as

---

<sup>16</sup> Apesar da premissa de integração do planejamento e gestão do uso do solo, observa-se que os órgãos metropolitanos não lograram êxito no tocante à questão habitacional. Os fundos federais que financiavam a habitação eram direcionados para as companhias estatais encarregadas desta política (as “COHAB’s”), com pouca ou nenhuma vinculação ao planejamento implementado pelos órgãos metropolitanos (ROLNIK, SOMEKH, 2004).

políticas macroeconômicas, os investimentos se concentraram nas cidades polo<sup>17</sup>, tomadas como centros irradiadores do progresso para as periferias. Em consonância ao exposto, Rolnik e Klink (2011) denunciam a lógica do modelo de financiamento de habitação e saneamento, que era direcionada para as grandes metrópoles nacionais, onde havia “mercado e escala de demanda para os produtos”.

Conforme sintetizado pelos autores,

Na habitação, o modelo baseava-se no financiamento da produção privada e de companhias públicas, incorporando posteriormente a oferta de crédito bancário para o consumidor final. Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, os sistemas expandiram-se mais onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de "demanda" neste mercado de casas e infraestrutura. [...]. De acordo com este modelo, o mercado formal de urbanização produz, privadamente, "cidade". Isto de fato ocorreu para as classes médias e altas; para os demais brasileiros, no campo e nas cidades, restou uma inserção precária no território, sem condições básicas de urbanidade (ibid, p. 103).

A despeito dos diversos interesses econômicos e políticos envolvidos, não se pode negar que foram alcançados resultados expressivos. Foi estabelecido um modelo de gestão dos espaços metropolitanos, definidas fontes de recursos específicas e elaborados planos nas diversas escalas, com aderência às diretrizes de desenvolvimento nacional. A partir desta conjuntura houve expansão significativa das redes de abastamento de água e esgotamento sanitários e foram financiados mais de quatro milhões de unidades habitacionais.

Complementarmente, apesar das imperfeições do modelo homogêneo e centralizador, a criação dos órgãos de gestão dos espaços metropolitanos foi acompanhada da formatação de instâncias técnicas de planejamento, que lograram êxito em alguns campos. Como exemplo, pode-se citar o caso da RM de Curitiba em relação ao controle das áreas de manancial.

Utilizando-se de sua capacidade de condicionar investimentos, o órgão metropolitano (COMEC) negociou junto aos municípios metropolitanos definições a respeito das legislações municipais de uso e ocupação do solo, com vistas a

---

<sup>17</sup> O II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei nº 6.151/1974) estabeleceu as metrópoles nacionais como meio e instrumento da política de desenvolvimento do país, nas quais deveriam ser direcionados grande parte dos investimentos (BALBIM et al, 2011).

contemplar a proteção das áreas de manancial (COMEC, 2006). Conforme apontado por Hardt, Hardt e Rezende (2007, p. 10),

A eficácia desse dispositivo pode ser mensurada ao se relacionar as datas entre as aprovações dos planos diretores e o número de lotes aprovados, que diminuíram substancialmente a partir da entrada em vigor destes planos. Em relação ao território dos mananciais, em 1980 foi instituído o Decreto Estadual nº 2.964, que criou dispositivos importantes no controle do processo de ocupação dessas áreas, submetendo qualquer investimento público à anuência prévia do órgão metropolitano.

Contudo, apesar dos avanços, o balanço geral em nível nacional tende ao negativo. Devido ao custo dos terrenos, a produção habitacional foi direcionada para áreas distantes da malha urbana, sem infraestrutura adequada. Os investimentos no sistema viário, transporte público e saneamento concentraram-se majoritariamente nas áreas centrais e os recursos de financiamento habitacional foram, em grande parte, absorvidos pelas classes média e alta (BONDUKI, 2008, ROLNIK, KLINK, 2011). Neste contexto, Faria (2008) advoga que os investimentos em habitação, na verdade, se constituíram em “investimentos no setor de construção civil”, tendo em vista que os resultados demonstraram privilegiar a dinamização econômica, em detrimento da resolução da problemática habitacional.

Neste contexto, embora as RMs dispusessem de forte institucionalidade, recursos financeiros e prioridade geopolítica do governo federal, houve o agravamento das contradições socioespaciais e ambientais. As políticas setoriais, via de regra, eram implementadas de forma desconexa. Nas palavras de Klink (2013, p. 93), “em pleno milagre brasileiro, testemunhou-se um crescimento da favelização e da ocupação desordenada nas principais metrópoles brasileiras”.

### *Fase 2: Neolocalismo competitivo (1985-2000)*

A partir de meados da década de 1980, o modelo desenvolvimentista militar passa a enfrentar diversos desafios: (a) no cenário internacional, a elevação da taxa de juros (devido a crise do petróleo e da economia norte-americana) desmobilizou a estratégia de expansão macroeconômica vigente, financiada por agentes internacionais e globalização dos sistemas produtivos; (b) no cenário econômico nacional, este processo conduz à crise do “milagre brasileiro”, dando início a um período de recessão econômica que agravou os problemas sociais existentes; (c) no cenário político, intensificaram-se as pressões para a democratização do país

(KLINK, 2013; SILVA, ARAÚJO, 2004). A desaceleração econômica também impactou significativamente na capacidade de atuação do BNH, agravada por uma crise de inadimplência (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Segundo Garson (2009), com a crise do regime militar, que coordenava a dinâmica das ações metropolitanas, há também redução significativa dos recursos e acaba-se por perder o foco no planejamento. Conforme descreve a autora, passou-se para uma fase de sucessivos planos de estabilização, de tentativa de controle da instabilidade macroeconômica. Neste contexto, a elevação acentuada da inflação, “corroeu não só a moeda, mas também a capacidade de planejar, deixando sem utilidade os orçamentos, instrumentos por excelência de implementação do planejamento” (ibid, p. 105).

O Estado centralizador e provedor de serviços, então, se esfacela, abrindo espaço para a democratização do país e para importantes transformações políticas e sociais. Como marco principal deste processo tem-se a Constituição Federal de 1988 (CF88), que altera de forma significativa competências, recursos e legitimidade dos municípios brasileiros. A nova Constituição assegurou a autonomia dos municípios, que passaram à posição de igualdade com os demais entes federativos.

Em relação às Regiões Metropolitanas, delegou-se aos governos estaduais a prerrogativa de sua instituição, reconhecendo a autonomia dos estados para a formulação de estratégias de gestão de seu território e estimulando a diversificação dos arranjos de gestão. Segundo Moura et al (2004) e Alves (2007), ainda que teoricamente o repasse desta atribuição aos governos estaduais tenha possibilitado a criação de formatos institucionais mais flexíveis e condizentes com as realidades locais, na prática esta possibilidade não se concretizou com plenitude neste período. Conforme destaca Firkowski (2013, p. 35),

Até esse momento, havia certa coordenação das ações, embora questionável, o que se transforma por completo após 1988, quando alguns estados passaram a criar regiões metropolitanas que pouco ou nada têm de metropolitano. Outros ampliaram sobremaneira os limites de sua(s) região(ões), a ponto de se perderem a integração e a vida de relações metropolitanas como seu elemento definidor. Surgiram, então, regiões metropolitanas nas quais as relações definidoras do metropolitano estão ausentes em grande parte dos municípios componentes. A limitada visão de médio e longo prazo, a hibernação do planejamento no país e a ausência de uma coordenação nacional do processo resultaram na perda de uma visão nacional para a questão das regiões metropolitanas, resultando em que a compreensão da espacialidade do processo de metropolização no Brasil passasse a não poder ser capturada pelo recorte “região metropolitana”.

Complementarmente à dissociação entre a área e a região metropolitana, observa-se também a perda do protagonismo do tema gestão metropolitana. Fomentado pelo repúdio ao modelo centralizador anterior, corroborado pelo esvaziamento dos fundos metropolitanos e pela autonomia plena aos municípios, o “neolocalismo” deslegitimou o planejamento metropolitano como prática autoritária, produzindo uma agenda pública local ancorada na ideia que os problemas poderiam ser solucionados localmente (GARSON, 2009; KLINK, 2013). Para Faria (2008), o enfrentamento de questões metropolitanas passou a exigir a ação cooperada entre os atores envolvidos, bem como uma transferência parcial da autonomia municipal concedida pela CF88, questões que não estavam na pauta do dia dos municípios na década de 1990. Em síntese, a região metropolitana ficou órfã no pacto federativo brasileiro (KLINK, 2013) e órfã de interesse político (RIBEIRO, 2004b).

Nas palavras de Azevedo e Mares Guia (2010), confundiu-se o fortalecimento institucional dos municípios com a capacidade de enfrentamento de questões complexas, que extravasavam suas fronteiras. Ampliando a leitura, Abrucio, Sano e Sydow (2010) e Klink (2013) afirmam que a dificuldade de integração metropolitana extrapolava a lógica municipalista, não havendo também propensão à cooperação por parte dos governos estaduais e nem condições de estímulo por parte do governo federal. A crise fiscal exigiu que os governos estaduais estabelecessem medidas de ajuste das contas públicas e controle da máquina administrativa. Nesse contexto de contenção de despesas, a ação coordenadora dos estados era vista como mais uma fonte de gastos. No âmbito federal, a crise macroeconômica e da dívida externa consumiu parte considerável dos recursos da União.

A Constituição de 1988 efetivamente delegou a atribuição para a criação e a organização das regiões metropolitanas aos governos estaduais. Ao mesmo tempo, o ajuste fiscal e estrutural do governo federal fez que os macrofinanciamentos setoriais para saneamento, transporte e habitação alocados para as regiões metropolitanas cessassem. A própria falência do BNH simbolizou o fim de uma era, implicando também a perda de capacidade de induzir os prefeitos, em um cenário de redemocratização, a engajarem-se em um jogo metropolitano cooperativo. Sem financiamento e rumo definido, a própria política passou por uma fase de interrupções e retomadas, caracterizada por descontinuidades e sucessivas mudanças institucionais [...] (KLINK, 2013, p. 94).

Para Maricato (2011) e Klink (2013), esta fase também se caracterizou por movimentos de reestruturação de escalas e formas de atuação do Estado sobre o espaço metropolitano. Assim, ao mesmo tempo em que há uma tendência de

descentralização de responsabilidade para os municípios e a ascensão do local enquanto *lócus* de defesa da função social da cidade, sinaliza-se também para a reestruturação produtiva, marcada pela abertura do mercado interno, desregulamentação e privatizações<sup>18</sup>.

Estas questões implicaram em mudanças significativas nas dinâmicas territoriais dos espaços metropolitanos. Com uma influência crescente da economia internacional, as áreas metropolitanas – polos da industrialização do período anterior –, se transformaram em arenas privilegiadas de rearticulação dos sistemas globais de produção e regulação. Dentro de uma concepção neoliberal, os municípios passaram a disputar investimentos entre si, adotando para isso mecanismos de mercado, como a elaboração de planos estratégicos. No campo do planejamento e gestão territorial, verifica-se a prevalência da lógica de mercado e do princípio de concorrência, sendo recorrente a flexibilização da legislação municipal – sobretudo de uso e ocupação de solo – com vistas a atrair determinadas empresas e posicionar a metrópole no cenário internacional (VAINER, 2000; 2003; KLINK, 2013).

Buscando uma síntese a partir do panorama delineado, este período pode ser caracterizado como um momento de reorganização da gestão metropolitana no país. Neste contexto, coexistem no cenário nacional dois conjuntos de experiências.

No primeiro encontram-se as Regiões Metropolitanas criadas na década de 1970, nas quais os arranjos de gestão, ainda que modificados, permanecem com parte de sua estrutura original. Estas instituições estaduais de planejamento, além da perda de capacidade de atuação devido ao novo pacto federativo estabelecido pela CF88, tiveram, em sua grande maioria, sua densidade política e financeira consideravelmente reduzida devido à associação de sua imagem à gestão centralizada do Regime Militar. Como exemplos, pode-se citar o caso da Região Metropolitana de Curitiba.

No segundo grupo têm-se os arranjos metropolitanos criados após 1988 e aquelas RMs nas quais o arranjo originalmente criado na década de 1970 foi extinto. Tendo como agente capitaneador ora o estado, ora os municípios, estas experiências buscavam estabelecer formas de gestão descentralizadas, com

---

<sup>18</sup> A conjugação destes fatores leva Brandão (2011) a definir o período dentro de um marco paradoxal: ao mesmo tempo em que são estabelecidos importantes direitos sociais a partir da CF88, consagra-se a hegemonia do discurso e da prática neoliberal.

predominância dos municípios nas instâncias decisórias. Inserem-se neste contexto experiências como a Assembleia Metropolitana (AMBEL)<sup>19</sup> na RM de Belo Horizonte (cuja estrutura foi novamente modificada em 2004), o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e experiências embrionárias de consórcios setoriais monotemáticos, particularmente na área de saúde.

É este caleidoscópio de formas compulsórias de coordenação e formas voluntárias de cooperação que encerra esta fase na periodização proposta, denominada por Balbim et al (2011) como fragmentação institucional da gestão metropolitana. Sua trajetória é marcada, de um lado, pela necessidade de lidar com relações socioeconômicas e ambientais cada vez mais completas, e de outro por uma série de conflitos entre os governos locais (e entre estes e o governo estadual), evidenciando a fragilidade da coordenação das diferentes políticas que conformam o espaço metropolitano, bem como dos diferentes arranjos constituídos (KLINK, 2013; BRANDÃO, ALVES, 2007; GARSON, 2009; FARIA, 2008). Soma-se a estes elementos o descolamento de diversas Regiões Metropolitanas de seu fato gerador (FIRKOWSKI, 2013, BALBIM et al, 2011), levando à inclusão de municípios em RMs existentes bem como à criação de novas regiões meramente por critérios políticos, resultando em arranjos regionais que pouco ou nada têm de metropolitanos.

### Fase 3: Social-desenvolvimentismo (2000 - )

Após o período de reestruturação econômica brasileira e redução do papel do Estado na produção do espaço, o período que se inicia na década de 2000 apresenta indícios de uma inflexão histórica em direção ao desenvolvimento socioespacial brasileiro (KLINK, 2013). Particularmente para a política urbana, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a criação do Ministério das Cidades e o desenvolvimento de diversas políticas e planos setoriais (saneamento

---

<sup>19</sup> A Constituição Estadual de 1989 estabeleceu como instância decisória a Assembleia Metropolitana (AMBEL), formada por todos os prefeitos, vereadores em número proporcional ao porte dos municípios, um representante do Legislativo Estadual e um representante do Executivo Estadual. Neste modelo, cabia ao estado executar os planos e programas de interesse comum, observando as diretrizes estabelecidas pela AMBEL. Contudo, apesar da estrutura de gestão aberta, a AMBEL não se mostrou eficiente: não foi capaz de intermediar as reivindicações dos municípios; sua diretoria foi sistematicamente ocupada pelos municípios de pequeno porte, que se voltaram contra os municípios de grande porte; havia uma visão essencialmente local e imediatista de seus integrantes; e, por fim, a Assembleia não dispunha de meios legais para obrigar as municipalidades a se submeterem às suas disposições, esvaziando sua importância (GOUVÊA, 2005; BRASIL; QUEIROZ, 2010; ABREU, 2007).

básico, resíduos sólidos, habitação e mobilidade urbana) trouxeram perspectivas positivas sobre diversos problemas existentes na consecução das políticas públicas.

O planejamento foi retomado como elemento norteador do desenvolvimento urbano, a partir da elaboração dos (agora denominados) Planos Diretores Participativos (PDPs) e demais planos setoriais, com forte componente de participação social<sup>20</sup>. Concomitantemente, foi construído um arcabouço consistente para instituição de consórcios públicos, envolvendo a aprovação da Lei nº 11.107/2005 (regulamentando sua implementação, gerando maior segurança jurídica) e a priorização de recursos federais para estes arranjos em algumas políticas setoriais, como por exemplo, a de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010).

Os consórcios inserem-se em um cenário mais amplo de múltiplos mecanismos de colaboração interfederativa de gestão dos espaços metropolitanos<sup>21</sup>, tendo por base uma cooperação baseada no princípio da igualdade jurídica que permite aos municípios se associarem para a gestão dos serviços de interesse comum, sempre impulsionados por sua vontade autônoma (CRUZ, 2002; DAVIDOVICH, 2004; LEAL, 2007).

Conforme destaca KLINK (2010a, p. 108), estes mecanismos emergem com o objetivo de superar a histórica desarticulação “entre escalas e atores no território brasileiro, acumulada em função do longo vazio institucional que marcou a questão metropolitana a partir dos anos 1990”. Faria (2008) contribui com o exposto, destacando-se que a partir de meados dos anos 2000 há um reconhecimento crescente no meio político-administrativo das limitações dos municípios metropolitanos em gerir suas políticas de forma independente, a partir de quando se buscam estratégias de desfragmentação da gestão metropolitana.

Complementarmente ao fortalecimento institucional e às políticas setoriais, a partir de 2007 retomam-se os macrofinanciamentos federais para infraestrutura urbana e habitação no país, direcionados, sobretudo, para as áreas metropolitanas. Ancorado em uma macropolítica de crescimento econômico e reconcentração do

---

<sup>20</sup> Santos Jr. e Montandon (2011), ao avaliar os resultados dos PDPs após dez anos do Estatuto das Cidades, afirma que apesar da propagação destes planos em todo o Brasil, houve grande dificuldade na implementação de instrumentos urbanísticos que alavancassem a função social da cidade e da propriedade. Esta questão será retomada no item 2.2.

<sup>21</sup> Pode-se citar como exemplos os convênios de cooperação, comitês de bacias, consórcios intermunicipais, associações de municípios e agências de desenvolvimento (KLINK, 2010; AZEVEDO, GUIA, 2004; DAVIDOVICH, 2004; GARSON, 2009).

papel do Governo Federal no planejamento das cidades, até 2014 foram alocados (entre investimentos realizados e previstos) R\$ 1.430 bilhões no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e R\$ 105,7 bilhões no Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2014). Para a consecução destas políticas, o governo federal procurou reforçar a estrutura de gestão interfederativa, a partir de iniciativas como os Gabinetes de Gestão Integrada e o Comitê Gestor do PAC, formatados com o objetivo de melhorar a coordenação entre os entes federativos envolvidos na implementação de projetos-chave (ROYER, 2013; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010).

Conforme alertam Faria (2008), Ribeiro e Santos Jr. (2010), apesar das expectativas promissoras, ainda não se avançou sobre uma agenda consistente para enfrentamento da questão metropolitana. Há a permanência da desconexão espacial e temática entre diversas políticas públicas, os conflitos institucionais continuam presentes na gestão do espaço metropolitana e as políticas federais de habitação e infraestrutura têm reforçado o padrão de urbanização excludente e segregação socioespacial.

Em relação ao padrão de urbanização contemporânea no Brasil, Moura (2012) ressalta que, apesar da permanência do padrão de vinculação à concentração industrial e aos movimentos migratórios, observam-se uma tendência de morfologias cada vez mais entrelaçadas, distantes do desenho de anéis concêntricos em torno do município polo. Em recente estudo, o IBGE (2014) ratifica o exposto, identificando novos eixos de deslocamentos populacionais dentro dos espaços metropolitanos e até mesmo fora deles, ainda que não representativos na escala nacional. Contudo, apesar da modificação do processo de ocupação do espaço metropolitano, as perspectivas permanecem inalteradas.

Mesmo sob um cenário de reestruturação produtiva e reorganização espacial do capital, as novas centralidades concentradoras [...] não refletem processos capazes de impulsionar a inserção dos municípios adjacentes. Dessa forma, permanecendo o modelo de produção e de apropriação da riqueza gerada, as tendências são de que se sustentarão as mesmas lógicas e resultados, acentuando os traços atuais dos arranjos expandidos multidirecionalmente, ainda mais concentradores e desiguais (MOURA, 2012, p. 27).

É este cenário paradoxal, com perspectivas ao mesmo tempo positivas e negativas relacionadas à inversão de recursos e aos arranjos de cooperação interfederativa, que Klink (2013) denomina social-desenvolvimentismo. A análise aprofundada das questões elencadas nesta fase será realizada no item que se

segue, onde se pretende avaliar as experiências atuais, suas limitações e potencialidades. Particularmente para a questão habitacional, a discussão também é retomada em profundidade no item 3.2.

### 3.1.1 Perspectivas contemporâneas da gestão dos espaços metropolitanos

Partindo do contexto apresentado no item anterior, busca-se apresentar o panorama atual da gestão metropolitana no Brasil. Para tanto, inicia-se com a discussão das Regiões Metropolitanas institucionalizadas e seus arranjos de gestão, posteriormente faz-se uma análise dos arranjos intermunicipais de cooperação interfederativa e, por fim, arrisca-se delinear um cenário futuro.

Para Klink (2013), a discussão sobre gestão metropolitana depara-se com um paradoxo central: ao mesmo tempo em que as metrópoles concentram a maior parcela da riqueza e do déficit social do país, carecem de arranjos institucionais e de um sistema de planejamento adequado. De fato, a falta de aderência entre a região e o espaço metropolitano constitui um grande dilema a ser equacionado.

Esta questão dificulta até mesmo a compilação dos dados, tendo em vista a constante profusão de iniciativas de inclusão de municípios e criação de novas RMs<sup>22</sup>, em grande parte motivada unicamente por acordos políticos. Partindo dos dados compilados por diversas fontes (FIRKOWSKI, 2013; RIBEIRO, SANTOS JR, 2010; BALBIM et al, 2011; IPEA, 2013a) e atualizado pelo autor, identificam-se no Brasil cinquenta e uma Regiões Metropolitanas e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES<sup>23</sup>), concentrando 49% da população brasileira (92,7 milhões de habitantes) (Figura 3).

---

<sup>22</sup> Como exemplo, somente em Março de 2014, foi criada a RM de Sorocaba (SP) – que aguarda apenas a sanção do Governador do Estado – e Morungaba foi incluída na RM de Campinas.

<sup>23</sup> AS RIDES correspondem às RMs que se situam em mais de uma unidade federativa. Sua criação ocorre por lei federal, que delimita os municípios que a integram e estabelece suas competências.

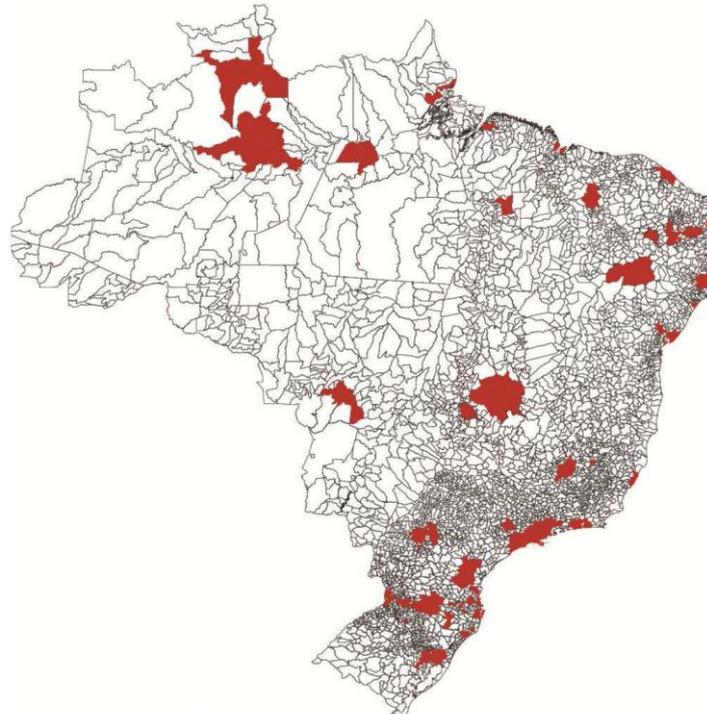


Figura 3 – Regiões Metropolitanas e RIDES no Brasil  
Fonte: IPEA (2013a).

Conforme afirmam Brandão (2004) e Vainer (2006), as escalas e recortes territoriais são construções sociais, imersas em um contexto histórico e político específico. Nesse contexto, a proliferação de RMs tem refletido uma dinâmica essencialmente política de organização regional *latu sensu*, relegando a segundo plano a existência de um processo socioespacial de metropolização (FIRKOWSKI, 2013; BALBIM ET AL, 2011). Reforçando esta posição, a análise dos diplomas legais que regulamentam as RMs nos estados revela a recorrência de casos onde sequer são explicitados os parâmetros para inclusão de municípios no recorte metropolitano, concentrando a decisão majoritariamente na esfera política.

Ao se relacionar o porte populacional e o número de municípios das RMs (Gráfico 2), reforça-se esta constatação, revelando indícios da disparidade (e, até mesmo, da falta) de critérios norteadores de criação de RMs bem como de inclusão de municípios neste recorte.

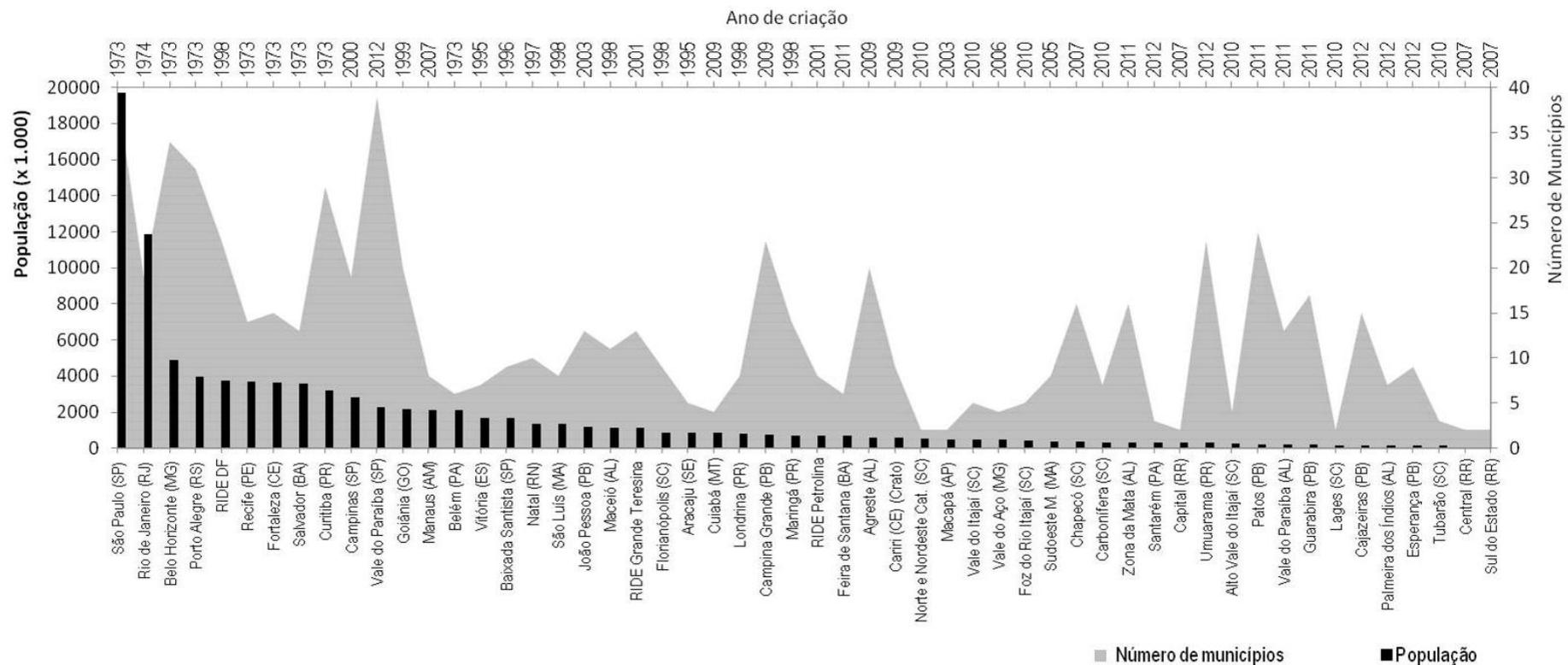


Gráfico 2 – Regiões Metropolitanas por porte populacional e número de municípios

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados apresentados na Tabela 8 e no Apêndice B.

A questão torna-se ainda mais explícita ao se confrontar as regiões metropolitanas com a hierarquia espacial identificada no estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC<sup>24</sup>). Das 54 RMs e RIDES, apenas doze são efetivamente consideradas metrópoles (Tabela 8). Conforme ressaltado por Firkowski (2013), embora as demais regiões também apresentem variados graus de complexidade urbana, não se inserem dentro de uma problemática metropolitana.

Ao discutir a governança metropolitana no Brasil, o IPEA (2013a) também limitou a discussão da questão metropolitana a este mesmo grupo. Por fim, cabe ainda destacar o recente estudo do IBGE (2014), que analisou a rede e fluxos no território nacional em uma de suas dimensões imateriais com grande força de organização espacial: “os fluxos de gestão, incorporando ordens, hierarquias, informações, poder e dinheiro entre os agentes que se organizam de forma multilocalizada” (ibid, p. 10). Ainda que não se tratem de estudos comparáveis, os resultados obtidos, sintetizados em nove classes de centralidade de gestão do território, revelam um padrão análogo ao identificado no REGIC (IBGE, 2008) e reconhecido pelo IPEA (2013a), demonstrando o caráter dominante desses centros no território brasileiro.

---

<sup>24</sup> O REGIC foi elaborado pelo IBGE (2008) com o intuito de estabelecer um quadro referencial sobre a rede urbana brasileira, hierarquizando os centros urbanos e delimitando suas áreas de influência. Para tanto, foram considerados diversos fatores, como as funções de gestão do território, de centralidade empresarial e de equipamentos e serviços. Os doze centros urbanos classificados como metrópoles se caracterizam pelo porte, fortes conexões entre si e extensa área de influência direta.

Região metropolitana / RIDES	Posição na REGIC (IBGE, 2008)	População (IBGE, 2010)
São Paulo (SP)	Grande metrópole nacional	19.683.975
Rio de Janeiro (RJ)	Metrópole nacional	11.835.708
RIDE Distrito Federal e entorno (Brasília)	Metrópole nacional	3.717.728
Belo Horizonte (MG)	Metrópole	4.883.970
Porto Alegre (RS)	Metrópole	3.958.985
Recife (PE)	Metrópole	3.690.547
Fortaleza (CE)	Metrópole	3.615.767
Salvador (BA)	Metrópole	3.573.973
Curitiba (PR)	Metrópole	3.174.201
Goiânia (GO)	Metrópole	2.173.141
Manaus (AM)	Metrópole	2.106.322
Belém (PA)	Metrópole	2.101.883
Campinas (SP)	Capital regional A	2.797.137
Vitória (ES)	Capital regional A	1.687.704
Natal (RN)	Capital regional A	1.351.004
São Luís (MA)	Capital regional A	1.331.181
João Pessoa (PB)	Capital regional A	1.198.576
Maceió (AL)	Capital regional A	1.153.364
Florianópolis (SC)	Capital regional A	877.116
Aracaju (SE)	Capital regional A	835.816
Cuiabá (MT)	Capital regional A	833.766
Esperança (PB)	Capital regional B	134.085
Londrina (PR)	Capital regional B	801.817
Campina Grande (PB)	Capital regional B	736.381
Maringá (PR)	Capital regional B	690.303
Feira de Santana (BA)	Capital regional B	673.637
Norte e Nordeste Catarinense (SC) (Joinville)	Capital regional B	540.098
Vale do Itajaí (SC) (Blumenau)	Capital regional B	486.379
Chapecó (SC)	Capital regional B	344.591
RIDE Grande Teresina	Capital regional A	1.150.959
Vale do Paraíba (SP) e Litoral Norte (SP) (São José dos Campos)	Capital regional C	2.264.594
Baixada Santista (Santos) (SP)	Capital regional C	1.664.136
Agreste (AL) (Arapiraca)	Capital regional C	601.049
Cariri (CE) (Crato)	Capital regional C	564.478
Macapá (AP)	Capital regional C	499.466
Vale do Aço (MG)	Capital regional C	451.670
Sudoeste Maranhense (MA)	Capital regional C	345.873
Carbonífera (SC) (Criciúma)	Capital regional C	331.281
Santarém (PA)	Capital regional C	310.898
Capital (RR) (Boa Vista)	Capital regional C	298.215
RIDE Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)	Capital regional C	689.410
Foz do Rio Itajaí (SC) (Itajaí)	Centro sub-regional A	439.520
Umuarama (PR)	Centro sub-regional A	290.752
Alto Vale do Itajaí (SC) (Rio do Sul)	Centro sub-regional A	269.424
Patos (PB)	Centro sub-regional A	224.550
Guarabira (PB)	Centro sub-regional A	193.671
Lages (SC)	Centro sub-regional A	171.512
Cajazeiras (PB)	Centro sub-regional A	167.971
Tubarão (SC)	Centro sub-regional A	129.544
Palmeira dos Índios (AL)	Centro de zona A	151.725
Zona da Mata (AL)	Centro de zona A	315.128
Vale do Paraíba (AL) (Atalaia)	Centro local	202.726
Central (RR) (Caracarái)	Centro local	27.094
Sul do Estado (RR) (Caroebe)	Centro local	21.633

Tabela 8 – Regiões Metropolitanas e RIDES no Brasil, ordenado segundo hierarquia no REGIC  
Fonte: adaptado de Firkowski (2013).

Quanto aos modelos de gestão destas Regiões Metropolitanas, a partir de levantamento realizado pelo autor (Apêndice B), percebe-se que a maior parte dos arranjos estrutura-se em Conselhos Deliberativo e Consultivo, com inspiração no modelo criado na década de 1970. Cabe ressaltar que, embora a concentração do poder decisório tenha se diluído, a composição dos conselhos é, via de regra, paritária entre representantes do estado e dos municípios, revelando a continuidade da prevalência da esfera estadual.

Ainda que se possa argumentar que esta configuração é positiva devido ao papel estratégico dos órgãos de planejamento estaduais – que, em tese, possuem maior capacidade técnica e percepção do todo –, ela apresenta limitações estruturais quando colocada à luz do pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988. Como os municípios possuem autonomia constitucional e fiscalidade própria, a viabilização de ações metropolitanas fica sujeita ao estabelecimento de acordos políticos ou ao condicionamento de acesso aos recursos do fundo metropolitano. Tendo em vista o insucesso na viabilização da maior parte dos fundos metropolitanos no Brasil e a dificuldade da construção de uma identidade regional entre os gestores municipais<sup>25</sup> tem-se um panorama não muito animador para a gestão metropolitana baseada unicamente em arranjos compulsórios (GARSON, 2009; ALVES, 2007).

Neste contexto, deve-se ressaltar a existência de cinco Regiões Metropolitanas – todas na Região Norte do país – cujo processo legislativo de criação não foi sequer acompanhado da previsão da estrutura de gestão, gerando um recorte territorial que só existe no papel (Apêndice B). De forma complementar, há casos, como na RM de João Pessoa (PB), em que o arranjo previsto em lei não foi implantado, restringindo a gestão metropolitana ao campo discursivo.

Uma segunda questão refere-se aos órgãos técnicos de planejamento, que desempenham papel fundamental, subsidiando as decisões das instâncias deliberativas. A partir da análise das leis estaduais que regem as RMs (elencados no Apêndice B), percebe-se que diversas regiões metropolitanas, embora estabeleçam a necessidade de produção de estatísticas e elaboração de planos metropolitanos, não criam ou definem os órgãos responsáveis por este trabalho.

---

<sup>25</sup> Ambas as questões serão aprofundadas na sequência, neste mesmo capítulo.

Em vários casos, como na Região Metropolitana de Belém (RMB), não há um órgão específico de planejamento metropolitano. Conforme identificado por Veloso (2011) e IPEA (2013a), após a extinção do órgão de gestão criado na década de 1970, as políticas de corte metropolitano na RMB foram assumidas por diversas secretarias estaduais, que a realizam de forma fragmentada, atendo-se apenas as políticas setoriais de sua competência. Contribuindo com o exposto, Spink, Teixeira e Clemente (2009) afirmam que a consolidação de entidades metropolitanas de apoio técnico, com dotação orçamentária adequada, constitui elemento fundamental para discutir-se, minimamente, a questão do planejamento destes espaços.

A conjunção das questões elencadas resulta na fragilização dos arranjos de gestão metropolitana no país, que, via de regra, não conseguem estabelecer pactos socioterritoriais, tanto para políticas de desenvolvimento como para políticas setoriais. De fato, conforme constata Klink (2010b, p. 245), “embora desempenhe um papel estratégico no desenvolvimento econômico nacional e, historicamente, concentre um grande déficit social, a questão da governança metropolitana não tem muito destaque no topo da agenda dos formuladores de políticas pública”.

Em contraposição a este posicionamento negativo, ainda que ponderem as limitações apresentadas, Ribeiro e Santos Jr. (2010) defendem uma perspectiva mais positiva, reconhecendo um processo histórico de amadurecimento institucional – em relação às atribuições e competências – e político, em relação à distribuição do poder decisório.

A análise pormenorizada dos arranjos de gestão metropolitana realizada pelo IPEA (2013a) corrobora o panorama, evidenciando, ao mesmo tempo, progressos e imutabilidades. O estudo teve por objetivo avaliar a densidade e coesão institucional dos arranjos de gestão, englobando quinze regiões metropolitanas selecionadas<sup>26</sup>. Complementarmente, foram desenhadas duas RMs hipotéticas – uma de primeira geração (década de 1970) e outra de segunda geração (década de 2000) – de forma a estabelecer um padrão de referência.

Partindo de uma série de critérios (ver matriz de análise no Anexo B), nenhum das regiões metropolitanas atingiu o patamar de referência, sendo as RMs de São

---

<sup>26</sup> Foram avaliadas as RMs associadas aos doze espaços metropolitanos identificados pelo REGIC (IBGE, 2008) e três RMs correspondentes a espaços metropolitanos emergentes: Grande Vitória (ES), Vale do Rio Cuiabá (MT) e Grande São Luís (MA).

Paulo e Belo Horizonte as que mais se aproximaram, com o equivalente a 56% e 41% da RM de referência (Gráfico 3).

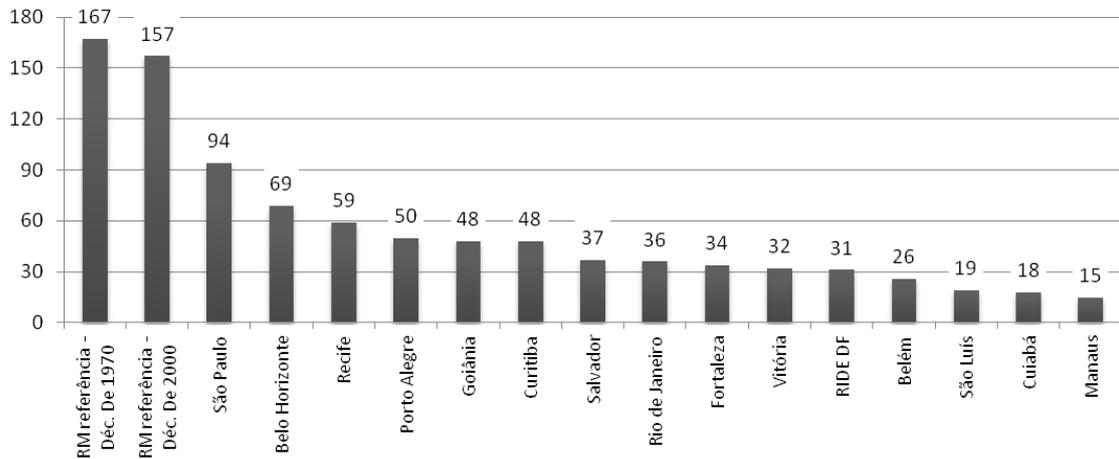


Gráfico 3 - Pontuação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana nas RMs estudadas  
Fonte: elaborado a partir de IPEA (2013a).

A despeito de a análise geral expressar um distanciamento do cenário ideal, uma leitura pormenorizada dos indicadores evidencia aspectos positivos, que revelam o amadurecimento identificado por Ribeiro e Santos Jr (2010). Constata-se que, na grande maioria das RMs, há fundo metropolitano (73%) e conselho deliberativo (80%), bem como programas específicos para a RM previstos nos PPAs (2008-2011 e 2012-2015) (87%). Neste contexto, percebe-se que os problemas se deslocaram da instituição dos arranjos para o seu funcionamento: em sua maioria, os fundos nunca chegaram a receber recursos (60%) e os conselhos deliberativos não se reuniram no último ano (67%) (Gráfico 4).

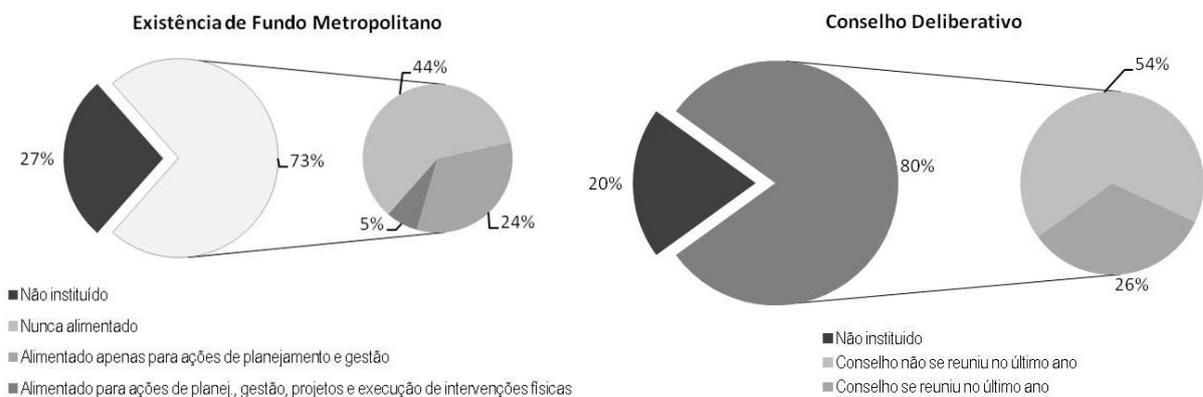


Gráfico 4 – Fundo Metropolitano e Conselho Deliberativo em RMs selecionadas  
Fonte: elaborado a partir de IPEA (2013a). Nota: situação em Junho de 2013.

Outra questão que merece destaque se refere ao tempo de operação dos órgãos metropolitanos. Conforme pode ser visualizado no Gráfico 5, a maior parte está em funcionamento por menos de três anos (53%), havendo uma tendência de periódicas iniciativas de extinção/criação de novo órgão de gestão.

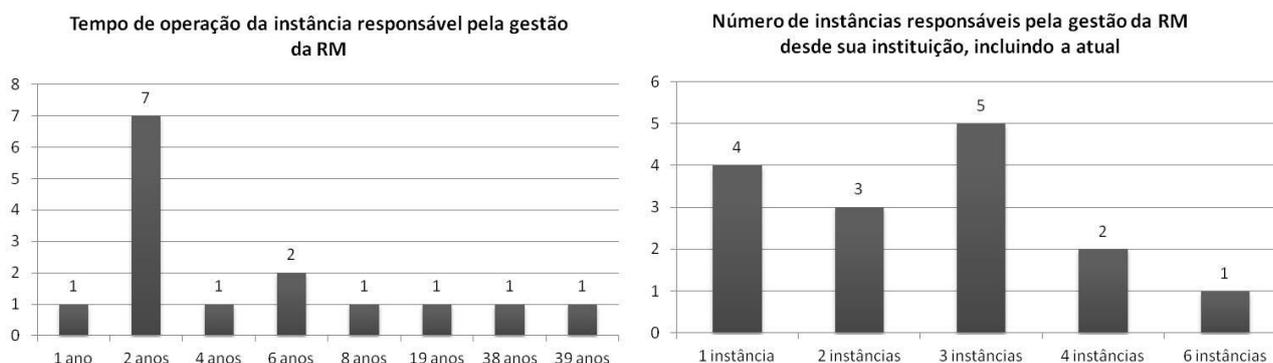


Gráfico 5 – Tempo de operação e número de instâncias responsáveis pela gestão metropolitana  
Fonte: elaborado a partir de IPEA (2013a). Notas: situação em Junho de 2013.

Apesar da coerência interna do modelo de avaliação desenvolvido pelo IPEA (2013a), não se pode, *a priori*, atestar a densidade institucional de um arranjo de gestão metropolitana apenas pelo seu tempo de existência ou pela quantidade de reformulações. Tem-se assim, por exemplo, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), no qual o arranjo de gestão, apesar de passar por sucessivas reformas, é amplamente reconhecido como o caso mais promissor no país.

O papel de destaque da RM de Belo Horizonte também é reconhecido pelo estudo do IPEA (2013a), quando se analisam de forma comparativa os valores obtidos por cada arranjo institucional. De fato, como a comparação baseada nos modelos hipotéticos parte de condições ideais de difícil atingimento no contexto político-institucional atual, a análise relativa apresenta maior aderência à realidade.

Assim, os arranjos institucionais de gestão metropolitana podem ser divididos em três graus de consolidação, cada qual com diferentes níveis de articulação para governança. Destacam-se nesse estudo as Regiões Metropolitanas de São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG), com arranjos consolidados e de forte articulação para governança. Cabe salientar novamente que esta avaliação se refere à análise comparativa entre os arranjos estudados, não refletindo um arranjo ideal (Tabela 9).

		Sistema de gestão institucionalizado		
		Consolidado	Consolidação incipiente	Não consolidado
Articulação p/ governança	Forte	RM de São Paulo RM de Belo Horizonte		
	Média	RM de Recife RM de Porto Alegre RM de Curitiba		RM de Fortaleza
	Fraca	RM de Goiânia	RM de Salvador RM de Rio de Janeiro RM de Vitória Ride Distrito Federal RM de Belém	RM de Cuiabá RM de Manaus RM de São Luís

Tabela 9 - Tipologias de RMs a partir dos arranjos institucionais de gestão identificados  
Fonte: IPEA, 2013a.

Conforme mencionado na página anterior, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte se destaca no panorama nacional contemporâneo. As origens desde modelo atual remontam ao início da década de 2000, período em que se verifica a retomada da discussão da questão metropolitana no Estado, fomentada pela convergência de interesses entre o governador e o prefeito de Belo Horizonte.

Após a experiência sem êxito da Assembleia Metropolitana, criada em 1989, a Emenda Constitucional Estadual nº 65/2004 e as LCEs nº 88 e 89/2006 constituíram o ponto inicial de inflexão, alterando a estrutura de gestão metropolitana, que passou a ser composta por três órgãos: assembleia metropolitana, conselho deliberativo e agência de desenvolvimento (Tabela 10). A atuação destes órgãos foi vinculada à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), viabilizado a partir de recursos de um Fundo Metropolitano (BRASIL, QUEIROZ, 2010; SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009).

Tabela 10 - Órgãos do arranjo institucional da RM de Belo Horizonte

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 representantes do Poder Executivo Estadual</li> <li>- 1 representante da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG);</li> <li>- 34 prefeitos da RMBH;</li> <li>- 34 presidentes das Câmaras Municipais da RMBH;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir as macrodiretrizes do planejamento da região metropolitana;</li> <li>- Vetar resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento.</li> <li>- As reuniões ordinárias ocorrem com periodicidade anual.</li> </ul>

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5 representantes do Poder Executivo Estadual;</li> <li>- 2 representantes da ALMG;</li> <li>- 2 representantes do município de Belo Horizonte;</li> <li>- 1 representante do município de Contagem;</li> <li>- 1 representante do município de Betim;</li> <li>- 3 representantes dos demais municípios da RMBH;</li> <li>- 2 representantes da sociedade civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deliberar sobre os recursos destinados ao financiamento de projetos indicados no Plano Diretor da RMBH;</li> <li>- Fixar diretrizes e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo Metropolitano;</li> <li>- Acompanhar a execução do Plano Diretor da RMBH;</li> <li>- Planejar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum.</li> <li>- As reuniões são bimestrais.</li> </ul>
Agência de Desenvolvimento da RMBH	<ul style="list-style-type: none"> <li>I - Unidade Colegiada</li> <li>II - Direção Superior</li> <li>III - Unidades Administrativas</li> <li>IV - Observatório de Políticas Metropolitanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI);</li> <li>- Promover a execução das metas e prioridades estabelecidas no PDDI;</li> <li>- Realizar diagnósticos da realidade local e metropolitana, com vistas a subsidiar as ações de planejamento.</li> </ul>

Fonte: baseado em Brasil e Queiroz (2010).

A Assembleia Metropolitana, apesar de continuar como órgão deliberativo na região metropolitana, teve sua composição e peso dos votos alterados, de forma que os votos do Governo do Estado equivalessem aos votos dos municípios.

A despeito da mudança na relação de poderes, pesquisas recentes evidenciam que a Assembleia Metropolitana permanece com dificuldades de consolidação, devido, sobretudo, a falta de quorum nas reuniões, revelando o baixo interesse dos municípios<sup>27</sup> (PEREIRA, DRUMMOND, 2010; BRASIL, QUEIROZ, 2010). Klink (2013) corrobora o exposto, afirmando que o novo arranjo tem sido progressivamente contestado devido ao enfraquecimento da coalizão entre os partidos políticos que deram sustentação à aproximação entre a capital e o estado, bem como pelo pequeno peso das cidades periféricas no processo decisório.

Para Faria (2008), os resultados efetivos ainda são de difícil previsão. Esta posição é reforçada pelos dados apresentados em recente estudo do IPEA (2013b). Ao mesmo tempo em que é identificado um esvaziamento da Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência de Desenvolvimento tem se

<sup>27</sup> Esta questão é central, pois a estrutura criada exige quórum de dois terços dos membros para validar as suas deliberações e resoluções.

mostrado muito ativos: foram criados Comitês Técnicos sobre mobilidade urbana e gestão de resíduos sólidos; os atores da sociedade civil se organizaram dentro de um Colegiado específico; há reuniões periódicas, participação da maioria dos membros e ações constantes em diversas frentes; o acesso aos recursos do Fundo Metropolitano foi vinculado às diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), concluído em 2011; o Fundo Metropolitano possui aporte consistente e crescente, contando com R\$ 10 milhões em 2013<sup>28</sup>.

Como bem sintetiza IPEA (2013b, p. 90), a governança na RMBH encontra-se em uma trajetória consistente de consolidação, havendo “um empenho do Estado em cimentar o arranjo institucional, um canal oficial de participação da sociedade civil e outro não formal”, identificando-se como o maior desafio “ampliar a motivação dos prefeitos para uma ação colaborativa”.

Nesse contexto, a discussão volta-se novamente para a limitação constitucional de imposição da escala metropolitana sobre os municípios. Para Klink (2013), essa questão, apesar de fomentada pelo municipalismo autárquico criado pela Constituição Federal de 1988, tem sido reforçada pelos atuais programas de macrofinanciamentos de infraestrutura e habitação no país (PAC e PMCMV), que elegeram a escala municipal como unidade de consecução<sup>29</sup>.

No campo de macrodiretrizes nacionais, deve-se ressaltar a importância do recém aprovado Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Mesmo antes de sua aprovação, diversos autores já depositavam neste diploma legal a expectativa em preencher as lacunas do Estatuto da Cidade, regulamentando a ação dos entes federados em relação às funções públicas de interesse comum, estabelecendo um sistema nacional de planejamento urbano-regional e instrumentos de gestão e financiamento para as metrópoles (BALBIM et al, 2011; RODRIGUES, 2013; KLINK, 2013).

Como primeiro elemento de destaque, o artigo 5º exige que as leis estaduais, ao criarem as RMs, devem explicitar os critérios técnicos adotados para a definição

---

<sup>28</sup> O Fundo é composto por 50% de recursos do Estado e 50% dos Municípios, divididos em razão da receita líquida de cada um.

<sup>29</sup> Esta questão será retomada no item 3.2.

dos municípios que integram a unidade territorial, as funções públicas de interesse comum que justificam sua instituição, a estrutura de governança, o sistema de alocação de recursos e as formas de controle social.

Neste contexto, o Estatuto da Metrópole avança ao estabelecer que o acesso à recursos federais passa a ser condicionado ao atendimento de condições mínimas de governança metropolitana, como a existência de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, um órgão público técnico-consultivo e a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado. Em relação a este tema, uma questão relevante diz respeito ao enquadramento como improbidade administrativa a omissão do governador em promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado no prazo de três anos após a sanção da lei, bem como dos prefeitos que não promoverem a compatibilização destas diretrizes aos respectivos Planos Diretores de seus municípios nos três anos seguintes.

Apesar dos avanços propostos, é possível identificar algumas limitações no novo diploma legal. Por exemplo, ao estabelecer os princípios da governança nas RMs, define-se ao mesmo tempo: (a) a prevalência do interesse comum sobre o local e (b) a autonomia dos entes da federação. Esta questão deve obter melhor tratamento, sob risco do esvaziamento da atuação metropolitana pelos municípios integrantes, em repetição ao que já têm se observado desde a CF88.

Outra questão polêmica diz respeito ao veto da presidente da República em relação aos artigos que criavam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), com a finalidade de captar recursos e apoiar ações dos arranjos de gestão metropolitana e consórcios intermunicipais relacionados às FPICs. A justificativa ao veto argumenta que os fundos cristalizam a “vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas”. Na realidade, a opção pela definição política de direcionamento de recursos em detrimento da criação de um fundo impossibilita a gestão social e participativa dos mesmo e serve de elemento de lobby político, tão presente nas políticas urbanas.

Para Klink (2013, p. 96), os desafios relacionados ao (então PL do) Estatuto da Metrópole remetem a uma “paulatina desarticulação da escala urbano-metropolitana como projeto político pautado pela função social da terra e, no fundo, pelo direito à cidade na metrópole”. Nesse sentido, conforme afirmam Fix e Pereira (2013), a discrepância entre o caráter consensual de reconhecimento dos problemas

metropolitanos e a falta de centralidade que a gestão destes espaços possui no Brasil revela uma tensão, por vezes camuflada, entre os interesses especulativos sobre os espaços urbanos e as tentativas de ordenamento por políticas públicas. Estas questões encontram ressonância em Maricato (2013), que faz uma leitura crítica do panorama atual brasileiro.

a recente articulação construída por empreiteiras de construção pesada (que estão incorporando a atividade imobiliária entre seus negócios) com as empresas imobiliárias constitui uma força que não encontra adversários à altura. A relação com o financiamento de campanhas eleitorais pode amolecer até os mais recalcitrantes. Os megaeventos – Copa do Mundo de Futebol, Olimpíadas e a Exposição Tecnológica, que está sendo prevista na zona norte de São Paulo, potencializam o poder dessa máquina voraz que se combina também aos capitais que vêm de fora nessas oportunidades. [...] Mesmo quando o movimento promove a exclusão social pela especulação (renda fundiária, imobiliária e financeira), mesmo quando alguns capitais desmontam a possibilidade da racionalidade social e ambiental, a aparência é de progresso para a qual muito contribuem os veículos de comunicação.

Nesse contexto, Rolnik (2009) denuncia a gramática política que estrutura as relações Estado-sociedade no país, permeando todas as esferas federativas por meio de um intrincado conjunto de relações, envolvendo atores públicos e privados em um modelo de vínculos e favorecimentos que incluem cargos em comissão, acesso a recursos e prestação de bens e serviços.

A área de desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a essa questão. Os atores políticos, via de regra, priorizam duas linhas: (a) microinvestimentos nas periferias, insuficientes para garantir condições adequadas de urbanização, mas factíveis a curto prazo, permitindo o apoio do voto popular dentro da temporalidade eleitoral; (b) macroinvestimentos em obras de vulto e alterações na regulação urbanística nas áreas centrais, articuladas à criação de novas frentes de expansão imobiliária, contribuindo para a sustentação política das coalizões de governo junto às elites e ao poder econômico (ROLNIK, 2009).

Ao analisar as emendas parlamentares criadas individualmente pelo Congresso Nacional, evidencia-se o quadro delineado. Somente no Ministério das Cidades, estas emendas constituíram em 2008 mais de 50% do orçamento aprovado e mais de 80% do orçamento executado, incluindo construção de casas, pavimentação e obras de urbanização e infraestrutura (ROLNIK, 2009).

Nas palavras da autora,

É no interior, portanto, do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas do Ministério, dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e *networks* (ROLNIK, 2009, p. 45).

Tendo por base as reflexões de Maricato (2013), Rolnik (2009), Fix e Pereira (2013), pode-se conferir ao lobby econômico e político um papel de destaque nos obstáculos à efetivação da função social da cidade (na escala local) e à gestão integrada destas questões (na escala metropolitana), reduzindo a possibilidade de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do recente crescimento do país<sup>30</sup>.

Com efeito, agendas complexas como a metropolitana, que demandam longo prazo de consecução e podem gerar redistribuição do poder entre coalizões políticas locais, dificilmente mobilizarão o apoio destes atores. Vainer (2006) contribui com o exposto, lembrando que as escalas de planejamento são construídas socialmente e, como tal, estão permanentemente em debate, sendo objeto de disputa entre agentes que “propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem”, com vistas a conservar seu poder ou transformar o padrão vigente.

Como bem alerta Klink (2013), não se pode crer que a dinâmica de produção e reprodução do espaço urbano-metropolitano encaixe-se espontaneamente em um arranjo elaborado a partir de um ajuste da engenharia técnico-institucional. Conforme defende o autor, corroborado por Rolnik e Somekh (2004), as demandas setoriais se distribuem de forma distinta no espaço metropolitano, bem como polarizam diferentes agentes e grupos de interesse, que se organizam em função de seus projetos políticos específicos. Com efeito, uma *práxis* transformadora da gestão metropolitana deve abranger não somente a articulação das demandas técnicas, mas aliá-la à pactuação com as escalas políticas e circuitos econômicos.

Neste contexto, tem-se observado um movimento crescente de adoção de arranjos de cooperação voluntária<sup>31</sup> por parte dos municípios metropolitanos, particularmente a partir da década de 2000, articulando diferentes atores e escalas a

---

<sup>30</sup> Essa constatação, embora se trate apenas de uma hipótese cuja tese não tem objetivo de aprofundar, também se mostra plausível ao se analisar o caso específico da política habitacional no Brasil. Esta questão será retomada no item 3.2.3.

partir de uma abordagem, via de regra, monosssetorial. Estes mecanismos de colaboração federativa se originam, via da regra, de uma intencionalidade da gestão pública local em buscar a desfragmentação das políticas metropolitanas, superando o vazio institucional dos arranjos compulsórios (GARSON, 2009; AZEVEDO, GUIA, 2004; FARIA, 2008).

Entre os diversos arranjos de cooperação voluntários, destacam-se os consórcios públicos. Estes constituem um mecanismo de organização regional ascendente, estabelecendo uma cooperação baseada no princípio da igualdade jurídica que fornece aos municípios metropolitanos o instrumental necessário para se associarem na gestão dos serviços de interesse comum (CRUZ, 2002; DAVIDOVICH, 2004; LEAL, 2007).

Ainda que os consórcios não sejam instrumentos recentes<sup>32</sup>, sua adoção enquanto mecanismo de cooperação intermunicipal adquire impulso nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas<sup>33</sup>. É neste contexto de reforma do Estado que a cooperação intermunicipal tem sido difundida no Brasil, passando a representar parcerias entre governos locais geograficamente próximos (CRUZ, 2002; LEAL, 2007; KLINK, 2009).

A prevalência das experiências consorciadas concentra-se na área da saúde, resultado de uma trajetória histórica de políticas de fomento à articulação intermunicipal implantada a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990, com direcionamento de recursos e coordenação federal para difusão destes arranjos. A área de Meio Ambiente (incluindo, nesta categoria, o saneamento básico) também tem adquirido destaque nos últimos anos, resultado de seu fortalecimento na agenda política nacional e consequente regulamentação, por meio da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11445/2007 e Decreto 7.217/2010) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010 e Decreto 7.404/2010) (ROCHA, FARIA, 2004; ABRUCIO, SANO, SIDOW, 2010).

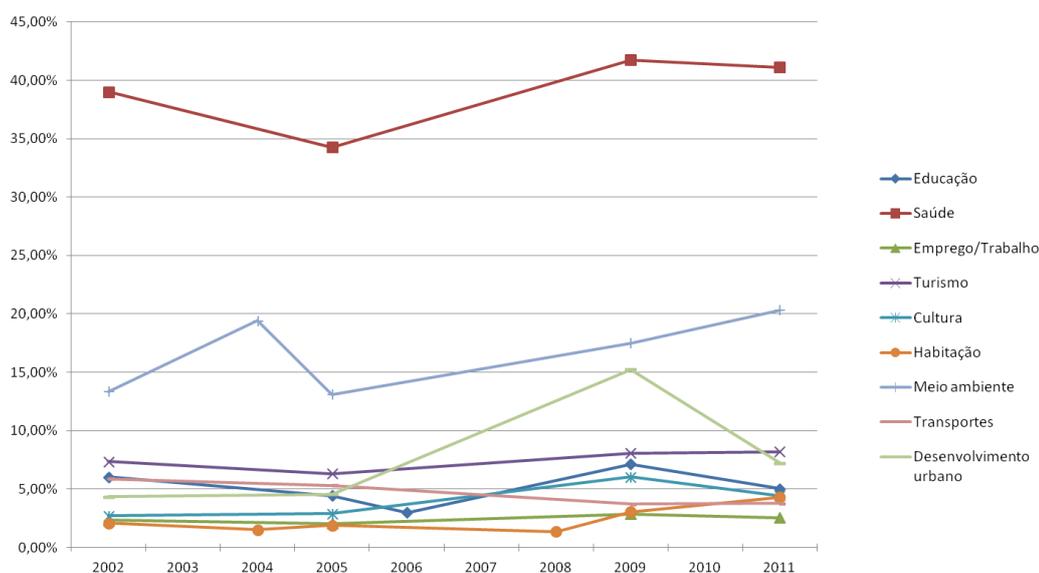
---

<sup>31</sup> Pode-se citar como exemplos os convênios de cooperação, comitês de bacias, consórcios intermunicipais, associações de municípios e agências de desenvolvimento (KLINK, 2010; AZEVEDO, GUIA, 2004; DAVIDOVICH, 2004; GARSON, 2009).

<sup>32</sup> Eles estão previstos no Regime Constitucional desde 1891 (LEAL, 2007). Em relação à gestão metropolitana, já havia propostas para se trabalhar com a associação voluntária entre municípios e estados desde a década de 1960, ideia desconsiderada pelo regime militar, que optou pelos arranjos homogêneos e centralizadores criados em 1973 (SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009).

A compilação temporal dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) ratifica esta constatação, destacando-se os consórcios nas áreas de Saúde e Meio Ambiente. As demais experiências consorciadas não ultrapassam 10% dos municípios brasileiros. Particularmente para o campo da habitação, apenas 241 municípios afirmaram participar de consórcio público destinado a habitação em 2011<sup>34</sup> (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Porcentagem de Municípios segundo área de consorciamento, 2002 - 2011



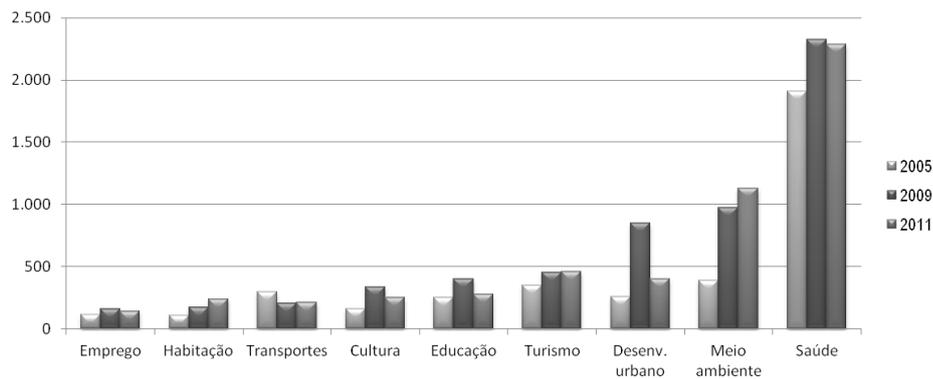
Fonte: autor, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2002- 2011<sup>35</sup>).

Partindo dos dados apresentados, observa-se ainda uma tendência geral de crescimento do número de consórcios entre 2005 e 2011, registrando um incremento de 21% no período, com 1.233 novos consórcios. Novamente, deve-se ressaltar a maior representatividade das experiências na área de Saúde, seguidas da área de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Gráfico 7).

<sup>33</sup> Segundo Cruz (2002), embora a década de 1980 represente um marco em nível nacional, no Estado de São Paulo já haviam sido criados o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, na década de 1960 e, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba na década de 1970.

<sup>34</sup> Deve-se ressaltar que este dado é informado pelas próprias prefeituras, não havendo uma conferência posterior, incorrendo-se na possibilidade de inconsistências. Ao analisar os dados brutos do IBGE, foi possível verificar que o município de Curitiba, por exemplo, afirmou participar em um consórcio intermunicipal relacionado a política habitacional. Porém, em consulta ao órgão (COHAB-CT), posterior entrevista com gestor público do mesmo e pesquisa documental constatou-se que de fato não existe consórcio instituído nesta área. Assim, os dados são importantes como parâmetros referenciais, mas devem ser relativizados devido a sua imprecisão.

Gráfico 7 - Municípios segundo existência de consórcio intermunicipal por área, Brasil - 2005/2009



Fonte: autor, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2005; 2009; 2011).

A sanção da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) em 2005 tem influência direta neste processo. Antes de sua aprovação, a ausência de regulação jurídica estabelecia um entrave à implementação e funcionamento de estruturas consorciadas<sup>36</sup>. Posteriormente, por meio do Decreto nº 6.017/07, que regulamenta a referida lei, o aparato jurídico é finalmente consolidado, garantindo segurança legal e conseqüentemente fortalecendo a difusão dessa forma de cooperação intermunicipal (LEAL, 2007; RIBEIRO, 2007a; KLINK, 2013). Nas palavras de Firkowski (2013, p. 32), à luz da perspectiva legal, o consórcio constitui “uma das poucas possibilidades concretas de ultrapassar a estrutura territorial tradicional” de planejamento metropolitano.

Ao se analisar os dados do Gráfico 6 e Gráfico 7, observa-se o destaque no incremento dos consórcios na área de meio ambiente. Conforme já afirmado, a regulamentação do setor de saneamento básico e de resíduos sólidos tem papel fundamental nessa dinâmica, tendo em vista a importância dada pelo governo federal à adoção de soluções consorciadas para a gestão dos serviços de saneamento ambiental: os referidos diplomas legais estabeleceram a priorização destes arranjos e as políticas setoriais condicionaram o acesso de recursos federais a existência de consórcios públicos.

<sup>35</sup> Em 2010 a MUNIC não foi realizada. A partir da MUNIC 2012 o questionário não mais perguntou sobre a existência de consórcio público no município.

<sup>36</sup> O primeiro passo em direção à uma regulação jurídica adequada foi a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que alterou a redação do Art. 241 da CF88, passando a prever os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1988, art. 241).

A partir de um estudo das experiências nas RMs de Curitiba, Belo Horizonte e Salvador na gestão de resíduos sólidos (NASCIMENTO NETO, 2013), constatou-se a importância deste alinhamento entre diretrizes e condicionamento de recursos, que constituíram elemento primordial para a consolidação dos arranjos intermunicipais. Complementarmente, a pesquisa identificou o papel de estímulo gerado pela iniciativa privada, que se debruçou sobre as lucrativas licitações de gerenciamento das unidades intermunicipais de destinação final dos resíduos sólidos<sup>37</sup>.

Paralelamente à análise específica das áreas de destaque, é interesse observar um movimento particular nos últimos anos: se excluídas as áreas de saúde e meio ambiente, o Gráfico 6 evidencia uma tendência recente de desaceleração da criação de consórcios a partir de 2009. Conforme ressalta Machado (2010), passado o período inicial após a aprovação da Lei 11.107/2005, acompanhada de intensa publicização e estímulo por parte do governo federal, caminha-se para um cenário de desafios. Duas questões são centrais nessa discussão.

A primeira se refere à natureza jurídica dos consórcios constituídos à luz do novo marco legal. A partir da aprovação da Lei, os consórcios foram levados a se adequarem ao novo instrumental vigente, estabelecendo-se como personalidade jurídica de direito público. Como a grande maioria dos consórcios anteriores à Lei 11.107/2005 foram formatados como consórcios públicos de direito privado – opção que permitia um regime administrativo mais flexível – a adaptação à lei implica em elevados custos de transação<sup>38</sup> – como, por exemplo, a realização de um novo processo de constituição, envolvendo a reaprovação do protocolo de intenções entre os chefes do Executivo e em todas as Câmaras de Vereadores (MACHADO, 2010). Com base no estudo dos consórcios do estado de São Paulo, Strelec e Fonseca (2011) identificaram resistência entre os gestores municipais para se adequarem aos moldes previstos pela lei. Para os autores, a histórica ausência de regulamentação dos consórcios levou a uma “memória de informalidade”, cuja superação demanda um processo de transformação dos constructos mentais dos gestores públicos.

---

<sup>37</sup> A título de exemplo, em 2011, as empresas responsáveis pelos aterros credenciados na RM de Curitiba recebiam valores na ordem de R\$ 3,38 milhões/mês. Na RM de Salvador, a empresa responsável pelo Aterro Metropolitano Centro, destino dos resíduos de Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas, recebia valores superiores a R\$ 3,95 milhões/mês (NASCIMENTO NETO, 2013).

<sup>38</sup> Esse conceito será retomado na sequência neste capítulo.

Alinhada a estes obstáculos, a segunda questão diz respeito ao enfraquecimento da estratégia federal de apoio ao consorciamento. O deslocamento da atuação do Ministério das Cidades, de uma política de saneamento centrada no fomento ao consorciamento, para um programa pragmático de resultados rápidos (PAC), esvaziou o papel indutor que estava sendo exercido pelo governo federal. Esta questão também se evidencia nas demais políticas setoriais em âmbito federal. Analisando os contratos, financiamentos e convênios de repasses de recursos federais no âmbito do PAC, Machado (2010) observou que não houve nenhum caso de repasse para consórcios públicos. Neste contexto, Klink (2013) ressalta que a contratualização da gestão compartilhada de serviços é dificultada pela própria política federal, que deslocou seu foco de atenção, reavivando as marcas do municipalismo competitivo dos anos 1990.

Diante destes desafios, não há consenso em relação ao futuro dos consórcios públicos. Para Machado (2010) há uma tendência de estagnação, com os antigos consórcios funcionando em moldes mais flexíveis e com menor carga de exigências legais para contratação e realização de compras, ao mesmo tempo em que a criação de novos consórcios tende a não ser tão expressiva, em face da ausência de incentivos seletivos federais.

Já para Klink (2013), Strelec e Fonseca (2011), os arranjos de cooperação intermunicipal, com ênfase nos consórcios públicos, se encontram em um caminho de consolidação. Spink (2011) possui posicionamento semelhante, advogando que os consórcios são apenas a parte mais visível de uma variedade de estratégias híbridas de governança interjurisdicional, que se estruturam a partir de processos dinâmicos de aprendizagem social.

Diante das questões discutidas, o futuro das experiências de gestão dos espaços metropolitanos, ainda que acene para alternativas possíveis, não apresenta um panorama definido, ao menos no curto prazo. Dentro de um contexto de distorção das políticas setoriais federais para responder aos objetivos de crescimento econômico, de retomada do interesse dos diferentes entes federativos sobre a gestão metropolitana e de complexificação do processo de disputa pela hegemonia sobre a construção da escala urbano-metropolitana a partir de um número cada vez maior de atores e grupos de interesse, ainda não se sabe de que

forma poderá se chegar a uma agenda consistente de planejamento e gestão dos espaços metropolitanos.

A despeito das incertezas, não se pode negar que estas iniciativas de “associativismo territorial” (ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010) e “desfragmentação da gestão pública” (FARIA, 2008) têm, de fato, contribuído para a revalorização do planejamento metropolitano, na busca da solução dos problemas comuns. Klink (2009) contribui com a questão, elencando um caleidoscópio de arranjos colaborativos identificados no cenário brasileiro (Anexo C), moldados dentro de um processo contínuo de negociação e reestruturação entre escalas e atores.

Diante da diversidade de condições que caracterizam o fenômeno metropolitano no Brasil, não é possível se falar em um modelo ideal a ser adotado de forma irrestrita. Os desafios e necessidades não são iguais entre os espaços metropolitanos e, mesmos dentro deles, há diferenças intrarregionais significativas. Com efeito, a importância se desloca da proposição de “novos modelos mirabolantes” (SPINK, 2011) para o amadurecimento dos arranjos colaborativos existentes, pois, ainda que imperfeitos, possuem aderência ao contexto institucional, histórico e social do espaço metropolitano em que foram criados (FARIA, 2008; KLINK, 2009; GARSON, RIBEIRO, RIBEIRO, 2010).

Neste contexto, faz-se premente discutir os desafios à consecução destes arranjos federativos, com vistas a aprofundar o debate sobre os obstáculos à gestão dos espaços metropolitanos. Algumas questões já foram superficialmente abordadas ao longo desse capítulo e outras ficaram nas entrelinhas das análises realizadas. Para explorá-las, discutir-se-á no item seguinte os desafios à integração de políticas públicas em espaços metropolitanos.

### 3.1.2 Desafios à integração de políticas públicas em espaços metropolitanos

A partir do panorama desenhado no item anterior, busca-se discutir os principais obstáculos à consolidação dos arranjos de gestão dos espaços metropolitanos. A escolha do título deste tópico não se deu por acaso: ao utilizar o termo “integração de políticas públicas”, em sentido amplo, busca-se reunir na mesma discussão tanto os dilemas relacionados aos arranjos institucionais compulsórios quanto aos voluntários.

A utilização desta expressão encontra apoio em Souza (2008), que destaca que a articulação entre os entes governamentais divide-se entre ações de cooperação e coordenação<sup>39</sup>. Estas estratégias se distinguem por suas abordagens, modelos institucionais e formas específicas de barganha e negociação. Para a autora, corroborada por Abrucio, Sano e Sydow (2010), cooperação e coordenação ocorrem de forma simultânea nos espaços metropolitanos, diferenciando-se pela ênfase que é dada a cada uma.

Com vistas a estruturar a discussão dos obstáculos à integração das políticas em áreas metropolitanas, optou-se por trabalhar com cinco questões centrais, recorrentemente abordadas pela literatura: estrutura jurídico-institucional, identidade regional, reconhecimento do problema, incentivos seletivos e fatores políticos.

Em consonância ao alinhamento ontológico apresentado no primeiro capítulo, a discussão que se segue estrutura-se dentro de uma abordagem não-positivista, entendendo as políticas públicas como o resultado de um complexo sistema de articulação de interesses, resposta à demandas coletivas, aproveitamento de oportunidades e racionalidade limitada dos gestores públicos, cuja atuação é circunscrita dentro dos limites legais e institucionais vigentes.

Neste contexto, deve-se iniciar a discussão pela estrutura jurídico-institucional, elemento de grande impacto nas políticas metropolitanas. Os diplomas legais e o desenho institucional definem as “regras do jogo”, condicionando o comportamento dos atores públicos e estabelecendo limites dentro do processo de tomada de decisão. Paralelamente ao desenho formal, as instituições também possuem um componente informal, relacionado às normas e convenções de comportamento, que se consolidam em práticas e hábitos (RIBEIRO, 2004; MACHADO, 2009; KLINK, 2009; LINHARES, 2011; GARSON, 2009). A partir da conjunção destes elementos formais e informais, as instituições públicas podem ser enxergadas como “sistemas codificados de procedimentos e ideias” (RHODES, BINDER, ROCKMAN, 2008).

À luz destes elementos, Souza (2008) e Balbim et al (2011) afirmam que a primeira barreira a ser superada encontra-se justamente no campo institucional. Ribeiro (2004), Garson (2009) e Klink (2009) abordam a questão por meio do

---

<sup>39</sup> . Enquanto a primeira tende a manter a autonomia dos seus participantes, a coordenação se caracteriza pela imposição de arranjos e escalas, com tendência de centralização das decisões.

conceito de trajetórias dependentes (*path dependence*) aplicada à mudança institucional, advogando que as ações e acontecimentos passados influenciam fortemente as decisões tomadas pelos gestores públicos no presente.

Com efeito, os condicionantes históricos envolvidos na constituição das RMs, já explorados anteriormente, com maior destaque para o caráter compulsório e a forte vinculação a uma política centralizadora, contribuíram decisivamente na adoção de uma postura autárquica dos municípios. Complementarmente, a partir da ampliação da autonomia fiscal, política e decisória dos municípios após a Constituição Federal de 1988, a imposição da escala metropolitana nos moldes dos arranjos compulsórios da década de 1970 tornou-se de difícil consecução (ALVES, 2007, GARSON, 2009; KLINK, 2009; MACHADO, 2009).

Como resultado, verifica-se uma tendência de esvaziamento dos órgãos metropolitanos, que ocorre de forma paralela à criação de arranjos intermunicipais de cooperação voluntária. Apesar da série de aspectos positivos destas experiências colaborativas específicas, ao se ponderar a complexidade e o inter-relacionamento entre os diferentes problemas metropolitanos, constata-se que os consórcios intermunicipais setoriais ainda não conseguiram se estabelecer como um substituto à gestão *integral* do espaço metropolitano, conformando um padrão fragmentado de resolução dos problemas comuns (RIBEIRO, SANTOS JR, 2010).

Nas palavras de Moura (2002),

Segmentadas em recortes temáticos, espaciais e interesses políticos, por um lado, e, por outro, rebatendo em um Estado não organizado a partir de um projeto global que incluía a definição de diretrizes nacionais comprometidas com o controle social das políticas públicas, as ações articuladas entre municípios não têm como absorver a lógica de produção do espaço aglomerado em sua totalidade, já que nesses espaços a soma de municípios autônomos não constitui um todo e a dimensão supralocal não se restringe ao equilíbrio entre autonomia municipal e formas associativas segmentadas (ibid, p. 37).

Diante do exposto, os dilemas relacionados à gestão dos espaços metropolitanos se destacam como um entrave de difícil resolução. Conforme já abordado anteriormente, não se trata de procurar um modelo único que atenda a todos os casos, mas de conhecer as limitações inerentes a cada arranjo, em cada contexto. Para Klink (2013), ao mesmo tempo que almeja-se a consolidação dos arranjos voluntários, não se pode perder de vista sua característica fluída: os consórcios públicos são formados pela associação autônoma dos municípios,

gerando uma escala específica de ação pública que pode se dissolver com certa facilidade.

A construção desta escala está em permanente disputa entre os diversos atores políticos e econômicos presentes no território. Sua pactuação entre os entes envolvidos deve ser contínua, de forma a garantir o amadurecimento do arranjo institucional e sua consolidação no cenário metropolitano. Dentro deste contexto, duas questões entram em cena: a importância do reconhecimento dos problemas comuns e a construção de uma identidade regional.

Para Moura (2012), a profusão dos novos arranjos cooperativos deriva da percepção de necessidade de atuação conjunta dos gestores municipais, que, após o novo pacto federativo, passaram a responder por um grande número de demandas e competências, não acompanhadas da proporcional transferência de recursos. Lacerda (2011), ao relacionar o conjunto de problemas relacionados à “convivência intermunicipal” em metrópoles (uso e ocupação do solo, mobilidade, violência, etc.), constata que a percepção da interdependência na resolução destes problemas é pressuposto de toda cooperação relevante entre municípios metropolitanos. Onde ela não existe, a participação dos entes municipais tende a se dar apenas na esfera da oportunidade política de autopromoção.

Na mesma linha de raciocínio, Alves (2007) e Machado (2009) ressaltam que a legitimação das autoridades municipais é realizada pelo eleitorado local, de forma que a priorização de problemas com outros municípios tende a ser vista como um empecilho sob a estrita lógica da carreira política do prefeito<sup>40</sup>. Não estranhamente, identifica-se a recorrência de arranjos cooperativos justamente em áreas nas quais a cooperação é vista como inevitável ou onde seus impactos/benefícios são mais evidentes no curto prazo – como, por exemplo, na área de saúde, transporte coletivo público e gestão de resíduos sólidos.

Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), Nabuco, Bossi e Wojciechowski (2010), as prefeituras metropolitanas, ainda que reconheçam a importância da gestão metropolitana, tendem a enxergá-la como um “jogo de soma zero”, que

---

<sup>40</sup> Ainda que se reconheça que a demanda possa se originar de um grupo social, Azevedo e Mares Guia (2010) acreditam que a sensibilização da população aos problemas comuns é de difícil consequimento, pois políticas metropolitanas dificilmente apresentam benefícios imediatos. E, mesmo quando produzem reflexos positivos a longo prazo, isso ocorre, via de regra, de forma paulatina e fragmentada, sendo, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas.

implica em perda parcial do controle de definição de prioridades e investimentos no território municipal. Destarte, os gestores públicos, sobretudo dos municípios de maior porte, tendem a repelir novos arranjos de ordenamento territorial, em virtude do risco de perda de sua posição relativa.

Com vistas a superar este obstáculo, diversos autores têm defendido o fortalecimento da identidade regional entre os gestores públicos, estabelecendo um conjunto de constructos mentais favoráveis à negociação de corte regional (GARSON, 2009; MACHADO, 2009; AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010). Contudo, apesar da relevância, verifica-se uma série de dificuldades na construção da identidade regional, particularmente nas experiências de cooperação intermunicipal situadas nos espaços metropolitanas. Conforme já discutido anteriormente, a repulsa ao modelo centralizador de gestão metropolitana da década de 1970, aliado ao localismo pós 1988, desestimularam a construção desta consciência metropolitana<sup>41</sup>.

Completando o quadro, o jogo de interesses e alianças políticas desencoraja um projeto metropolitano de longo prazo, estabelecendo obstáculos adicionais à gestão destes espaços (LINHARES, 2011; REZENDE, 2010; ROCHA, FARIA, 2004; AZEVEDO, MARES GUIA, 2010). Brandão (2011) corrobora o exposto, reiterando o papel central que as decisões políticas e o poder de comando dos agentes que disputam a produção social do espaço devem possuir nos debates sobre desenvolvimento regional no Brasil.

Particularmente para o caso metropolitano, onde a consecução de políticas supramunicipais no atual cenário federativo demanda cooperação entre estados e municípios e requer articulação e partilha de recursos, a força centrípeta de competição eleitoral e disputa de recursos cria um ciclo vicioso de difícil interrupção (SOUZA, 2003). Conforme bem descrito por Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 200),

primeiro, os governantes locais não querem ceder poder sem ter certeza sobre os efeitos sobre sua carreira e para a própria autonomia da cidade. Além disso, do ponto de vista eleitoral, os ganhos – e as perdas – só são computados no plano municipal. Ainda no que se refere à competição partidária, é bom recordar que muitos prefeitos concorrem a deputado estadual ou federal contra os alcaides das municipalidades vizinhas. E, por

---

<sup>41</sup> Para Machado (2009, p. 119), uma consciência metropolitana de gestão do território implica em “modelos mentais condicionadores de atores, especialmente dos líderes de governos locais, fazendo com que estes tenham preocupações que transbordam as fronteiras dos municípios onde atuam, podendo, com isso, reduzir custos de transação metropolitana”.

fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração. Isto acontece se não houver uma arbitragem federativa efetiva [...] tal qual ocorre na “política das ambulâncias”, quando as prefeituras compram estes veículos sem precisar arcar com o ônus do financiamento do hospital.

Neste ínterim, Rezende (2010), Ribeiro e Santos Jr (2010) argumentam que a fragmentação do sistema político brasileiro, caracterizado por partidos desprovidos de uma identidade nacional, potencializa o conflito em torno da construção de um projeto metropolitano. Para Brandão (2008; 2011), Rocha e Faria (2010), a adoção desta visão do território como ambiente politizado e conflituoso é fundamental para se explicitarem as contradições, a partir das quais é possível propor ações consistentes de superação dos desafios da gestão dos espaços metropolitanos<sup>42</sup>.

Com efeito, ao se relacionar baixa identidade regional, o jogo de interesses políticos e a fragilidade das instituições metropolitanas, identificam-se obstáculos de complexa superação. Com vistas a intervir neste processo, diversos autores ressaltam a importância da criação de incentivos seletivos, construídos por meio de políticas e programas federais que vinculem o acesso de recursos e determinados benefícios (fiscais, p. ex.) à cooperação ou coordenação metropolitana – como, por exemplo, a adoção de consórcios, a elaboração de planos de desenvolvimento integrado ou a vinculação dos projetos municipais com as diretrizes metropolitanas (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004a; MACHADO, 2009; ALVES, 2007; FARIA, 2008).

Os governos municipais e estaduais seriam motivados a aderir – através de diferentes formatos institucionais e aportes de recursos próprios – a um círculo virtuoso de cooperação e intervenção articulada, envolvendo os três níveis de governo. Em suma, o que se busca é a construção de uma política metropolitana de “soma positiva”, onde todos os atores envolvidos sejam beneficiados (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010, p. 95).

Como bem sintetizam Fix e Pereira (2013), o pacto federativo é o resultado de alianças soldadas por meio de fundos públicos. Neste contexto, os governos federal e estadual constituem importantes indutores da cooperação verificando-se inclusive que, de maneira geral, os casos mais relevantes de cooperação intermunicipal estão vinculados às políticas de incentivos seletivos implantados pelas instâncias federal e estadual (GARSON, 2009; MACHADO, 2009). Azevedo, Mares Guia (2010) e Souza

---

<sup>42</sup> Conforme denuncia Brandão (2008), o território tem sido tratado por diversos acadêmicos e políticas de desenvolvimento como mero receptáculo, assumindo-se uma falsa perspectiva de fácil conciliação de interesse, previamente orquestrados.

(2008) denominam de *desenho de políticas públicas* esta institucionalização de incentivos seletivos, buscando romper o “isolamento político, institucional e administrativo que tem caracterizado a atuação de agências e atores que operam no território metropolitano” (ibid, p. 217), construindo consensos para que suas ações e recursos converjam para determinada direção.

A conjunção dos diversos elementos abordados neste subcapítulo – a partir do fortalecimento institucional, construção de identidade regional e existência de incentivos seletivos – tem por resultado a redução dos custos de transação<sup>43</sup> da interação federativa, estimulando a integração de políticas públicas, seja por meio de ações de coordenação ou cooperação.

Visto a multiplicidade de fatores que condicionam a integração de políticas públicas nos espaços metropolitanos, não é possível determinar, de modo generalizante, quais as condições ideais. Porém, apesar das condições não serem claras, a discussão das cinco questões estruturais abordadas neste tópico permite evidenciar os principais elementos envolvidos na conformação dos obstáculos enfrentados atualmente pela gestão metropolitana. Ainda que eles incidam sobre todos os arranjos supramunicipais, sua relevância é contundente nos espaços metropolitanos, entendidas por Klink (2009) como espaços de permanente contestação e negociação de conflitos entre diferentes atores e escalas territoriais de poder, onde as relações de poder entre os municípios e os constructos mentais envolvidos condicionam profundamente as relações colaborativas.

Partindo da discussão desenvolvida neste subcapítulo, constata-se que a trajetória da gestão metropolitana no Brasil, ainda que permeada de contradições e desafios, enseja para alternativas promissoras. Resgatando a reflexão provocativa de Ultramari (2013), deve-se, sem abandonar a postura crítica, reconhecer o processo de avanço cumulativo das últimas décadas, evitando a percepção generalizada de desesperança, no qual “em nome da impossibilidade de tudo se alterar, pouco se faz”.

---

<sup>43</sup> O conceito de custos de transação, originado do campo da economia, quando aplicado à gestão metropolitana, remete aos custos políticos, financeiros e institucionais que os diversos atores devem assumir para a celebração, execução e monitoramento de acordos em áreas metropolitanas. Em outras palavras, este conceito se refere aos custos impostos à cooperação para integração de políticas públicas, além de eventuais custos de incerteza, associados ao regime eleitoral e jogo de interesses políticos (MACHADO, 2009; GARSON, 2009; RHODES, BINDER, ROCKMAN, 2008)

O futuro das metrópoles, conforme observam Azevedo e Mares Guia (2010), ao mesmo tempo em que está sujeito à organização e mobilização de sua população, encontra-se “umbilicalmente dependente” da ação do Estado, em todos os níveis de governo. Nesse contexto, para Brandão (2011), é necessário se deslocar da histórica preservação de privilégios que representa o crescimento econômico para um quadro de real desenvolvimento nacional, alterando a correlação de forças e enfraquecendo as coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder.

De fato, não há uma única linha de ação para a conformação de ambientes colaborativos de consecução de políticas públicas metropolitanas no Brasil, os desafios são numerosos e os resultados incertos. Contudo, arrisca-se esboçar uma agenda inicial: corrigir as distorções nas políticas federais, construir um sistema consistente de financiamento, criar incentivos seletivos, fortalecer as instituições (compulsórias e voluntárias) e fomentar a pactuação entre os entes federativos e entre estes e os demais agentes que se articulam nos espaços metropolitanos.

### **3.2 Política Habitacional no Brasil**

A forma e celeridade do processo de urbanização brasileiro, já abordados no início do subcapítulo anterior, geraram um quadro de profundas desigualdades socioespaciais, tendo na moradia uma das questões mais manifestas. Estudos evidenciam que ainda na década de 1930 a cidade ilegal, composta pelas favelas e loteamentos clandestinos, já representava mais de duas vezes a cidade oficial. A problemática se intensificou a partir de meados da década de 1940, período caracterizado por altas taxas de crescimento demográfico, resultando em um aporte populacional superior a 34 milhões de novos habitantes urbanos, somente entre 1950 e 1970 (BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; MARTINS, 2007).

Este incremento da população urbana exigiu um “gigantesco movimento de construção” (MARICATO, 2000b), envolvendo não somente a provisão habitacional, mas também a satisfação de outras necessidades, como de trabalho, mobilidade e infraestrutura básica. Conforme constata a autora (ibid, p. 21), “ainda que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido satisfatoriamente [...], o território foi ocupado e foram geradas condições para viver nesse espaço”.

Como resultante deste fenômeno – intimamente relacionado ao processo de industrialização das cidades, mecanização agrícola e migração regional – a grande massa de trabalhadores rurais de baixa renda que chegou às cidades não encontrou condições de acesso à moradia regular, fomentando um mercado imobiliário clandestino, marcado pela ilegalidade da posse da terra, pela precariedade habitacional e ausência de condições mínimas de saneamento, mobilidade e geração de renda (MARICATO, 2000b; ROLNIK, SOMEKH, 2004; BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; GARSON, RIBEIRO, RIBEIRO, 2010).

Apesar das experiências iniciais da década de 1930 e 1940 com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e Fundação da Casa Popular (FCP), Bonduki (2004) destaca que a primeira política pública efetivamente direcionada para a temática habitacional se estrutura a partir de 1964, com o Banco Nacional de Habitação. Desde então, houve diferentes momentos da Política Habitacional no país, com resultados (quantitativos e qualitativos) diversos.

Contudo, antes de adentrar na análise destas políticas públicas, faz-se necessário delinear o panorama geral das necessidades habitacionais no Brasil. Para tanto, se trabalhará com os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010a) e da Fundação João Pinheiro (FJP, 2013) procurando-se abordar a questão das ocupações irregulares<sup>44</sup>, do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios<sup>45</sup>.

Em 2010, foram identificados 6.329 aglomerados subnormais no Brasil, reunindo 11,4 milhões de habitantes (6% do total) em 3,22 milhões de domicílios (5,6%). Esta população se concentra predominantemente no sudeste (49,8%) e no centro-oeste (28,7%). Em relação ao padrão de ocupação, observa-se que as ocupações irregulares se organizam com pouco ou nenhum espaçamento entre as unidades (72,6%), com predomínio de construções de um pavimento (64,6%). É interessante observar que na Região Sul o padrão de densidade construída diverge

---

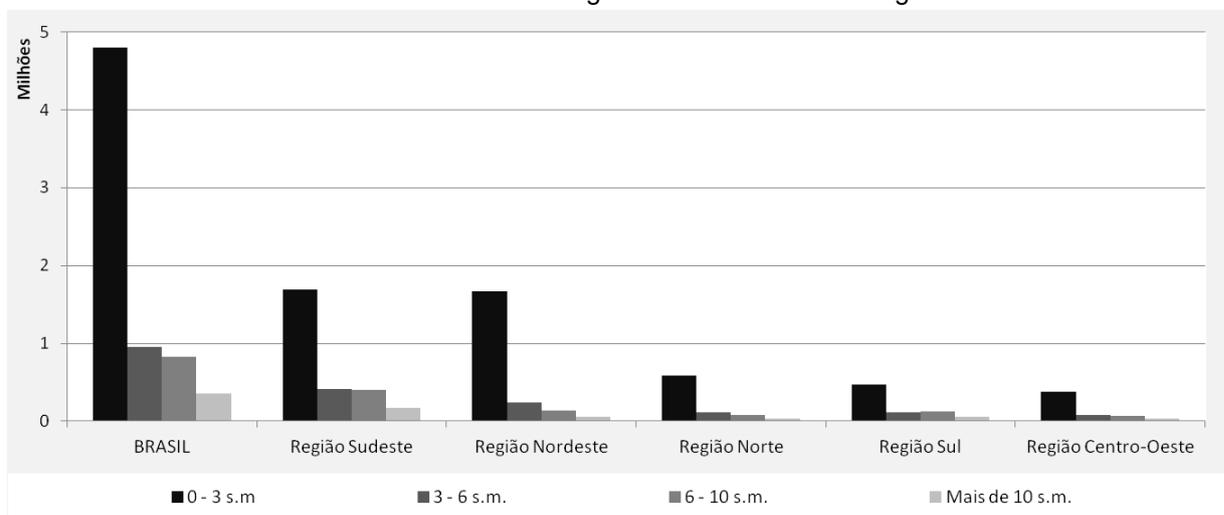
<sup>44</sup> O IBGE adota o conceito de aglomerado subnormal, que, em linhas gerais, trata-se de “uma área ocupada irregularmente por certo número de domicílios, caracterizada, em diversos graus, por limitada oferta de serviços urbanos e irregularidade no padrão urbanístico” (IBGE, 2010, p. 27). Deve-se ressaltar que o IBGE somente contabiliza os conjuntos com mais de cinquenta unidades, definição metodológica que acreditamos não ser prejudicial à macrocaracterização no cenário nacional.

<sup>45</sup> O déficit habitacional se refere à reposição (domicílios rústicos) ou incremento do estoque (domicílios improvisados, coabitação e ônus excessivo com aluguel). Já a inadequação de domicílios correspondente àqueles com problemas de qualidade (carência de infraestrutura, problemas fundiários, sem banheiros ou adensamento excessivo) (FJP, 2013).

do nacional: mais de 80% das ocupações apresentavam afastamento médio entre as unidades, inclusive na Região Metropolitana de Curitiba (IBGE, 2010a).

Em relação ao déficit habitacional, os dados apontam para um patamar de 6,49 milhões de unidades em 2010, correspondente a 12,1% dos domicílios do país. Destes, 43,1% são compostos pela coabitação familiar e 30,6% pelo ônus excessivo com aluguel, concentrando a maior parte do déficit quantitativo (73,7%). Observa-se que em todas as regiões do país mais de 60% da população que compõe o déficit quantitativo possuíam renda até 3 salários mínimos em 2010 (FJP, 2013).

Gráfico 8 – Déficit Habitacional segundo renda familiar e Regiões – 2010



Fonte: autor, baseado em dados de FJP (2013).

Já quanto à inadequação dos domicílios<sup>46</sup>, observa-se que a carência de infraestrutura básica constitui a principal questão. Cerca de 13 milhões de domicílios urbanos (26,4%) não possuem pelo menos um dos itens, quais sejam: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. Em relação ao total de domicílios, os piores resultados encontram-se na região Norte (63,1%), alcançando patamares de 23,8% na região Sul e 11,7% na Região Sudeste (FJP, 2013).

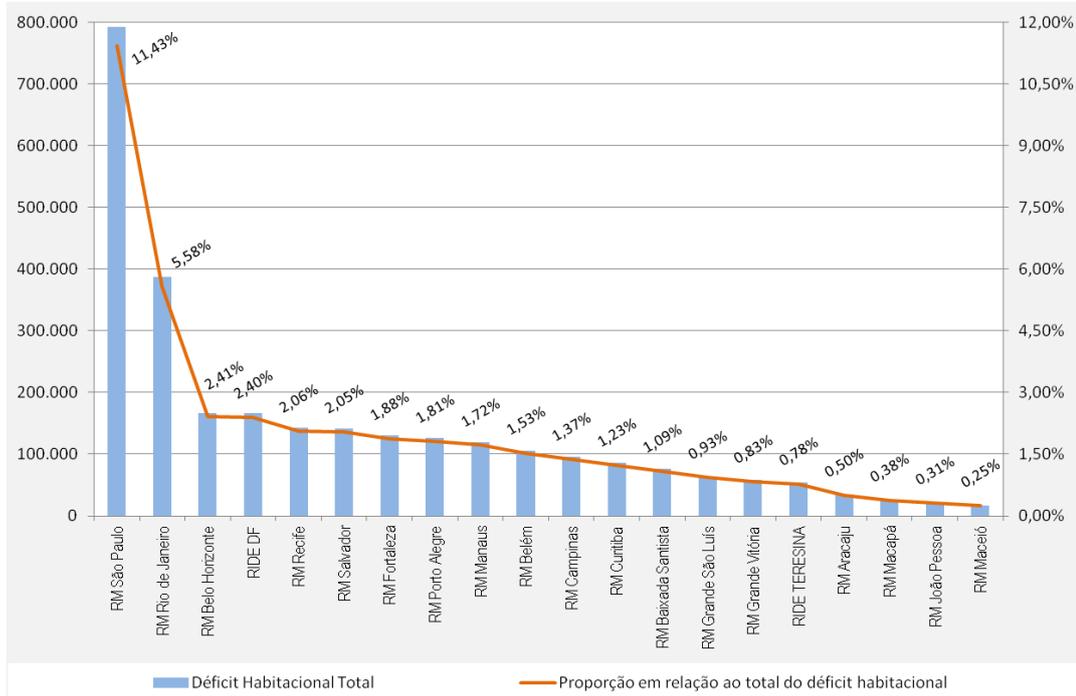
Os demais componentes, ainda que não apresentem valores relativos expressivos, destacam-se em número absolutos. Mais de um milhão de domicílios no país não possuem banheiro exclusivo (2%) e o adensamento excessivo afeta 1,5 milhão de domicílios urbanos (3,2%) (FJP, 2013).

<sup>46</sup> Conforme destaca FJP (2013), devido a ausência de variáveis do Censo Demográfico para identificar a condição de adequação fundiária dos domicílios, a estimativa limitou-se a três componentes: infraestrutura urbana, presença de sanitário e adensamento excessivo.

Retomando a análise sobre o déficit habitacional, verifica-se sua predominância em áreas urbanas (84,79%) e nas regiões metropolitanas (49,22%), sobretudo nas vinte mais populosas, que respondem por cerca de 41% de todo déficit habitacional brasileiro (2,8 milhões de unidades) (FJP, 2013) (Gráfico 9). Qualificando este déficit em termos espaciais, Royer (2013), ao estudar em profundidade os dados por setores censitários nas RMs, observa a predominância do percentual de domicílios precários nos municípios limítrofes ao polo.

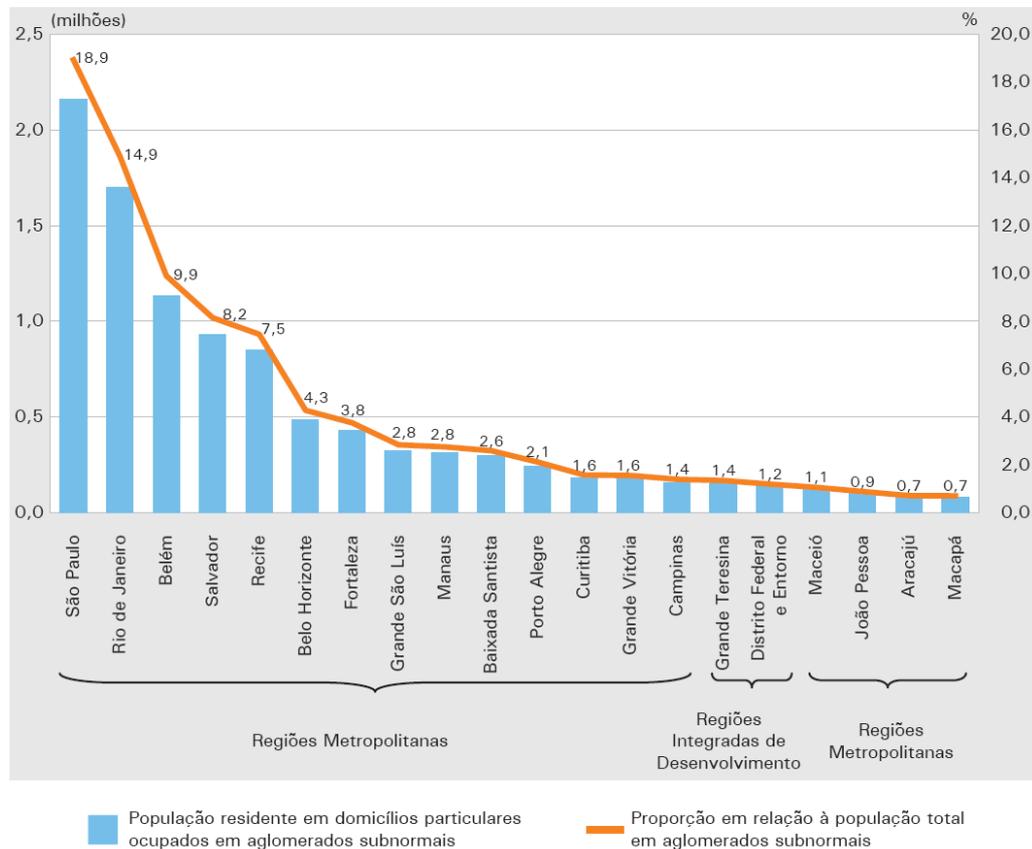
Não por acaso, a análise da distribuição espacial dos aglomerados subnormais (IBGE, 2010a) também revela que as ocupações irregulares se concentram majoritariamente nas Regiões Metropolitanas, especialmente naquelas de maior população. Mais de 77% dos aglomerados subnormais se encontram nas regiões metropolitanas com mais de 2 milhões de habitantes, sobretudo nas RM de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Salvador e Recife (Gráfico 10).

Gráfico 9 – Distribuição do Déficit Habitacional segundo RMs e RIDES selecionadas - 2010



Fonte: autor, baseado em dados de FJP (2013).

Gráfico 10 - Distribuição da população em aglomerados subnormais segundo RMs selecionadas – 2010



Fonte: IBGE, 2010a.

Esta concentração espacial tem relação com o processo de urbanização brasileiro, marcado pela “concentração e centralização de população e poder no território” (MARICATO, 2009, p. 269). O intenso fluxo migratório, oriundo de regiões menos desenvolvidas centradas em atividades de subsistência, ao mesmo tempo em que proporcionou uma ampla oferta de força de trabalho necessária para o pretendido desenvolvimento industrial, gerou uma série de externalidades, não adequadamente tratadas pelo poder público (GOUVÊA, 2005; NAZARENO, BAZOTTI E SAKAMOTO, 2011).

Inserido neste contexto, deve-se atentar também para a própria dinâmica da questão habitacional. Como alerta Gottdiener (1997), estamos imersos em uma sociedade capitalista e, deste modo, dentro de sua lógica de produção do espaço. Destarte, a busca pelo acúmulo de capital se faz permanentemente presente, transformando o solo urbano em mercadoria, um meio de adquirir riquezas dentro da matriz capitalista. O espaço é um produto social e, como tal, tem seu valor construído coletivamente, resultado de uma matriz sócio-espacial de localizações e

atividades, que dá ao solo urbano valores de uso socialmente aceitos, independentes de sua qualidade intrínseca.

Buscando uma síntese das questões mencionadas, pode-se citar Ribeiro e Santos Jr. (2010, p. 50), que afirmam que

Multiplicam-se os projetos municipais de urbanização de favelas, mas não existem políticas metropolitanas que aumentem a oferta de moradia, a mobilidade urbana e que regulem a especulação imobiliária, submetendo-a à função social do uso e ocupação do solo e aos imperativos da justiça distributiva na alocação territorial dos bens e serviços urbanos. O resultado é a reprodução do habitat precário não apenas na forma de novas favelas – evidência midiática maior – e do seu adensamento, mas através de vários mecanismos socioterritoriais pelos quais os trabalhadores informais buscam resolver a sua condição de não mercadoria pela recriação da habitação como valor de uso, expressão de relações não mercantis: as invasões de prédios localizados nas áreas centrais ou nas antigas zonas industriais, desmercantilizadas pela reestruturação do capitalismo global; ou as ocupações dos logradouros públicos como moradias improvisadas; [...]

Neste contexto, as ocupações irregulares surgem como a resposta de uma parcela da população à necessidade de moradia, que a leva a ocupar áreas periféricas, sem infraestrutura e, via de regra, ambientalmente frágeis. (NOBRE, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011). Segundo Maricato (2009), Azevedo e Mares Guia (2010), esta segregação urbana constitui uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma, tanto em nível simbólico quanto em nível econômico: à ilegalidade na ocupação do solo somam-se a dificuldade de acesso aos serviços e infraestruturas urbanos, menos oportunidades de emprego e maior exposição à violência.

É vasta a literatura científica que discute este tema, sendo ponto comum o entendimento da problemática habitacional como uma questão *essencialmente metropolitana*, demandando mecanismos de atuação que superem os limites municipais (BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; RIBEIRO, 2010; SOUZA, 2009, COSTA et al, 2010; COSTA, MENDONÇA, 2010; GONÇALVES, 2011).

A política habitacional é responsável pela geração de externalidades que extrapolam os limites dos municípios. Da questão ambiental à mobilidade urbana, muitos são os efeitos – positivos e negativos – associados à produção de unidades habitacionais. Assim, apesar de a disciplina do uso e ocupação do solo ser da competência dos municípios, é inegável que a gestão da política habitacional exige outro olhar sobre a gestão do espaço, que não coincide com os limites políticos das fronteiras federativas. [...] Não há, portanto, como compreender a dinâmica habitacional e de mobilidade urbana sem olhar para todo o conjunto da metrópole. Os limites municipais há muito não são suficientes como lócus territorial das políticas públicas, pois o fato urbano é metropolitano, não municipal. Desta forma, os conflitos

e problemas existentes neste tecido urbano não têm como ser equacionados e resolvidos no âmbito municipal (ROYER, 2013, p. 184).

Apesar da constatação a cerca da necessidade de atuação na escala metropolitana, não há consensos sobre a forma efetiva de intervenção. A implantação de uma política habitacional envolve uma gama variada de instituições jurídicas (direito de propriedade, controle do uso e ocupação do solo, divisão de competência entre os entes governamentais, regulação do uso de recursos públicos, limites político-administrativos, etc.), que não necessariamente expressam a real organização das metrópoles, podendo gerar obstáculos à consecução da política (ROYER, 2013; DENALDI, KLINK, SOUZA, 2010).

Tendo em vista o exposto, busca-se desenvolver a seguir uma análise compacta da trajetória da política habitacional no Brasil, com vistas a compreender a forma pela qual a mesma se estrutura e se transformou ao longo do tempo. Como recorte temporal, definiu-se como ponto de partida a década de 1970, a “maioridade urbana brasileira” (MONTE-MÓR, 2008), período em que as transformações socioterritoriais decorrentes do acelerado processo de crescimento demográfico e concentração urbana se tornam mais profundas.

Procurou-se sintetizar as políticas e ações habitacionais empreendidas pelo poder público segundo uma periodização decenal (1970-2010), onde se identificam mudanças de discurso e atuação, não somente no enfrentamento do déficit habitacional, mas na gestão urbana como um todo. A adoção deste artifício metodológico se faz necessário na busca pela essência, pelos princípios básicos que nortearam a atuação governamental no trato da questão habitacional desde a formatação de um Brasil urbano. Distante de revelar recortes temporais estanques, a sistematização em décadas constitui uma simplificação da realidade na qual são recorrentes sobreposições.

#### Década de 1970: a atuação tecnocrática no governo militar

Conforme já abordado anteriormente, a década de 1970 foi marcada por uma intensa transformação socioterritorial no Brasil, a partir da qual ocorre um movimento de concentração populacional nas áreas urbanas, polarizado nas principais capitais. Desenvolvida sobre um modelo de urbanização excludente, a intensa expansão urbana fomentou um processo informal de acesso ao solo, fortalecendo um mercado

imobiliário ilegal caracterizado pela falta de garantia da posse da terra (MARICATO, 2000b; ROLNIK, 2009; BONDUKI, 2008).

Como resposta aos efeitos perversos da urbanização, o governo militar criou em 1964 o Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>47</sup>, vinculando-o ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão encarregado de fomentar a elaboração de Planos Diretores Municipais, com o qual se pretendia garantir o ordenamento territorial urbano (ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008). Deve-se ainda destacar a importância da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio da qual se concluiu a estruturação do sistema de financiamento em habitação e saneamento durante o regime militar. Suas diretrizes expressavam uma visão urbana setorializada, entendida como a somatória de investimentos em habitação, transporte e saneamento (MONTE-MÓR, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011).

Com a extinção do SERFHAU em 1974, o BNH assumiu definitivamente a promoção do desenvolvimento urbano no país, atuando na produção habitacional e implantação de infraestruturas de saneamento (ROLNIK, 2009), concentrando-se em produção em larga escala de unidades habitacionais (ULTRAMARI, DUARTE, 2009) que desconsideravam as particularidades e demandas regionais, reproduzindo à exaustão modelos padronizados (BONDUKI, 2008).

As diretrizes de atuação do BNH neste período, não estranhamente, encontravam-se fortemente arraigadas aos princípios adotados pelas agências de financiamento internacional, que propunham agendas para os países em desenvolvimento baseadas em um modelo de urbanização de baixos padrões, com “sistemas de serviços urbanos e de política habitacional que adotassem *standarts* [...] adequados às possibilidades financeiras da periferia” (ARANTES, 2006, p. 64).

Alinhando-se ao modelo de desenvolvimento urbano adotado em âmbito federal, neste período, observa-se na escala local uma gestão das cidades voltada a “ação administrativa”, concentrada no provimento de serviços urbanos e infraestruturas básicas (ULTRAMARI, REZENDE, 2006). Neste contexto, o planejamento urbano foi adotado como magnânima solução. A partir de uma visão tecnicista afeita ao regime autoritário, uma numerosa quantidade de planos diretores

---

<sup>47</sup> Conjuntamente é criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), sustentado por dois mecanismos financeiros também criados no mesmo período: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

foi elaborada por especialistas, sem a mediação com a população local e, por vezes, nem mesmo com os técnicos municipais (MARICATO, 2000a; VAINER, 2003). Segundo Rolnik (2009), muitos destes planos acabaram por constituir meros documentos de justificação para investimentos setoriais negociados junto ao BNH<sup>48</sup>.

Apesar das críticas ao BNH, são inegáveis seus resultados quantitativos: durante seus 22 anos de existência foram financiados mais de quatro milhões de unidades habitacionais e expandiram-se significativamente as redes de abastecimento de água e esgoto sanitário. Contudo, a partir de uma análise mais criteriosa, verifica-se que a produção habitacional financiada pelo BNH – focada na casa própria, construída pelo sistema formal de construção civil – foi insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. As classes média e alta acabaram por absorver a parcela majoritária dos recursos destinados à habitação se constituindo, ainda, como os principais beneficiários dos investimentos em infraestrutura e saneamento (BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Complementarmente, deve-se salientar os danos da política habitacional empreendida pelo BNH para a qualidade do espaço urbano das cidades brasileiras. Devido ao alto custo dos terrenos, cerca de 90% dos conjuntos habitacionais foram implantados em áreas distantes da malha urbana, sem infraestrutura adequada de saneamento e transporte público. A combinação destas questões evidenciou a incapacidade da política habitacional, conduzindo a um processo de intensificação da urbanização informal e expansão exponencial dos assentamentos precários no país (BONDUKI, 2008; ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

#### Década de 1980: a “década perdida”

A partir da década de 1980, com a crise do “milagre econômico” brasileiro, torna-se evidente o processo de esgotamento do modelo de desenvolvimento militar. O país ingressou em um período de profunda recessão, desencadeando um processo inflacionário que reduziu os níveis salariais, os postos de trabalho e contribuiu para o acirramento das desigualdades de renda. No cenário internacional, a elevação da taxa de juros – gerada pela crise do petróleo e da economia norte-americana – ampliou a dívida externa brasileira e tornou inviável ao Brasil obter

---

<sup>48</sup>Conforme destaca Souza (2007), durante o Regime Militar o governo federal detinha mais de 70% da receita pública total, condicionando e direcionando os investimentos conforme suas prioridades.

financiamentos no mercado financeiro internacional (SALLUM JR., KUGELMAS, 1991; SILVA, ARAÚJO, 2004).

O fim do período de acelerado crescimento econômico também significou a ampliação das dificuldades no acesso à moradia para a parcela mais pobre da população, conduzindo a consolidação de favelas e loteamentos precários nas principais cidades do país. Paralelamente, instalou-se uma crise de inadimplência no BNH, gerando uma redução dos investimentos justamente quando os problemas de moradia se tornaram mais graves (BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009; ROLNIK, 2009; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BONDUKI, 2008).

Neste contexto, o Estado centralizador e provedor de serviços se enfraqueceu, abrindo espaço para importantes transformações políticas e sociais. Observa-se a formação de vários movimentos de luta por moradia e, especialmente, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, defendendo o direito à cidade e à moradia digna.

Conjuntamente à redemocratização do país, a Política Nacional de Habitação passa por um período de indefinição. Com o desmonte do sistema BNH/SFH em 1986, algumas de suas atribuições foram absorvidas de forma precária pela Caixa Econômica Federal, que, por se tratar de um banco de primeira linha, aplicou um controle rígido no acesso ao crédito: houve redução no nível de investimentos e a população, de beneficiária de uma política habitacional, se transformou em contratante (ROLNIK, 2009; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Dentro deste panorama, novas estratégias de intervir nas cidades foram buscadas, não somente pela escassez de recursos, mas também pelo agravamento das questões sociais. Acompanhando esta tendência, a gestão das cidades, de uma simples ação administrativa de provimento de infraestruturas passa a responder pelo desenvolvimento integral da cidade, estabelecendo-se assim a figura do “gestor urbano” (ULTRAMARI, REZENDE, 2006).

São desenvolvidas iniciativas embrionárias de regularização fundiária e urbanização de favelas dentro de uma tentativa de enfrentamento da questão habitacional a partir da escala local. As favelas e cortiços deixaram de ser consideradas anomalias urbanas, os que nela residiam se transformaram em atores ativos dos programas habitacionais e passaram a participar de sua implementação,

sobretudo em mutirões viabilizados a partir da autogestão comunitária (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BALTRUSIS, OTTAVIANO, 2009).

De maneira análoga à década de 1970, verifica-se um alinhamento conceitual entre o discurso das agências multilaterais e a postura dos gestores públicos no Brasil: valorizou-se a atuação na escala municipal, a produção habitacional informal, os padrões locais de ocupação e a responsabilidade compartilhada entre poder público e sociedade civil (ARANTES, 2006; ULTRAMARI, DUARTE, 2009). Arantes (2006) ainda destaca a nova postura do Banco Mundial, que passou a intervir de forma ativa nas cidades, exigindo mudanças na administração municipal como contrapartida para a obtenção de financiamentos.

Para Baltrusis e Ottaviano (2009) os programas de urbanização iniciados na década de 1980, a partir de dotações orçamentárias e com apoio de recursos internacionais, permitiram estabelecer um padrão mínimo de qualidade urbana nas favelas, que passaram a ter acesso a serviços públicos básicos e bens de consumo. Contudo, as ações se desenvolveram essencialmente na escala local, se provando pouco eficientes no combate aos efeitos perversos da urbanização na escala nacional (ULTRAMARI, DUARTE, 2009; BONDUKI, 2008).

#### Década de 1990: a solução local pela urbanização de favelas

Com a consolidação do processo de redemocratização no Brasil na década de 1990, observam-se progressos no campo da política urbana, particularmente na área do direito à moradia. A inclusão de um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 – proclamando a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade – e a corresponsabilização dos municípios na promoção de políticas habitacionais estimularam uma miríade de programas e projetos, sobretudo na escala local (ROLNIK, 2009).

Partindo de uma lógica neoliberal, a presença do Estado foi significativamente reduzida e os municípios iniciaram um processo de disputas entre si, com vistas à atração de investimentos e obtenção de recursos junto às agências de financiamento (VAINER, 2000). As agências multilaterais, que na década de 1980 já se direcionavam aos municípios, estabeleceram definitivamente sua prioridade sobre a escala local. Paralelamente, observa-se a valorização das questões ambientais,

inclusive na tomada de financiamentos, que exigiam propostas balizadas pela tríade social, econômico e ambiental (WORLD BANK, 1998).

Inserida neste processo, a gestão das cidades se deslocou para a busca pela competitividade, princípio continuamente reiterado pelas agências multilaterais. A cidade transformou-se em produto, comercializado em um mercado extremamente competitivo, demandando, portanto, instrumentos de mercado: planos estratégicos, *city marketing* e empresariamento da gestão urbana (VAINER, 2000; 2003). A melhoria da cidade, apoiada no conceito de “acupuntura urbana” (LERNER, 2003), passou a se concentrar em intervenções pontuais, selecionadas com vistas a estabelecer pontos de irradiação que requalificassem o entorno (ARANTES, 1998).

É neste contexto que estão inseridos os programas de urbanização de assentamentos urbanos precários da década de 1990: “não se cuida mais de construir conjuntos habitacionais, e sim de transformar as ações de requalificação do espaço construído em algo que contribua para a melhoria da imagem da cidade” (BALTRUSIS, 2010, p. 240). Apesar da atomização das experiências, algumas características são recorrentes: utilização de recursos orçamentários e empréstimos internacionais, promoção de mutirões (autogestão), valorização do padrão de construção da população de baixa renda e, em alguns casos, requalificação urbana do entorno. Complementarmente, destacam-se algumas iniciativas embrionárias de implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de regularização fundiária (ROLNIK, KLINK, 2011; BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Para Bonduki (2008), a dinamicidade da década de 1990 representou uma nova fase de enfrentamento da questão habitacional, denominada de “pós-BNH”. Muitos dos programas implantados adotaram uma postura de vanguarda: a demanda qualitativa somou-se ao déficit quantitativo, reconhecendo-se a necessidade de integração entre as políticas urbana, fundiária e de saneamento.

Em nível nacional esta questão foi abordada em 1996, quando da elaboração da Política Nacional de Habitação, na qual foram incluídos diversos programas, com destaque para o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Entretanto, apesar das inovações promovidas, a nova política nacional não logrou significativo êxito, repetindo erros estratégicos – como a predominante absorção de recursos pelas famílias de renda superior a 5 s.m. – agravados pela redução da

capacidade de investimento relacionada ao ajuste fiscal empreendido no final da década de 1990 (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006; BONDUKI, 2008).

### Década de 2000: uma nova Política Nacional de Habitação

O Censo Demográfico de 2000 trouxe à tona a gravidade do problema da moradia no Brasil: o déficit habitacional, superior a 6,5 milhões de unidades, se localizava majoritariamente em áreas urbanas (81%) e em famílias com renda inferior a 3 s.m. (83%) (FJP, 2005). Sua concentração na parcela da população de menor renda evidenciou o baixo alcance dos programas até então implantados e a ineficiência do sistema de financiamento habitacional, que não alcançava a camada mais carente da população (BONDUKI, 2008; CYMBALISTA, MOREIRA, 2006).

Neste contexto, o início do século XXI representa um período de significativos avanços para a política urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) definiu as diretrizes e os mecanismos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade, viabilizados a partir de uma série de instrumentos urbanísticos. Conjuntamente, criou-se em 2003 um órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano no país, o Ministério das Cidades, integrando as diferentes políticas setoriais (MCIDADES, 2011).

Adotou-se o Plano Diretor Participativo (PDP)<sup>49</sup> como instrumento básico da política urbana, cujo conteúdo seria responsável por estabelecer estratégias para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, definindo os instrumentos urbanísticos para sua consecução. Com vistas a garantir sua efetivação, o Ministério das Cidades desenvolveu ações de apoio financeiro aos municípios e capacitação de gestores públicos e sociedade civil (ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008)

Em tese, o alcance dos Planos Diretores era amplo. Porém, após treze anos do Estatuto da Cidade evidencia-se uma série de limitações, das quais se destacam a precariedade na implantação dos instrumentos urbanísticos, a sujeição ao lobby imobiliário e a utilização da participação popular para legitimação de práticas engendradas por setores hegemônicos. No campo da política habitacional, a expectativa de ampliação do acesso à moradia a partir da compatibilização das

---

<sup>49</sup> Sob a égide da gestão democrática, o Plano Diretor Municipal (PDM) foi rebatizado, passando a se denominar *Plano Diretor Participativo (PDP)*.

políticas fundiária e de habitação não se concretizou em plenitude (RAINER, 2007; ROLNIK, KLINK, 2011; SANTOS JR., MONTANDON, 2001).

Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante –, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada (OLIVEIRA, BIASOTTO, 2011, p. 95).

Paralelamente ao fomento dos Planos Diretores Participativos, o Ministério das Cidades vem atuando com vistas a desenvolver uma estratégia diferenciada no setor habitacional. Com a elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004 (definindo as diretrizes e instrumentos), do Sistema Nacional de Habitação em 2005 (estruturado a partir de um subsistema para habitação de interesse social<sup>50</sup> e outro de mercado), e do Plano Nacional de Habitação em 2008 (delineando estratégias de equacionamento das necessidades habitacionais até 2023), foi construído um modelo consistente de enfrentamento da questão habitacional no país.

Este conjunto de instrumentos estabeleceu um novo arcabouço institucional, fortalecendo a articulação das ações e recursos das diversas esferas de governo e dos agentes comprometidos em enfrentar o problema habitacional no Brasil. Em nível local, os municípios foram impelidos a elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social, construindo de forma democrática propostas para reverter o quadro habitacional associado à irregularidade fundiária e urbanística, precariedade na qualidade habitacional e carência de novas unidades (NASCIMENTO NETO; MOREIRA, 2010).

Como resultado desta conjuntura, ocorre, a partir de 2005, uma elevação dos investimentos em programas habitacionais oriundos de recursos do Sistema Nacional de Habitação. A priorização da questão pelo governo federal conjuntamente à melhoria do cenário macroeconômico permitiu a instalação de um panorama extremamente favorável que, consubstanciado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), alavancou um número significativo de programas

---

<sup>50</sup> Para Rolnik (2009), a constituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, resultado de anos de mobilização dos movimentos por moradia, apresenta particular importância neste contexto, destinando recursos de subsídios para a promoção de habitação voltada para a parcela da população mais carente que, historicamente, não se beneficiava das políticas habitacionais no país.

e projetos habitacionais que permitem delinear um cenário otimista para os próximos anos (BONDUKI, 2008).

Para Rolnik, Nakano e Cymbalista (2008), a abundância de créditos e subsídios – que permitem alcançar os estratos populacionais de menor renda – e o processo sociopolítico estabelecido finalmente tornam possível se falar em política de acesso ao solo urbano no Brasil. Concomitantemente, observa-se o incremento no volume de recursos destinados à produção habitacional de interesse social, fomentado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (FREITAS, PEQUENO, 2011).

Entretanto, apesar dos avanços, estudos recentes evidenciam uma série de limitações à política habitacional brasileira, nos quais é recorrente a deficitária integração entre as políticas habitacional e fundiária. A histórica dificuldade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo constitui um dos principais desafios dos gestores públicos, a partir do qual a Política Nacional de Habitação arrisca incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no modelo BNH, produzindo e reproduzindo um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental (BONDUKI, 2008; ROLNIK, KLINK, 2011).

O aumento no volume de obras ainda acarretou em um *boom* imobiliário que, conjuntamente à precária regulação do mercado de terras, tende a reduzir a produção habitacional, sobretudo para a população mais carente (BONDUKI, 2008). Conforme apontam Rolnik e Klink (2011), a expressiva injeção de recursos a partir do Programa Minha Casa Minha Vida gerou um superaquecimento no mercado imobiliário, que encontra dificuldades para implantar novas unidades devido ao elevado custo dos terrenos e à falta de infraestrutura implantada. Paralelamente, verifica-se a baixa capacidade administrativa dos municípios que, no ímpeto de captar parte do significativo volume de investimentos, incorre no risco de gastá-los de forma inadequada ou utilizá-los para financiar projetos fundamentados sob o modelo de urbanização excludente hegemônico no Brasil.

Dada a importância da Política Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida na análise do panorama atual da política de habitação no Brasil, os mesmos serão discutidos em maior profundidade em itens específicos, apresentados na sequência.

### 3.2.1 Política Nacional de Habitação

Criada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) constituiu o marco inicial da priorização da questão habitacional engendrada pelo Governo Lula<sup>51</sup>, tendo por objetivo retomar o processo de planejamento do setor e garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda (MCIDADES, 2011). Seu processo de elaboração foi capitaneado pelo Conselho das Cidades e calçou-se num extenso processo participativo, culminando na versão definitiva da PNH, aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades em Dezembro de 2004 (MCIDADES, 2004).

Resgatando antigas reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana, a PNH trouxe avanços significativos no campo da habitação, promovendo a urbanização, regularização e integração urbana de assentamentos precários, a melhoria da qualidade habitação e a provisão de novas unidades (ANDRADE, 2011; ROLNIK, 2009), considerando “fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano” (MCIDADES, 2004, p. 29).

A fim de viabilizar sua implementação, foram delineados um conjunto de instrumentos, dos quais se destacam o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) estabelece as bases do desenho institucional da PNH, prevendo a integração entre os três níveis de governo e entre os agentes públicos e privados, definindo regras para a articulação financeira necessária à efetivação dos objetivos da referida política. Sua estrutura se organiza a partir de dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (MCIDADES, 2004). A figura abaixo sintetiza a estrutura básica do SNHIS.

---

<sup>51</sup> A questão habitacional foi tomada como uma das principais bandeiras do então candidato Luiz Inácio da Silva (Lula) para as eleições presidenciais de 2002, remontando seu histórico compromisso com o tema. Neste contexto, destaca-se sua atuação enquanto coordenador geral do Projeto Moradia, criado em 1999, com vistas à construção de uma estratégia de enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, alicerçado sobre ações articuladas de produção de moradias e controle do mercado fundiário (BONDUKI, 2009; ANDRADE, 2011). Corroborando com o exposto, Fix e Pereira (2013) destacam que o Projeto Moradia reconhecia a necessidade de abordagem regional para o tratamento da questão em áreas metropolitanas.

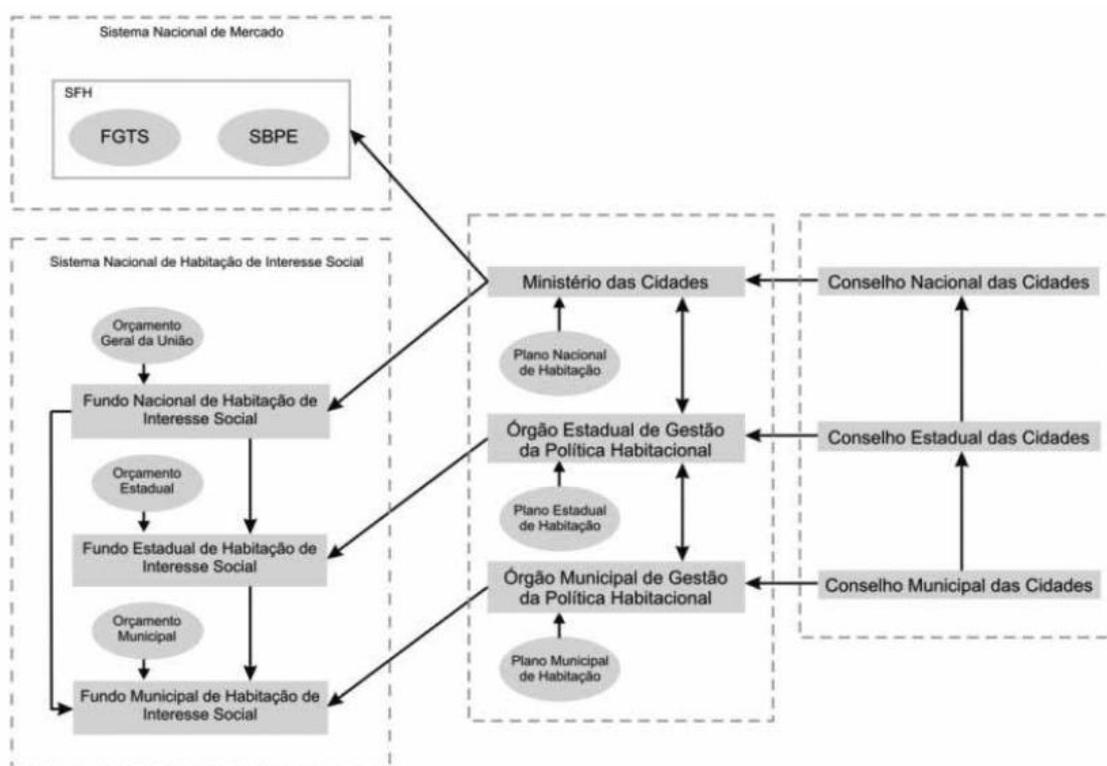


Figura 4 – Estrutura do SNHIS  
 Fonte: CARDOSO, ARAGÃO (2013)

Conforme ressalta Andrade (2011), o SNHIS (Lei nº 11.124/05 e Decreto nº 5.796/06) tem grande relevância, concentrando-se na população de baixa renda, com a disponibilização de subsídios para o atendimento das necessidades relacionadas à produção de novas moradias e à melhoria da habitabilidade dos domicílios inadequados. A autora ainda salienta a importância do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), centralizando os recursos dos programas voltados à habitação de interesse social.

Com o advento do SNHIS, foi estabelecido um novo modelo de gestão para os recursos de HIS no país, democrático (os recursos são geridos por um Conselho Gestor formado por representantes do governo, da sociedade civil e entidades acadêmicas) e descentralizado, fomentando a criação de Conselhos Municipais de Habitação e a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social<sup>52</sup>,

<sup>52</sup> Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constituem o mais importante instrumento de gestão da política habitacional dos municípios, que orienta as tomadas de decisões, tendo por objetivo principal expressar as diretrizes e formular uma estratégia de médio e longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais até 2024. Juntamente com a PNH, o SNH e o PlanHab, ele estrutura e dá corpo as políticas municipais de habitação de interesse social (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, 2010).

permitindo a adaptação das estratégias de enfrentamento da questão habitacional à realidade local (ANDRADE, 2011).

A implementação destes instrumentos foram acompanhadas pela reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, quando então se inicia o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos principais componentes da nova PNH, concluído em 2008 após significativo processo participativo. Segundo Bonduki (2009), o PlanHab tem por objetivo delinear as estratégias públicas e privadas para o equacionamento das necessidades do país num prazo de quinze anos, a partir de um plano estratégico de longo prazo articulado com ações de curto e médio prazo.

Suas propostas e etapas se articulam com a elaboração dos PPAs, prevendo-se monitoramento, avaliação e revisões a cada quatro anos (2011, 2015 e 2019). [...] A estratégia exige ações simultâneas em quatro eixos indispensáveis: financiamento e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil e estratégias urbano-fundiárias. Esses eixos estão intrinsecamente articulados. Não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional se não forem realizadas ações concomitantes nas quatro frentes (BONDUKI, 2009, p. 12).

É importante ressaltar que seu processo de elaboração partiu do entendimento da existência de uma dívida social acumulada no Brasil, resultante das desigualdades sociais e de concentração de renda, expressas fisicamente na segregação dos espaços urbanos e na dificuldade de acesso ao mercado habitacional formal pela população de baixa renda.

Resgatando o arcabouço teórico de construção desta política pública, percebe-se uma visão calcada nos conceitos da produção social do espaço urbano, conceitos estes amplamente discutidos por Gottdiener (1997), que construiu seu trabalho em um diálogo conflituoso com estudos anteriores de Harvey (2005) e Lefébvre (1999)<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Segundo Limonad (1999), pode ser creditado à Lefébvre (1999) o entendimento da produção social do espaço enquanto elemento primordial na reprodução das condições sociais de produção capitalista, ainda que o autor visse no espaço um papel meramente regulador. Complementarmente, David Harvey (2005) enfatizou a importância da produção do espaço enquanto mecanismo fundamental de reprodução das condições básicas de acumulação do capital. Ainda que as formulações de Lefébvre e Harvey possuam grande importância, suas discussões - fundamentadas na relação dialética da luta de classes - são entendidas por diversos autores como insuficientes frente à organização socioeconômica contemporânea, que estabeleceu novas relações de produção e consumo, dificultando a identificação da clássica relação dialética da luta de classes.

As discussões de Gottdiener (1997) se inserem neste contexto. Ao evidenciar a complexidade da relação da produção social do espaço urbano, o autor defende que o espaço é elemento fundamental no processo de produção capitalista, não como substrato, mas como elemento ativo que estabelece uma relação dialética com a sociedade, na (re)produção de valores culturais, políticos e econômicos. Verifica-se uma multiplicidade de interesses e atores sociais envolvidos com a questão fundiária, os quais priorizam ora os valores de uso, ora os valores de troca da terra, a depender da condição sob a qual são colocados, independentemente da categorização de classes tão cara ao marxismo. Esta condição resulta em um permanente conflito de interesses em torno do espaço social, tanto enquanto espaço pleno de valor sociocultural como enquanto espaço abstrato.

São sobre este entendimento teórico-conceitual que são construídas diversas estratégias de intervenção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que entende como essencial a intervenção conjunta e articulada, envolvendo (1) a oferta de recursos, (2) a formatação de arranjos institucionais adequados, (3) o fomento da cadeia produtiva da construção civil voltada à HIS e (4) estratégias urbanísticas de controle da especulação imobiliária e de acesso à terra urbanizada. Em síntese, busca-se universalizar o acesso à moradia digna, com padrões mínimos de infraestrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais, entendidos como direitos e formas de inclusão social.

Corroborando com o entendimento da moradia digna, enquanto elemento de inclusão social, os estudos de Marques e Bichir (2001) denunciam um “padrão espacial de carências e de segregação social” no Brasil, formado por um processo de reprodução sócio-territorial de baixos salários. Para Torres e Marques (2004), este modelo de concentração espacial da pobreza gera graves externalidades, produzindo circuitos de reprodução da pobreza difíceis de serem rompidos por políticas de recorte individual, que não agreguem a variável espacial enquanto um de seus inputs. Contribuindo com as discussões, Raichelis (2006) afirma que a análise da pobreza urbana e do modelo de urbanização por expansão da periferia remete às articulações entre classes sociais, o trabalho e o acesso à cidade.

Particularmente em relação à questão metropolitana, Royer (2013), Denaldi, Klink e Souza (2010) alertam para a inexistência de instâncias regionais que articulem a ação de estados e municípios. De fato, pode-se observar que os

principais instrumentos da política habitacional no Brasil delegam pouca atenção à integração metropolitana: enquanto a Política Nacional de Habitação traz apenas recomendações pontuais ao estímulo à criação e fortalecimento das estruturas institucionais regionais e metropolitanas, o Plano Nacional de Habitação circunscreve as estratégias de enfrentamento da problemática habitacional dentro da escala local de intervenção.

Complementarmente, ainda que o PlanHab (MCIDADES, 2009) reconheça a ausência de instâncias regionais de articulação da ação de estados e municípios nas regiões metropolitanas, apenas recomenda o dimensionamento integrado do estoque de terras e déficit habitacional se constatada a insuficiência de cada município em atender suas necessidades isoladamente.

### 3.2.2 Programa Minha Casa, Minha Vida

Incluído no contexto de defesa da moradia digna pelo governo Lula, verifica-se a partir de 2007 uma forte inversão de recursos públicos sobre o meio urbano, capitaneado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Conformando um plano de ação estratégico, o PAC consiste num conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, ampliar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos ao crescimento, promovendo o crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria da condição de vida da população (BRASIL, 2007). Segundo Andrade (2011), os projetos envolviam investimentos da ordem de R\$ 500 bilhões entre 2007 e 2010, incluindo um programa destinado à urbanização de assentamentos precários, concentrando cerca de R\$ 13 bilhões do montante.

Apesar da relevância do PAC, o impulso aos investimentos no setor habitacional sofreu alavancagem significativa apenas com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – criado por meio da MP nº 459/2009, aprovado pela Lei nº 11.977/2009 e posteriormente alterado pela Lei nº 12.424/2011 – voltado ao financiamento de moradia através do mercado imobiliário em parceria com o setor público, tendo como meta a construção de um milhão de moradia no país até 2010 e mais dois milhões entre 2011 e 2014 (BRASIL, 2014).

Em linhas gerais, o Programa apresenta quatro modalidades de financiamento para construção de moradia: (1) uma voltada às famílias com renda

até 10 salários mínimos, cujo percentual de subsídio depende do nível de renda familiar; (2) uma segunda linha, subsidiada, destinada às famílias com renda até três salários mínimos, a serem indicadas pelos governos locais; (3) uma voltada a operações coletivas urbanas e rurais (mutirões autogestionários); (4) e a oferta de crédito para infraestrutura de empreendimentos habitacionais, para o caso de habitações financiadas pela Caixa Econômica Federal (SHIMBO, 2010).

É consenso entre diversos autores que o lançamento do PMCMV teve como mote principal impulsionar a economia brasileira<sup>54</sup> em um momento de crise internacional, justamente quando se registra uma crescente entrada de capital internacional no mercado nacional de produção habitacional (CARDOSO, ARAGÃO, ARAUJO, 2011; BONDUKI, 2009; SHIMBO, 2010; ANDRADE, 2011; BASTOS, 2010; VERÍSSIMO, 2010). Apesar do consenso quanto ao fator motivador, os autores enxergam com diferentes graus de desconfiança sua implementação:

Enquanto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social precisou de 13 anos para ser aprovado no Congresso e os recursos do Orçamento Geral da União para o FNHIS montavam um bilhão de reais por ano, o PAC e o PMCMV foram lançados em patamar orçamentário bastante diverso, com um volume de recursos muito superior, sem se submeter a todos os mecanismos de planejamento, participação e controle social que a lei do SNHIS imprimiu (ANDRADE, 2011, p. 14).

Já para Bonduki (2009, p. 12-13),

A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que seriam muito mais demoradas [...]. Se esse patamar for mantido por quinze anos, conforme a estratégia do PlanHab (o que não está acontecendo no 'pacote'), será possível produzir um impacto real no déficit habitacional. Essa é, sem dúvida, a principal novidade positiva do MCMV.

De fato, não se podem negar os avanços atingidos com a elevação de subsídios e incentivos fiscais, alcançando a população de menor renda, onde se localiza a maior porção do déficit habitacional. Os dados apresentados por Andrade (2011) reforçam esta constatação, verificando-se o aumento de 900% nos recursos do SFH entre 2005 e 2009, permitindo que os programas do FNHIS e do PMCMV, com fortes subsídios, passassem a atender as famílias antes excluídas dos financiamentos tradicionais.

Contudo, um questionamento recorrente na literatura se refere à qualidade dos conjuntos e unidades habitacionais construídas pela iniciativa privada. O ímpeto do poder público em perseguir os patamares quantitativos conduz ao risco de se fomentar a reprodução dos assentamentos periféricos construídos pelo BNH, com baixo padrão de habitabilidade, em localizações inadequadas e descoladas do perfil do déficit (SHIMBO, 2010; MARICATO, 2014). Segundo Andrade (2011), verifica-se nos projetos até agora contratados pelo PMCMV a recorrência de conjuntos localizados em porções periféricas das cidades (onde o preço da terra é inferior), com pouca ou nenhuma oferta de transporte público e equipamentos sociais.

Os estudos de Cardoso, Aragão e Araújo (2011) corroboram com a discussão, evidenciando a periferização das intervenções em habitação de interesse social. Segundo levantamento dos autores, apenas 34,60% do total de unidades vinculadas ao PMCMV nas regiões metropolitanas se localiza nos municípios-polo. Padrões de distribuição espacial periférica também foram identificados Rolink (2014) na RM de São Paulo (SP), por Silva (2012a) e Rolnik (2014) na RM de Campinas (SP), por Freitas e Pequeno (2011) na RM de Fortaleza (CE) e por Rosa e Anjos (2012) na RM da Foz do Rio Itajaí (SC).

Diferente do que ocorreu em outros períodos na história habitacional brasileira, atualmente são os promotores e investidores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais na administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de uso para os beneficiários dos subsídios, a tendência é que a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil mantenha o padrão periférico de segregação sócio-espacial (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011, p. 5).

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV em nossos estudos de caso aponta para o inegável predomínio da inserção de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas. Se o programa passou a atingir uma camada da população historicamente não atendida pelas iniciativas federais na área habitacional, não chegou a interferir no em seu “lugar” histórico nas cidades, reproduzindo o padrão periférico (ROLNIK, 2014, p. 7).

Complementarmente, a contiguidade de empreendimentos semelhantes gera um padrão análogo aos grandes conjuntos habitacionais da década de 1970, com a diferença que atualmente eles não são mais construídos pelo poder público, mas financiados, com conhecimento do projeto e sua localização. Ainda que o PMCMV tenha estabelecido um número máximo de unidades habitacionais por

---

<sup>54</sup> Somente na primeira fase do MCMV (2009 – 2001) foram investimentos mais de R\$ 34 bilhões

empreendimento (500 U.H. ou condomínios segmentados em 250 unidades)<sup>55</sup> com vistas a mitigar esta problemática, a estratégia não obteve êxito integral. Conforme destacam Cardoso, Aragão e Araújo (2011), a iniciativa privada tem sistematicamente construído conjuntos habitacionais de grande extensão de forma fracionada, aprovando empreendimentos adjacentes de mesma tipologia (Tabela 11), identificando-se casos com mais de 4.000 moradias, como o Residencial Nova Terra, localizado na Região Metropolitana de São Luis.

Tabela 11 - Distribuição dos agrupamentos de empreendimentos do PMCMV para faixa de 0 – 3 s.m. nas regiões metropolitanas

Região	Total de unidades	Média de empreendimentos agrupados	Média de unidades por empreendimentos agrupados
Norte	3.331	2,17	555,17
Nordeste	32.527	3,80	1.421,08
Centro-oeste	7.249	2,40	724,90
Sudeste	18.776	3,48	894,10
Sul	7.029	3,25	878,63
<b>Total</b>	<b>71.912</b>	<b>3,30</b>	<b>1.027,31</b>

Fonte: adaptado de Cardoso, Aragão e Araújo (2011).

Ainda que se possa argumentar que o PMCMV, além da modalidade de financiamento via construtoras, também oferta uma linha voltada a entidades (uma nova versão do Programa Crédito Solidário, com financiamento para mutirões autogestionários), a distribuição de recursos é significativamente desigual. Conforme expõe Lago (2011), entre 2009 e 2011, o Programa MCMV Entidades contratou cerca de 9 mil unidades, enquanto que a produção privada contratada via MCMV financiou 449 mil unidades.

Em relação à dimensão metropolitana, observa-se que o PMCMV preocupou-se em estabelecer valores-limite maiores para financiamento nas regiões metropolitanas. Contudo, as preocupações do programa com a questão metropolitana se limitam apenas a esta diferenciação financeiras dos contratos (ROYER, 2013). Complementarmente, deve-se ressaltar que os limites são os mesmos para todos os municípios metropolitanos. Dessa forma, o empreendedor

<sup>55</sup> A partir de Março de 2012 passou-se a exigir a elaboração de dois documentos complementares – Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos e Matriz de Responsabilidades) para permitir a construção de empreendimentos com mais de 500 U.H. Complementarmente, destaca-se a Portaria 168, que prevê a disponibilização adicional de até 6% do valor do contrato para construção de equipamentos públicos em empreendimentos acima de 500 U.H, a serem implantados em um raio de até 1km dos empreendimentos.

tende a priorizar as áreas de menor preço dentro de cada RMs, levando os empreendimentos habitacionais ao limite das áreas que dispõem de infraestrutura urbana, forçando, por vezes, os municípios a estender esta infraestrutura para áreas cada vez mais distantes (FIX, PEREIRA, 2013, p. 264).

É necessário ainda destacar a forma de estruturação dos fluxos de contratação para o PMCMV – Faixa 1, que tem no município sua unidade básica de implementação (Figura 5). Assim, mesmo no caso de uma iniciativa conjunta entre municípios metropolitanos, cada qual deverá obter os recursos separadamente junto a União.



Figura 5 – Fluxo operacional para contratação do PMCMV para empreendimentos destinados à renda familiar de até 3.sm.

Fonte: CARDOSO, ARAGÃO (2013).

Ao analisar a questão da habitação dentro do contexto da governança metropolitana, Denaldi, Klink e Souza (2010) advogam que o governo federal errou ao não adotar instrumentos financeiros para fomento da pactuação metropolitana para a consecução da política habitacional, tanto em relação aos repasses voluntários como no acesso aos bancos de fomento. Complementarmente, os autores destacam a inexistência de mecanismos específicos de acesso ao crédito para arranjos colaborativos intermunicipais, reforçando o desestímulo à sua adoção.

O governo federal desempenha papel fundamental na coordenação, regulação e supervisão das políticas subnacionais, de tal forma que as prioridades dos governos estaduais e municipais são profundamente condicionadas pelas políticas federais (ARRETCHE et al, 2012; GONÇALVES, 2011). Neste contexto, evidencia-se uma limitação basilar do PMCMV: o esquecimento da dimensão metropolitana enquanto escala de planejamento e consecução da política habitacional.

### 3.2.3 Desafios à superação do déficit habitacional brasileiro

A análise até aqui apresentada sobre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida permite identificar certos descompassos no tratamento da questão habitacional no Brasil. Entretanto, antes que se passe para a análise crítica destes pontos, é necessário fazer uma consideração.

De fato, não se pode negar os avanços da última década no campo do acesso à moradia digna: a criação do Ministério das Cidades, a formulação da Política Nacional de Habitação, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do Plano Nacional de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida trouxeram respostas a grandes demandas historicamente reivindicadas pelos movimentos de luta pela reforma urbana e moradia digna.

Entretanto, ainda que o panorama delineado tenha engendrado um processo positivo de elevação de investimentos no setor habitacional (com grande impulso à produção de habitação de interesse social), saltam aos olhos as incongruências entre uma política e um programa habitacional supostamente convergentes. A forma de efetivação das diretrizes do PlanHab por meio do Programa Minha Casa Minha Vida conduziu a uma série de distorções entre a intenção inicial e o resultado efetivo. Destacam-se: a deficitária (e, por vezes, inexistente) integração entre política habitacional e política fundiária; a priorização do PMCMV na dinamização do setor da construção civil, em detrimento do enfrentamento do déficit habitacional; e o foco sobre a intervenção local, relegando à dimensão metropolitana ao segundo plano.

Historicamente, a comunidade científica vem alertando para a baixa capacidade administrativa dos municípios enquanto entrave central na efetivação das políticas urbanas, particularmente da política habitacional. Não por acaso, o fortalecimento institucional dos municípios constituiu um dos eixos principais de

atuação do PlanHab, visando superar as dificuldades de implementação desta política pública, que deveria se articular à política fundiária e social.

A recorrente incapacidade dos municípios em controlar o uso e ocupação do solo e “produzir cidades ex-ante”, constitui um dos principais desafios dos gestores públicos, a partir do qual a Política Nacional de Habitação arrisca incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no modelo BNH, (re)produzindo um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental (ROLNIK e KLINK, 2011). Para Maricato (2014), a integração entre a política de habitação e a política fundiária é fundamental, permitindo o controle da especulação fundiária de forma a evitar a manutenção do padrão fragmentado de urbanização brasileiro, no qual os mais carentes são sistematicamente afastados das áreas ocupadas pelo mercado, demandando investimentos cada vez maiores para sua integração à malha urbana da cidade.

Neste contexto, as primeiras ações dos municípios passam inevitavelmente pela elaboração dos Planos Diretores Municipais e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social que, ao compatibilizarem estratégias, permitem a adoção dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade com vistas a garantir o acesso a terra urbanizada, bem como a gestão social da valorização da terra.

É justamente neste ponto, que se encontra um dos maiores descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. Enquanto o primeiro estabelece o Plano Local de Habitação (PLHIS) como instrumento básico para acesso aos recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), os financiamentos concedidos no âmbito do PMCMV não possuem qualquer vinculação com instrumentos de planejamento municipal, como o PDM ou o PLHIS (BUONFIGLIO, BASTOS, 2011; ANDRADE, 2011). A sobreposição conflitante da atuação governamental frente às diretrizes da PNH e às metas do PMCMV conduz a iniciativas desarticuladas, permitindo se questionar o grau de subordinação dos projetos habitacionais às diretrizes de planejamento, ou ainda, o grau de correlação entre os instrumentos de planejamento e o acesso de recursos da União. E esta constatação adquire contornos mais preocupantes ao se observar o volume de recursos envolvidos: enquanto o SNHIS movimentou R\$ 2,4 bilhões em 2009, os recursos investidos no MCMV 1 superaram R\$ 34 bilhões.

A cerca desta questão, Cardoso e Aragão (2013) observam que a partir do lançamento do PMCMV, os repasses para provisão habitacional no FNHIS foram eliminados, direcionando-se os recursos do fundo apenas para urbanização de assentamentos precários. Em outras palavras, os recursos para construção de novas unidades, que antes possuíam vinculação direta ao FNHIS e, portanto, aos planos municipais de habitação, foram desvinculados de seu instrumento de planejamento, passando a responder majoritariamente ao interesse do mercado imobiliário.

Partindo do exposto, evidencia-se uma fragilidade no alcance do poder público municipal coordenar a política habitacional, mesmo quando da existência de Conselho Municipal de Habitação e PLHIS. Para Buonfiglio e Bastos (2011, p. 8),

O poder do mercado imobiliário na definição de políticas habitacionais extrapola o controle público do Estado e dos Conselhos Setoriais. No MCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definindo a demanda de interesse social, que não é de mercado.

Advoga-se aqui que, ao não criar uma vinculação entre o PLHIS e os recursos do MCMV, o próprio Governo Federal enfraquece o principal mecanismo de compatibilização entre as diretrizes traçadas no Plano Nacional de Habitação e a realidade local, objeto efetivo de transformação. Se adotarmos a clássica definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2011), se torna possível especular sobre a insuficiência do componente social no Programa Minha Casa Minha Vida, que demonstra preocupações mais compatíveis a um programa de dinamização econômica do que propriamente a um programa voltado à superação do déficit habitacional brasileiro.

Destarte, ainda que a Política Habitacional tenha agregado conceitos relevantes quanto à democratização da terra urbanizada e a qualidade da produção habitacional, no PMCMV a integração com a política urbana foi abandonada, conduzindo à construção de unidades habitacionais padronizadas de baixa qualidade e localização periférica (ANDRADE, 2011; ROLNIK, NAKANO, 2009).

Como o objetivo das empresas é necessariamente o de ampliar seus lucros, e os preços finais estão predeterminados pelos tetos de financiamentos, os ganhos com a produção habitação poderão ser realizados a partir de duas possibilidades não excludentes: pela redução do custo de construção ou pela redução do preço da terra [...]. Para a redução do custo ou do tempo

de produção torna-se necessário ampliar o tamanho dos empreendimentos, buscando concomitantemente maior padronização. [...] Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente privilegiar as periferias para a localização de seus empreendimentos (CARDOSO, ARAGÃO, ARAÚJO, 2011, p. 6-7).

Complementarmente, vem se percebendo uma dificuldade na viabilização de novos empreendimentos de habitação de interesse social, em face da elevação do custo da terra urbanizada. Conforme observam Rolnik e Nakano (2009), as avaliações da década de 1970 já indicavam o aumento excessivo do preço dos terrenos quando da dinamização do setor imobiliário sem uma estratégia urbanística e fundiária. Bonduki (2009) contribui com o exposto, afirmando que a elevação do preço da terra (impulsionada pela demanda para construção de HIS sem a adoção de instrumentos fundiários adequados) gera uma simples transferência do subsídio público para a especulação imobiliária, distorcendo os propósitos do programa.

Dentro dessa lógica de busca de maximização da valorização do investimento, as construtoras irão buscar os terrenos mais baratos, portanto com maiores problemas de acessibilidade e de infraestrutura, que permitirão incluir uma margem de lucro, considerados os valores tetos do programa. [...] Essa estratégia de valorização do capital tem como consequência um aumento do “custo” social final do empreendimento, [...] reafirmando o modelo da espoliação urbana que caracteriza o processo de urbanização brasileiro historicamente (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 54).

Os estudos de Rolnik (2014) nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas contribuem com a discussão. Para a autora (*ibid*, p. 25),

A análise da inserção dos empreendimentos na escala regional revela a reafirmação do padrão de localização de HIS que já se reproduz nas cidades brasileiras há muitas décadas, relegando aos pobres urbanos as periferias longínquas e subequipadas. Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. Também não contribui para qualificar as áreas onde os empreendimentos são implantados e reduzir sua precariedade.

Bonduki (2009) ainda recorda que, apesar do Plano Nacional de Habitação ter disponibilizado uma série de alternativas habitacionais a custos mais reduzidos (como, por exemplo, oferta de lotes urbanizados com materiais de construção e assistência técnica), o PMCMV se concentrou na produção de unidades, em consonância com os interesses do setor da construção civil. Não por acaso, apesar do volume de recursos envolvido, as metas quantitativas “são tímidas nas faixas de renda mais baixas, pois o valor unitário médio do subsídio é mais elevado do que

seria necessário numa estratégia que objetivasse garantir o direito à moradia para todos” (BONDUKI, 2009, p. 13).

No panorama delineado, o que se impõe como hegemônica é a urbanização corporativa e, inserido nesta lógica, o Programa Minha Casa Minha Vida tem se caracterizado mais como um elemento garantidor de um padrão de acumulação de capital do que como a força motriz de efetivação do PlanHab (BASTOS, 2010). Esta constatação permite identificar um conflito complementar que, apesar de ocorrer nos bastidores, está diretamente relacionado aos assuntos discutidos nesta tese.

A partir do reconhecimento da priorização das demandas sociais pelo governo federal desde 2003, de um lado, e da contínua necessidade de acumulação de capital, de outro, há um constante embate entre grupos sociais antagônicos: enquanto procura-se manter os princípios do planejamento urbano participativo<sup>56</sup>, característico do processo de formulação da Política Nacional de Habitação, também se concorre para a hegemonia do interesse econômico sobre o social, sobrepondo a mais-valia do setor imobiliário sobre o direito à moradia digna.

Destarte, se a PNH defendeu a inclusão da população e das organizações do terceiro setor no processo de planejamento e gestão, percebe-se paralelamente a redução do Estado em favor do mercado, conduzindo a disputas entre cidades com vistas à atração de investimentos e obtenção de recursos para dinamizar o setor privado. Inserida neste processo, a gestão urbana se deslocou para a busca pela competitividade. A cidade transformou-se em produto, comercializado em um mercado extremamente competitivo (VAINER, 2000; 2003).

Diante do exposto, é possível afirmar sobre a prevalência da lógica de mercado na política habitacional brasileira. Ainda que a gestão democrática esteja sempre presente, com graus diferentes de interferência, ao se reconhecer, por exemplo, que o exaustivo processo participativo de elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social tende a não lograr êxito similar ao lobby exercido pelo setor da construção civil, é forçoso reconhecer certa hegemonia do segundo sobre o primeiro.

---

<sup>56</sup> Fomentado por discussões teóricas capitaneadas no Brasil por Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Nabil Bonduki, os pressupostos do planejamento urbano participativo se fundamentam no conflito desejado entre grupos sociais, visto como elemento fundamental da transformação da cidade (VAINER, 2003), a partir do qual seria possível superar a matriz brasileira de planejamento urbano excludente (MARICATO, 2000).

Partindo das questões discutidas, pode-se ainda afirmar que a Política Nacional de Habitação encontra-se pressionada entre a agenda governamental (sobretudo relacionada à meta quantitativa de novas unidades) e o setor da construção civil, preocupado com a máxima absorção de recursos via construção de um número maior de unidades, sem preocupações urbanísticas e arquitetônicas (ANDRADE, 2011). Para Shimbo (2010), a partir do momento que a política habitacional passa a ser regida pela lógica privada, o modelo empresarial enquadra-se perfeitamente na operacionalização da própria política: Estado e empresa, procuram resultados rápidos e a solvabilidade do sistema.

Corroborando o exposto, Royer (2009, p. 164) é enfática ao afirmar que o reposicionamento do papel do Estado e do mercado na política habitacional resultou na “transformação do direito universal de acesso à moradia em uma possibilidade individual de acesso ao crédito habitacional”. Neste contexto, para a autora, a aposta na eficiência dos mercados como solução à ineficiência da política obscurece o direito à moradia, reduzindo um problema extremamente complexo à simples criação de uma atmosfera favorável à acumulação de capital decorrente da produção habitacional.

Na confluência destes interesses, Buonfiglio e Bastos (2011) denunciam a concentração dos recursos da política habitacional na produção de mercado, onde mesmo as famílias com até três salários mínimos possuem condições de acessar empreendimentos habitacionais por meio dos promotores imobiliários do circuito privado. Destarte, ainda que o volume significativo de investimentos e subsídios seja desejável no enfrentamento da problemática habitacional brasileira, torna-se preocupante a forma de implementação das ações, que repassam ao mercado imobiliário a responsabilidade pelo protagonismo de sua efetivação, gerando o que Shimbo (2010) denomina habitação social de mercado.

Para a autora, na política habitacional atual há uma autonomia excessiva das empresas construtoras e incorporadoras em relação ao Estado no que se refere ao projeto e execução das unidades habitacionais, “cuja quantidade produzida funciona como um indicador de performance da própria política, embora dependam institucional e financeiramente do agente público” (SHIMBO, 2010, p. 342). Evidencia-se assim o que Brandão (2011) denominou “reescalonamento territorial do Estado”, a partir da qual as complexas cadeias de reação às decisões tomadas

pelos diferentes agentes produtores do espaço, em múltiplas escalas espaciais, fazem com que a ação estatal não mais esteja sobre total controle do aparelho do Estado, modificando os resultados das políticas públicas.

No que tange a dimensão metropolitana, as análises empreendidas nos itens anteriores evidenciam que a mesma foi relegada ao segundo plano. Embora a PNH e o PlanHab tragam intenções e diretrizes (ainda que tímidas) voltadas às áreas metropolitanas, a efetivação da política de habitação por meio do Programa Minha Casa Minha Vida reduziu a escala de intervenção ao nível municipal. Complementarmente, a própria elaboração dos planos municipais tende a se manter restrita aos limites político-administrativos de seu território, considerando os demais municípios metropolitanos como contexto e não como *input* direto da política.

Para Klink (2010b, p. 250),

na prática, as regiões metropolitanas fornecem um caleidoscópio de planos locais desconectados, elaborados de acordo com diferentes metodologias, e compostos de instrumentos que não foram sequer articulados com as cidades vizinhas. Portanto, a efetiva alavancagem do setor público (governos locais, agências de planejamento metropolitano etc.) sobre os mercados imobiliários metropolitanos têm sido bastante limitada.

Para Royer (2013), Denaldi, Klink e Souza (2010), a ausência de uma estratégia territorial integrada compromete o equacionamento do problema habitacional. E, ainda que se possa argumentar que houve avanços na incorporação de critérios regionais para o direcionamento de recursos e investimentos habitacionais, seu planejamento e sua efetivação propriamente dita continuam estritamente municipais.

Buscando uma perspectiva de resolução deste nó, os autores resgatam a experiência de algumas obras do PAC de caráter regional onde, devido à ausência de arranjos regionais para viabilizar o planejamento e execução, coube ao governo federal gerenciar sua execução. Para tanto, foram criados Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), com a participação de representantes do governo federal (Ministério das Cidades e Secretaria de Relações Institucionais), governos estaduais e outros tomadores de decisão. Os GGIs representaram laboratórios de gestão compartilhada entre União, estados e municípios, contando com a participação da Caixa Econômica Federal (CEF). Segundo Royer (2013), devido à capilaridade da CEF no país e seu papel de agente executor de repasses da União para os programas

habitacionais, sua estrutura pode servir de mediadora e auxiliar na construção de pactos entre diferentes entes federativos.

Contudo, ao mencionar alguns casos de atuação do GGI que não lograram êxito, Denaldi, Klink e Souza (2010) reiteram a necessidade do estabelecimento de um conjunto de instrumentos institucionais e financeiros de fomento à pactuação metropolitana para a política habitacional, induzindo arranjos colaborativos (p. ex., consórcios públicos) a partir do direcionamento de recursos voluntários e facilitação de acesso às carteiras de banco de fomento, além da desburocratização dos procedimentos para que estes arranjos possam desempenhar um papel relevante na consecução da referida política. Particularmente para esta última questão, cabe destacar novamente a análise feita sobre a estrutura de financiamento do PMCMV e do SNHIS nos itens anteriores que, ao estabelecer nos municípios sua unidade central, reforça os obstáculos à viabilização de soluções regionais.

#### 4 COMO INVESTIGAR OS OBSTÁCULOS À ARTICULAÇÃO REGIONAL NO CAMPO HABITACIONAL?

Partindo das questões-problema abordadas no primeiro capítulo, esta tese tem por objetivo investigar os fatores que condicionam a integração das políticas habitacionais nas regiões metropolitanas brasileiras. Contudo, como avaliar estes fatores, tendo em vista a inexistência de estudos que identifiquem os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo da habitação de interesse social?

É esta questão que procura ser discutida neste capítulo.

De forma exploratória – e, partindo do referencial teórico desenvolvido no capítulo anterior – propõe-se a construção de uma estrutura analítica de investigação. Seu objetivo é funcionar como um “par de lentes”, a partir das quais se realizará a pesquisa de campo, norteando os elementos iniciais a serem pesquisados, as entrevistas a serem realizadas e as questões a serem feitas. Esta *estrutura analítica de investigação*, distante de engessar a pesquisa dentro de um modelo estatístico de variáveis (em termos positivistas), busca constituir apenas um ponto de partida. Transportando a discussão epistemológica realizada por Thiollent (2003) em relação à pesquisa-ação, trata-se de um pressuposto científico, que orienta a investigação sem desconsiderar a necessidade de análise dos dados dentro do contexto em que o fenômeno se encontra.

Na área de análise de políticas públicas, estas estruturas teóricas constituem elemento fundamental, permitindo a representação de possíveis concatenações explicativas que pautam a investigação empírica (FREY, 2000). Dye (2009, 2011) corrobora o exposto, conceituando-o como uma abstração do mundo real com vista a sintetizá-lo em sua essência, buscando compreender o que é efetivamente significativo em uma política pública, relacionando constructos e sugerindo relações.

Neste contexto, deve-se destacar o esforço de Carlile e Christensen (2005) em sistematizar o processo de construção de teorias, estruturando-o dentro de um esquema de ciclos interativos. Para os autores, o processo (cumulativo) de construção e validação do conhecimento teórico ocorre em três estágios – observação, categorização e associação – e em ciclos dedutivos e indutivos que se complementam (Figura 6).



Figura 6 – Processo de construção de teoria  
 Fonte: autor, com base em Carlile e Christensen (2005).

Destarte, a estrutura analítica proposta neste capítulo é resultado do desenvolvimento da primeira volta ao redor da pirâmide, onde as reflexões teórico-conceituais, reunidas a partir do referencial teórico, permitiram estabelecer constructos de análise e organizar suas relações em um quadro referencial (apresentado no subcapítulo 4.2). Na sequência, esta estrutura analítica será utilizada como “lente” para investigar os obstáculos à cooperação intermunicipal no campo habitacional no estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba. Esta constitui então a segunda volta ao redor da pirâmide, verificando a aderência dos constructos à realidade e a relevância destas variáveis na integração de políticas públicas habitacionais em regiões metropolitanas (ver capítulo 5 e 6).

#### 4.1 Modelos teóricos de base

Com vistas a subsidiar o desenvolvimento da estrutura analítica de investigação desta tese e construir um padrão plausível de inter-relação entre os constructos propostos, buscou-se referências em alguns modelos de análise de políticas públicas. Estes modelos explicativos, elaborados com o objetivo de fornecer uma compreensão do processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006), fornecem ao pesquisador pistas sobre os motivos pelos quais as decisões públicas e seus resultados permanecem estáveis, se alteram, variam entre diferentes áreas e impactos de forma diferenciada seu público alvo (JOHN, 2003).

Um modelo é uma representação da vida política, uma abstração do mundo real com vistas a simplificar e entender os elementos fundamentais de uma política pública (DYE, 2009; SABATIER, 1999). Conforme salienta John (2003), o que

distingue os diferentes modelos é o pressuposto básico que cada um adota na análise dos processos sociais envolvidos. A resultante é um conjunto de diferentes sistemas analíticos da ação humana, a partir do qual é possível identificar, mesmo dentro da complexidade social, relações decorrentes de um fenômeno específico.

Em consonância aos pressupostos ontológicos desta tese apresentados no primeiro capítulo, os modelos de análise de políticas públicas utilizados como base teórica para consolidação da estrutura analítica de investigação estruturam-se dentro de uma visão não-positivista do processo político.

Assim, em contraposição aos modelos lineares de tomada de decisão – para os quais determinados fatores geram determinadas decisões – estes modelos defendem um processo menos estruturado e determinístico. Conforme ressalta Peters (2002), isto não implica o abandono do planejamento técnico-racional, mas apenas o reconhecimento do papel preponderante da racionalidade limitada dos gestores públicos e de suas habilidades políticas no incremento da performance governamental. Partindo de um levantamento bibliográfico transversal, adotou-se como base de reflexão três modelos, amplamente abordados na área, quais sejam: fluxos múltiplos, equilíbrio interrompido e coalizão de defesa<sup>57</sup>.

#### 4.1.1 Modelo dos Fluxos Múltiplos

Desenvolvido por John Kingdon (1995), este modelo defende que o processo decisório de uma política pública está sujeito à existência de oportunidades<sup>58</sup>, resultante da confluência de três fluxos: problemas (problems), políticas públicas (policies) e dinâmica política (politics).

Na análise do primeiro fluxo, o autor se concentra nos fatores envolvidos no reconhecimento de um problema e na sua inclusão na agenda governamental. Advoga-se que há um conjunto imenso de problemas e os indivíduos conseguem se concentrar em apenas alguns deles, tendendo a ignorar os demais. Tendo por base a obra de Kingdon, Capella (2005, p. 5) corrobora com o exposto, afirmando que uma

---

<sup>57</sup> Reconhecidos, inclusive, como os mais relevantes no campo de políticas públicas, conforme pesquisa da *American Political Science Association* (SHOUP, 2001).

<sup>58</sup> Este modelo tem por base o modelo da lata de lixo (garbage can), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Para os autores, as decisões estariam vinculadas às soluções que os gestores possuem no momento, considerando que a informação é limitada e que as instituições públicas operam em um sistema caracterizado por processos decisórios de natureza complexa e simbólica.

condição socialmente percebida não desperta, necessariamente uma ação em contrapartida. Devido do volume e diversidade de questões e a incapacidade de lidar com todas ao mesmo tempo, as condições apenas transformam-se em problemas quando os formuladores de políticas acreditam que algo deva ser feito a respeito.

O segundo fluxo (da política pública) engloba o conjunto de soluções disponíveis, não necessariamente motivados pela percepção de problemas específicos. Defende-se que as ideias são geradas em comunidades (policy communities) e competem entre si: as ideias que apresentam maior viabilidade técnica e financeira e aquelas que exprimem valores amplamente compartilhados pelo público geralmente se destacam. Ao final, o amplo conjunto de ideias é reduzido a um conjunto sintético de alternativas que efetivamente são considerados pelos formuladores de políticas.

O terceiro fluxo (dinâmica política) envolve a dimensão política, que possui regras próprias e se comporta de forma independente dos problemas existentes e das alternativas disponíveis. Neste fluxo, diferentemente das alternativas – cujo consenso é construído a partir da persuasão de ideias, as coalizões são resultado do processo de negociação política. Para Kingdon (1995), três elementos atuam no fluxo político: o “clima nacional”, as forças políticas e as mudanças governamentais.

O clima nacional é caracterizado pela convergência da atenção de diversas pessoas para determinadas temáticas durante um período, criando um ambiente favorável para sua promoção. Já as forças políticas, exercidas pelos grupos de pressão, atuam de forma a estimular ou contestar determinadas ideias, podendo tornar o ambiente (des)favorável à tomada de decisão. Por fim, as mudanças dentro do próprio governo (alteração de pessoas em posições estratégicas e mudanças de gestão<sup>59</sup>) também influenciam o fluxo político, desencadeando mudanças que potencializam a introdução de itens na agenda (KINGDON, 1995).

Conforme descrevem Capella (2005), Enserink et al (2013) e Weimer e Vining (2011), um conceito fundamental na abordagem de Kingdon é a “janela política” (policy window), momento crítico em que ocorre uma convergência entre os três fluxos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento, um

---

<sup>59</sup> Capella (2005, p. 10) ainda ressalta a importância dos limites de jurisdição. Para a autora, “cada setor dentro do governo [...] reivindica seu campo de atividade (jurisdição). Muitas vezes, uma questão envolve áreas distintas, gerando disputas sobre a jurisdição. Estas disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda”.

problema é identificado, uma solução esta disponível e o ambiente político é favorável, possibilitando a tomada de decisão e a criação de determinada política pública (Figura 7).

An alternative floating in the policy stream, for instance, becomes coupled either to a prominent problem or to events in the political stream in order to be considered seriously in a context broader than the community of specialists. If an alternative is coupled to a problem as a solution, then that combination also finds support in the political stream. Similarly, if an alternative is seized upon by politicians, it is justified as a solution to a real problem. None of the stream are sufficient by themselves to place an item firmly on the decision agenda (KINGDON, 1995, p. 178).

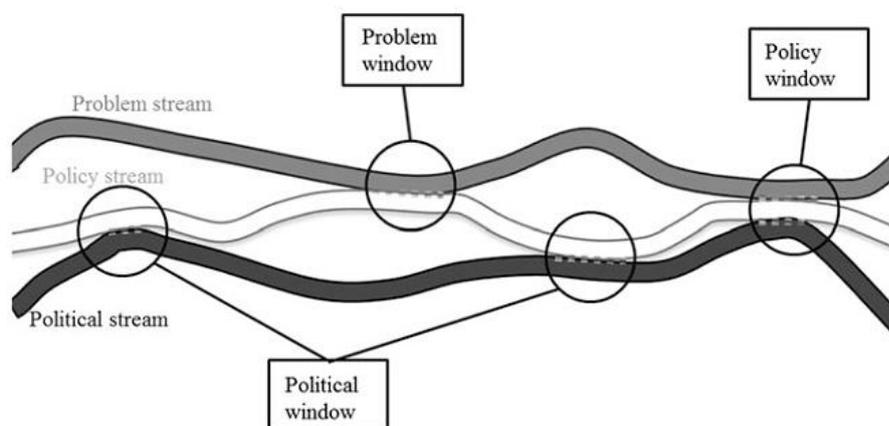


Figura 7 – Representação esquemática do modelo  
Fonte: Pauli (2011 *apud* ENSERINK et al, 2013).

A característica básica da abertura de janelas é seu caráter transitório. As oportunidades de mudança na agenda cessam quando um dos fluxos se desarticula dos demais. Conforme afirma Kingdon (1995), existem “aberturas de janela” periódicas e previsíveis – como, por exemplo, o ciclo orçamentário e o fim do mandato eleitoral – e outras inesperadas.

Os atores influentes no processo de definição da agenda são diferenciados por Kingdon (1995) dentro de dois grupos. O primeiro, composto por atores visíveis<sup>60</sup>, recebem considerável atenção da imprensa e do público e são influentes na definição da agenda governamental, atuando preponderantemente nos fluxos de problemas e política. Já o segundo grupo, formado por atores invisíveis<sup>61</sup>, formam as

<sup>60</sup> Presidente, integrantes do alto escalão da burocracia governamental, poder legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral (partidos políticos e coalizões construídas durante a campanha), mídia e opinião pública.

<sup>61</sup> Funcionários públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

comunidades (policy communities) nas quais as ideias são geradas e difundidas, sendo influentes na definição das alternativas.

A utilização deste modelo tem adquirido relevância no contexto atual da gestão pública, onde a capacidade das autoridades para estruturar decisões de forma independente foi diminuída em favor da ampliação da gestão participativa, onde as decisões alcançadas são menos previsíveis e menos vinculadas às bases tradicionais do planejamento racional e tecnocrático (PETERS, 2002). Para Capella (2005) e John (2003), um dos maiores benefícios do modelo é permitir a análise em condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias em concepções racionalistas de formulação de políticas públicas.

#### 4.1.2 Modelo do Equilíbrio Interrompido

Formulado por Frank Baumgartner e Bryan Jones em 1993, o modelo do equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*) integra diferentes variáveis em sua estrutura analítica, contrapondo-se a ideia de evolução gradual da política pública e reconhecendo a influência das instituições e da capacidade limitada dos gestores públicos no processo decisório (JOHN, 2003). A reunião destas ideias aos conceitos de equilíbrio interrompido (da biologia) e do comportamento de sistemas complexos (da economia) levou Baumgartner e Jones (2010, 2012) a elaborar o modelo de equilíbrio interrompido<sup>62</sup>.

De forma análoga ao modelo de fluxos múltiplos, neste também se advoga que a estrutura cognitiva e emocional dos indivíduos possui importância fundamental no processo decisório. Conforme expõe Baumgartner et al. (2009), os governos contemporâneos são forçados a gerir uma ampla gama de questões sociais, ambientais e econômicas de natureza conflituosa, concorrente e, por vezes, desconexas, exigindo uma postura de “malabarista” a medida que organizam uma agenda política complexa e múltipla. Neste contexto, os tomadores de decisões não conseguem avaliar todas as alternativas disponíveis, pois a busca por soluções demanda tempo e recursos financeiros excessivos.

---

<sup>62</sup> A partir deste modelo, os autores identificaram períodos de instabilidade/estabilidade nas políticas públicas dos Estados Unidos, Bélgica e Dinamarca, por meio do uso de dados longitudinais de definição de agenda e formulação de políticas. Outros pesquisadores também demonstraram padrões semelhantes em estudos específicos como, por exemplo, John e Bevan (2012) no Reino Unido.

Estas limitações resultam no levantamento de um conjunto restrito de soluções, ponderadas pelos gestores públicos de forma relativa, apenas em relação às alternativas tangíveis. Souza (2006a) corrobora o exposto, afirmando que esta capacidade limitada em processar informações conduz apenas a pequenas mudanças (incrementais) nas políticas públicas, tendo como ponto de apoio outras experiências de implementação. Somente em períodos de instabilidade, no qual a atenção se dirige de forma específica para uma temática e o ambiente político é propício, mudanças mais profundas ocorreriam.

Neste contexto, o processo de formulação de políticas públicas se insere em um permanente conflito entre as forças de equilíbrio e as forças de desestabilização. No primeiro, um distúrbio (ou variação) é acompanhado por ações de compensação, visando apenas “corrigir o curso” de forma a manter o mesmo foco da política pública. Já no segundo, uma mudança tende a estimular um processo de modificações sucessivas, gerando um impulso transformador muito maior (JONES, BAUMGARTNER, 2012).

Apesar das limitações, intrínsecas a qualquer representação modelar da complexidade social, o modelo do equilíbrio interrompido apresenta grande aplicabilidade enquanto instrumento analítico de compreensão dos movimentos de estabilidade e instabilidade, explorando as tendências de expansão e contração de determinadas temáticas. John (2006) corrobora o exposto, afirmando que este modelo pode ser entendido como parte integrante de uma estrutura analítica maior relacionada à natureza multidimensional da escolha pública, à capacidade limitada dos indivíduos em tomar decisões e à maneira como os sistemas políticos tendem a fixar sua atenção em um pequeno grupo de soluções para os problemas públicos.

#### 4.1.3 Modelo de Coalizão de Defesa

O modelo de coalizão de defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF) foi desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith na década de 1980, sendo considerado um dos modelos teóricos mais debatidos e adotados para análise de políticas públicas na atualidade, sobretudo por sua flexibilidade de aplicação e por sua ordenação lógica de subsistemas que, em última instância, possibilitam uma sistematização dos dados (JOHN, 2003; GRIN, LOEBER, 2007; WEIMER, VINING, 2011). Conforme destacam Weible e Sabatier (2007), o ACF se consolidou como um

modelo eficiente de análise, permitindo a compreensão das mudanças nas políticas públicas, particularmente em casos onde convergem interesses de múltiplos atores e há discordâncias quanto aos objetivos e técnicas a serem adotadas.

Posteriormente à concepção original da década de 1980, os autores aperfeiçoaram o modelo, que foi objeto de complementações no final das décadas de 1990 (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999) e 2000 (SABATIER, JENKINS-SMITH, 2007), chegando à forma final apresentada na Figura 8.

A unidade central de análise do modelo é o subsistema da política pública, definido por uma área geograficamente delimitada, uma temática específica e por participantes de diferentes níveis governamentais, grupos de interesse, instituições acadêmicas e a mídia. Com vistas a influenciar na política pública, os atores agem em conjunto para formar coalizões de defesa<sup>63</sup> (WEIBLE, SABATIER, 2007; GRIN, LOEBER, 2007).

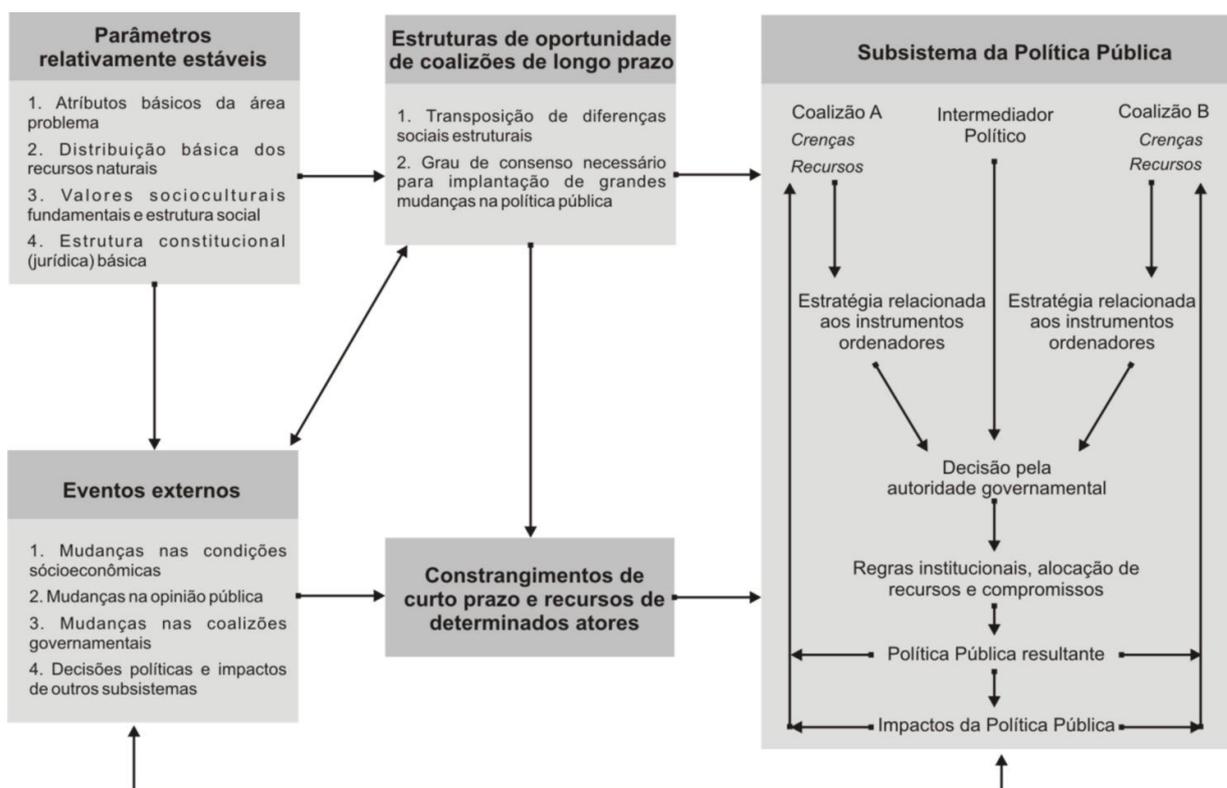


Figura 8 – Modelo de Coalizão de Defesa

Fonte: traduzido a partir de Sabatier e Jenkins-Smith (2007).

<sup>63</sup> Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 138) definem coalizões de defesa como “people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who (1) share a particular belief system – i.e., a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who (2) show a non-trivial degree of coordinated activity over time”.

Neste modelo se advoga que a filiação institucional dos atores envolvidos, ainda que relevante, não é absoluta no processo de formação das coalizões. Assim, os agentes oficiais, acadêmicos e a mídia devem ser vistos como potenciais membros de diferentes coalizões que, inclusive, podem se encontrar capilarizadas dentro de uma mesma instituição. Esta característica do modelo provê uma flexibilidade maior na análise dos conflitos políticos, vinculando os grupos de interesses à valores e crenças e não unicamente a instituições e organizações (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999). Para John (2003), a concepção de coalizões de defesa, que se estruturam e se desorganizam ao longo do tempo, é muito mais próximo da realidade contemporânea que a concepção dos setores políticos enquanto uma rede integrada de atores.

Apesar de fundamental, o subsistema da política pública não se processa de forma hermética. Ele afeta e é afetado por um contexto mais amplo da sociedade, contemplado por duas categorias do modelo.

A primeira, relativa aos parâmetros relativamente estáveis, envolve os atributos básicos da área problema, os valores socioculturais, a estrutura social e a estrutura constitucional. Estes parâmetros tendem a permanecer estáveis por um longo período de tempo e são fundamentais, pois estruturam a natureza do problema, limitam os recursos disponíveis, estabelecem os valores vigentes e definem as regras necessárias para que ocorram mudanças nas políticas públicas.

A segunda categoria se relaciona aos eventos externos, envolvendo decisões políticas de outros subsistemas e mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública e nas coalizões governamentais. Estes eventos podem atrair atenção da opinião pública e modificar o direcionamento de recursos para uma temática (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999).

Estas duas categorias interagem com o subsistema da política pública gerando oportunidades de coalizão de longo prazo e restrições de curto prazo, afetando a densidade, a cooperação entre os integrantes dos grupos de coalizão e a estratégia de negociação (WEIBLE, SABATIER, McQUEEN, 2009).

Outra questão central ao Modelo de Coalizão de Defesa se refere ao pressuposto de organização interna das coalizões ou, nas palavras dos autores, à concepção de indivíduo adotada. De forma semelhante aos modelos anteriores, parte-se do pressuposto que a racionalidade dos indivíduos é limitada pela sua

capacidade cognitiva em compreender um mundo complexo. Assim, estes indivíduos tendem a filtrar ou ignorar informações que contestem suas crenças, bem como tendem a rapidamente absorver informações que as corroborem. Neste contexto, os atores são motivados a estabelecer uma relação cooperativa com os simpatizantes de suas ideias, formando coalizões de defesa (WEIBLE, SABATIER, 2007).

Por fim, cabe resgatar John (2003) que, corroborado por Jones e Baumgartner (2012), ressalta as similaridades do ACF com o modelo do equilíbrio interrompido, tendo em vista que ambos focam no lado cognitivo e emocional humano do processo de tomada de decisão<sup>64</sup>. Concomitantemente, os pressupostos adotados pelo ACF para compreender as transformações nas políticas públicas também revelam um padrão de processo evolucionário, com períodos de estabilidade (pequenas e frequentes mudanças) pontuados por mudanças estruturais de menor frequência.

## **4.2 Estrutura analítica de investigação**

A estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional tem por base cinco constructos (explicitados no decorrer deste item), fundamentados a partir do referencial teórico apresentado no terceiro capítulo. O inter-relacionamento destes constructos resulta da conjunção de elementos dos três modelos teóricos de análise de políticas públicas abordados no item 4.1. Em todos estes modelos tem-se como pressuposto básico o conceito de racionalidade limitada, argumentando que os gestores públicos estão sujeitos à imperfeição e capacidade restrita de processamento das informações, ao curto tempo para a tomada de decisão e à influência de seus interesses próprios e dos grupos em que estão envolvidos.

A partir do Modelo de Coalizão de Defesa, a estrutura proposta incorpora a concepção da estruturação do processo político em subsistemas inter-relacionados que geram restrições e incentivos à efetivação de determinada política pública. Neste contexto, as reflexões provenientes do modelo de Equilíbrio Interrompido são

---

<sup>64</sup> Deve-se salientar que, apesar das semelhanças, o ACF concentra-se na análise da estrutura de decisões e crenças, enquanto o modelo do equilíbrio interrompido tem por foco a alocação de

complementares, adotando-se o entendimento que as políticas públicas tendem a se manter estáveis por longos períodos, interrompidos por curtos períodos de instabilidade onde se processam mudanças significativas. Por fim, a partir do modelo dos Fluxos Múltiplos, a estrutura analítica proposta adota a concepção dos três fluxos – dos problemas, da política pública e da dinâmica política, advogando que as oportunidades para mudanças significativas na agenda política tendem a ocorrer quando há uma convergência entre os mesmos, criando uma janela política.

Diante do exposto, a estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal no campo habitacional se estrutura a partir de cinco constructos, recorrentemente presentes na bibliografia, conforme já discutido no terceiro capítulo. São eles: (I) arquitetura institucional e estrutura jurídica; (II) identidade regional entre os municípios; (III) existência de incentivos seletivos; (IV) reconhecimento do problema; e (V) o subsistema da política pública.

O primeiro constructo, relativo à arquitetura institucional e à estrutura jurídica, envolve o conjunto de arranjos institucionais (existentes e legalmente previstos), regras formais e informais que compõe o universo dos entes federativos pesquisados. Eles são fundamentais no processo de cooperação intermunicipal, estabelecendo limites e condições à tomada de decisões. Neste contexto, e tendo por base o conceito de *path dependence*, que considera que os acontecimentos passados tem papel fundamental nas decisões tomadas pelos gestores públicos no presente, este constructo está diretamente relacionado ao fomento da identidade regional (segundo constructo), influenciando na adoção de uma postura favorável à cooperação pelos gestores públicos (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010; ALVES, 2007; RIBEIRO, 2004; MACHADO, 2009; KLINK, 2009; GARSON, 2009; LINHARES, 2011).

O primeiro constructo também exerce papel basilar na criação de incentivos seletivos (terceira variável), disponibilizando recursos fundamentais ao estímulo à ação cooperada. Apesar da relevância da identidade regional entre os municípios, diversos estudos evidenciam a necessidade de articulação de recursos, fomentando e viabilizando as intenções de integração intermunicipal (FARIA, 2008;

---

atenção e a heurística que os tomadores de decisão e as organizações se utilizam (JONES, BAUMGARTNER, 2012).

AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010; GARSON, 2009; MAGALHÃES, 2010; SOUZA, 2004a; FIX, PEREIRA, 2013; SOUZA, 2008).

Complementarmente, deve-se salientar que a articulação regional pode ser impulsionada pela percepção consensual dos gestores públicos a cerca da relevância de uma determinada temática, da urgência em intervir na mesma e da inevitabilidade da cooperação intermunicipal enquanto alternativa viável à resolução do problema. Esta questão compõe o quarto constructo (percepção do problema), que também exerce influência sobre o processo de cooperação intermunicipal (LINHARES, 2011; ROCHA, FARIA, 2004; MOURA, 2012; LACERDA, 2011).

Por fim, o subsistema da política pública (quinto constructo) reúne os atores governamentais, da iniciativa privada e sociedade civil envolvidos com a política habitacional, que exercem seu papel de barganha e negociação, pautados por suas crenças e valores. Neste contexto, uma atuação com vistas à cooperação intermunicipal está diretamente relacionada à existência de identidade regional entre os municípios envolvidos ou a disponibilidade de incentivos seletivos que fomentem a integração das políticas públicas.

Concomitantemente, é inerente a este subsistema o impacto do jogo de interesses políticos, que podem dificultar a formação de um compromisso para construção de um projeto metropolitano de cooperação intermunicipal. Particularmente para o caso brasileiro, em que o sistema federativo se caracteriza pela existência de três níveis autônomos, as relações governamentais se caracterizam por uma alta complexidade (LINHARES, 2011; REZENDE, 2010; ROCHA, FARIA, 2004; MACHADO, 2009; ROLNIK, 2009).

Como as autoridades políticas são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se revestem de singular complexidade, pois passam a envolver também uma lógica político-eleitoral que freqüentemente acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais. É importante ressaltarmos que, com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder não negligenciável na Federação, sendo o seu respaldo fundamental na trajetória política de importantes atores, interessados tanto em cargos legislativos como em cargos em outros níveis do Executivo, já que os prefeitos são agentes privilegiados de acesso ao eleitorado local (ROCHA, FARIA, 2004, p. 79-80).

Por fim, cabe ressaltar a interação dialética existente entre o constructo *da política pública* e o constructo *reconhecimento do problema*. A inclusão de determinados temas na agenda política pode se originar de seu amplo reconhecimento social, ao mesmo tempo em que os atores envolvidos no processo

político podem influenciar a mídia e a sociedade para que as mesmas voltem a atenção para uma determinada temática.

Outro pressuposto de partida desta tese é que estes cinco constructos interagem em fluxos interdependentes, que se relacionam<sup>65</sup>. Neste contexto, mudanças tenderiam a se efetivar nos momentos em que ocorressem convergências entre os fluxos, onde: (a) no fluxo dos problemas, há o reconhecimento claro da demanda (neste caso, da problemática habitacional no território metropolitano); (b) no fluxo da política pública, há um arcabouço jurídico institucional que permite a integração de políticas públicas e cooperação intermunicipal, reforçada pela presença de um ambiente cooperativo entre os municípios e a existência de incentivos seletivos; (c) no fluxo político, há um ambiente político favorável à cooperação.

Em síntese, a estrutura analítica de investigação proposta relaciona as questões que se acredita serem preponderantes para a integração regional na política habitacional entre municípios metropolitanos (Figura 9).

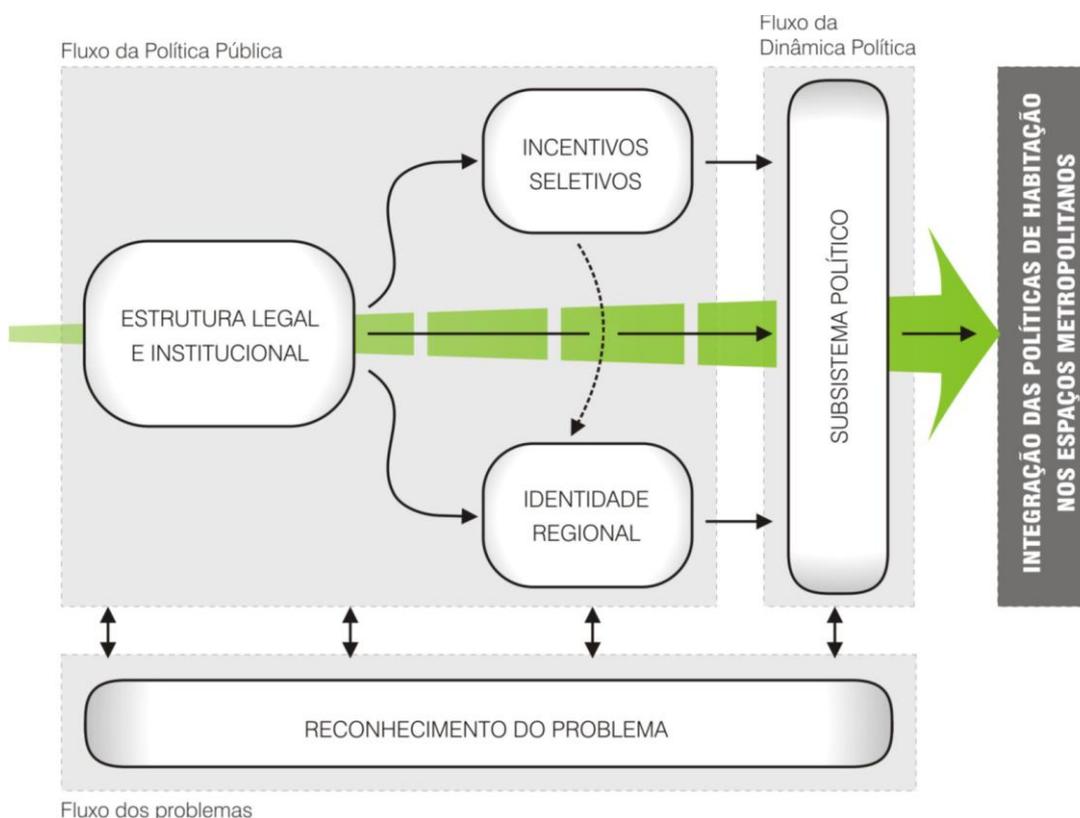


Figura 9 – Representação gráfica da estrutura analítica de investigação da cooperação intermunicipal para política habitacional em RMs

<sup>65</sup> Ainda que a representação gráfica aparente exprimir uma ordenação estanque, defende-se a natureza fluída destes fluxos, nos quais são recorrentes sobreposições.

É fundamental ressaltar a natureza interpretativista da estrutura relacional proposta. Conforme já afirmado no início deste capítulo, sua função é desempenhar um papel de “lente”, um ponto de partida para guiar a análise e investigação do estudo de caso, com vistas a identificar os obstáculos à integração das políticas habitacionais em RM. Assim, distante de tratar-se de uma correlação estatística de variáveis (em termos positivistas), a estrutura analítica de investigação proposta neste capítulo tem por objetivo estruturar de forma sintética os constructos e suas possíveis relações segundo o entendimento deste pesquisador.

Este esquema analítico inicial conforma um pressuposto científico, que orienta a investigação sem desconsiderar a necessidade de análise dos dados dentro do contexto em que o fenômeno se encontra. Resgatando uma discussão mais ampla de Brandão (2004) sobre formulações teóricas de desenvolvimento urbano-regional, deve-se, agora, mergulhar no concreto e no histórico para captar as estruturas, dinâmicas e relações centrais do fenômeno, tendo por desafio reter as determinações gerais e diferenciá-las das particularidades contextuais. Este é o objetivo dos capítulos que se seguem, apresentando o estudo de caso na área metropolitana de Curitiba.

## 5 ESTUDO DE CASO: Área Metropolitana de Curitiba

O recorte de estudo, denominado de Área Metropolitana de Curitiba (AMC), engloba quatorze dos vinte e nove municípios da Região Metropolitana de Curitiba, que fazem parte do Núcleo Urbano Central (NUC), delimitação espacial que, segundo COMEC (2006), incorpora a mancha urbana contínua, concentra a dinâmica regional mais intensa, caracteriza-se pela complexidade de suas relações sociais e econômicas e pelo compartilhamento de funções e interesses comuns.

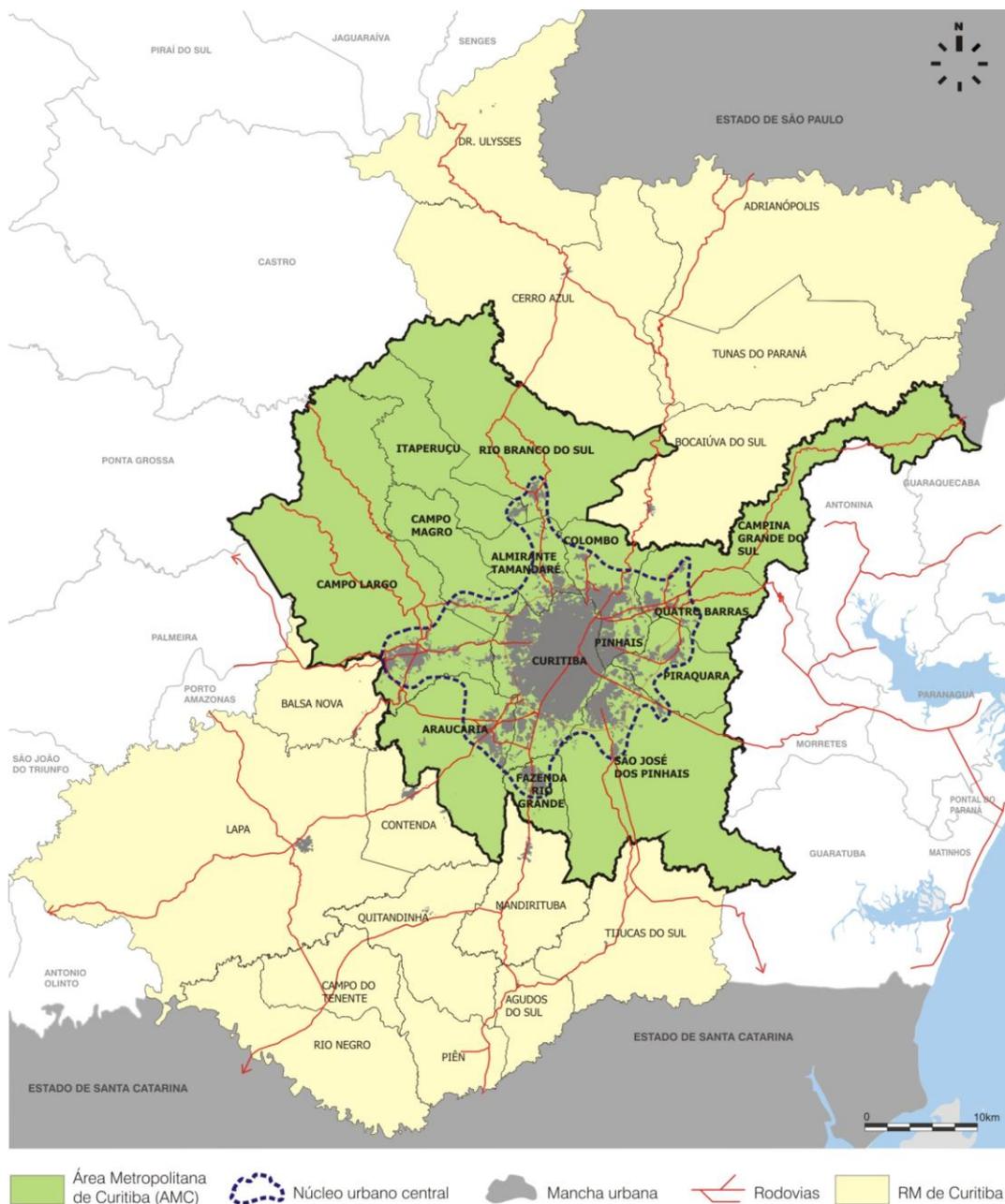


Figura 10 – Cartograma de localização da Área Metropolitana de Curitiba  
Fonte: autor, sobre base cartográfica de COMEC (2012).

De fato, conforme observam Moura e Firkowski (2014), a RM de Curitiba é composta por duas realidades: uma aglomeração urbana central, fortemente urbanizada, densa e continuamente ocupada; e outra, predominantemente agrícola, de baixa densidade e pequena dinamicidade econômica. Kornin e Carmo (2013, p. 90) contribuem o exposto, afirmando que o extravasamento da ocupação do polo consolidou a mancha urbana contínua sem fortalecer os municípios vizinhos, gerando “dissociação entre o local de moradia e aquele de consumo e trabalho, restringindo a cooperação na alocação das funções urbanas, além de manter municípios mais distantes [...] pouco integrados à metrópole”. Em síntese, a RM de Curitiba segue a tendência nacional de descolamento entre o fenômeno urbano (NUC / AMC) e o recorte legalmente instituído (RMC).

Os dados de IBGE (2010) corroboram o panorama descrito. Os municípios que compõem a AMC totalizam 2,99 milhões de habitantes e 6.019 km<sup>2</sup> de extensão territorial, com grau de urbanização médio de 95% nos municípios (Tabela 12). Em termos relativos, estes quatorze municípios concentram mais de 94% da população de toda RMC, denotando sua representatividade no conjunto metropolitano.

	População (2010)			Área (km <sup>2</sup> )	Taxa de Urbanização
	Total	Urbana	Rural		
Almirante Tamandaré	103.204	98.892	4.312	194,7	95,82%
Araucária	119.123	110.205	8.918	469,2	92,51%
Campina Grande do Sul	38.769	31.961	6.808	539	82,44%
Campo Largo	112.377	94.171	18.206	1.249,40	83,80%
Campo Magro	24.843	19.547	5.296	275,6	78,68%
Colombo	212.967	203.203	9.764	197,4	95,42%
Curitiba	1.751.907	1.751.907	-	435,3	100,00%
Fazenda Rio Grande	81.675	75.928	5.747	116,7	92,96%
Itaperuçu	23.887	19.956	3.931	314,4	83,54%
Pinhais	117.008	117.008	-	60,7	100,00%
Piraquara	93.207	45.738	47.469	227	49,07%
Quatro Barras	19.851	17.941	1.910	181,1	90,38%
Rio Branco do Sul	30.650	22.045	8.605	812,3	71,92%
São José dos Pinhais	264.210	236.895	27.315	946,4	89,66%
Total	2.993.678	2.845.397	85.299	6019,2	95,05%

Tabela 12 – População, área e taxa de urbanização segundo municípios - AM de Curitiba  
Fonte: autor, com base em dados do IBGE (2010).

Este é o recorte de estudo, onde serão investigados os obstáculos à integração das políticas municipais de habitação. A discussão está estruturada em

três fases: (I) na primeira procura-se efetuar a reconstrução histórica das políticas habitacionais e metropolitanas na AMC, culminando na leitura do panorama atual; em seguida (II) investigam-se os obstáculos à articulação intermunicipal a partir da análise dos planos e da percepção dos entrevistados; e, por fim, (III) realiza-se uma síntese analítica, com vistas a extrair e discutir os resultados centrais.

### **5.1 Gestão metropolitana e política habitacional na AMC: uma síntese histórica (1970-2010)**

Com o objetivo de garantir consistência à discussão sobre os obstáculos à articulação das políticas de habitação entre os municípios metropolitanos, este item busca reconstruir a trajetória histórica das políticas de gestão metropolitana e de habitação na Área Metropolitana de Curitiba<sup>66</sup>, explicitando de que forma as políticas urbanas se desenvolveram ao longo do tempo. A partir deste contexto geral, nos próximos subcapítulos são discutidos o panorama contemporâneo e os desafios à integração das políticas municipais de habitação na AMC.

Para isto, definiu-se como espectro temporal o período de 1970-2014, recorte suficientemente abrangente para compreender a temática desde a consolidação da metrópole de Curitiba e a formação de sua região metropolitana. As periodizações foram estabelecidas por décadas e, apesar de não possuírem delimitações estanques, possuem macrocaracterísticas que permitem sua distinção.

#### Fase 1: Explosão urbana, planejamento tecnocrático e desfavelização (1964 – 1979)

A Área Metropolitana de Curitiba não foge à regra do cenário de transformações delineado no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, caracterizado pela modernização da agricultura, industrialização, migração para as cidades e explosão demográfica dos grandes centros urbanos. Assim, o caso curitibano foi marcado por um processo de periferização e ocupação do espaço metropolitano vinculado, sobretudo, à presença de atividades produtivas geradoras de empregos, ao custo da terra e às restrições de uso e ocupação do solo em Curitiba, direcionando a

---

<sup>66</sup> Cabe destacar que as análises encontradas na bibliografia focam, via de regra, em apenas um dos temas e, majoritariamente, limitam-se a analisar apenas o município polo. Diante deste contexto, buscou-se avançar em uma reconstrução histórica efetivamente metropolitana.

população de baixa renda para áreas lindeiras ao polo (LEITÃO, 2010; DELGADO, DESCHAMPS, 2009, SILVA, 2012b; KORNIN, CARMO, 2013).

Em relação à mancha urbana, até 1980 o crescimento populacional da AMC se concentrou em Curitiba e nas áreas lindeiras ao seu limite, sem vinculação com as sedes dos municípios metropolitanos. Essa dinâmica urbana conformou uma coroa de ocupação periférica junto às divisas de Curitiba, marcado pela fragilidade social e elevado grau de dependência ao polo em relação à oferta de empregos, comércio e equipamentos urbanos (KORNIN, CARMO, 2013; LEITÃO, 2010; MOURA, KORNIN, 2009; SILVA, 2012b).

Retomando a questão sobre o controle do uso do solo em Curitiba, destaca-se a elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo em 1965, a criação do IPPUC no mesmo ano e a aprovação do Plano Diretor em 1966. A execução dos eixos estruturais<sup>67</sup> impulsionou a ocupação urbana e a implantação da Cidade Industrial de Curitiba estimulou a urbanização da região oeste do município, até então pouco ocupada (POLUCHA, 2010; LEITÃO, 2010; MOURA, 2003).

Acompanhando as transformações urbanas, este período também é marcado pelo início do processo de verticalização e intensificação da atividade imobiliária em Curitiba, tendo como consequência o incremento do valor da terra (PILOTTO, 2010; BERTOL, 2013). Historicamente, a população de maior renda se concentrou nas áreas centrais e ao longo dos principais eixos viários, ao passo que a população de baixa renda ocupou irregularmente as áreas a leste, sobre a várzea do Rio Iguaçu.

O processo de planejamento urbano iniciado em 1965 não alterou essa lógica, mas a reforçou. As intervenções propostas qualificaram o espaço urbano de forma desigual, concentrando-se nas áreas centrais e eixos estruturais, tendo por resultando a acentuação da desigualdade do valor da terra, reforçando a segregação sócio-espacial (POLUCHA, 2010). Para o autor, corroborado por Moura (2001) e Silva (2012b), a valorização imobiliária ao longo dos eixos estruturais reforçou a tendência de ocupação dos espaços ambientalmente precários da porção leste e sul da cidade pela população de baixa renda.

Derivados da articulação de ações e interesses de agentes vinculados ao mercado imobiliário, ao setor produtivo e ao Estado, estes fenômenos significaram a extensão da mancha de ocupação urbana e a constituição de

---

<sup>67</sup> Norte/Sul, executado entre 1971-1974, Boqueirão em 1977, Leste e (parcialmente) Oeste em 1980.

uma periferia pobre no entorno de Curitiba, formadas pela consolidação de uma urbanização precária e incompleta derivada da produção de loteamentos populares (SILVA, 2012b, p. 35).

Em oposição ao controle exercido no parcelamento do solo de Curitiba, observa-se neste período grande fragilidade institucional nos municípios vizinhos, levando a aprovação de loteamentos em áreas inadequadas, sem padrões mínimos de infraestrutura que, por vezes, sequer foram implantados<sup>68</sup>. Este processo gerou diversos conflitos fundiários e ambientais que permanecem até hoje.

Os conflitos mais relevantes tem relação com a definição das áreas de manancial de abastecimento na RMC durante a década de 1980, inviabilizando a ocupação de diversos loteamentos que, apesar de não implantados, já haviam sido comercializados. Os proprietários acabaram por abandonar estas áreas, levando à sua ocupação de forma irregular. Um caso simbólico desta situação é o Guarituba (Piraquara), maior assentamento informal da RMC (SILVA, 2012b; MOURA, KORNIN, 2009; LIMA, CAMPOS, TERBECK, 2009).

Corroborando com a questão, Schussel (2006, p. 194) afirma que

No período entre 1970 e 1980, observou-se o crescimento das áreas periféricas à Curitiba, com a implantação de loteamentos populares nos municípios limítrofes ao pólo, como o caso de Colombo que possuía 97,67% de sua população urbana residindo fora da sede municipal, e Piraquara, onde 83,21% da população urbana habitava em áreas contíguas à Curitiba. Esse processo de urbanização periférica acelerado, acompanhado da intensificação do parcelamento do solo, criou extensos vazios urbanos, uma vez que a oferta de lotes foi maior que a demanda e, que, em alguns casos, mais tarde foram ocupados ilegalmente.

Em relação às ocupações irregulares, o primeiro registro de Curitiba data de 1971 e contabilizou 21 áreas, 2.213 domicílios e 8.852 pessoas. No segundo levantamento, realizado três anos depois, o número de domicílios quase duplicou, passando a 4.083 domicílios em 35 favelas, congregando aproximadamente 21.036 habitantes. É neste período que a questão habitacional passa a obter atenção do poder público em Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007).

A primeira política municipal de habitação foi elaborada em 1964 (Lei nº 2515/1964), tendo como ações prioritárias a construção de conjuntos habitacionais com vistas à eliminação das favelas. Para Albuquerque (2007), estas intervenções seguiam uma tendência nacional de erradicação das favelas existentes. Também em

conformidade às orientações nacionais, foi criada em 1965 a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)<sup>69</sup>, sociedade de economia mista, na qual os municípios metropolitanos são acionistas e Curitiba detém participação majoritária. Inicialmente, sua área de atuação era a RM de Curitiba e Paranaguá. O primeiro resultado foi o Conjunto Nossa Senhora da Luz em 1967, que possuía cerca de 2.100 unidades e se localizava na porção sul do município, região até então não urbanizada (ALBUQUERQUE, 2007, BERTOL, 2013).

Em 1968, sob o mesmo princípio que orientou o referido conjunto, foi elaborada a Política de Erradicação das Favelas de Curitiba (Lei nº 3318/1968), que previa a transferência da população para habitações provisórias. Em 1976 elaborou-se um novo plano, intitulado Política Habitacional de Interesse Social (Lei 5358/1976), com as mesmas características do anterior, à exceção da transferência das famílias para unidades definitivas. Em síntese, a tônica da política habitacional de Curitiba na década de 1970 foi de suprimir as favelas existentes, com remoção da população residente para conjuntos distantes da ocupação consolidada.

Esse período resultou na extinção de nove favelas (ALBUQUERQUE, 2007) e relocação de 11.521 pessoas. Em termos quantitativos, a produção da COHAB-CT foi de 11.608 unidades, das quais 91% se situavam em Curitiba, 5% em Campo Largo e 4% em Paranaguá (Gráfico 11). A despeito do alcance significativo das ações da companhia, o que se observou ao final da década foi o crescimento das ocupações irregulares, chegando a 1980 com 6.067 domicílios irregulares (acréscimo de 3.854 domicílios).

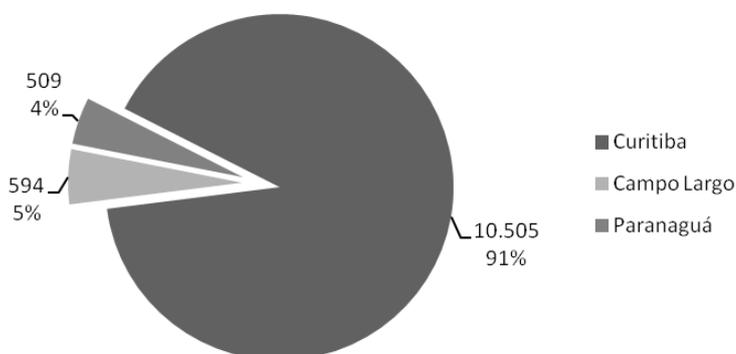


Gráfico 11- Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1967 e 1979 por município  
Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT (2006).

<sup>68</sup> Convém recordar que a Lei Federal 6766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, foi promulgada apenas em 1979.

<sup>69</sup> No mesmo ano também é criada a COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná.

Em relação à gestão metropolitana, destaca-se a instituição da RM de Curitiba (1973) e a criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC (1974), com o objetivo de integrar a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Sua estrutura acompanhou o modelo padronizado estabelecido pela LCF nº 14/1973, aplicado a todas as RMs instituídas neste período. Conforme constatam Hardt, Hardt e Rezende (2007), mesmo após uma série de mudanças, a COMEC ainda permanece sob significativo comando do governo do Estado na instância principal de decisão (Conselho Deliberativo)<sup>70</sup>, relegando a atuação dos municípios ao nível meramente consultivo<sup>71</sup>.

Durante toda a década de 1970, a COMEC esteve fortemente vinculada às orientações do CNDU<sup>72</sup>, que estabelecia as diretrizes gerais para a Política de Desenvolvimento Metropolitano. Sua atuação neste período priorizou a implantação de infraestruturas, com ênfase na estruturação do sistema viário metropolitano e do sistema de transporte público da RMC (KORNIN, CARMO, 2013). O final da década de 1970 também foi marcado pela conclusão do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC, aprovado em 1978. Como destaca COMEC (2006, p. 32), suas diretrizes metropolitanas definiram “um desenvolvimento urbano orientado para oeste, apesar dos maiores assentamentos urbanos da RMC na época estarem situados nas cabeceiras do Rio Iguaçu, áreas de mananciais de abastecimento”.

Para Silva (2012b) e Firkowski (2001), esta fase se caracterizou pela fragilidade do planejamento em nível metropolitano. Particularmente no que tange a habitação, o PDI de 1978 sequer estabelece diretrizes para o enfrentamento do processo de periferização da moradia da população de baixa renda. Contribuindo com a discussão, Gorsdorf (2009, p. 366) afirma que, apesar do cumprimento da

---

<sup>70</sup> O Conselho Deliberativo, instância superior de decisão, é composto por um representante do governador do Estado, na presidência, e mais cinco membros, sendo três do poder executivo estadual e dois representantes dos municípios (um pelo prefeito da capital e outro pelos demais municípios). Complementarmente, há o Conselho Consultivo, composto por representantes de todos os municípios, tendo por função opinar sobre os projetos e planos desenvolvidos (COMEC, 2006).

<sup>71</sup> O Sistema de Gestão e Proteção dos Mananciais, criado no final da década de 1990, é exceção ao panorama descrito. Ele será tratado na fase correspondente.

<sup>72</sup> O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foi criado com a finalidade de acompanhar a implantação das RMs, estabelecendo medidas para sua efetivação. Em consonância com estes objetivos foi criado em 1975 o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), responsável pelo repasse de recursos federais, garantindo o financiamento das políticas nacionais de desenvolvimento metropolitano (COMEC, 2006; SOUZA, 2007; SANTOS JR., 2009).

formalidade de elaboração de um PDI, “esse plano tornou-se defasado antes mesmo de ser concluído, diante das céleres mudanças provocadas pela metropolização”.

### Fase 2: Produção de lotes, regularização fundiária e desestruturação da gestão metropolitana (1980 – 1989)

Na década de 1980, observa-se o extravasamento da ocupação urbana de Curitiba em direção aos municípios vizinhos, intensificando o processo de periferação vivenciado no período anterior: o padrão de insularidade das sedes municipais se manteve, com o adensamento das áreas contíguas ao polo. Em relação aos municípios metropolitanos, Colombo, Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária e São José dos Pinhais apresentaram as maiores taxas geométricas de crescimento (PILOTTO, 2010; ULTRAMARI, MOURA, 1994).

O preço dos lotes comercializados no mercado imobiliário formal seguiu uma forma radiocêntrica, diminuindo à medida que se afastava do centro de Curitiba. Tal processo, aliado à precariedade na fiscalização do uso do solo, fez com que os municípios do entorno de Curitiba se transformassem em periferia da cidade-polo (SILVA, 2012b). Particularmente no que tange os loteamentos formais, a aprovação da Lei Federal 6766/1979 transformou o vetor da produção de lotes. As exigências ambientais, jurídicas e projetuais para aprovação, implantação e venda de novos loteamentos deslocou a atividade para áreas mais apropriadas (sobretudo Araucária, Campo Largo e Fazenda Rio Grande), reduzindo a intensidade do parcelamento do solo no compartimento leste da RMC (COMEC, 2006).

Em relação aos assentamentos precários, a década de 1980, se caracterizou pelo seu crescimento e disseminação. Este processo foi acentuado pela recessão econômica ocorrida no país neste período, que elevou os índices de desemprego e agravou a pauperização da população (ALBUQUERQUE, 2007; SILVA, 2012b; BERTOL, 2013). Dados do IPPUC (2014) apontam para um crescimento de 305% no número de domicílios em assentamentos precários entre 1979 e 1990, passando de 6.067 para 24.570 domicílios. Os dados de COHAPAR (2012) corroboram o panorama: entre 1981 e 1992 o cadastro de inscrição permanente da COHAB passou de 28.550 para 61.609 famílias – incremento de 116%, muito superior ao aumento do número de domicílios permanentes em Curitiba (46%). Houve também

uma redução da renda média das famílias, tendo em vista que o percentual dos participantes com renda até 3 s.m. passou de 72% para 82% de todo o cadastro.

Em relação à política habitacional, esta fase foi marcada pela mudança na forma de tratamento da questão. A erradicação de favelas e produção de unidades foi substituída pelas ações de urbanização de assentamentos precários e provisão de lotes urbanizados, com a demonstração (ao menos em discurso) de preocupação sobre a localização dos novos empreendimentos e sua proximidade com infraestrutura e equipamentos públicos (BERTOL, 2013).

Para Albuquerque (2007), o marco inicial desta inflexão foi a Carta da Favela (1980), espécie de protocolo de intenções norteador da política habitacional em Curitiba. Em termos efetivos, destacam-se o Plano Municipal de Habitação, de 1984, e as Diretrizes para a Política Habitacional, de 1989<sup>73</sup>. Em ambos houve a priorização da produção de lotes urbanizados, a definição de ações para regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários e o reconhecimento da importância da criação de um Fundo Municipal de Habitação.

É neste mesmo período que a COHAB passa a compor um estoque de terras. Em 1979, em parceria com o IPPUC, o órgão realizou um levantamento dos terrenos vazios em Curitiba, priorizando as áreas infraestruturadas próximas aos vetores de expansão urbana<sup>74</sup>. O órgão chegou a possuir 8 milhões de m<sup>2</sup> em 1983 nos setores leste e oeste de Curitiba e em vários municípios metropolitanos, com capacidade para comportar cerca de 30 mil unidades (BERTOL, 2013; POLUCHA, 2010).

Como resultado deste novo posicionamento na consecução da política habitacional, observa o incremento do percentual de lotes urbanizados, que passou de 1% na década de 1970 para 30% do volume total de produção da COHAB-CT na década de 1980. De forma semelhante, neste período foi efetuada a regularização fundiária de 1.443 lotes, ação que sequer havia sido registrada ao longo da década de 1970 (ALBUQUERQUE, 2007). Em termos quantitativos, a produção da COHAB-CT totalizou 30.213 unidades, entre apartamentos, residências, lotes urbanizados e

---

<sup>73</sup> O primeiro plano foi elaborado durante a existência do BNH e o segundo, após sua extinção. A diferença essencial é a previsão de parceria com a iniciativa privada, medida criada com vistas a garantir a captação de recursos após a escassez resultante da extinção do BNH.

<sup>74</sup> É importante destacar que a aquisição destas áreas foi possibilitada pela disponibilização pelo BNH de linha de crédito específico para este fim a partir de 1976. Neste período, a formação de um banco de terras era visto com uma condição fundamental para a consecução da política habitacional.

regularização fundiária. Destaca-se o percentual de unidades produzidos fora de Curitiba (11%), sobretudo, em Araucária e São José dos Pinhais (Gráfico 12).

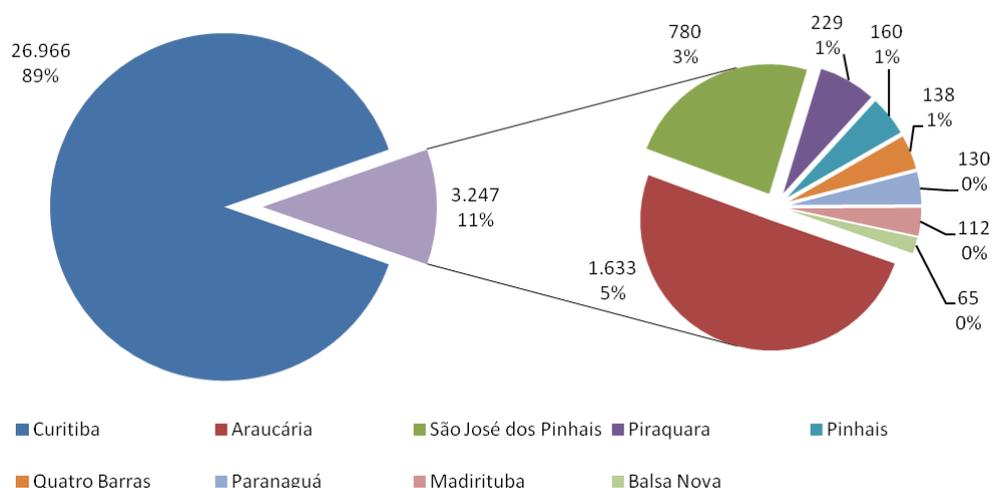


Gráfico 12 - Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1980 e 1989 por município  
Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT (2006).

Outro marco importante deste período foi a criação dos Setores Especiais de Habitação Social – SEHIS (Decreto 901/1980), com o objetivo de estabelecer parâmetros diferenciados para a implantação de núcleos habitacionais. É necessário ressaltar que neste momento a SEHIS não tinha por objetivo viabilizar a regularização fundiária ou a urbanização de favelas.

A crise do modelo econômico do regime militar, com redução dos níveis salariais, inflação elevada e recessão econômica, acompanhando da extinção do BNH em 1986, levou à drástica redução da disponibilidade de recursos e, conseqüentemente, à “quase total paralisação da produção de moradias” (IPPUC, 1989 *apud* BERTOL, 2013). Como consequência a política de formação de estoque de terras também foi descontinuada, mostrando-se insuficiente na próxima década frente a grande demanda habitacional enfrentada.

Em nível metropolitano observa-se o enfraquecimento institucional da COMEC, acompanhando a tendência de desmobilização do modelo centralizador da gestão metropolitana decorrente da redemocratização do país, promulgação da Constituição Federal de 1988 e restituição da autonomia dos municípios (KORNIN, CARMO, 2013; SOUZA, 2007; SANTOS JR., 2009).

Este contexto fomentou os debates sobre um novo estilo de gestão metropolitana, que pressupunha a inclusão da participação popular no processo de planejamento. Esta década também se caracteriza pela alteração das prioridades de

gestão metropolitana, passando de um enfoque predominantemente físico-territorial, para outro mais afeto às questões socioeconômicas (HARDT, HARDT, REZENDE, 2007; SCHUSSEL, 2006). A adoção dos novos princípios balizou a elaboração do Programa de Investimentos da RM de Curitiba (PI-RMC), elaborado em 1987 com o objetivo de revisar as estratégias estabelecidas no PDI de 1978. O PI-RMC reconheceu o processo de metropolização a partir de uma ótica social, identificando a urbanização periférica precária como o desafio a ser enfrentado. A partir desta leitura foi proposta uma série de ações setoriais que visavam a estruturação urbana desses espaços, cujos recursos seriam provenientes de um empréstimo conjunto do Banco Mundial e da Caixa Econômica Federal (COMEC, 2006; SCHUSSEL, 2006).

Contudo, devido à mudança no governo estadual (com alinhamento político contrário), as negociações junto ao Banco Mundial foram abandonadas, reduzindo os investimentos a um pequeno montante de recursos direcionado a melhoria do sistema viário e a elaboração do Plano Diretor de Manejo Florestal. Nas palavras de Schussel (2006, p. 199), “a proposta inicial terminou se resumindo num modesto programa de pavimentação de vias”. Com uma visão mais crítica, Gorsdorf (2009) afirma que o novo plano não supriu as necessidades existentes, mantendo uma lacuna entre a dinâmica metropolitana e o processo de planejamento.

O restante da década foi marcado pela intensificação do processo de desestruturação do órgão metropolitano, com a quase extinção da COMEC. Conforme relatam Hardt, Hardt e Rezende (2007, p. 11), este enfraquecimento pode ser comprovado pela elevada alternância no comando gerencial da COMEC, que teve cinco dirigentes diferentes ao longo de cinco anos de atuação, “resultando em sérios problemas de continuidade de políticas e ações”.

### Fase 3: A cidade modelo e a periferização da pobreza (1990 – 1999)

Esta fase se caracteriza por uma alteração no padrão de crescimento urbano da AMC. Em contraposição ao ocorrido nas décadas anteriores, quando o incremento populacional se relacionou a um movimento nacional de metropolização vinculado à industrialização, mecanização da agricultura e migração para os grandes centros urbanos, a partir da década de 1990 o fenômeno passa a ser resultado da combinação de dois fatores-chave: (a) o processo de difusão da imagem de “cidade

modelo”<sup>75</sup> resultado do *city marketing* promovido em Curitiba; e (b) o processo de internacionalização e reestruturação produtiva da RMC, desencadeando um ciclo de expansão de grandes empresas, com destaque para as indústrias metal-mecânicas e setores de comércio e serviço especializados com vinculação ao mercado global (LEITÃO, 2010; KORNIN, CARMO, 2013; POLUCHA, 2010; BERTOL, 2013).

Conforme destaca Silva (2012b), as transformações não se limitaram à Curitiba, gerando impactos em outros municípios metropolitanos, particularmente São José dos Pinhais, Campo Largo, Pinhais, Colombo, Campina Grande do Sul, Piraquara e Quatro Barras. Como resultante deste processo, Deschamps (2004), identifica uma mudança nos fluxos migratórios intra-metropolitanos a partir da década de 1990, com intenso deslocamento populacional de Curitiba em direção aos demais municípios metropolitanos (68,5% do total de emigrantes da década acompanharam essa tendência). Corroborando o exposto, a análise da série histórica do IBGE revela o incremento da representatividade dos demais municípios da AMC no contingente total metropolitano (Gráfico 13).

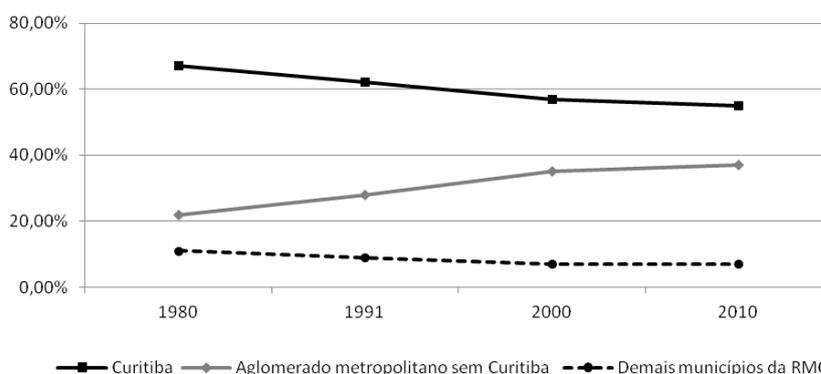


Gráfico 13 - Percentual de participação dos municípios na população da RMC  
Fonte: autor, com base em dados do IBGE (1980 – 2010).

Esta macrotendência de deslocamento da população para os municípios limítrofes ocasionou a expansão da mancha urbana, em um movimento de desconcentração e reconcentração espacial vinculado simultaneamente aos setores

<sup>75</sup> Dando impulso ao esforço de construção da imagem de “cidade modelo”, nos primeiros anos da década de 1990 ocorre a construção de diversos elementos urbanos significativos, como a Universidade Livre do Meio Ambiente, o Jardim Botânico, as estações-tubo e a Ópera de Arame. É também a partir desta década que começam a surgir questionamentos a cerca da imagem exitosa de planejamento urbano de Curitiba, revelando que a cidade apresenta as mesmas desigualdades socioespaciais existentes nas demais metrópoles brasileiras. Ainda que as intervenções urbanas realizadas tenham resultado em um espaço qualificado, o fizeram dentro de um recorte restrito, concentrando investimentos em áreas ocupadas pelas camadas de alta renda. Sob este aspecto, são referências Albuquerque (2007), Polucha (2010), Leitão (2010), Oliveira (2011) e Bertol (2013).

de alta e baixa renda. Para Silva (2012b), este processo associa-se a três lógicas: a da necessidade, por parte da população que ocupou assentamentos precários; a da acumulação e reprodução do capital, vinculada à atividade imobiliária; e a existência de um Estado subsidiário dos interesses privados.

Particularmente para os setores de alta renda, Leitão (2010) e Polucha (2010) mencionam a mudança desta população, historicamente residente nas áreas centrais, para condomínios residenciais fechados, tendo como exemplos o Alphaville Graciosa (Pinhais) e os empreendimentos de luxo do Ecoville (Conectora 5). Este movimento, reforçado pela consolidação da imagem de “cidade modelo”, trouxe consigo um processo de gentrificação do entorno, dinamização do mercado imobiliário e elevação do preço da terra. Nas palavras de Bertol (2013, p. 45), “[...] espalharam-se pela cidade clubes de morar, condomínios de edifícios, edifícios “verdes” e sustentáveis, artefatos arquitetônicos e urbanos que dizem respeito às necessidades do capital e não às do trabalho”.

Em relação aos setores mais carentes da população, a reestruturação produtiva ocorrida em Curitiba na década de 1990 trouxe consigo a intensificação dos espaços informais de moradia no polo e sua expansão em direção à aglomeração metropolitana. Particularmente para Curitiba, verifica-se o grande crescimento dos domicílios em ocupações irregulares justamente neste período.

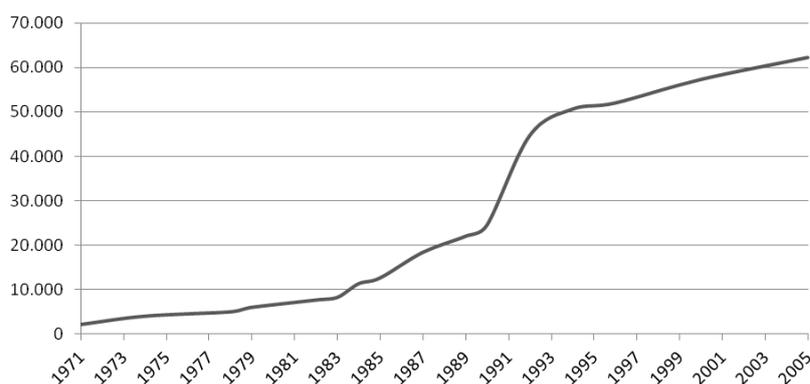


Gráfico 14 – Domicílios em ocupações irregulares em Curitiba – 1971 a 2005

Fonte: autor, com base em IPPUC (2014).

Apesar do aumento da oferta de emprego, uma parcela significativa da mão de obra permaneceu à margem do mercado formal<sup>76</sup>. Este fato, em conjunção à

<sup>76</sup> Os ajustes do mercado de trabalho em Curitiba caracterizaram-se pela precarização do trabalho, aumento da informalidade e baixo crescimento da taxa de ocupação. Neste contexto, as moradias informais constituem parte da estrutura de provisão habitacional no Brasil, funcionais tanto para a

intensificação da regulação do solo no município polo, à institucionalização de procedimentos mais rígidos de parcelamento do solo na década anterior e à valorização fundiária e imobiliária dos setores urbanos infraestruturados levou à transferência dos problemas sociais e ambientais (como a favelização e a ocupação de áreas de manancial) para os municípios metropolitanos (ALBUQUERQUE, 2007; KORNIN, MOURA, 2013). O diagnóstico realizado no PLHIS de Pinhais (2010) reitera o exposto, constatando que o início da década de 1990 foi marcado pela “ocupação irregular organizada de glebas e lotes em vazios urbanos”, inseridos em áreas de fragilidade ambiental e planícies aluviais dos rios Atuba e Palmital.

Consolidaram-se assim cidades-dormitório, com precária estrutura para atração de atividades econômicas, arrecadação insignificante e, via de regra, atingimento por áreas de manancial, conjunção de fatores que reduziu as condições de atendimento da população que se instalou (MOURA E KORNIN, 2009). Como bem resume Deschamps (2004), esta dinâmica “faz parte de um processo de expulsão [desta população] de áreas que sofrem pressão imobiliária”.

Os dados apresentados na Tabela 13 reiteram o exposto, indicando que, entre 1992 e 1998, o número de residentes em ocupações irregulares na AMC passou de 201.405 para 298.501 famílias (incremento de 48,2% em apenas 6 anos). Percebe-se ainda a tendência de crescimento das ocupações irregulares nos municípios do aglomerado metropolitano, que passam a responder em 1998 por 34,10% dos domicílios irregulares da AMC, em contraposição a 16,33% em 1992 (participação mais que duplicou em apenas 6 anos).

Corroborando com a discussão, os dados compilados por Albuquerque (2007) evidenciam que, entre 1992 e 1997, os domicílios irregulares em Curitiba cresceram a uma taxa de 3,08% ao ano, ao passo que nos municípios da AMC a taxa média era de 25,36% ao ano, com índices que variavam entre 7,57% (Pinhais) a 84,65% (Piraquara). Estes números explicitam o processo de “exportação do problema da habitação da capital para os municípios do NUC” (*ibid*, p. 49).

Município	Domicílios				População residente			
	1992		1998		1992		1998	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Curitiba	44.713	83,67	53.162	65,90	165.438	82,15	196.699	65,89
Colombo	3.303	6,18	6.253	7,75	13.740	6,82	23.136	7,75
Almirante Tamandaré	1.536	2,87	4.785	5,93	6.451	3,20	17.705	5,93
Piraquara	197	0,37	4.199	5,21	648	0,32	15.536	5,21
São José dos Pinhais	581	1,09	3.838	4,76	2.353	1,17	14.201	4,76
Pinhais	1.556	2,91	2.293	2,84	6.302	3,13	8.484	2,84
Campo Magro	-	-	1.723	2,14	-	-	6.375	2,14
Fazenda Rio Grande	440	0,82	1.557	1,93	1.874	0,93	5.761	1,93
Araucária	509	0,95	1.552	1,92	2.102	1,04	5.742	1,92
Campo Largo	423	0,79	730	0,90	1.709	0,85	2.701	0,91
Campina Grande do Sul	188	0,35	584	0,72	788	0,39	2.161	0,72
Quatro Barras	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	53.446	100	80.676	100	201.405	100	298.501	100

Tabela 13 - Domicílios e população residente em espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano de Curitiba – 1992/1998  
 Fonte: MADE (2004 *apud* SILVA, 2012b).

Em relação à política habitacional, a década de 1990 é caracterizada pela escassez de recursos federais para a habitação. Diante deste contexto, este período é marcado pela baixa capacidade de investimento da COHAB-CT, continuidade das ações de regularização fundiária e priorização na produção de lotes urbanizados, majoritariamente em parceria com a iniciativa privada<sup>77</sup>.

Segundo dados levantados por Albuquerque (2007), 11.701 lotes foram produzidos em parceria com a iniciativa privada na década de 1990, dos quais 75,3% se situavam no extremo sul do município. Bertol (2013) é enfática ao salientar que a política habitacional viabilizada a partir destas ações é específica: produziu apenas terra, com localização ruim e infraestrutura precária.

Os dados gerais de produção da COHAB-CT entre 1990 e 1999 reiteram o panorama exposto: do total de 48.820 unidades – incluindo lotes urbanizados, regularização fundiária e produção de unidades – 83,6% se localizam nas Regionais do Bairro Novo, CIC e Pinheirinho (Gráfico 5). Ao se ampliar o espectro de análise e

<sup>77</sup> Este programa foi criado como alternativa à falta de recursos do SFH. Nele, o empreendedor pode implantar loteamentos com parâmetros semelhantes aos adotados pela COHAB-CT (lotes menores e infraestrutura simplificada). O empreendedor deve transferir ao Fundo Municipal de Habitação 20% dos lotes produzidos, cabendo a si a comercialização do restante. A vantagem para o empresário é o melhor aproveitamento da área e redução dos gastos com infraestrutura, enquanto para a COHAB torna-se possível ofertar lotes mesmo sem recursos para implantação de loteamentos.

verificar a produção entre 1967 e 1999, chega-se ao mesmo cenário, com mais de 70% das unidades centradas nas mesmas regionais.

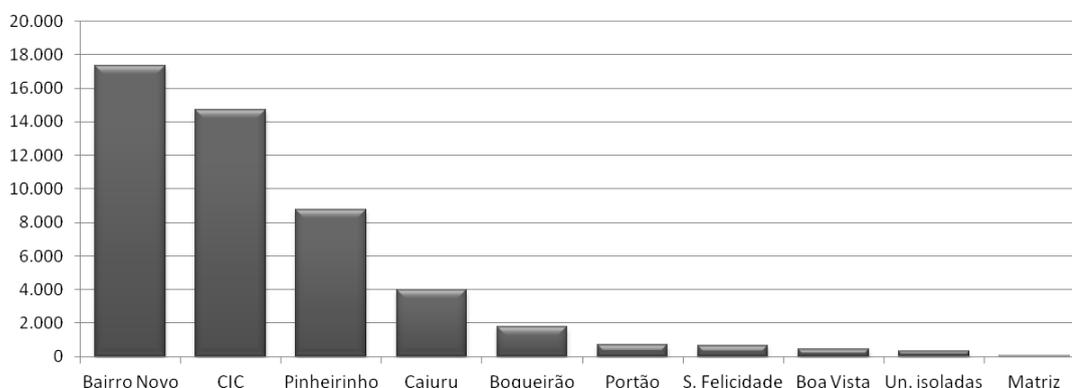


Gráfico 15 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1990 e 1999 por Regional  
Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT (2006).

Ao se reduzir a escala de análise, observa-se que a produção da COHAB-CT da década de 1990, de forma semelhante aos períodos anteriores, concentrou-se predominantemente em Curitiba, que respondeu por 91% das unidades produzidas (apesar de ser responsável por 65,9% dos domicílios irregulares) (Gráfico 16).

Particularmente para a AMC, os municípios de Pinhais, Araucária e Colombo, São José dos Pinhais destacam-se como aqueles que mais receberam programas do órgão no período. Quando comparados com os dados da Tabela 13, verifica-se certo descompasso entre estes e aqueles municípios com maior número de domicílios irregulares: Piraquara foi objeto de pequena intervenção (0,4%) e Almirante Tamandaré (atrás apenas de Curitiba e Colombo no número de domicílios irregulares) sequer recebeu intervenções do órgão no período.

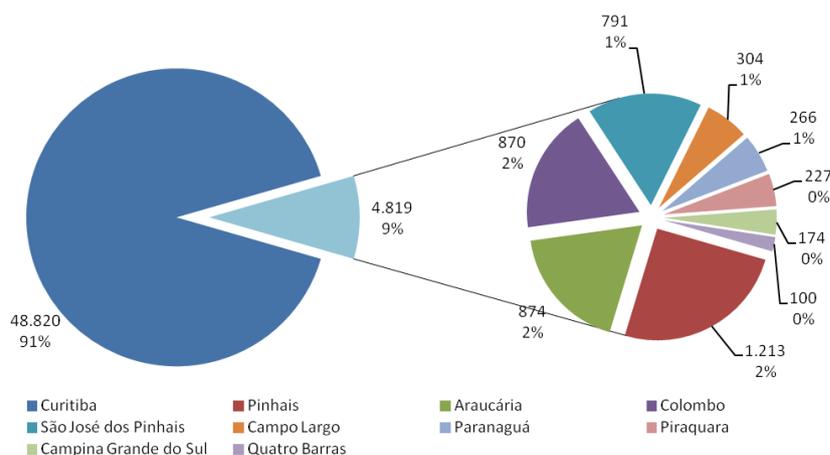


Gráfico 16 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 1990 e 1999 por município  
Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT (2006).

Diferentemente dos períodos anteriores, não há registros da elaboração de planos ou políticas habitacionais na década de 1990 em Curitiba. Identificam-se apenas programas habitacionais, dentre os quais se destaca o Projeto Sítio Cercado (também conhecido por Bairro Novo), “última grande intervenção do município no setor da habitação”<sup>78</sup> (ALBUQUERQUE, 2007, p. 92), com meta de atendimento de 30 mil famílias entre oferta de lotes e produção de unidades. Após o Bairro Novo, as ações da COHAB centraram-se na regularização fundiária<sup>79</sup> e, sobretudo, na promoção de loteamentos em parceria com a iniciativa privada.

Destaca-se também a criação do Fundo Municipal de Habitação (Lei 7.412/1990), que, dentre outras dotações, passou a receber recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir (Lei 7420/1990). Por fim, merece menção a Lei 8412/1994, que regulamentou a aprovação dos loteamentos implantados em parceria com a iniciativa privada, permitindo a adoção de parâmetros semelhantes ao da COHAB-CT (lote mínimo de 180m<sup>2</sup> e testada de 8,00m).

Em relação à gestão metropolitana, a década de 1990 é marcada por um processo de reestruturação da COMEC, que retomou sua importância, passando a assumir a responsabilidade pela efetivação das políticas prioritárias do Governo Estadual, dentre os quais a montagem do sistema de gestão do transporte público da RMC, a implantação do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) e a definição de estratégias de industrialização regional (COMEC, 2006; HARDT, HARDT, REZENDE, 2007; SANTOS JR. 2009; KORNIN, CARMO, 2013).

Dentre os itens elencados, para esta tese destaca-se o Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM), envolvendo um conjunto de ações desenvolvidas entre 1993 a 2000 voltadas à melhoria dos sistemas de saneamento ambiental e à recuperação e gestão da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu. Particularmente para a questão habitacional, as intervenções previam a implantação de infraestrutura de saneamento básico e reassentamentos de famílias situadas em

---

<sup>78</sup> A área, descrita à época como “último vazio urbano” de Curitiba, se trabalha na realidade de uma área agrícola não inserida no perímetro urbano do município (ALBUQUERQUE, 2007). Para Bertol (2013), é a partir desta época que se consolida no discurso curitibano a (falsa) ideia de que a escassez de terras é o principal obstáculo à produção de HIS na cidade.

<sup>79</sup> É neste período que foram firmados pela COHAB-CT os chamados Termos de Concessão de Uso do Solo (TCUS), contratos onerosos com moradores de áreas irregulares da RM de Curitiba, com vistas a promover sua regularização fundiária. Os contratos possuíam uma série de problemas e, mesmo após sua quitação, a regularização fundiária não foi efetivada. Estes contratos foram objeto de ação civil pública e considerados nulos pelo Supremo Tribunal de Justiça em 2010.

áreas de manancial. Conforme dados do TCE-PR (2003), ao todo foram reassentadas 1.432 famílias nos municípios de José dos Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo e Almirante Tamandaré.

Um marco importante deste período foi a criação do Sistema Integrado de Gestão e Proteção de Mananciais da RM de Curitiba (SIGPROM/RMC), instituído a partir da Lei Estadual nº 12.248/1998. Sua criação estabeleceu uma mudança de paradigmas, garantindo participação expressiva de setores da sociedade organizada no Conselho Gestor de Mananciais (órgão deliberativo).

É também a partir deste período que a COMEC passa a se concentrar nas atividades voltadas ao planejamento metropolitano, cujo resultado direto se observa na regulamentação do uso do solo nas áreas de mananciais (SANTOS JR., 2009; COMEC, 2006). Neste contexto, foram delimitadas as áreas de interesse de manancial da RMC e criadas as APAs do Passaúna, Pequeno, Iraí, Piraquara, bem como as UTPs de Pinhais, Guarituba, Itaquí, Campo Magro e Piraquara.

Atualmente, as áreas de manancial de abastecimento da RM de Curitiba estão definidas pelo Decreto Estadual 6194/2012, abrangendo a maioria dos municípios metropolitanos (Figura 11).



consistente de enfrentamento da questão habitacional (PNH, FNH e PlanHab). A partir das novas disposições legais, os municípios foram compelidos a elaborar ou rever seus planos diretores, adequando-os ao novo diploma legal. Em reforço à exigência nacional, o Governo do Estado passou a condicionar o acesso a recursos estaduais à existência de Plano Diretor Municipal (Decreto 2581/2004 e Lei 15.229/2006). Em complementação, o ParanáCidade, órgão vinculado ao Estado, desenvolveu um programa de apoio aos municípios, com financiamento e acompanhamento técnico para elaboração dos planos (ENTREVISTADO 04, 2014).

Diante deste contexto, observa-se neste período a revisão do Plano Diretor de Curitiba e a elaboração do Plano Diretor Municipal em todos os demais municípios da AMC (com exceção de Itaperuçu). Na esteira deste processo, o final da década de 2000 é marcado pela elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, elaborados em consonância às orientações nacionais com o objetivo de equalizar as demandas habitacionais em curto, médio e longo prazo.

Estes dois instrumentos de planejamento (Planos Diretores e de Habitação) constituem os elementos (teoricamente) norteadores do desenvolvimento urbano e da consecução da política habitacional nos municípios metropolitanos, motivo pelo qual serão analisados de forma pormenorizada no item a seguir. Abaixo são apresentados os anos de elaboração dos respectivos planos, evidenciando a dinâmica de elaboração descrita acima.

Município	Ano de elaboração	
	Plano Diretor Municipal	PLHIS
Almirante Tamandaré	2006	[em elaboração]
Araucária	2007	2011
Campina Grande do Sul	2015 (2005) <sup>1</sup>	2010
Campo Largo	2005	2009
Campo Magro	2005 <sup>2</sup>	[em elaboração]
Colombo	2004	[em elaboração]
Curitiba	2015 (2004) <sup>1</sup>	2008
Fazenda Rio Grande	2006	2010
Itaperuçu	[em elaboração]	[não possui]
Pinhais	2011	2010
Piraquara	2006	[em elaboração]
Quatro Barras	2006	2011
Rio Branco do Sul	2011	[em elaboração]
São José dos Pinhais	2015 (2005) <sup>1</sup>	2010

Tabela 14 - Ano de elaboração ou revisão de PDs e PLHIS por município da AMC

Fonte: autor – levantamento realizado em Dezembro de 2014. Notas: <sup>1</sup> O município ainda está elaborando a revisão de seu Plano Diretor / <sup>2</sup> O Plano Diretor foi elaborado em 2005, mas a aprovação das leis ocorreu apenas em 2012.

Em nível metropolitano, a década de 2000 também é marcada pela formulação de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), no qual foram reelaboradas as estratégias de intervenção e controle do uso do solo, com forte viés de participação popular<sup>80</sup>, visando obter “consensos coletivos para a elaboração de projetos regionais que retirassem o caráter exclusivamente normativo que vinha ocorrendo no planejamento metropolitano” (SCHUSSEL, 2006, p. 202).

Embora este PDI tenha sido parcialmente concluído em 2002, ele não foi implementado devido à mudança de governo em 2003, com alinhamento político contrário ao anterior. Conforme apontam Hardt, Hardt e Rezende (2007), esta mudança implicou na substituição de diversos profissionais que ocupavam funções estratégicas até 2002, bem como na revisão das proposições do PDI – 2002.

Como bem sintetizado pelo Entrevistado 05 (2014),

Muda o nome, “põe um molho”, mas é igual. Nós fechamos o PDI em 2002 e, na época, o Requião voltou e mandou revisar tudo, resultando no PDI de 2006, com um olhar 'mais social'. Claro, faltaram alguns temas no PDI de 2006, mas aquilo que tá ali foi retirado do PDI de 2002, as macrodiretrizes, etc. Infelizmente, no final o interesse político sempre influencia.

O novo Plano Metropolitano, de 2006, fundamenta-se no estreito vínculo entre as políticas de gestão dos recursos hídricos e as políticas gerais de desenvolvimento metropolitano, visando definir marcos estratégicos balizadores das diversas políticas setoriais (COMEC, 2006). Para Gorsdorf (2009) e Santos Jr. (2009), este plano não foi apropriado pela sociedade civil e pela ação pública, restringindo-se à equipe técnica interna da COMEC designada para sua elaboração.

Como observado por Kornin e Carmo (2013), ao longo da década de 2000 a COMEC passou um gradativo enfraquecimento, restringindo sua atuação ao controle do ordenamento territorial (aprovação de loteamentos), à elaboração de projetos de infraestrutura e mobilidade urbana e ao (conturbado) processo de gestão da rede integrada de transporte público. Diante destas limitações, adquiriu relevância no cenário metropolitano a criação dos consórcios públicos, com destaque para o Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL) e o Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná (COMESP).

---

<sup>80</sup> Para Schussel (2006), a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) foi decisiva para a mudança de abordagem no processo de elaboração do PDI, visto que o mesmo enfatiza a participação popular nas decisões referentes ao futuro das cidades.

Em relação à política habitacional em escala metropolitana, o final da década de 2000 é marcado pela consolidação da COHAPAR como agente central de consecução da política nos municípios metropolitanos. Neste contexto, foi de fundamenta importância a disponibilização de recursos federais no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Até então as fontes de recurso eram escassas e, como consequência, sequer se promoviam ações de regularização fundiária (Entrevistado 2, 2014; Entrevistado 11, 2014).

Nas palavras de COHAPAR (2012, p. 71), “pela primeira vez foram implantados empreendimentos integrando os serviços de infraestrutura urbana como redes de água, esgoto, energia, contenção de enchentes, equipamentos sociais, parques e habitação”. Os dados apresentados na Tabela 15 reiteram o exposto, verificando-se a contratação de projetos de regularização fundiária e produção habitacional em Piraquara, Pinhais, Colombo e Campo Magro, todos executados com recursos do PAC e contrapartida do governo do Estado.

Município	Investimentos	Regularização Fundiária	Produção habitacional	Demais ações
Piraquara (Guarituba)	R\$ 93.815.368	8.807 famílias	803 unidades	Recuperação ambiental, com remoção das famílias de área de risco, criação de parques e execução de infraestrutura urbana.
Colombo	R\$ 19.815.555	371 famílias	508 unidades	
Campo Magro	R\$ 13.243.779	42 famílias	388 unidades	
Pinhais	R\$ 40.368.330	906 famílias	747 unidades	

Tabela 15 - Obras contratadas no âmbito do PAC pela COHAPAR  
Fonte: autor, com base em dados de COHAPAR (2015).

Em relação à COHAB-CT, percebe-se o deslocamento de seu foco de atuação exclusivamente para o município de Curitiba, com projetos pontuais em alguns municípios do entorno (Gráfico 17). Particularmente sobre esta alteração de posicionamento, deve-se ressaltar a modificação realizada no Fundo Municipal de Habitação em 2008, a partir de quando foi vetada a sua utilização em projetos situados nos demais municípios metropolitanos, à exceção dos casos em que se tenha por objetivo “fazer frente às regularizações fundiárias provenientes do município de Curitiba” (§ 2º do artigo 8º da Lei 12816/2008).

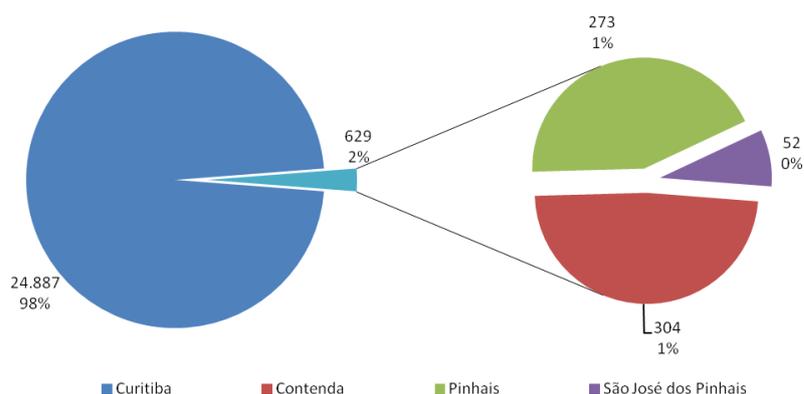


Gráfico 17 – Unidades produzidas pela COHAB-CT entre 2000 e 2009 por município

Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT.

Ainda sobre o município de Curitiba, é digna de menção a série de modificações na legislação de uso e ocupação do solo vinculada à questão habitacional. A figura da SEHIS é reformulada na Lei 9800/2000 (Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo), e passa a envolver “áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social”. Em conjunto foram criados o Decreto 250/2000, que regulamentou as SEHIS, e o Decreto 1442/2005, que estabeleceu os parâmetros de parcelamento para estas áreas. Posteriormente, por meio da Lei 12.450/2007 foram instituídas as ZEIS Vila Formosa e Vila Parolin<sup>81</sup>.

Ao se visualizar a localização das SEHIS e ZEIS existentes em Curitiba e cruzá-la com a localização das ocupações irregulares no município, percebe-se que, apesar destas estarem distribuídos ao longo de todo o território, os SEHIS restringem-se a áreas periféricas na porção sul do município (Figura 12). Conforme constatam Carnascialli e Nascimento Neto (2015), o poder público manteve cristalizada a concepção de periferização da população de baixa renda, em áreas com baixa acessibilidade ao transporte, equipamentos públicos e serviços.

<sup>81</sup> A delimitação destas ZEIS foi motivada por demanda do Ministério das Cidades, de forma a garantir a obtenção de recurso federal proveniente do PAC.

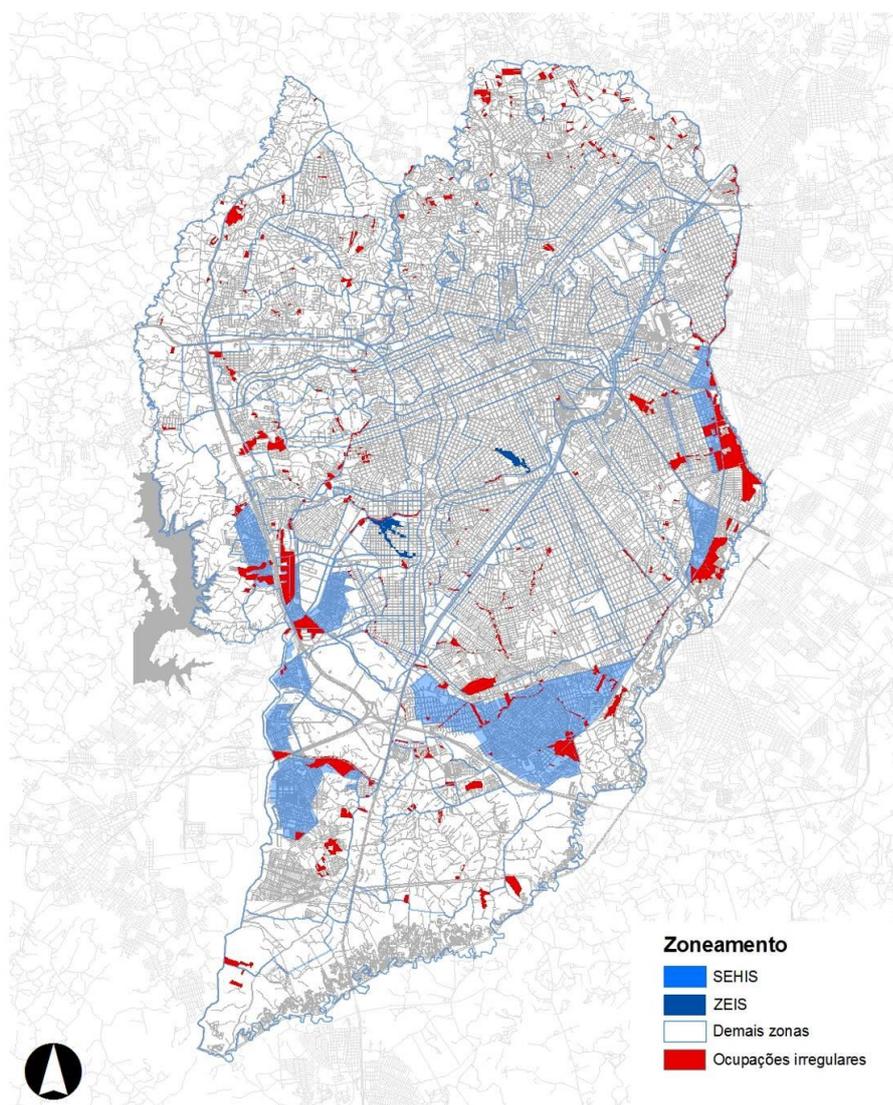


Figura 12 - Ocupações irregulares, SEHIS e ZEIS em Curitiba-PR  
 Fonte: Carnascialli e Nascimento Neto (2015).

Apesar dos avanços na legislação urbanística e da retomada de programas habitacionais em Curitiba e na região metropolitana, observa-se o incremento do déficit habitacional entre 2000 e 2010, com destaque para Campo Magro (+298%), Piraquara (+175,25%), Colombo (+92,50%), Araucária (+91%) e Fazenda Rio Grande (+89,71%) (Tabela 16). Ainda com base nos dados apresentados na tabela abaixo, observa-se que Curitiba (60,11%), São José dos Pinhais (8,28%), Pinhais (4,12%) e Araucária (4,05%) destacam-se dentro da participação relativa no déficit metropolitano em 2010. Em ambas as análises verifica-se a recorrência de municípios consideravelmente atingidos por áreas de manancial de abastecimento hídrico, denotando um problema de complexa resolução.

Município	2000		2010		Variação 2000 - 2010 (%)
	Abs.	%	Abs.	%	
Almirante Tamandaré	2.193	4,37%	2.727	3,33%	24,34%
Araucária	1.734	3,46%	3.314	4,05%	91,11%
Campina Grande do Sul	779	1,55%	939	1,15%	20,59%
Campo Largo	1.470	2,93%	2.326	2,84%	58,21%
Campo Magro	207	0,41%	825	1,01%	298,34%
Colombo	2.970	5,92%	5.717	6,99%	92,50%
Curitiba	31.240	62,32%	49.164	60,11%	57,38%
Fazenda Rio Grande	1.189	2,37%	2.256	2,76%	89,71%
Itaperuçu	496	0,99%	512	0,63%	3,18%
Pinhais	2.026	4,04%	3.366	4,12%	66,12%
Piraquara	1.021	2,04%	2.810	3,44%	175,25%
Quatro Barras	325	0,65%	481	0,59%	48,12%
Rio Branco do Sul	844	1,68%	574	0,70%	-31,97%
São José dos Pinhais	3.635	7,25%	6.775	8,28%	86,39%
Total	50.129	100,00%	81.786	100,00%	63,15%

Tabela 16 – Déficit habitacional por município (2000 – 2010) da AMC  
Fonte: autor, com base em dados da FJP (2000, 2010).

Em relação aos assentamentos precários, é necessário salientar que, para a escala metropolitana, não há um sistema de informações que permita compilar séries históricas, dificultando a comparação em relação aos números apresentados para a década de 1990. Diante desta limitação, a construção do panorama geral dos assentamentos precários existentes na AMC será elaborada a partir de múltiplas fontes, sendo melhor discutido no item 5.2.

Em termos gerais, o levantamento de Silva (2012b) aponta que os vetores de expansão dos assentamentos precários neste período direcionam-se para a região norte do aglomerado metropolitano (Curitiba, Campo Largo, Campo Magro e Almirante Tamandaré) e região sudeste (São José dos Pinhais)<sup>82</sup>. O cartograma da Figura 13 espacializa o panorama descrito, podendo-se visualizar a evolução histórica dos espaços informais de moradia nos municípios da AMC.

Particularmente para Curitiba, observa-se o crescimento do número de domicílios em aglomerados subnormais em termos absolutos – passando de 37.752 para 49.706 – mas sua manutenção em termos relativos, representando 8% do total de domicílios no município (IPPUC, 2014). Em relação à distribuição espacial, a

<sup>82</sup> É necessário ressaltar que este levantamento não contemplou os municípios de Piraquara e Colombo, historicamente marcados pela existência de grande número de assentamentos precários. Segundo a própria autora, “Piraquara, em especial, tem um peso importante na concentração de assentamentos com grandes superfícies no leste do aglomerado metropolitano, [...], que em meados da década de 2000 tinha mais de 43.000 residentes” (SILVA, 2012b, p. 198).

década de 2000 caracteriza-se pela consolidação das ocupações irregulares existentes no território municipal, via de regra, distantes da área central. Para Albuquerque (2007, p. 54), “os bairros que compõem a regional da Matriz foram, em certa medida, ‘protegidos’ do processo de produção informal do espaço e da moradia”, não representando nem 0,4% dos domicílios irregulares no município.

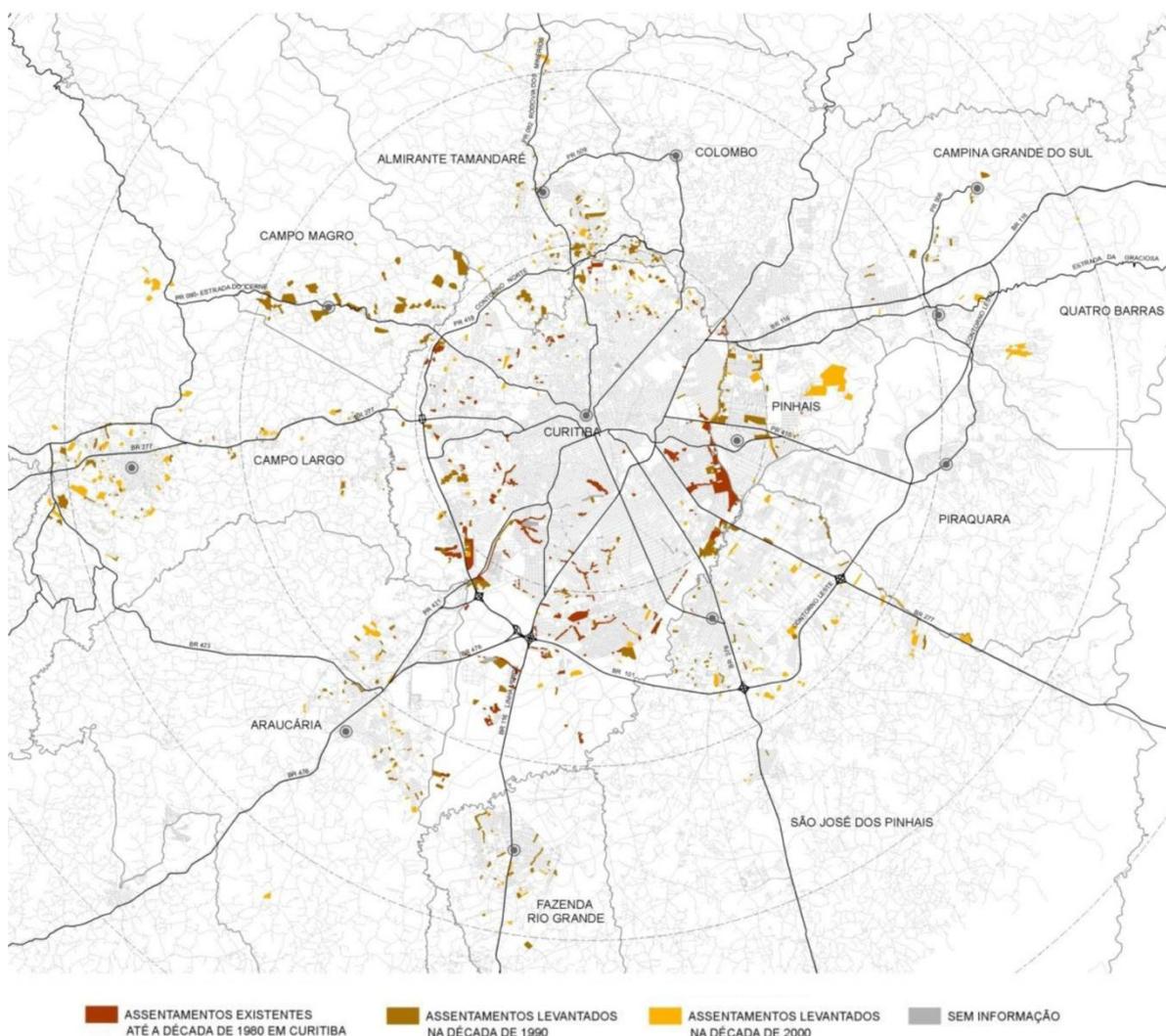


Figura 13 – Evolução dos espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano  
 Fonte: adaptado de Silva (2012b). Nota: não houve a disponibilização de dados de Colombo e Piraquara, motivo pelo qual não foram representados assentamentos precários no município.

Em relação ao mercado imobiliário formal, esta década é caracterizada pela migração de excedentes de capital imobiliário vindos de circuitos produtivos de outros estados (predominantemente São Paulo), alocados no mercado local e beneficiados pela expansão do crédito imobiliário no país. Como resultado, observa-se a intensificação da produção imobiliária, com impacto sobre o valor do solo

urbano bem como no movimento de extravasamento da classe média e alta em direção aos municípios conurbados, empurrando a população de baixa-renda para setores ainda mais distantes (LEITÃO, 2010; POLUCHA, 2010; BERTOL, 2013). O Gráfico 18 reitera o panorama descrito, evidenciando a elevação significativa dos preços dos terrenos em Curitiba no período de 2004 a 2010.

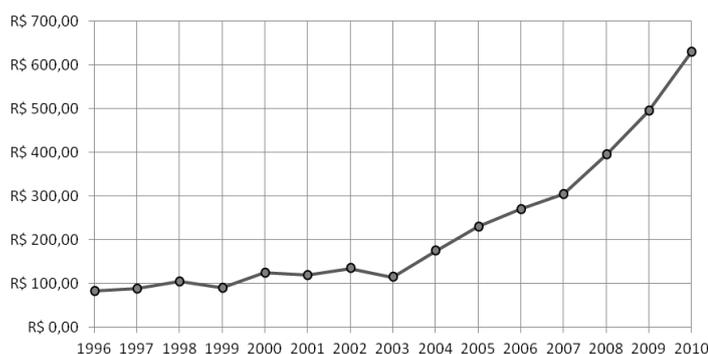


Gráfico 18 – Preço médio de terrenos para venda em Curitiba (R\$/ m<sup>2</sup>)  
Fonte: autor, com base em dados do INPESPAR (*apud* LEITÃO, 2010).

Diante deste cenário, passa a ser recorrente no discurso dos gestores públicos a dificuldade em viabilizar programas habitacionais devido ao alto custo do solo urbano. Não somente em Curitiba – onde este elemento é historicamente repetido nos planos municipais – mas nos demais municípios metropolitanos, todos os entrevistados relataram a mesma dificuldade (Entrevistados 8 a 16, 2014).

Em 2009, o Governo Federal alavancou significativamente os investimentos para produção habitacional por meio do Programa Minha Casa Minha Vida que, a despeito da inflexão positiva decorrente da injeção de recursos, gerou uma série de externalidades negativas<sup>83</sup>. Os resultados são percebidos na década seguinte (2010 – 2014), na qual os empreendimentos são contratados, construídos e entregues.

## 5.2 A questão habitacional como um problema metropolitano: conjuntura atual (2010 – 2014)

O panorama atual da política habitacional e de gestão metropolitana da AMC pode ser resumido como a continuidade da dinâmica relatada ao final do período anterior. Três pontos serão discutidos em maior profundidade: (I) os investimentos oriundos de recursos do PMCMV e os seus resultados; (II) o enfraquecimento do

<sup>83</sup> Esta discussão, de forma ampla, já foi explorada nos itens 3.2.2 e 3.2.3.

órgão metropolitano; (III) a macrocaracterização do espaço urbano metropolitano e a distribuição dos assentamentos precários.

Em relação à gestão metropolitana, o panorama atual é de intensificação do processo de desestruturação da COMEC. Conforme relatado por técnicos do próprio órgão (Entrevistados 06 e 07, 2014), o órgão teve seu quadro técnico continuamente reduzido, limitando o escopo de atuação possível. Em complementação, os recursos disponíveis também são escassos. Diante deste contexto, conforme Entrevistado 06 (2014), à exceção do controle do parcelamento do solo e das atividades vinculadas ao Conselho Gestor de Mananciais, tornou-se muito difícil intervir ou influenciar nas políticas urbanas, nos quais os municípios têm plena autonomia e o órgão metropolitano não possui elementos de barganha (como, por exemplo, condicionamento de recursos).

Kornin e Carmo (2013) corroboram o exposto, identificando um processo de esvaziamento do espaço de planejamento e gestão metropolitana. Para as autoras, ao longo da última década a COMEC limitou sua atuação à gestão das áreas de manancial e a gestão do transporte público e viário, com destaque para o segundo. Em relação ao primeiro, o Fundo de Preservação Ambiental (FPA) e o Sistema de Informações, Monitoramento e Fiscalização (SIMF), parte integrante do sistema de gestão das áreas de manancial, sequer foram implementados. Somente o Conselho Gestor se manteve atuante, realizando as reuniões periódicas ao longo do tempo.

Como segundo elemento de destaque, a década de 2010 se inicia para a política habitacional com forte impulso para a produção de unidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Conforme já discutido no terceiro capítulo, os recursos que antes eram direcionados ao FNHIS foram relocados para o PMCMV, desvinculando-se do PLHIS, passando a responder majoritariamente ao interesse do mercado imobiliário, com grande concentração de investimentos da produção de novas unidades em detrimento dos projetos de regularização fundiária.

Na realidade, a iniciativa privada é o grande ator nesse processo juntamente com o governo federal, que é o detentor do recurso. (Entrevistado 17 – CEF, 2014),

Com o Minha Casa Minha Vida os recursos saíram do controle do Conselho de Habitação. Hoje as construtoras acessam diretamente os recursos, não existe um controle maior, um controle social. [...] Obviamente eles irão atuar naquilo que dê lucro a eles. A população com menor capacidade financeira fica desassistida e depende unicamente de programas feitos com recursos da OGU. E, mesmo para estes recursos, os municípios implementam os

projetos em parceria com as construtoras. Como a prefeitura é a interessada direta, falta um órgão controlador, para fiscalizar a qualidade desses programas (Entrevistado 2 – COHAPAR, 2014).

No caso do Minha Casa Minha Vida, ele não é um projeto de COHAB, ele é um projeto de construtora. Então a construtora que vai correr atrás de um terreno, que vai viabilizar nesse terreno a construção. O que a prefeitura vai fazer? Além de uma redução de impostos federais, que está previsto na lei do MCMV, existe isenções fiscais do município de Curitiba, por exemplo, ITBI, IPTU durante o projeto, taxa de aprovação... isso tudo está previsto para que o cara ponha na conta. [...] Veja, o nosso papel hoje em habitação de interesse social, não é mais um papel de implantação. A gente pode, no máximo, discutindo com o IPPUC, criar perfis. Mas eu não posso mais... o próprio programa é muito engessado. Você não tem muita coisa para fazer. (Entrevistado 11 – COHAB, 2014).

Na esteira do PMCMV, o município de Curitiba editou o Decreto nº854/2009<sup>84</sup>, estabelecendo parâmetros diferenciados para empreendimentos da iniciativa privada em parceria com a COHAB-CT. Apesar da existência de algumas regiões próximas do centro e dos eixos de transporte nas quais se previa sua aplicação, constata-se que os empreendimentos enquadrados neste decreto têm sido construídos em dois extremos do território municipal: no norte, próximo a divisa com Almirante Tamandaré; ou ao sul do município (Figura 14). Ambos os casos se caracterizam por glebas distantes da malha, onde o referido instrumento normativo viabilizou empreendimentos em regiões com infraestrutura precária, sem equipamentos públicos e com densidade muito superior ao do seu entorno imediato.

---

<sup>84</sup> Cabe ressaltar que o referido decreto foi concebido em decorrência do lançamento do PMCMV, flexibilizando parâmetros para viabilização de empreendimentos vinculados ao programa.

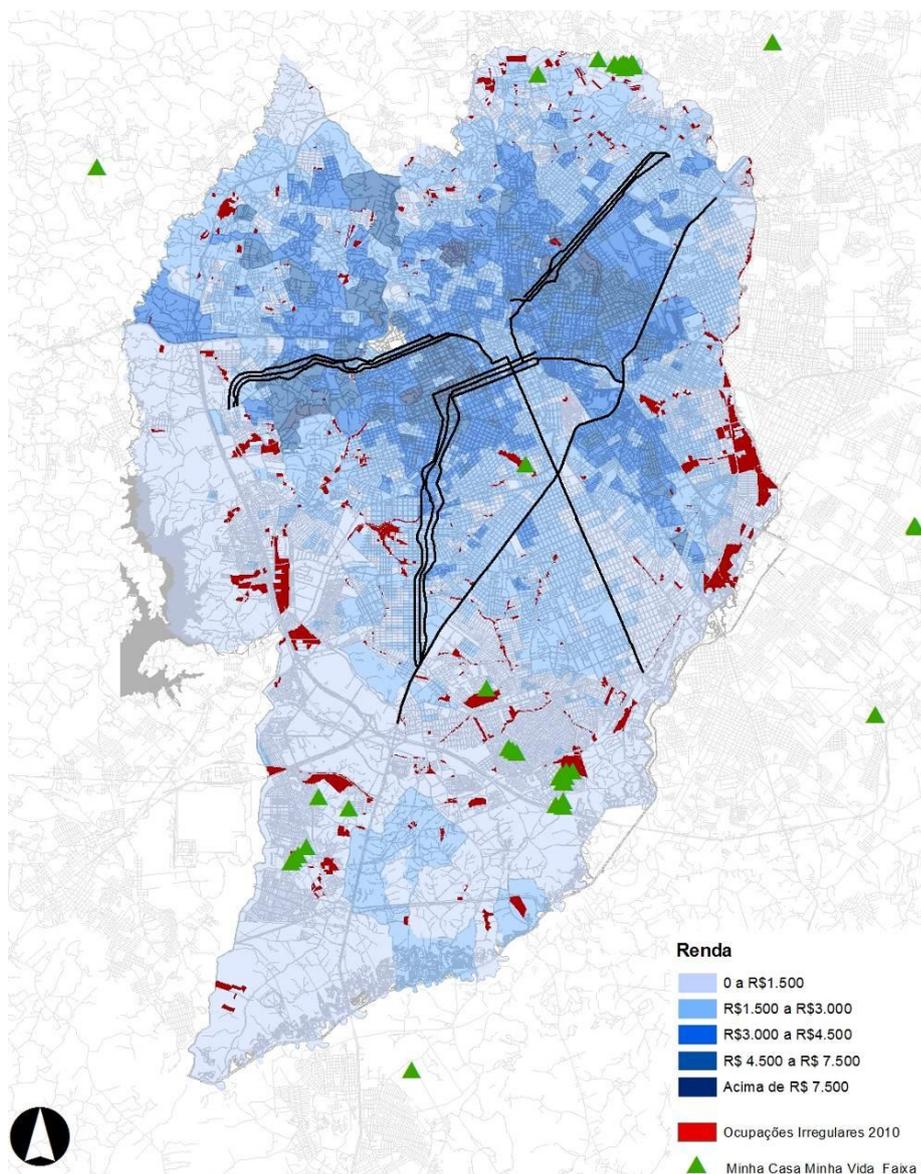


Figura 14 - Empreendimentos MCMV Faixa 1, ocupações irregulares e renda média, Curitiba-PR  
 Fonte: Carnascialli e Nascimento Neto (2015).

A título de exemplo, pode-se mencionar o conjunto de empreendimentos Aroeiras e Imbuias, localizados na porção norte de Curitiba, em área distante da malha urbana na qual o município foi obrigado a arcar com pesados custos com infraestrutura e equipamentos urbanos (Figura 15). Como resultado deste processo, o empreendedor capturou a mais valia fundiária ao mesmo tempo em que o poder público onerou-se ainda mais para garantir condições mínimas de ocupação no lote.

Conforme relatou o Entrevistado 11 (2014), estes “você não tem nada em volta, uma farmácia, uma padaria, e não tem comércio no empreendimento. Então, tinha que ter escola, área para creche, para escola estadual...”. Em recente

entrevista a um jornal local, o próprio presidente da COHAB-CT reconheceu que a *práxis* atual diverge da situação minimamente desejada.

Até agora a prefeitura de Curitiba investiu R\$ 9,5 milhões em infraestrutura nas proximidades dos residenciais. “Para colocar essas famílias lá, precisamos criar toda uma infraestrutura com escola, posto de saúde, creche, escola estadual e linhas de ônibus”, detalha o diretor-presidente da Cohab, Ubiraci Rodrigues. Segundo ele, a concentração das unidades acaba gerando a necessidade de levar serviços para essas regiões. “Uma saída seria construir em vazios urbanos, aproveitando a infraestrutura já existente”, diz. (GAZETA DO POVO, 2014, sem página).

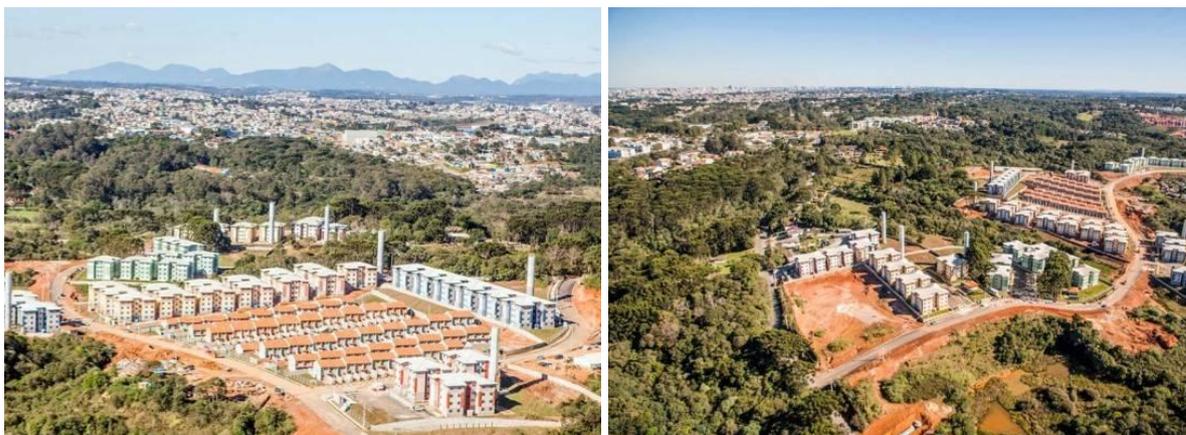


Figura 15 – Vista área dos empreendimentos Aroeiras e Imbuías  
Fonte: FMM Engenharia, 2014.

Ao se extrapolar a escala de análise para a Área Metropolitana de Curitiba, a análise de Pereira e Silva (2014) revela que as unidades produzidas no MCMV1 concentram-se em Curitiba (68,45%) e nas áreas próximas ao seu limite, com predominância de empreendimentos para a faixa 2 (renda familiar de 3 a 6 s.m.). Em relação aos municípios metropolitanos, destaca-se São José dos Pinhais (19%), enquanto os maiores déficits habitacionais relativos encontram-se em Fazenda Rio Grande e Araucária (10%), seguida de Colombo e Almirante Tamandaré (9%).

Município	Empreendimentos	Faixa de Renda	Número de Unidades		% município
			Abs	%	
Almirante Tamandaré	2	3-6 s.m.	160	1,23%	1,23%
Araucária	1	3-6 s.m.	160	1,23%	1,23%
Campina Grande do Sul	5	3-6 s.m.	88	0,67%	0,67%
Colombo	1	0-3 s.m.	248	1,90%	3,16%
	3	3-6 s.m.	117	0,90%	
	2	6-0 s.m.	48	0,37%	
Curitiba	16	0-3 s.m.	3.173	24,31%	68,45%
	24	3-6 s.m.	3.280	25,13%	
	16	6-10 s.m.	2.483	19,02%	

Município	Empreendimentos	Faixa de Renda	Número de Unidades		% município
			Abs	%	
Fazenda Rio Grande	1	0-3 s.m.	501	3,84%	3,84%
Pinhais	2	3-6 s.m.	152	1,16%	2,39%
	1	6-10 s.m.	160	1,23%	
São José dos Pinhais	3	0-3 s.m.	600	4,60%	19,03%
	5	3-6 s.m.	667	5,11%	
	5	6-10 s.m.	1.217	9,32%	
Total	87		13.054	100,00%	100,00%

Tabela 17 - empreendimentos do MCMV1 por faixa de renda e município  
Fonte: adaptado Pereira e Silva (2014).

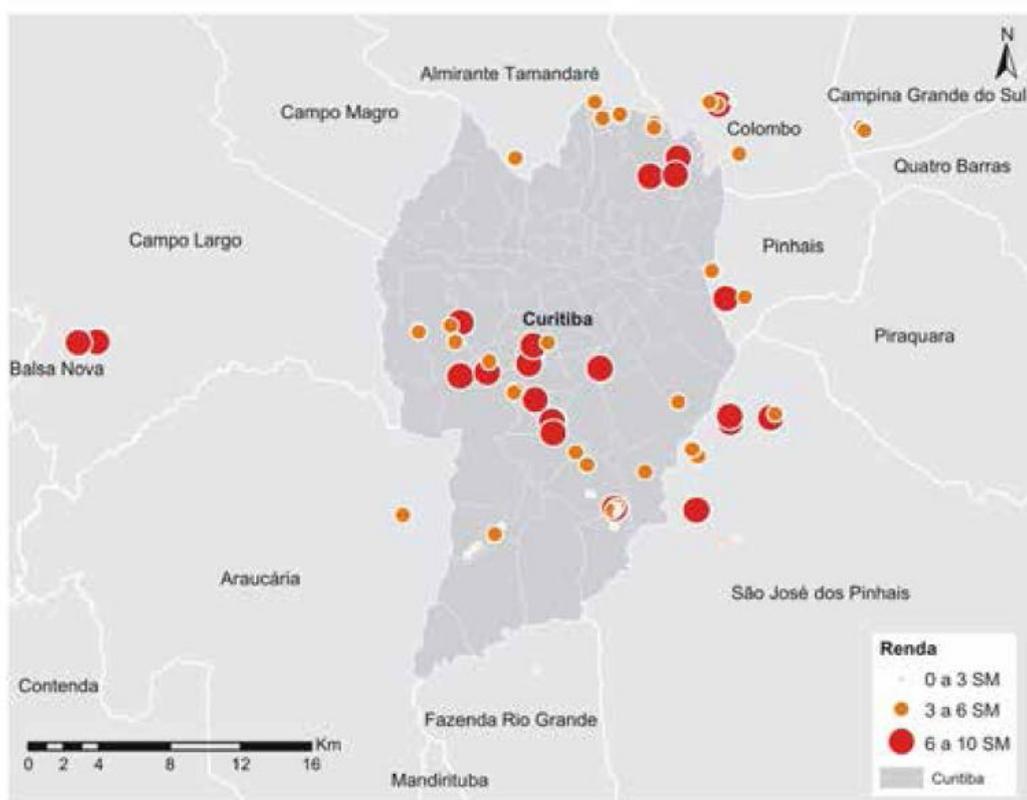


Figura 16 - Espacialização dos empreendimentos do MCMV1 por faixa de renda no Aglomerado Metropolitano  
Fonte: Pereira e Silva (2014).

A análise da produção da COHAB-CT para o período revela a manutenção da tendência de concentração da atuação do órgão apenas em Curitiba (Gráfico 19). Esta tendência também se manifesta ao se observar a evolução histórica da participação dos municípios metropolitanos na produção do órgão (Gráfico 20). Considerando que as 501 unidades contabilizadas em Fazenda Rio Grande no último período foram apenas pela doação do terreno e prestação de apoio técnico, chega-se a quase totalidade das unidades produzidas apenas no polo.

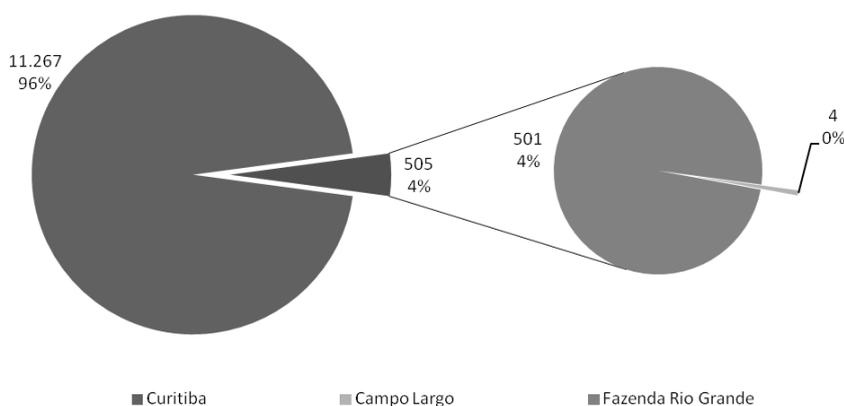


Gráfico 19 - Produção da COHAB-CT entre 2010-2013 por município  
Fonte: autor, com base em dados da COHAB-CT.

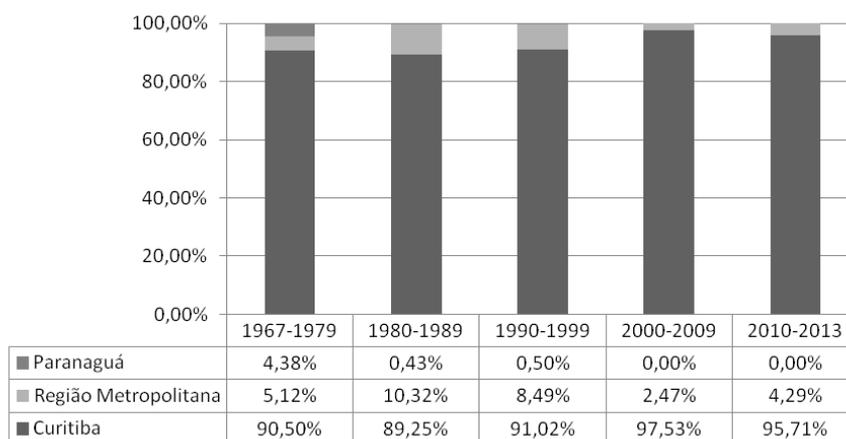


Gráfico 20 - Distribuição da produção da COHAB-CT entre 1967 e 2013.  
Fonte: autor, com base em dados de COHAB-CT.

Em relação à produção da COHAPAR, consultas ao órgão permitiram obter apenas os dados compilados para toda a RMC, sem a discriminação da produção por município. Apesar desta limitação, o dado ainda possui relevância para a discussão do panorama atual da política habitacional na AMC.

Os dados obtidos indicam uma produção de 23.274 unidades entre 2011 e 2014, com predominância de processos de regularização fundiária e titulação, que juntos representam aproximadamente 63% do total do período (Tabela 18). Conforme relato do Entrevistado 02 (2014), os recursos para regularização fundiária estão diretamente relacionados à disponibilização de recursos do PAC, sobretudo entre 2007 e 2009. Com base nestes recursos, os projetos foram contratados e os processos encontram-se em desenvolvimento.

A partir do lançamento do PMCMV a atuação da COHAPAR têm se concentrado na produção habitacional, tendo em vista a preponderância de recursos

federais para este fim. Neste contexto, a realização do empreendimento em parceria com a COHAPAR oferece ao município assessoria técnica, complementação do subsídio federal para as famílias beneficiárias e redução dos custos na implantação das infraestruturas de energia elétrica (COPEL) e saneamento (SANEPAR).

	Municípios	Famílias atendidas		Total	%	Empreendimentos
		Entregue	Em obras			
Regularização Fundiária	11	5.087	6.631	11.718	50,35%	38
Titulação	15	2.869	107	2.876	12,36%	36
Rural	17	176	218	394	1,69%	29
Urbano	15	3.901	4.385	8.286	35,60%	67
Total	29	12.033	11.234	23.274	100%	180

Tabela 18 - Ações da COHAPAR na Região Metropolitana de Curitiba (2011 – 2014)  
Fonte: COHAPAR (2014).

Particularmente em relação aos assentamentos precários, como já descrito anteriormente, não há um banco de dados que permita a compilação das informações municipais. Diante desta limitação, a construção do panorama geral da AMC foi elaborado a partir da conjunção dos dados disponíveis nos PLHIS e nos estudos de IPARDES (2010) e Silva (2012b)<sup>85</sup>.

Conforme pode ser observado na Tabela 19, Curitiba concentra o maior número de unidades em assentamentos precários (59,39%), seguida de Piraquara (13,4%), São José dos Pinhais (5,51%), Pinhais (3,41%) e Campo Largo (3,46%). Deve-se também ressaltar os municípios com maior percentual de unidades em assentamentos precários em relação ao total de domicílios, critério pelo qual Piraquara (53,70%) se destaca de todos os demais, seguido de Campina Grande do Sul (21,15%) e Quatro Barras (11,53%).

---

<sup>85</sup> Esta tabela resulta do esforço de construir um quadro geral do panorama atual das ocupações irregulares na AMC. Ainda que não haja uma normalização estatística da quantificação, a reunião destes dados possui relevância para a macrocompreensão no recorte territorial de estudo.

Municípios	Assentamentos Precários				Domicílios (IBGE, 2010)	% em relação ao total de domicílios	Área		Ano do dado / Fonte
	Abs	%	Domic.	%			Abs	%	
Almirante Tamandaré	23	3,05%	2.491	2,38%	30.399	8,19%	1.270.476m <sup>2</sup>	5,28%	2005 (IPARDES, 2010)
Araucária	58	7,69%	2.724	2,60%	35.483	7,68%	1.152.100m <sup>2</sup>	4,79%	2010 (PLHIS, 2011 e SILVA, 2012b)
Campina Grande do Sul	13	1,72%	2.451	2,34%	11.590	21,15%	238.987m <sup>2</sup>	0,99%	2010 (PLHIS, 2010 e IPARDES, 2010)
Campo Largo	89	11,80%	3.627	3,46%	34.202	10,60%	238.987m <sup>2</sup>	0,99%	2003 (IPARDES, 2010)
Campo Magro	10	1,33%	636	0,61%	7.408	8,59%	464.342m <sup>2</sup>	1,93%	2008 (IPARDES, 2010)
Colombo	37	4,91%	3.283	3,13%	63.624	5,16%	1.382.364m <sup>2</sup>	5,75%	2009 (IPARDES, 2010)
Curitiba	341	45,23%	62.267	59,39%	575.899	10,81%	12.335.484m <sup>2</sup>	51,28%	2005 (PMHIS, 2008)
Fazenda Rio Grande	38	5,04%	2.529	2,41%	23.736	10,65%	571.000m <sup>2</sup>	2,37%	2010 (PLHIS, 2010 e SILVA, 2012b)
Itaperuçu	---	---	422	0,40%	6.875	6,14%	---	---	2010 (IBGE, 2010)
Pinhais	39	5,17%	3.578	3,41%	35.577	10,06%	3.681.111m <sup>2</sup>	15,30%	2010 (PLHIS, 2010 e IPARDES, 2010)
Piraquara	---	---	14.049	13,40%	26.160	53,70%	---	---	2010 (PMRFS, 2013)
Quatro Barras	6	0,80%	700	0,67%	6.071	11,53%	592.000m <sup>2</sup>	2,46%	2009 (SILVA, 2012b)
Rio Branco do Sul	---	---	308	0,29%	9.123	3,38%	---	---	2010 (PDM, 2011)
São José dos Pinhais	100	13,26%	5.779	5,51%	80.714	7,16%	2.128.560m <sup>2</sup>	8,85%	2010 (PLHIS, 2010 e IPARDES, 2010)
Total	754	100%	104.536	100%	946.861	11,04%	24.055.411m <sup>2</sup>	100%	-

Tabela 19 – Assentamentos precários na AMC

Fonte: autor, com base nas fontes citadas na tabela. Nota: - - - Dado não disponível.

Atualmente, a organização espacial do aglomerado metropolitano apresenta uma inflexão em relação à histórica distribuição entre áreas centrais, ocupadas pela população de alta renda, e periféricas, ocupadas pela população de baixa renda.

Ainda que a regra seja a periferização da pobreza<sup>86</sup>, ela se dá em áreas heterogêneas, convivendo com empreendimentos de alto padrão, como os condomínios fechados horizontais. Esta nova configuração é resultado de um novo padrão de ocupação do território metropolitano, composto de dois vetores complementares: um de reconcentração e outro de desconcentração extensiva (MOURA, FIRKOWSKI, 2014; SILVA, 2012b; MOURA, DELGADO, CINTRA, 2014). O cartograma elaborado por Silva (2012b) é elucidativo do panorama discutido nos parágrafos abaixo (Figura 17 – página seguinte).

O primeiro padrão se refere ao adensamento da mancha de ocupação contínua e, por conseguinte, dos assentamentos informais existentes em Curitiba e no entorno. Silva (2012b) constata essa tendência a partir da identificação do aumento da densidade nos espaços informais de moradia consolidados, bem como pela produção de novos assentamentos próximos dos espaços pré-existentes.

O segundo vetor, relacionado à desconcentração extensiva, tem por força motriz a produção de novas áreas residenciais, promovendo a dispersão espacial da mancha urbana, tendo por consequência a expansão dos espaços informais sobre o território dos municípios metropolitanos. A partir deste movimento ocorre a produção de novos loteamentos clandestinos na zona rural de municípios metropolitanos – como, por exemplo, em Campina Grande do Sul, Araucária e Fazenda Rio Grande – e a consolidação de favelas a partir de loteamentos clandestinos existentes, como em São José dos Pinhais. Neste contexto, setores de alta renda se estabeleceram próximos a assentamentos precários consolidados.

A despeito da mudança, a desigualdade social ainda se mantém, refletindo um modelo de ocupação urbana que induz à periferização da pobreza (SILVA, 2012b; MOURA, FIRKOWSKI, 2014). Corroborando o exposto, a análise de COMEC (2006, p. 59) aponta que “Almirante Tamandaré e Colombo, ao norte, assim como Pinhais a leste, e Fazenda Rio Grande ao sul, são basicamente cidades-dormitório, funcionando como bairros populares de Curitiba”.

---

<sup>86</sup> Os empreendimentos imobiliários verticais do tipo “superior” continuam possuindo vinculação direta com a organização do território metropolitano e a periferia continua abrigando a parcela da população mais pobre e de menor escolarização (BERTOL, HOSINHO, 2014; MOURA, FIRKOWSKI, 2014).

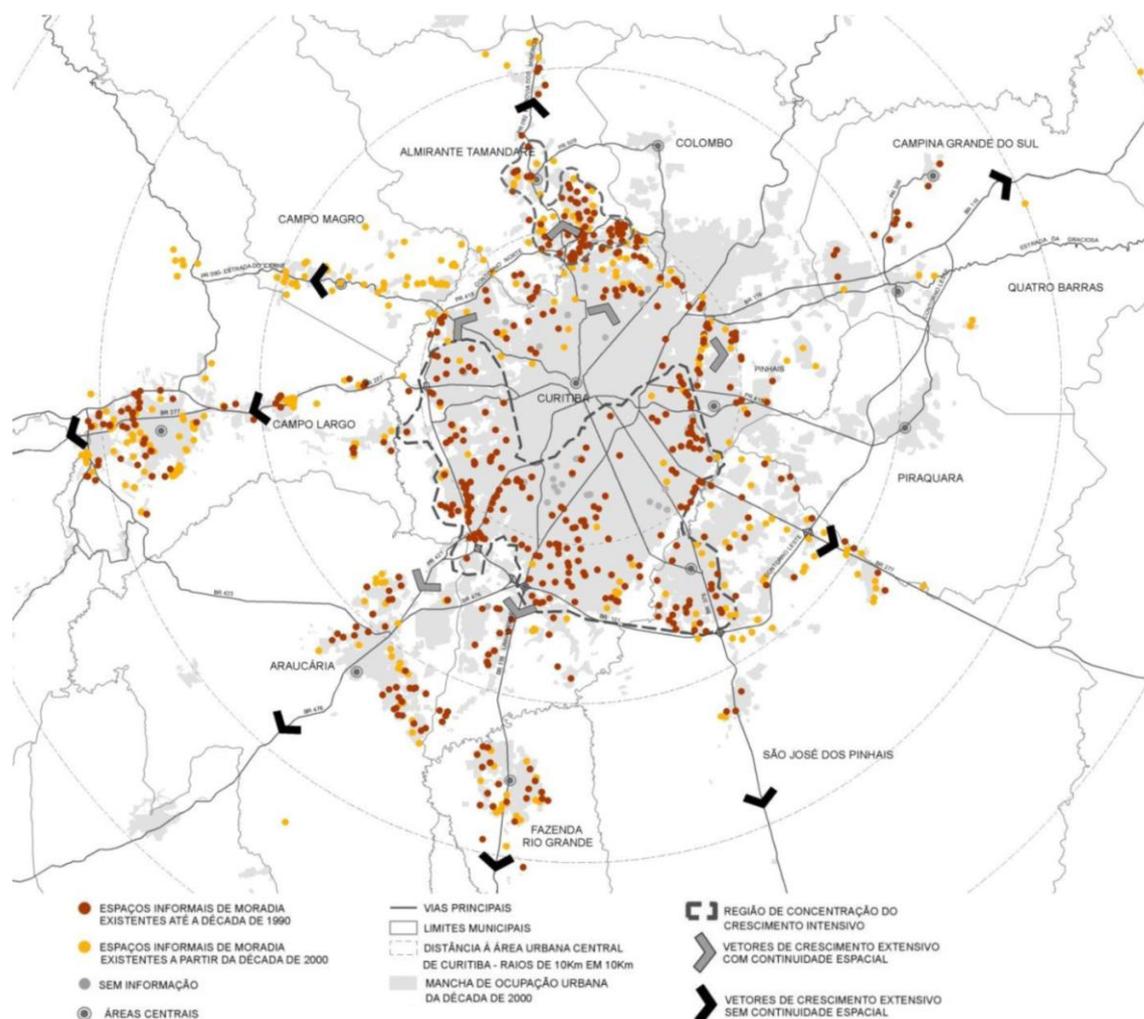


Figura 17 – Estruturação atual da metrópole

Fonte: adaptado de Silva (2012b). Nota: não houve a disponibilização de dados de Colombo e Piraquara, motivo pelo qual não foram representados assentamentos precários no município.

Até este momento buscou-se reconstruir a trajetória histórica da política habitacional e de gestão metropolitana na AMC, procurando caracterizá-la a fim de encontrar sua essência na periodização proposta. Ao se chegar ao panorama atual, diversos elementos explicitam a dimensão metropolitana da questão habitacional.

Esta dimensão é percebida e vivenciada de formas diversas pelos diferentes atores que interagem nas múltiplas escalas de ação e gestão existentes no espaço metropolitano. Em síntese, podem-se distinguir leituras diferenciadas a partir da escala regional (macro), municipal e local (micro). A seguir procura-se explicitar algumas das múltiplas facetas com que a discussão metropolitana da política habitacional pode ser interpretada na AMC<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> No Apêndice D é apresentado um cartograma com a espacialização dos casos discutidos.

A primeira – e mais explícita – se refere a interdependência socioespacial e econômica existente entre os municípios da área metropolitana, mais facilmente percebida a partir de uma leitura supramunicipal. Sobre este tema, inevitavelmente se passa pela questão dos movimentos migratórios e pendulares. Dados compilados por Moura e Firkowski (2014) revelam que São José dos Pinhais, Pinhais e Colombo aparecem como grandes receptores de fluxos oriundos dos demais municípios metropolitanos. Em relação aos movimentos pendulares, estudo de Moura, Delgado e Cintra (2014) também coloca em destaque estes municípios, evidenciando a intensificação dos fluxos em direção ao polo. A condição de atração, antes exclusiva do polo, também passou a ser dividida com outros núcleos de concentração, dos quais São José dos Pinhais e Araucária tem adquirido importância crescente.

Outro aspecto relevante na escala regional se refere à série de externalidades decorrentes do processo de metropolização, dos quais se destaca a periferização da pobreza em direção aos municípios limítrofes. Devido à limitada capacidade de gestão nestes municípios, verifica-se o espraiamento dos assentamentos precários, avançando sobre áreas socialmente frágeis ou ambientalmente protegidas. Neste contexto, o conflito mais evidente se encontra entre a proteção das áreas de mananciais e as ocupações irregulares que se consolidaram sobre estes espaços. Corroborando com a discussão, o Plano Estadual de Habitação (2012) e o PDI-RMC (2006) são taxativos ao afirmar que, no aglomerado metropolitano, o principal conflito se dá entre expansão urbana e preservação dos recursos hídricos.

Retomando a discussão realizada anteriormente, a precariedade no controle do parcelamento do solo na década de 1970 levou à aprovação de diversos loteamentos sem a sua devida implantação. Nas décadas seguintes, a delimitação dos mananciais impôs restrições ao uso e ocupação do solo, levando os proprietários a abandoná-las. Na esteira deste processo, a regulação do uso do solo em Curitiba e as dificuldades da população de baixa renda em acessar o mercado imobiliário formal no polo levaram um contingente significativo da população a ocupar estas áreas. Neste caso, como é possível circunscrever a discussão habitacional apenas a políticas municipais desconexas?

Não se tratam apenas de conflitos fundiários promovidos por dinâmicas que extrapolam os limites municipais, mas por funções públicas de interesse comum (FPIC). Apesar do Estatuto da Metrópole ter relegado aos Estados a definição dos

campos considerados como FPICs, se partirmos somente daquelas elencadas na LCF 14/1973, são identificados diversos temas nos quais a política habitacional está diretamente imbricada: planejamento integrado do desenvolvimento social e econômico; uso do solo metropolitano; transporte e sistema viário; e aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Em última instância, trata-se da discussão do planejamento integrado do espaço metropolitano, da gestão adequada das áreas de proteção ambiental e da provisão das infraestruturas e serviços públicos necessários para dar suporte à dinâmica social e econômica que ocorre sobre o meio natural. Destarte, advoga-se aqui que há uma dicotomia quando a definição de um sistema de gestão dos mananciais, com vistas a garantir o abastecimento de água à toda a metrópole, não é acompanhada da implementação de seus mecanismos de planejamento e gestão territorial, que possibilitariam a articulação das políticas urbanas.

Mesmo se limitarmos a discussão aos parâmetros de uso e ocupação do solo, é possível identificar grande incompatibilidade entre os municípios. Sobre este aspecto, ainda que em fase inicial, os resultados preliminares do trabalho coordenado por Firkowski (2014) são elucidativos do panorama descrito (Figura 18).

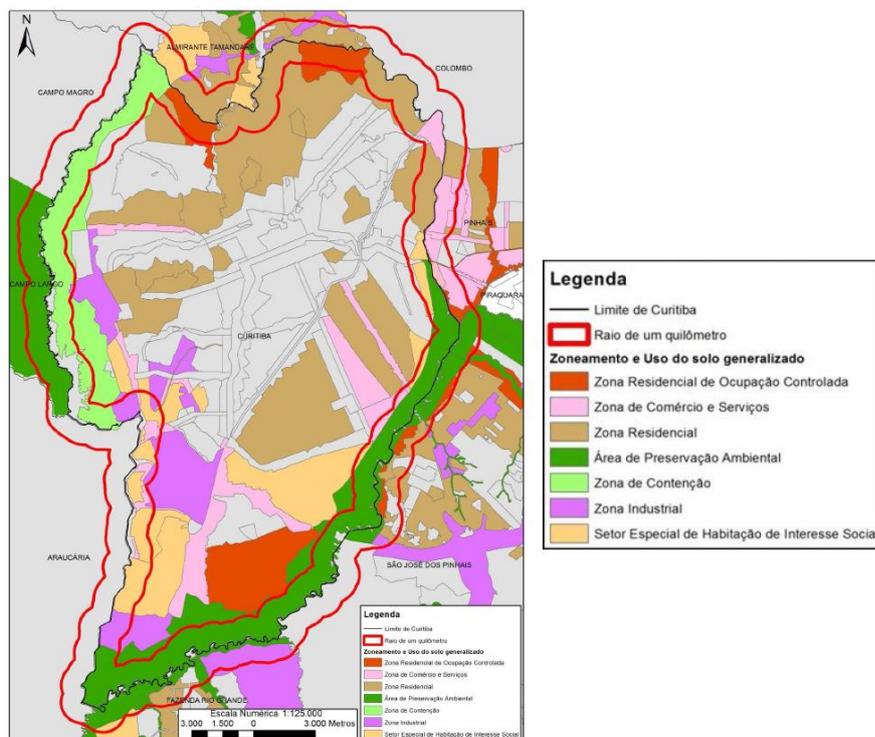


Figura 18 – Comparação do zoneamento entre Curitiba e municípios vizinhos (resultados parciais)  
Fonte: Firkowski (2014).

Ao se aproximar da escala municipal, as entrevistas realizadas ratificam as constatações realizadas. Se considerarmos os municípios significativamente atingidos pelas áreas de manancial – tais como Piraquara, Pinhais e Campo Largo – observa-se que a visão dos gestores públicos relaciona-se diretamente ao impasse entre a legislação ambiental e a ocupação existente nestes espaços. Dentro deste conflito, é recorrente a menção à necessidade de um órgão supramunicipal para promover a articulação entre os municípios para discussão integrada do problema habitacional decorrente.

Aqui é assim: 93% do território é área de manancial e 7% é área de mata atlântica. O desafio, na verdade é que, como é área de manancial, são poucas as áreas disponíveis para conjuntos habitacionais. Não tem, a gente não consegue. As áreas que tinham já foram todas ocupadas. [...] O que se tem disponível está aqui, encostada na APA de Piraquara, em área rural. Precisaria fazer alteração do zoneamento, teria que mudar o perímetro. No restante... na APA do Piraquara e do Iraí não pode. Então, o que sobra é esse miolo, que é bem irrigado, então você vai ter muito problema com APP. Tu não tem saída... (Entrevistado 15 – Piraquara, 2014).

Isso é uma questão importante [as áreas de manancial], pois Campo Largo tem três grandes áreas de APA – Rio Verde, Cambuí e Passaúna. Isso nos traz uma grande dificuldade para encontrar terrenos: ele precisa estar na área urbana, com preço acessível, sem restrições ambientais e próximo da malha urbana. Com isso ficamos com as mãos amarradas (Entrevistado 09 – Campo Largo, 2014).

[...] a nossa própria dificuldade da questão manancial. Se eu não posso expandir o meu interesse social para cima dessas áreas, porque sobre essas áreas tem um segundo interesse social que não é nem menos nem mais importante, tão importante quanto, que é a preservação da água para atender uma coletividade, como eu faço com essa população que precisa morar? Vai chegar uma hora que minha densidade vai ficar saturada. Não vai adiantar a multiplicação do solo por verticalização, vai ter que ter novos horizontes. Então, se eu não conseguir atendê-la aqui, eu posso contar com um município que tenha mais espaço para atendê-la? Isso nunca é conversado (Entrevistado 14 – Pinhais, 2014).

Um caso ilustrativo desta discussão se refere às ocupações irregulares situadas à margem dos rios que constituem divisa entre dois municípios. Como exemplo, pode-se citar os assentamentos precários situados junto ao Rio Atuba, na divisa entre Curitiba e Pinhais. Ao se trabalhar com a regularização fundiária, incluem-se nas ações a relocação das famílias de área de risco, melhoria das condições socioeconômicas e recuperação ambiental das áreas degradadas, garantindo moradia digna a esta população. Neste sentido, o trabalho de forma municipalizada é suficiente?

Ações desconexas dos dois municípios levaram a expansão alternada das ocupações na margem oposta<sup>88</sup>, tal como relatado nas entrevistas.

No PAC então, isso ficou mais evidente porque a gente trabalhou exatamente a divisa com Curitiba. Muitas das famílias instaladas nessa área eram do Bairro Alto. Elas vieram de Curitiba. E o que a gente reparou quando da relocação? Muitas das famílias que nós relocamos e que acabaram tendo famílias excedentes naquela busca de ter mais de uma unidade, acabaram voltando para o Bairro Alto. Aquele vínculo estava muito forte (Entrevistado 14 – Pinhais, 2014).

O caso da comunidade “Ilha” é simbólico desta dinâmica. A área, situada na divisa entre os municípios de Curitiba e Almirante Tamandaré, por diversos anos foi olvidada pelo poder público devido à falta de clareza sobre a qual municipalidade pertencia (a dúvida decorria da retificação do curso do Rio Barigui). Recentemente chegou-se a conclusão que a área situa-se sobre o território de Almirante Tamandaré<sup>89</sup>, mas mesmo assim, as pessoas que residem na comunidade utilizam predominantemente serviços e equipamentos públicos de Curitiba (BERTOL, HOSHINO, 2014). Conflitos de competência semelhantes também são verificados entre Curitiba e Colombo. Conforme relato do Entrevistado 10 – Colombo (2014),

O município [de Colombo] cuida exclusivamente sozinho da política habitacional. Em áreas de divisa a gente tem problemas, como no Rio Atuba, divisa entre Colombo e Curitiba. Ele foi retificado e, depois disso, gera uma série de dúvidas sobre o que é Colombo e o que é Curitiba. Então tem uma conversa, mas só para resolver de quem é o problema, de quem é a competência do problema. É uma pequena área, que na verdade é de Colombo. Mas a relação dela é toda com Curitiba, tanto é que é até Curitiba que faz a coleta de lixo de lá.

Para Bertol e Hoshino (2014), o contexto atual de acirramento dos conflitos fundiários urbanos nos espaços metropolitanos não tem sido acompanhado do proporcional incremento de atenção por parte das instancias oficiais de planejamento territorial. Para os autores, compreender a natureza destes dilemas a partir da perspectiva dos atores locais contribui para uma maior clareza das múltiplas facetas que esta questão envolve.

---

<sup>88</sup> Outro exemplo de fenômenos desta natureza foi a reintegração de posse de uma área ocupada por uma comunidade há mais de 10 anos no município de Fazenda Rio Grande próximo a divisa com Curitiba, ação que levou às famílias a ocupar irregularmente uma área de risco situada na porção extremo sul de Curitiba (ENTREVISTADO 18 – MPPR, 2014).

<sup>89</sup> Um aspecto interessante é que o gestor municipal envolvido com a política habitacional em Almirante Tamandaré, ao ser questionado, informou que não existem ocupações irregulares próximas as divisas do município (ENTREVISTADO 08, 2014).

A esquizofrenia do território, nessa conjuntura, se expressa no fato de que, embora o cidadão se constitua, na prática, como cidadão de um lugar, e embora, para os que estão ali alojados, o lugar desprezado pelos demais seja um espaço de vida, o território, quando deixa a invisibilidade no planejamento, quando ganha luminosidade nos mapas do Estado, passa a ser convocado como suporte para interesses e vetores externos ao lugar vivido (BERTOL, HOSHINO, 2014)

Neste contexto, a dimensão metropolitana para a política habitacional é, via de regra, vivenciada pela população local a partir do binômio coerção-omissão, limitando-se a estabelecer condições e restrições, relegando a resolução das demandas habitacionais à escala local. Pode-se citar como exemplos os casos da Vila Nova Costeira (São José dos Pinhais) e da Vila Tripa (Campo Largo).

O primeiro caso se enquadra na leitura da dimensão metropolitana como elemento alheio à realidade local. A Vila Nova Costeira é um assentamento irregular de cerca de 300 famílias, cuja origem remonta a um processo de relocação realizado na década de 1990 pela Prefeitura Municipal em parceria com a COMEC sobre área da própria prefeitura limdeira ao Aeroporto Afonso Pena. A regularização do parcelamento da gleba nunca foi concluída, “resultando em uma situação perene de insegurança jurídica da posse para a comunidade, relegada ao espontaneísmo na ocupação e na autoconstrução” (BERTOL, HOSINHO, 2014, p. 455), constatando-se hoje elevadas taxas de ocupação construtiva, baixa permeabilidade, desrespeito aos recuos obrigatórios e alta densidade populacional.

Em 2011, um decreto estadual declarou a área e alguns loteamentos vizinhos como de utilidade pública para fins de desapropriação, com vistas à expansão do aeroporto. Em síntese, um projeto metropolitano estratégico implicaria na completa remoção de uma comunidade que até o momento não recebera atenção do poder público. Como a área ainda permanece como loteamento irregular, a única opção ofertada pela Prefeitura Municipal foi o cadastramento das famílias, para transferência das famílias para futuros empreendimentos do PMCMV realizados no município. Nas palavras dos autores,

[...] após vinte anos de omissão e invisibilidade do Estado, objeto dos súbitos holofotes da imprensa, dos políticos e dos planejadores em prol de uma intervenção que requer o espaço de radicação da comunidade para propósitos totalmente alheios às suas demandas, [...] Afora isso, a retirada de parte dessas famílias ocasionaria um desenraizamento social de monta, com perdas para a sociabilidade e mesmo para os meios de reprodução e sustento individuais e coletivos (BERTOL, HOSINHO, 2014, p. 471).

Da prévia invisibilidade do problema para o poder público, tanto em nível municipal quanto metropolitano, a comunidade passou subitamente à posição de destaque, como elemento estranho e indesejado no território. Situação semelhante é constatada no caso da Vila Tripa, comunidade com mais de 20 anos e cerca de 75 famílias situada em Campo Largo às margens da PR-423 – entre as duas pistas da BR-277. Trata-se de um assentamento precário que, historicamente, foi ignorado pelo poder público. Sua condição de invisibilidade ao planejamento formal se transformou a partir das obras do contorno rodoviário da BR-277.

Conforme bem sintetizado pelo Entrevistado 09 – Campo Largo (2014),

Com as obras para o Contorno de Campo Largo (duplicação da BR-277), houve uma série de implicações para essas pessoas. A passagem das máquinas para movimentação de terra da obra destruiu a ligação de água irregular que alimentava a comunidade. Os gatos de energia elétrica foram cortados. Também foram fechados os acessos para lá. Se você for lá hoje, não vai nem conseguir entrar, pois a concessionária colocou uma mureta, que impede o acesso de veículos para a comunidade. Com isso, os moradores da Vila Tripa que possuíam carro não conseguem nem acessar suas casas, somente a pé.

De fato, a dimensão metropolitana se faz fortemente presente na imposição de limitações legais e regulação do parcelamento do solo, mas é ausente na criação de formas de articulação entre os municípios e na promoção de instrumentos e mecanismos de planejamento integrado para a política habitacional. Em última instância, a ausência de um processo de planejamento metropolitano e articulação dos diferentes atores sociais e territoriais favorece os interesses da produção corporativa do espaço e, por conseguinte, contribuem para “tornar mais desigual o espaço metropolitano, aprofundando a exclusão social (MOURA, FIRKOWSKI, 2014, p. 39). Esta constatação impõe a necessidade de investigar e compreender os obstáculos que levam à omissão da escala metropolitana na consecução das políticas de habitação engendradas por todos os níveis de governo (local, metropolitano/estadual e federal), tema este discutido no item seguinte.

### **5.3 (Des)integração das políticas habitacionais na AMC: o desejado, o planejado e o executado**

Em consonância à hipótese e a metodologia de pesquisa desta tese, neste subcapítulo busca-se discutir os limites e obstáculos à articulação das políticas de habitação na Área Metropolitana de Curitiba. Para tanto, a investigação se organiza

inicialmente em duas linhas: a primeira voltada aos instrumentos de planejamento e a forma como os mesmos abordam o tema; e uma segunda, voltada à discussão da percepção dos gestores públicos e demais atores sociais a cerca da questão. Em ambos os casos, a discussão se estrutura dentro dos constructos de pesquisa explicitados no quarto capítulo.

Posteriormente, procura-se investigar a hipótese de pesquisa a partir da conjunção das análises entre o desejado, o planejado e o executado. Em síntese, busca-se identificar os obstáculos centrais existentes para a integração das políticas municipais na AMC segundo diferentes elementos e percepções, nos quais as convergências e divergências relevarão contribuições significativas para o tema.

### 5.3.1 Uma análise a partir dos instrumentos de planejamento

A análise dos instrumentos de planejamento constitui elemento fundamental para discussão dos obstáculos à integração das políticas municipais em áreas metropolitanas. Apesar do histórico descompasso entre o planejado e o executado (MARICATO, 2000a; DENALDI, 2013; SANTOS JR., MONTANDON, 2011; VILLAÇA, 2010), estes planos exprimem leituras da situação habitacional, circunscrevem diretrizes de atuação e fontes de recursos.

Em nível federal, a Política Nacional de Habitação define as linhas mestras para promover as condições de acesso à moradia digna, especialmente para os setores de menor renda (PNH, 2004). Em complemento, o Plano Nacional de Habitação delinea a estratégia de longo prazo para enfrentar as necessidades habitacionais, definindo ações, programas e metas (PLANHAB, 2009). Estes dois instrumentos são basilares, pois organizaram a reconstrução do Sistema Nacional de Habitação e conformaram os limites nos quais as políticas subnacionais de habitação se estruturaram.

Em nível estadual, o Plano Estadual de Habitação insere-se na trajetória iniciada pelo PlanHab de elaboração de estudos sobre a demanda habitacional e a organização de estratégias de enfrentamento na escala regional. Apesar de possuir menor impacto em termos de restrições, sua análise engloba a Área Metropolitana de Curitiba, podendo evidenciar possibilidades adicionais para este recorte territorial.

Em nível metropolitano, encontra-se como último instrumento de planejamento consistente o Plano de Desenvolvimento Integrado, elaborado em

2006 com vistas a orientar o desenvolvimento da RM de Curitiba (COMEC, 2006). As propostas estabelecidas abarcam à temática habitacional e as diretrizes territoriais possuem influência direta sobre a mesma.

Em nível municipal foram analisados os Planos Diretores Municipais e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Os primeiros devido a sua relevância na definição da estratégia geral de desenvolvimento municipal e ocupação urbana. Para Denaldi e Bruno Filho (2013), o Plano Diretor e sua legislação complementar definem, concretamente, os limites e condicionantes do uso e ocupação do solo, os instrumentos para garantir a função social da cidade e da propriedade, além da delimitação de ZEIS. Desta forma, o PLHIS, instrumento central de planejamento habitacional nos municípios, deve se articular ao Plano Diretor. Ao menos no campo discursivo, estes dois instrumentos de planejamento são fundamentais para a discussão da articulação das políticas locais de habitação nos espaços metropolitanos.

A Tabela 20 elenca os planos avaliados conforme nível governamental e ano de elaboração. Com exceção do PLHIS de Quatro Barras, conseguiu-se acesso a todos os demais 24 planos, permitindo uma análise ampla e transversal. Em relação aos Planos Locais de Habitação, deve-se também salientar o grande número de municípios da AMC que ainda o estão elaborando (cerca de 42%), motivo que dificultou uma análise completa deste instrumento de planejamento em particular.

A análise dos planos foi orientada conforme os procedimentos metodológicos apresentados no segundo capítulo. Os resultados obtidos, que fundamentaram a discussão que se segue, estão compilados no Apêndice E.

Nível de análise	Ano de elaboração	
<b>Nível Federal</b>		
Política Nacional de Habitação	2004	
Plano Nacional de Habitação	2009	
<b>Nível estadual</b>		
Política Estadual de HIS	2012	
<b>Nível Metropolitano</b>		
Plano de Desenvolvimento Integrado	2006	
<b>Nível Municipal</b>	Plano Diretor Municipal	PLHIS
Almirante Tamandaré	2006	[em elaboração]
Araucária	2007	2011
Campina Grande do Sul	2015 (2005) <sup>1</sup>	2010
Campo Largo	2005	2009 <sup>2</sup>

Nível de análise	Ano de elaboração	
Campo Magro	2005 <sup>3</sup>	[em elaboração]
Colombo	2004	[em elaboração]
Curitiba	2015 (2004) <sup>1</sup>	2008
Fazenda Rio Grande	2006	2010
Itaperuçu	[em elaboração]	[não possui]
Pinhais	2011	2010
Piraquara	2006	[em elaboração]
Quatro Barras	2006	2011 <sup>4</sup>
Rio Branco do Sul	2011	[em elaboração]
São José dos Pinhais	2015 (2005) <sup>1</sup>	2010

Tabela 20 - Ano de elaboração ou revisão de PDs e PLHIS por município da AMC

Fonte: autor – levantamento realizado em Dezembro de 2014.

Notas: <sup>1</sup> O município ainda está elaborando a revisão de seu Plano Diretor. Contudo, tendo em vista que os trabalhos já se encontram em estágio avançado e que já houve audiências públicas de discussão e validação, partiu-se da premissa que estes documentos apresentam maior aderência à realidade municipal quando comparados ao PDM elaborado há cerca de 10 anos atrás. Desta forma, optou-se por sua análise nos casos de Campina Grande do Sul, Curitiba e São José dos Pinhais / <sup>2</sup> Conforme informação da prefeitura municipal, apesar de elaborado, o PLHIS não foi implementado e não está sendo utilizado (planeja-se sua revisão com vistas a sua consecução). Assim, ele não foi disponibilizado para a pesquisa / <sup>3</sup> O Plano Diretor foi elaborado em 2005, mas a aprovação das leis ocorreu apenas em 2012 / <sup>4</sup> O PLHIS de Quatro Barras não foi disponibilizado pelo município, motivo pelo qual o mesmo não foi incluído nas análises.

Ao se analisar os instrumentos de planejamento em nível federal, observa-se uma dicotomia entre a leitura efetuada do problema e a proposta de intervenção. A PNH e o PlanHab identificam o protagonismo dos espaços metropolitanos em relação ao déficit habitacional, reconhecem a necessidade de criação de mecanismos de articulação, mas ao definirem estratégias de ação, diretrizes e programas o fazem exclusivamente na escala municipal.

As Regiões Metropolitanas, apesar de concentrarem grande parte da pobreza, das carências habitacionais e de problemas relativos ao desenvolvimento urbano no país, não possuem instância institucional que articule decisões do governo dos Estados e dos municípios, o que resultaria em políticas conjuntas, em metas e objetivos comuns de desenvolvimento e enfrentamento das questões dessas áreas (PNH, 2004, p. 22).

[verifica-se a] Ausência de instância regional que articule a ação de estados e municípios nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. [...] A institucionalização e estruturação destas instâncias, sua qualificação técnica, a pactuação de agendas e metas gerenciais e operacionais entre as três esferas governamentais, a coordenação entre as ações de mais de um agente governamental nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas e o aumento do controle social são os principais desafios para a adoção de um sistema que tem por objetivo integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação (PLANHAB, 2009, p. 49).

Bonduki (2013) colabora com a discussão, afirmando que o marco nacional da política habitacional foi elaborado dentro de uma ótica municipalista. Para o autor,

os principais elementos que contribuíram para esta postura foram: a aversão (remanescente) dos modelos centralizadores que continuaram a prevalecer nas esferas parlamentar e partidária; e a predominância de membros ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores entre os formuladores da nova política que, durante os anos 1990, tiveram experiências relevantes na gestão de prefeituras e, por esta razão, vislumbravam as políticas públicas a partir da escala municipal.

Como resultado, o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação também foram elaborados sobre a mesma concepção. Particularmente sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), é manifesta a omissão à questão metropolitana, definindo-se a obrigatoriedade de elaboração apenas de planos estaduais e municipais de habitação.

Estas constatações encontram suporte na análise da PNH e do PlanHab segundo os constructos de pesquisa. Como pode ser observado no Gráfico 21, para as variáveis de incentivos seletivos (direcionamento de recursos) e discussão dos aspectos políticos sequer encontram-se menções do tema nos dois documentos.

A estrutura institucional recebeu mais atenção dos formuladores do Plano Nacional de Habitação. A PNH reconhece a carência de arranjos e instâncias institucionais que possibilitem a articulação das políticas entre os municípios de regiões metropolitanas. Mas ao tratar da articulação nas suas propostas, se refere apenas de forma genérica, recomendando “o estímulo ao fortalecimento de estruturas institucionais nos níveis estaduais, municipais e metropolitanos”, com o objetivo de articular a política habitacional com as demais políticas setoriais e de desenvolvimento urbano.

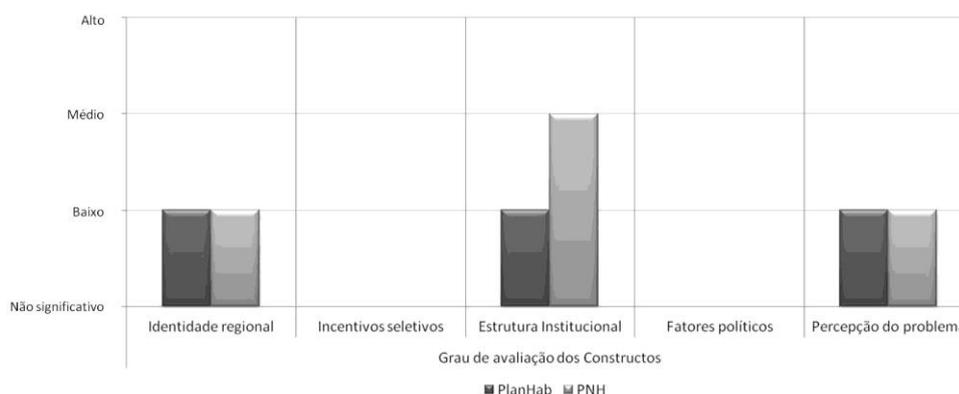


Gráfico 21 – Grau de Avaliação dos constructos para a PNH e PlanHab

Em relação às variáveis de percepção do problema habitacional como fato metropolitano e a discussão da articulação entre os municípios metropolitanos (identidade regional) verifica-se nível baixo de significância. Em termos efetivos, a PNH (2004, p. 54) define como meta “apoiar a criação e o fortalecimento de órgãos específicos de formulação, coordenação e implementação de políticas estaduais, metropolitanas e municipais de habitação” e o PlanHab (2009, p. 110) define como atribuição dos Estados, “atuar como articuladores das ações do setor habitacional, promovendo a integração entre os planos municipais, estaduais e de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação”.

Particularmente para os espaços metropolitanos, o PlanHab (2009, p. 127) somente recomenda a integração do planejamento habitacional entre os municípios quando constatada a “inexistência de quantidade de terra necessária para atender às necessidades habitacionais de interesse social em cada município isoladamente”. Estas são as únicas passagens em que são feitas alusões à questão da articulação regional e integração intermunicipal nos espaços metropolitanos, não encontrando rebatimento nas linhas programáticas, nas metas ou na definição de recursos.

Considerando que a PNH e o PlanHab balizaram todo o processo de elaboração de planos subnacionais, pode-se afirmar que esta constatação revela a omissão do tratamento metropolitano da questão habitacional, que se origina desde os elementos basilares da política de habitação no Brasil. Mesmo se ponderarmos as diretrizes de fortalecimento de instâncias de integração abordadas nestes instrumentos de planejamento, observa-se que elas não resultaram em nenhuma ação objetiva, constituindo mero elemento retórico.

Passando para a esfera intermediária entre as escalas nacional e local, os planos analisados na escala estadual e metropolitana apresentam posicionamentos distintos. Particularmente em relação ao Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS (PARANÁ, 2012), a análise de todos os constructos apontou para um grau não significativo, revelando uma ausência em relação ao reconhecimento da necessidade de articulação das políticas de habitação nos espaços metropolitanos. O escopo do plano centrou-se na quantificação do déficit, caracterização das demandas por mesorregião e estabelecimento de diretrizes. Distante de questionar

sua qualidade em termos amplos, a análise do plano à luz das questões discutidas nesta tese revela que o tema não foi contemplado.

A exceção ocorre apenas na distinção dos valores de contratação dos programas (maiores para a área metropolitana) e a definição de uma diretriz geral, voltada a “estabelecer uma política habitacional com ações específicas para as Regiões Metropolitanas” (ibid, p. 234). De forma semelhante aos instrumentos de planejamento nacionais, atesta-se falta de aderência entre a diretriz e as linhas programáticas, que não traduzem a intenção em um programa efetivo.

Em relação ao plano metropolitano, verifica-se situação oposta. Apesar de não haver plano habitacional metropolitano, o PDI (COMEC, 2006) concentra-se na definição de diretrizes territoriais e traz análises e diretrizes específicas para a questão habitacional apresentando aprofundamento sobre o tema. Conforme destaca o próprio documento, “a ampliação da oferta de habitação para atendimento da demanda gerada pelo crescimento populacional da RMC” se caracteriza como um problema metropolitano e “o desenvolvimento de política habitacional que contemple principalmente os aspectos locacionais, de financiamento e de oferta de habitação ou lotes urbanizados às populações de baixa renda” compõe uma função pública de interesse comum (ibid, p. 234).

Na análise dos constructos, o PDI obteve grau elevado de relevância para três deles (identidade regional, estrutura institucional e reconhecimento do problema) e foi o único dos 24 planos a abordar o problema da articulação política (Gráfico 22).

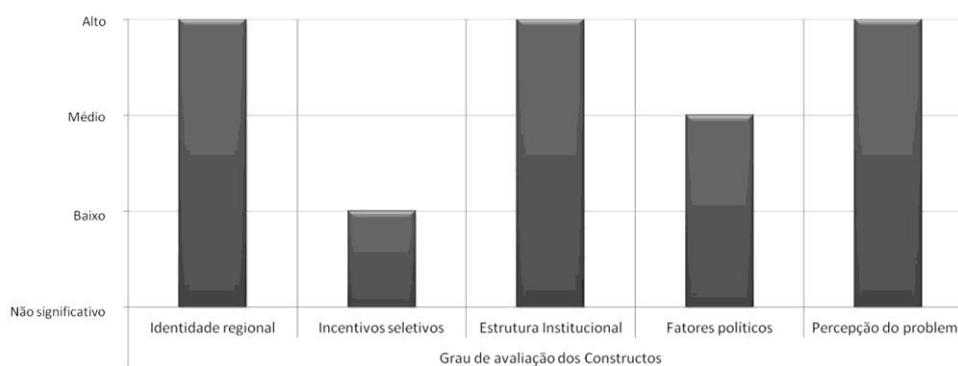


Gráfico 22 – Grau de Avaliação dos constructos para o PDI

Em relação à percepção do problema e a identidade regional, o PDI efetua uma leitura da ocupação urbana e da questão habitacional a partir da dimensão metropolitana, reconhecendo a necessidade de articulação das políticas habitacionais, bem como a necessidade de articulação da COMEC com os poderes

locais para possibilitar uma discussão metropolitana sobre o assunto. Neste contexto, o plano aborda as limitações da estrutura institucional existente, discutindo os limites à luz do pacto federativo brasileiro e propondo diretrizes para viabilizar a gestão dos serviços de interesse comum, com capítulo particular para a habitação.

Quanto aos incentivos seletivos, ainda que dentro de uma discussão geral - sem focar na questão habitacional - o PDI-RMC discute a necessidade do condicionamento de recursos como forma de garantir maior potencial de articulação junto aos municípios. Por fim, o plano trabalha com a questão das "demandas político-administrativas", ou em outras palavras, a necessidade de articulação política para possibilitar a integração e o planejamento metropolitano na RMC. Também são indicados os desafios a serem superados para melhorar a articulação entre os atores políticos.

Ao concentrar a análise nos planos municipais (planos diretores e de habitação), observa-se uma tendência majoritária de omissão da escala metropolitana. Particularmente para os planos diretores, em todos se observa a existência de um capítulo inicial abordando a análise regional, descrevendo a formação da RMC, principais eixos viários e onde o município em questão insere-se nesta estrutura. Contudo, quando se passa à questão habitacional, apenas 50% dos PDs analisados tratam da influência da dinâmica metropolitana sobre a demanda de uso e ocupação do solo (constructo – percepção do problema).

Sobre este aspecto, não se pode desconsiderar a limitação do Estatuto da Cidade, que foi estruturado dentro de uma visão municipalista. Em complementação, Santos Jr. e Montandon (2011) apontam para a própria fragilidade dos arranjos estaduais de gestão metropolitana, que, via de regra, não estabelecem ações efetivas para promover a articulação dos planos municipais, não se devendo depositar tamanha expectativa sobre um instrumento de planejamento local.

Ao se avançar nesta discussão, percebe-se que apenas quatro PDs (29%) chegam a delinear alguma diretriz que se relacione à articulação metropolitana (identidade regional) - Almirante Tamandaré, Curitiba, Fazenda Rio Grande e Pinhais. Da mesma forma, apenas cinco PDs (36%) tratam da discussão das limitações ou formas de institucionalização desta articulação ou atuação cooperada (estrutura institucional). Sobre este aspecto, destacam-se os municípios de Curitiba, Fazenda Rio Grande e Pinhais (Tabela 21).

Por fim, quando considerados os constructos restantes, não há menções à questão da articulação política e somente um município alude à necessidade de fontes de financiamento para integração das políticas de habitação<sup>90</sup>.

**Curitiba:** Conforme artigo 13 da minuta de lei do PD, um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano é a articulação de estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional, promovendo a governança interfederativa, a integração e a cooperação entre os municípios da RMC. Complementarmente, conforme artigo 58, um dos objetivos da Política Habitacional de Curitiba é atuar de forma integrada com as políticas habitacionais dos municípios da RMC, com prioridade para os limítrofes, visando a distribuição equilibrada da população no território metropolitano.

**Fazenda Rio Grande:** O Plano aborda a importância da integração metropolitana e recomenda a implementação de consórcios com os municípios vizinhos, incluindo um específico para habitação. Também traz a necessidade de interlocução com o órgão metropolitano e com os municípios vizinhos. Complementarmente, propõe a atuação de forma solidária aos demais municípios do primeiro anel metropolitano, de forma a consolidar uma política regional de habitação.

**Pinhais:** O PDM discute a temática da gestão metropolitana e como a definição das áreas de manancial implica em restrições à resolução da questão habitacional no município. A Lei do PDM traz dois elementos relevantes: (a) estabeleceu como diretriz a articulação para inclusão do município nas pautas de discussão inerentes à RMC e como programa de ação a promoção do planejamento integrado de articulação regional e a integração metropolitana; (b) estabeleceu como programa de ação o estabelecimento de parceria com as companhias de habitação que atuam no espaço metropolitano para adaptar os programas locais aos interesses regionais.

Tabela 21 – Fragmentos da análise dos constructos ‘Identidade Regional’ e ‘Estrutura Institucional’ para os Planos Diretores de Curitiba, Fazenda Rio Grande e Pinhais

Fonte: autor

Ao se partir para os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), primeiramente deve-se ressaltar que apenas sete municípios da AMC possuem seu plano concluído (50%), dos quais se conseguiu acesso a seis. Destes, a análise releva uma situação peculiar: apesar de 83% dos planos mencionarem a influência da dinâmica metropolitana sobre a demanda habitacional local, essa preocupação inicial se torna ausente no restante do documento, não sendo considerada para a quantificação das demandas, estruturação das diretrizes ou definição das linhas programáticas.

Com exceção do município de Curitiba, no qual o PLHIS apresenta a articulação regional como um dos objetivos da política de habitação e delinea diretrizes para a integração intermunicipal, apenas o município de Araucária traz alguma diretriz voltada à questão (e mesmo assim, de forma superficial).

<sup>90</sup> A lei do Plano Diretor de Fazenda Rio Grande menciona a necessidade de participação de recursos da COHAB-CT e COHAPAR na consecução de uma política habitacional integrada à política metropolitana (artigo 26).

**Araucária:** o PLHIS estabelece como uma das suas ações estratégicas o "estabelecimento de práticas do setor habitacional juntamente com os municípios da região", visando contatá-los, conhecer seus PLHIS e estabelecer ações conjuntas na política habitacional.

**Curitiba:** A dinâmica metropolitana permeia o plano em todas suas análises. O PMHIS traz como um de seus objetivos "Assumir uma visão regional da problemática habitacional, buscando maior articulação com os municípios metropolitanos e as instancias estadual e federal na proposição e execução de soluções comuns, visando a otimização de recursos disponíveis". Ainda, estabelece como propostas: "Estabelecer parcerias com os municípios do NUC para realização de ações conjuntas para provisão de habitação"; e "Elaborar em parceria com os municípios da RM programa de regularização fundiária em áreas de APPs dos rios localizados na divisa dos municípios".

Tabela 22 – Fragmentos da análise dos Planos de Habitação de Araucária e Curitiba

Fonte: autor

Os demais planos circunscrevem seus objetivos e seu plano de ação exclusivamente para o território municipal. Ponderando as limitações da própria política e plano nacional de habitação, que se estruturam dentro de uma ótica municipalista, estes resultados podem ser considerados reflexos dos marcos supramunicipais. Em outras palavras, pode-se afirmar que o próprio arcabouço do Sistema Nacional de Habitação dificulta um tratamento integrado da questão habitacional, gerando uma inércia institucional que percorre todos os níveis governamentais (esta questão será retomada no item 5.4).

Com o objetivo de realizar uma síntese analítica dos resultados obtidos, apresenta-se na Figura 19 um quadro geral dos instrumentos de planejamento, organizados por nível governamental e constructos de pesquisa.

	 Identidade Regional	 Incentivos Seletivos	 Estrutura Legal e Institucional	 Fatores políticos	 Reconhecimento do problema
Federal	Política Nacional de Habitação				
	Plano Nacional de Habitação				
Estadual	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social				
Metropolitano	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC				
Plano Diretor Municipal	Almirante Tamandaré				
	Araucária				
	Campina Grande do Sul				
	Campo Largo				
	Campo Magro				
	Colombo				
	Curitiba				
	Fazenda Rio Grande				
	Itaperuçu			plano em elaboração	
	Pinhais				
	Piraquara				
	Quatro Barras				
	Rio Branco do Sul				
	São José dos Pinhais				
Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	Almirante Tamandaré			plano em elaboração	
	Araucária				
	Campina Grande do Sul				
	Campo Largo			plano não implementado / disponibilizado	
	Campo Magro			plano em elaboração	
	Colombo			plano em elaboração	
	Curitiba				
	Fazenda Rio Grande				
	Itaperuçu			não possui PLHIS	
	Pinhais				
	Piraquara			plano em elaboração	
	Quatro Barras			plano não disponibilizado	
	Rio Branco do Sul			plano em elaboração	
	São José dos Pinhais				

**Grau de avaliação**

-  Não significativo
-  Baixo
-  Médio
-  Alto

Figura 19 – Análise dos instrumentos de planejamento segundo constructos  
Fonte: autor.

A partir das discussões empreendidas neste tópico e da leitura do esquema gráfico da página anterior é possível identificar três grupos de planos: (I) os que reconhecem a necessidade de integração das políticas municipais e definem objetivos ou estratégias para sua consecução; (II) aqueles que reconhecem o problema, apesar de não definir formas de intervenção sobre o mesmo; (III) e aqueles que desconsideram a influência metropolitana e se circunscrevem todo o plano aos limites municipais (Tabela 23).

		Grupo I	Grupo II	Grupo III	
Instrumentos de Planejamento	Nível federal		PNH PlanHab		
	Nível estadual/metropolitano	PDI-RMC		Política Estadual de HIS	
	Nível municipal	Planos Diretores	Curitiba Fazenda Rio Grande Pinhais	Almirante Tamandaré Araucária Piraquara Quatro Barras São José dos Pinhais	Campina Grande do Sul Campo Largo Campo Magro Colombo Rio Branco do Sul
		PLHIS	Curitiba Araucária	Campina Grande do Sul Fazenda Rio Grande Pinhais São José dos Pinhais	

Tabela 23 – Quadro síntese da análise dos instrumentos de planejamento analisados

Fonte: autor

Conforme pode ser visualizado na tabela acima, apenas seis dos instrumentos de planejamento analisados (25%) contribuem com elementos significativos, trazendo diretrizes para o enfrentamento da questão habitacional de forma integrada<sup>91</sup>. Contudo, conforme discutido no item seguinte, mesmo estes se provaram de pouca efetividade, restringindo-se a um conjunto de “boas intenções”.

### 5.3.2 Uma análise a partir da percepção dos gestores públicos e atores sociais relevantes

A análise da articulação das políticas municipais de habitação segundo a visão de diferentes atores envolvidos com a questão contribui com subsídios relevantes para a investigação dos obstáculos à sua consecução. Em conformidade aos procedimentos metodológicos explicitados no segundo capítulo, a discussão foi

<sup>91</sup> Tendo em vista que o recorte de estudo envolve os municípios do NUC, ou seja, aqueles que concretamente vivenciam os fenômenos da metropolização, há de se ressaltar a deficiência dos planos que não abordam esta questão.

realizada a partir da Análise de Conteúdo das entrevistas, complementada pela avaliação dos constructos segundo fichamento específico. Os resultados estão compilados no Apêndice F.

Com base nos dados produzidos, um elemento inicial que se destaca refere-se à percepção sobre a existência e a possibilidade de integração das políticas de habitação. Em relação ao primeiro, a totalidade dos entrevistados afirmou desconhecer experiências recentes envolvendo a articulação entre mais de um município na AMC e, quando perguntados sobre a probabilidade disto ocorrer no cenário atual, 89% julgaram a possibilidade baixa ou inexistente (Gráfico 23).

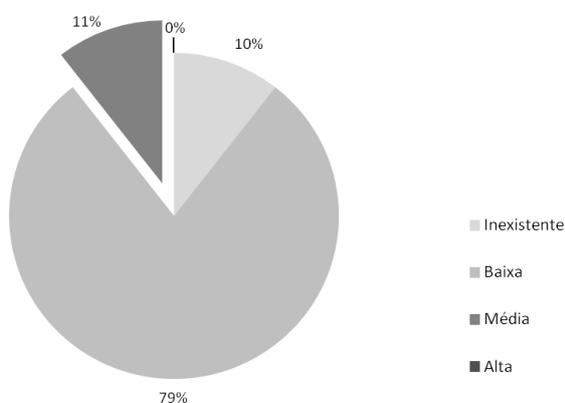


Gráfico 23 - Possibilidade de integração das políticas de habitação municipais na AMC dentro da estrutura federativa atual

De fato, dentro do âmbito do PMCMV ou do PAC, a averiguação de possibilidades de atuação intermunicipal junto aos entrevistados evidenciou as limitações destes programas, que tem por unidade de planejamento os municípios. Segundo o Entrevistado 01 (2014), a estratégia do Ministério das Cidades tem sido a de estimular a formação de consórcios intermunicipais. Contudo, uma rápida análise dos programas federais permite questionar a aderência desta afirmação à realidade, pois não há ações efetivas para fomento à integração das políticas de habitação.

Para dois municípios viabilizarem uma proposta desta natureza, segundo o Entrevistado 17 – CEF (2014), eles precisariam propor programas de forma individual: “são processos independentes, mas nada impede que haja um consenso dos municípios da forma como a ocupação irá se dar. Isso é possível desde que haja uma conversa e um consenso entre os dois prefeitos”.

Conforme relatado pelos Entrevistados 02 e 11 (2014), o termo de adesão ao PMCMV deve ser assinado pelas prefeituras municipais, que são responsáveis pela gestão dos recursos (tendo como agente financeiro a CEF). Destarte, a COHABCT,

órgão da administração indireta, tem seu papel significativamente reduzido e a COHAPAR tem sua função restringida ao apoio técnico e financeiro.

[...] não é a COHAB, é a prefeitura que assina um termo de adesão ao programa. A prefeitura delegou à COHAB algumas tarefas para esse projeto. Mas a gestão é municipal, quer dizer, o recurso é distribuído na esfera municipal, então vai ter recursos para o município de São José dos Pinhais, para o município de Piraquara, para o município de... Tem lá as verbas disponíveis, mas quem tem que gerenciar esse projeto são as prefeituras. Então, mais uma vez, a COHAB não pode participar. Cada vez mais a gente fica separado do processo (ENTREVISTA 11 - COHAB, 2014).

O acesso aos recursos é feito diretamente pelos municípios. A COHAPAR apoia os programas, financeira e tecnicamente. Então, os municípios devem, individualmente, obter recursos para o programa dentro do seu município (ENTREVISTADO 02 – COHAPAR, 2014).

Neste contexto, a COHABCT, que no passado já desempenhou papel significativo na consecução da política habitacional nos municípios metropolitanos, atualmente circunscreve sua atuação ao município de Curitiba. Com efeito, apenas foram identificadas ações pontuais do órgão fora de Curitiba – gestão de carteira, doação de terreno e disponibilização do cadastro de beneficiários.

Tabela 24 – Ações da COHABCT fora do município de Curitiba

Ações	Relatos
Gestão de carteira	<p>“A gente tem feito alguns convênios, porque acontecem algumas situações específicas. Por exemplo, a prefeitura (não Curitiba) tem um programa habitacional, fez um loteamento, vendeu uns lotes e hoje ela não tem o know-how para fazer a cobrança desses lotes. Ela implementou, fez tudo e tem uma carteira. Só que eles não sabem e não tem como fazer o gerenciamento dessa carteira. Então, faz-se um convênio, mas só para o gerenciamento de carteira. Não é de planejamento, de promoção de um programa de habitação, não tem essa preocupação. É só uma questão administrativa” (ENTREVISTADO 11 - COHAB, 2014).</p> <p>“Nós fizemos um contato com a COHAB, porque nós, como poder público, teríamos que licitar uma companhia para fazer esse trabalho. [...] nós vamos fazer um contrato de serviços. Isso já está sendo trabalhado, já tem uma minuta mínima. Já levamos para a COHAB o que nós temos de produto [...] nós vamos colocar, pelo fundo de habitação, como uma administração da COHAB, a comercialização desses lotes” (ENTREVISTADO 14 – Pinhais, 2014).</p>
Disponibilização do cadastro da COHABCT em outros municípios	<p>“E veja o seguinte, das pessoas inscritas na fila da COHAB, a gente tem a fila de Curitiba e a fila de cada município. Então tem a fila aqui para os residentes em outros municípios, para serem atendidos lá. [...] Por exemplo, veio uma construtora que está fazendo um Minha Casa Minha Vida em Araucária e eles tentaram com a prefeitura para que ela ajudasse na comercialização, mas a prefeitura de lá não se interessou, não quis, não sei. Não era faixa 1, era faixa 2. E a gente chamou, para a nossa fila. Ele veio nos procurar e falamos que tínhamos sim a nossa fila de Araucária, vamos oferecer para eles. Não é gestão da carteira, nesse caso eu só ofereci para as pessoas que estão inscritas na minha fila, de Araucária, o empreendimento de Araucária. Como é faixa 2, ele é tipo um imóvel na planta, que se vende antes. A COHAB está comercializando, então a gente consegue ser remunerado por alguma coisa” (ENTREVISTADO 11 - COHAB, 2014).</p>
Doação de terreno	<p>“O prefeito Beto Richa e o prefeito de Fazenda Rio Grande, Francisco Luiz Santos, assinaram na manhã desta terça-feira, 15, um convênio para a construção de 501 casas no Jardim Europa, no município vizinho, com financiamento da Caixa Econômica Federal. [...] ‘A Companhia de Habitação de Curitiba (Cohab) deu o terreno e o apoio técnico, a Caixa repassou recursos e, com isto, Fazenda Rio Grande está retirando famílias de áreas de risco. Só em parceria como essa será possível enfrentar os problemas sociais comuns da Região Metropolitana de Curitiba’, afirmou Richa” (COHABCT, 2009).</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nas fontes citadas.

Particularmente em relação ao tema da integração das políticas municipais de habitação, a ação que possui maior proximidade é a doação de terreno. Contudo, ao se analisar o caso com maior profundidade, observa-se que se tratou de uma ação desarticulada que implicou em uma cooperação pontual, temporalmente limitada e, por conseguinte, descontinuada.

Segundo o entrevistado 13 – FRG (2014), após a implantação do empreendimento, as áreas remanescentes permaneceram hipotecadas à COHABCT e não houve entendimento entre os poderes locais, fato que impossibilitou o acesso a recursos federais para execução de equipamentos públicos no local.

Desde 2013, nós fizemos o documento pedindo que fizesse a doação, o dinheiro é tudo a fundo perdido, vindo do Ministério das Cidades. Caberia a gente só os projetos, que já estão todos prontos. E o presidente da COHAB já mudou, sai um, entra outro e ninguém se interessa em fazer nada (Entrevistado 13 – FRG, 2014).

Diante do exposto, adquire particular relevância a discussão sobre a propensão dos gestores públicos em promover a articulação horizontal e vertical para consecução da política habitacional (constructo - identidade regional). Os resultados obtidos apontam para uma visão homogênea dos respondentes a cerca de sua relevância: 68,42% a consideram imprescindível e 21% a consideram desejável<sup>92</sup> (Gráfico 24). Cabe ressaltar que esta é a percepção dos gestores municipais, cujo alcance é limitado pelas decisões políticas dos chefes do executivo (este tema será retomado na discussão do constructo específico).

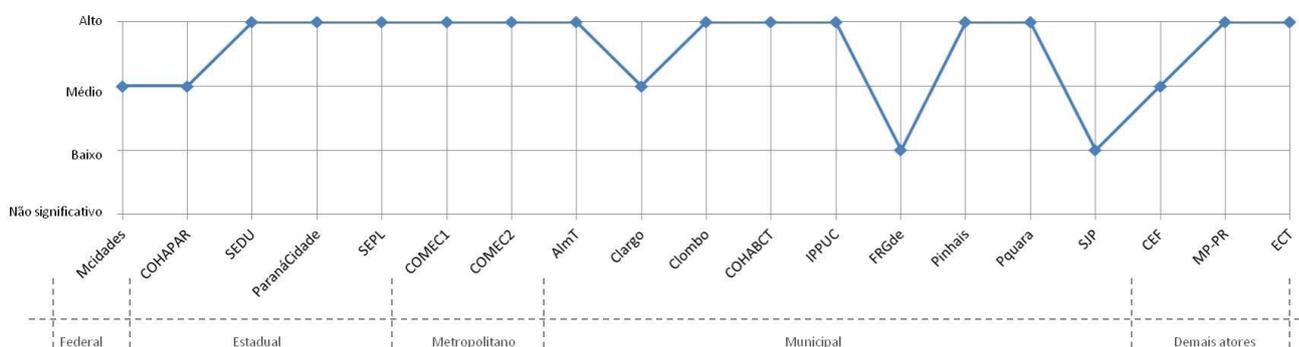


Gráfico 24 – Grau de relevância da Identidade Regional segundo percepção dos respondentes

Diversos estudos teóricos afirmam que a identidade regional – ou seja, a existência de um conjunto de constructos mentais favoráveis a negociações de corte

regional – é um elemento essencial para se promover a integração intermunicipal de políticas públicas (GARSON, 2009; MACHADO, 2009; AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2010). Adicionalmente, a articulação regional também seria impulsionada pela percepção consensual dos gestores públicos sobre a necessidade de intervir sobre um problema comum, para qual a cooperação intermunicipal emergiria como a alternativa viável à resolução do problema (LINHARES, 2011; ROCHA, FARIA, 2004; MOURA, 2012). Conforme afirma Lacerda (2011), a percepção da interdependência na resolução do problema é pressuposto de toda cooperação relevante entre municípios metropolitanos.

Os resultados obtidos para o constructo percepção do problema apontam para uma visão majoritária da questão habitacional como um problema metropolitano, ainda que em menor intensidade em comparação ao constructo anterior: 52,6% apresentaram uma percepção de elevada relevância da dimensão metropolitana e 31,6% de média relevância (totalizando 84,2%) (Gráfico 25). Fornecendo consistência às reflexões teóricas, o cruzamento dos constructos Identidade Regional e Percepção do Problema exprime uma relação de proximidade entre os mesmos, evidenciando sua correlação (Gráfico 26).

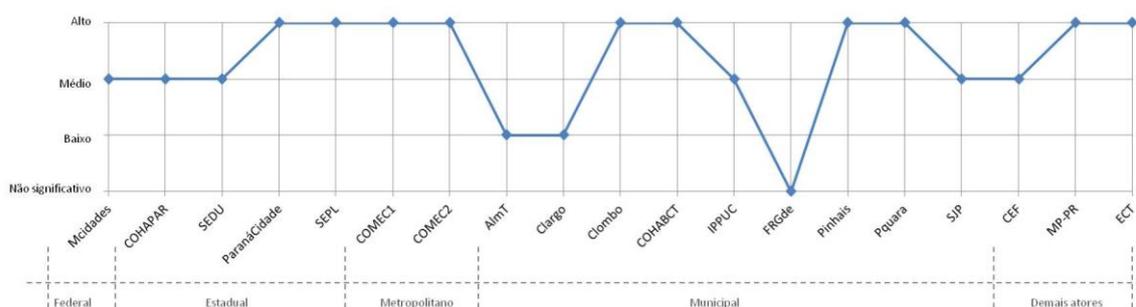


Gráfico 25 - Grau de avaliação do constructo Percepção do Problema segundo respondentes

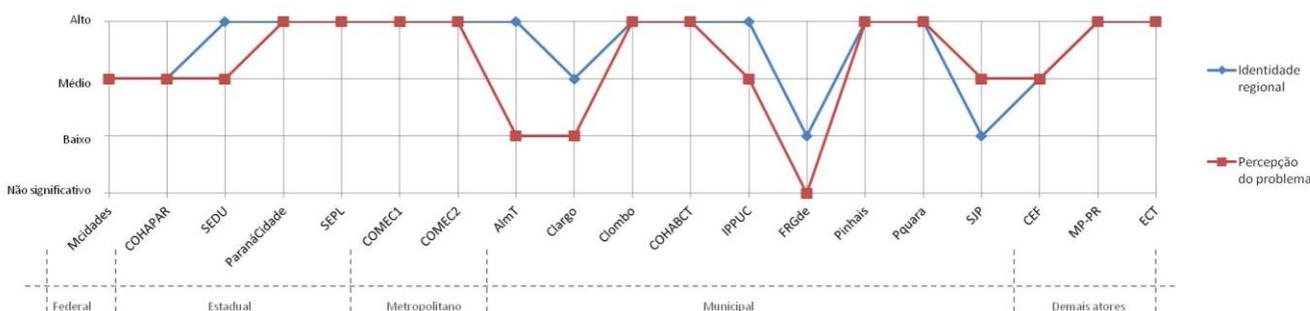


Gráfico 26 – Correlação entre Identidade Regional e Percepção do Problema segundo respondentes

<sup>92</sup> Apenas os gestores municipais de Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais consideraram dispensável a articulação para consecução da política habitacional.

Particularmente sobre a percepção do problema<sup>93</sup>, ao se espacializar o constructo observa-se uma tendência de reconhecimento da questão justamente por aqueles municípios cuja mancha urbana encontra-se mais justaposta (Curitiba, Colombo, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais). Estes também são os municípios pertencentes ao compartimento leste, caracterizado pelos maiores conflitos entre preservação de mananciais e expansão urbana (Figura 20).

Sobre este aspecto, os entrevistados nestes municípios explicitaram uma visão inter-relacionada entre as demandas habitacionais, abordando questões como fluxos intrametropolitanos e movimentos pendulares (ENTREVISTADOS 10, 11, 14, 15 e 16). Esta percepção também é amplamente disseminada entre as entidades supramunicipais e os demais atores relevantes.

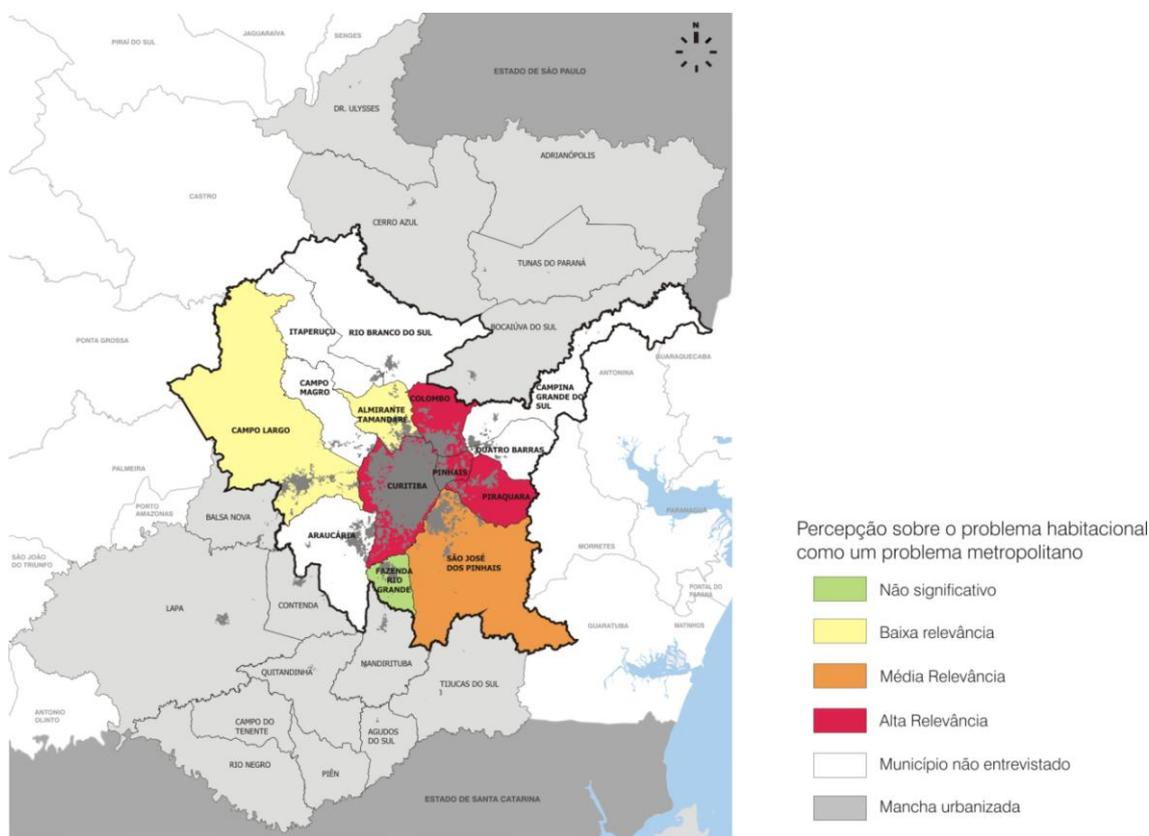


Figura 20 – Visão sobre o constructo *percepção do problema* segundo gestores municipais

Um aspecto interessante refere-se à divergência de posicionamentos encontrada quando comparada a percepção do problema segundo os gestores e os planos (PDs e PLHIS)<sup>94</sup> (Tabela 25). Ao se considerar que a seleção dos gestores

<sup>93</sup> Percepção do problema habitacional como problema metropolitano.

<sup>94</sup> Sobre este aspecto deve-se fazer menção ao papel das empresas de consultoria na elaboração dos planos (Apêndice E). Segundo o Entrevistado 19 – ETC (2014), a inserção da dimensão

entrevistados adotou como um dos critérios sua influência sobre os rumos da política habitacional em seus respectivos municípios, torna-se possível questionar o papel efetivo das diretrizes e programas delineados nos PLHIS.

Assim, têm-se casos como o município de Colombo – onde o PD sequer menciona a escala metropolitana ao analisar a questão habitacional, enquanto o gestor público considera o assunto de elevada relevância – e o município de Fazenda Rio Grande, onde o Plano Diretor traz a discussão da questão habitacional a partir de uma ótica metropolitana, o PLHIS faz referência ao assunto e o gestor municipal considera habitação um tema exclusivamente municipal.

Tabela 25 – Constructo percepção do problema segundo gestores municipais e planos

Município	Percepção da questão da habitação como um problema metropolitano		
	Gestor Municipal	Plano Diretor	PLHIS
Almirante Tamandaré	Baixo	Baixo	-
Campo Largo	Baixo	Não significativo	-
Colombo	<b>Alto</b>	<b>Não significativo</b>	-
Curitiba (COHAB/IPPUC)	Alto / Médio	Médio	Alto
Fazenda Rio Grande	<b>Não significativo</b>	<b>Alto</b>	<b>Baixo</b>
Pinhais	<b>Alto</b>	<b>Médio</b>	<b>Baixo</b>
Piraquara	<b>Alto</b>	<b>Baixo</b>	-
São José dos Pinhais	<b>Médio</b>	<b>Não significativo</b>	<b>Baixo</b>

Esta dicotomia entre os instrumentos de planejamento e o posicionamento dos gestores públicos enfraquece o (já combalido) PLHIS, cuja importância foi esvaziada após a priorização do PMCMV em comparação ao SNHIS. Sobre este aspecto, vem de encontro a provocação de Villaça (2010, p. 189),

Depois de décadas de planos diretores, a maioria dos quais não passava de volumosos – e frequentemente corretos – diagnósticos técnicos, de autoria de “equipes multidisciplinares”, cabe perguntar: qual o real papel desses diagnósticos técnicos? Que papel tem o discurso que prega que o prévio conhecimento técnico da cidade – social, econômico, urbanístico, histórico, geográfico, etc. – é indispensável para a correta ação do Estado sobre ela?

Neste contexto, adquire importância significativa a estrutura jurídico-institucional, elemento de grande impacto nas políticas metropolitanas, definindo as regras do jogo, condicionando o comportamento dos atores públicos e estabelecendo limites dentro do processo de tomada de decisão (RIBEIRO, 2004;

---

metropolitana e a tentativa de integração entre os planos, via de regra, é provocada pelos técnicos externos, em uma tentativa de promover a articulação entre os municípios, apesar de serem “tentativas isoladas...depois ninguém faz nada, não há um movimento para isso”.

MACHADO, 2009; KLINK, 2009; LINHARES, 2011; GARSON, 2009). Destarte, a existência de uma estrutura institucional consistente, que promova a integração e articulação das políticas municipais de habitação, se torna fundamental.

Conforme já discutido no terceiro capítulo, a escala metropolitana se caracteriza pelo conflito de competências constitucionais e pela fragilidade de intervenção dos órgãos metropolitanos, estando permanentemente em disputa entre diversos atores políticos e econômicos. Somado a estes elementos, a retomada da autonomia fiscal, política e decisória dos municípios após a CF1988 tornou a imposição da escala metropolitana de difícil consecução (ALVES, 2007, GARSON, 2009; KLINK, 2009; MACHADO, 2009).

Como resultado, os arranjos voluntários – com ênfase nos consórcios públicos – se consolidaram, observando-se atualmente sua coexistência com os arranjos compulsórios nos espaços metropolitanos. A despeito dos aspectos positivos destas experiências colaborativas, ao se ponderar a complexidade dos diferentes problemas metropolitanos, os consórcios intermunicipais setoriais ainda não conseguiram se estabelecer como um substituto à gestão do espaço metropolitano, conformando um padrão fragmentado de resolução dos problemas comuns (RIBEIRO, SANTOS JR, 2010).

Especificamente na Área Metropolitana de Curitiba, o próprio Plano de Desenvolvimento Integrado explicita a necessidade de fortalecimento da instância metropolitana no campo habitacional.

Há de estabelecer-se, por exemplo, uma política habitacional condizente com a realidade metropolitana, cuja construção, no entanto, é uma tarefa multisetorial e de amplo envolvimento social, tendo em vista que essa política, em primeiro lugar, dê conta das demandas regionais e, num segundo momento, viabilize investimentos para as faixas de renda mais pobre, promova a disponibilidade de um maior estoque de terras (reduzindo custos de moradia) e equacione as questões de favelas e invasões. [...] Atualmente a questão não consta com um planejamento sistêmico de caráter metropolitano, [...] As diretrizes, propostas e planos relacionados à habitação social devem encontrar na figura do Órgão Metropolitano Coordenador Central um braço importante para a orientação e organização das intervenções, associadas tanto ao estabelecimento de diretrizes gerais como ao planejamento de atuação dos órgãos executivos, devidamente vinculados aos objetivos expressos no PDI/RMC (COMEC, 2006, p. 269).

Ao serem questionados sobre a influência da estrutura institucional e da divisão de competências estabelecida no pacto federativo brasileiro, observa-se que tendência de valorização deste aspecto entre os respondentes: 52,63% avaliaram

como de alta influência, 31,58% como média e 15,78% como baixa ou não significativa (Gráfico 27).

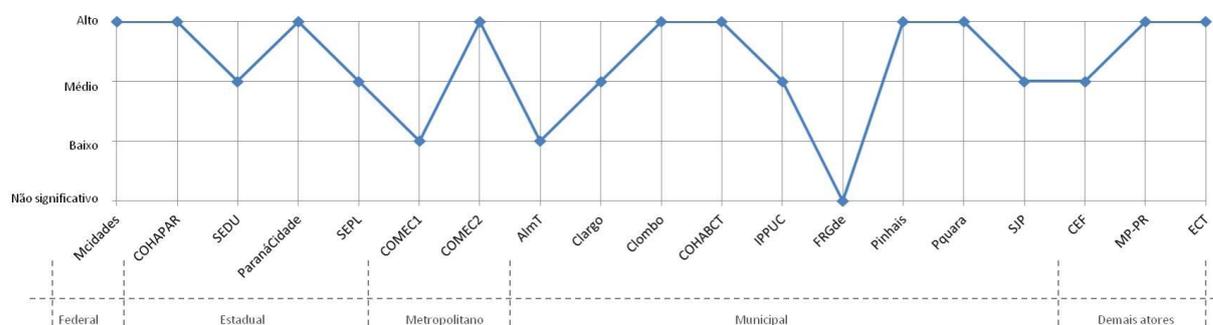


Gráfico 27 - Grau de avaliação do constructo Estrutura Institucional segundo visão dos respondentes

Ao serem indagados sobre qual órgão poderia assumir este papel, 63% dos entrevistados reconheceu a COMEC como instância prioritária de articulação. Mesmo as outras indicações gravitam predominantemente na esfera estadual, denotando a importância concedida pelos respondentes a arranjos supramunicipais e não propriamente intermunicipais (Figura 21). A conjunção destes dados com as discussões anteriores aponta para um obstáculo central à integração das políticas municipais na AMC: a despeito do reconhecimento sobre a necessidade de articulação e da percepção do problema como metropolitano, há uma carência de arranjos que possibilitem a articulação entre os municípios.

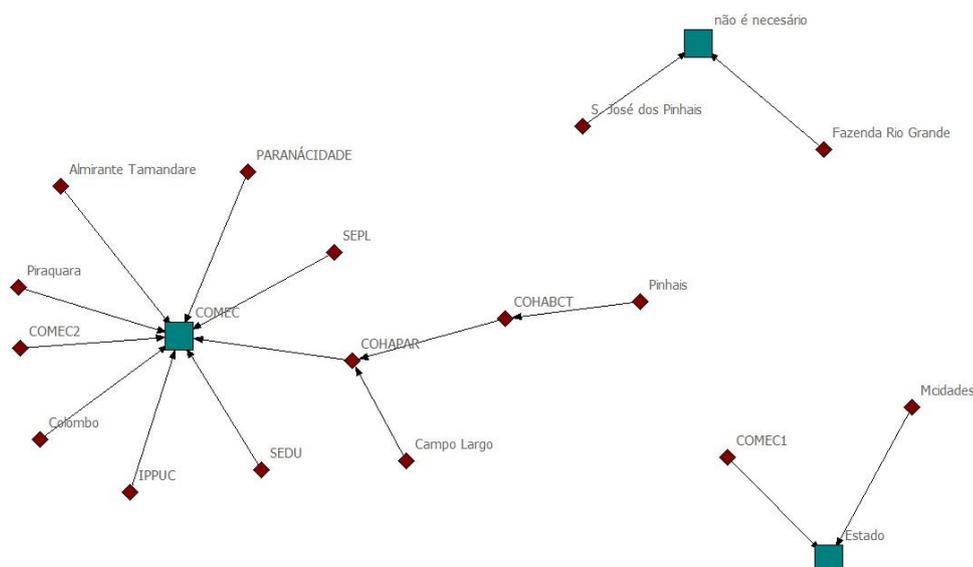


Figura 21 – Sociograma de instâncias / órgãos indicados pelos respondentes como adequados à capitanear a articulação das políticas municipais

Apesar de o próprio órgão metropolitano reconhecer sua responsabilidade sobre o assunto, os entrevistados 6 e 7 (2014) apontaram uma série de obstáculos

com base na capacidade atual da COMEC, relacionado, sobretudo, à insuficiência do quadro técnico e à limitação de recursos financeiros, fatores que a impedem de assumir ações neste sentido. Esta constatação evidencia uma dicotomia em relação à importância concedida pelo PDI à temática, tendo em vista que “as ações relacionadas à habitação social constituem um dos aspectos estratégicos para a gestão metropolitana” (COMEC, 2006, p. 268).

A possibilidade de condicionar recursos foi apontada por alguns entrevistados como uma saída aos impasses existente à consecução de políticas de corte metropolitano, permitindo instaurar um “círculo virtuoso de cooperação e intervenção articulada” (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010, p. 95). Assim, caso o órgão metropolitano ou a companhia estadual de habitação dispusessem de um fundo com aporte sólido de recursos, poder-se-ia promover determinadas ações, condicionado financiamentos e transferências voluntárias a condições específicas, como por exemplo, a vinculação a um plano de habitação metropolitano, a participação em um órgão colegiado de discussão ou mesmo em um consórcio público intermunicipal.

A análise do constructo Incentivos Seletivos demonstrou uma divergência de percepção entre os órgãos supramunicipais e os gestores municipais. Enquanto os municípios tendem a ver o condicionamento de recursos como perda de sua autonomia, os órgãos supramunicipais o veem como importante instrumento de coordenação federativa (Gráfico 28).

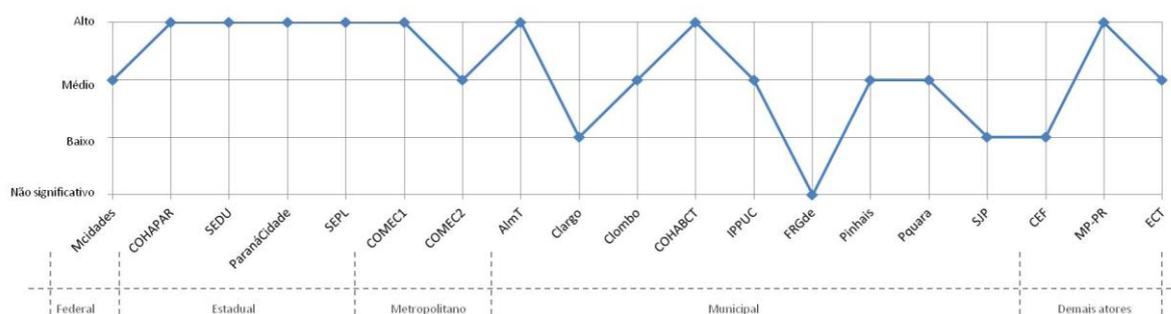


Gráfico 28 - Grau de avaliação do constructo Incentivos Seletivos segundo visão dos respondentes

Corroborando o exposto, Fix e Pereira (2013) advogam que os fundos públicos e o direcionamento de recursos constitui o elemento amalgamador das alianças no pacto federativo brasileiro. Ainda que com uma visão mais pragmática, os respondentes em nível supramunicipal evidenciaram posicionamento semelhante, julgando ser imprescindível a existência de recursos condicionados.

Uma coisa eu te digo: sem dinheiro e corpo técnico não vai haver essa integração. Não tem como se fazer uma política sem recursos e gestão. Essa é uma questão muito importante (ENTREVISTADO 2 – COHAPAR, 2014).

Os próprios programas federais têm sido formatados tendo o município como unidade de planejamento. Pouco se fala sobre o metropolitano e não se prevê formas de planejamento que contemplem essa integração. Acredito que esse é um dos maiores desafios para se enfrentar (ENTREVISTADO 19 – MP-PR, 2014).

Na verdade, eu acho que gira em torno de recursos. Porque tendo recursos todo mundo vai querer e daí pra isso tem que ter vontade política. O que a gente vê é um enfraquecimento geral no país. Ao mesmo tempo em que todo mundo sabe que precisa, a gente não vê essa vontade. [...] Se tivesse um fundo metropolitano, com recursos, como antigamente era, aí todo mundo vem (ENTREVISTADO 6 – COMEC, 2014).

Diante de uma estrutura institucional desfavorável às políticas de corte metropolitano e da inexistência de incentivos seletivos à integração das políticas municipais de habitação, o papel do interesse político adquire preponderância. Sobre este aspecto, a percepção dos respondentes evidenciou uma visão decisiva deste fator: 37% julgaram sua influência elevada e 47% de influência mediana (totalizando 84%). Apenas três respondentes avaliaram a influência dos interesses políticos como baixa ou não significativa (Gráfico 29).

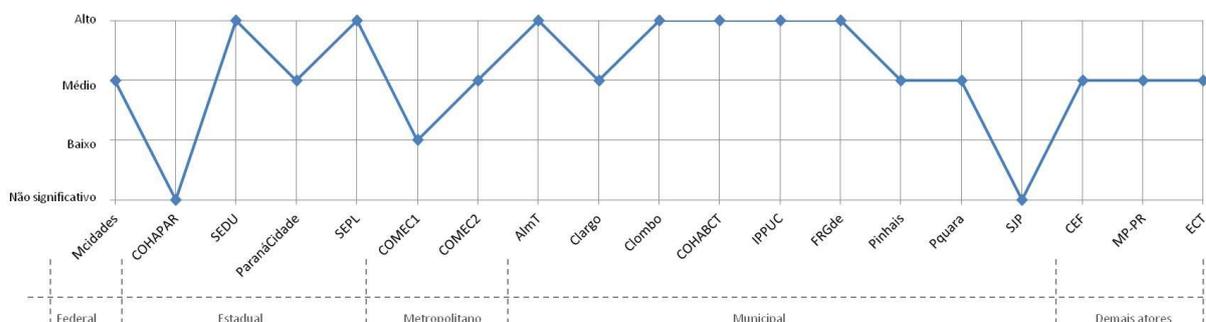


Gráfico 29 - Grau de avaliação do constructo Fatores Políticos segundo visão dos respondentes

Sobre a relevância do interesse político, o caso do município de Curitiba é emblemático. Ao serem questionados sobre o motivo pelo qual as diretrizes de integração com os municípios vizinhos previstas no PMHIS<sup>95</sup> não se efetivaram, os

<sup>95</sup> Retomando o que já foi exposto anteriormente, o Plano de Habitação de Curitiba estabeleceu entre seus objetivos e diretrizes: (a) Assumir uma visão regional da questão habitacional, buscando maior articulação com os municípios metropolitanos e as instancias estadual e federal na proposição e execução de soluções comuns; (b) Estabelecer parcerias com os municípios do NUC para realização de ações conjuntas para provisão de habitação; (c) Elaborar em parceria com os municípios da RMC um programa de regularização fundiária nos rios localizados na divisa dos municípios (PMHIS, 2008).

técnicos da COHABCT e do IPPUC, ainda que de formas diferentes, relegaram a habitação à falta de interesse político.

Depois de 1988, o prefeito diz "na minha cidade mando eu. Eu não quero que faça empreendimento para pobre, porque ele só vem aqui dormir, ele vai fazer compras em Curitiba, então ele só vai ser um ônus, vou ter que dar escola, ajudar a pagar ônibus, posto de saúde...". Bem na verdade, todas as cidades conurbadas dependem de Curitiba de qualquer forma, independente de tem um projeto habitacional ou não. Mas essa é a premissa. Tem cidade que você não consegue nada, porque a visão é bem restrita (ENTREVISTADO 11 – COHABCT, 2014).

A interlocução com os prefeitos da região metropolitana é um pouco complicada. Então, eu não vi até agora, embora tenha sido colocado no plano, isso acontecer de uma forma um pouco mais efetiva. Nem na gestão passada e nesta gestão. Então, eu acho que teria que haver um esforço político, por meio não só da COHAB, mas por meio da secretaria de assuntos metropolitanos e da própria ASSOMEÇ. Dependeria do prefeito fazer essa costura para poder haver uma sensibilização (ENTREVISTADO 12 – IPPUC, 2014).

Esta visão também é explicitada pelos entrevistados 2 e 17 (COHAPAR e CEF, 2014), para quem a falta de articulação política não dificulta somente a integração, mas até mesmo a execução de programas exclusivamente nos municípios. Conforme relato dos entrevistados, existem prefeitos que, ao serem procurados para implantação de conjuntos habitacionais declaram abertamente que são contrários à habitação de interesse social em seu município. Como bem resume o entrevistado 17 (2014), "tem município que tem a própria legislação pessoal, do prefeito, em que ele não aceita empreendimentos de baixa renda".

Agravando este cenário, diversos autores apontam para a dificuldade de sensibilização dos prefeitos para as demandas metropolitanas, pois a legitimação de seus feitos políticos é efetivada no plano municipal e, particularmente para o caso da habitação, a integração das políticas pode significar a construção de um número menor de unidades habitacionais em seu município, ou a vinda de um contingente "indesejado pelo eleitorado local". Ao se somar nesta equação o usual fato que prefeitos tendem a concorrer entre si nas eleições seguintes para outros cargos políticos, a competição tende a ser mais interessante que a colaboração (ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2010; SOUZA, 2003; LACERDA, 2011; MOURA, 2012; ALVES, 2007; MACHADO, 2009).

Ao discutir sobre estes entraves políticos-partidários, o PDI sinalizada uma tendência de "personificação das decisões às figuras dos chefes do executivo e articuladores políticos", fato que, por vezes, inviabiliza determinadas políticas de

corde metropolitano (COMEC, 2006). Sobre este aspecto, o entrevistado 5 – SEPL (2014) é enfático ao afirmar que, mesmo quando há alinhamento entre Estado e município, dificilmente se conseguirá uma articulação apenas por via política, pois determinadas políticas, como a habitacional, são vistas como “moedas eleitorais” para as quais nenhum prefeito deseja perder sua autonomia de decisão.

Uma questão tangencial, mas que também deve ser considerada se refere à apropriação dos planos e incorporação de suas diretrizes pelos técnicos municipais. O levantamento dos planos e a realização das entrevistas demonstraram que, a despeito do conhecimento e utilização dos planos pelos municípios de maior porte, os municípios menores apresenta uma tendência de “individualização da propriedade do plano”. A expressão, obviamente metafórica, tem relação a casos como o do município de Rio Branco do Sul, onde para ser possível ter acesso ao Plano Diretor foi necessária a consulta a três secretarias e sete técnicos municipais. Ao final, localizou-se o único servidor público que possui o plano, arquivado em formato digital somente em seu notebook.

Neste contexto, uma situação complementar relaciona-se a alternância do poder local. Nestes casos, os órgãos supramunicipais (SEDU, Paraná Cidade, COMEC e COHAPAR), bem como a CEF, precisaram efetuar contatos preliminares e iniciar nova sensibilização com os atores locais. Conforme relatado pelos entrevistados, os avanços se perdem e tudo tem que ser começado novamente (ENTREVISTADOS 2, 3, 4, 5, 7 e 17 - 2014).

De maneira semelhante, os planos elaborados acabam por se perder ou serem desconsiderados pela nova equipe de gestão.

As pessoas que acabam se envolvendo mais, apesar da gente pedir na formação das equipes, que pelo menos o principal seja de carreira e não só cargo indicado, mesmo assim, os que se envolvem mesmo são os de cargo comissionados. Então, Araucária, por exemplo, a gente já ficou sabendo: as pessoas que se envolveram não estão mais nem na prefeitura (ENTREVISTADO 19 – ECT, 2014).

Adicionalmente, verifica-se a inexistência de articulação entre os órgãos do mesmo nível federativo. Destarte, as entrevistas revelaram a inexistência de integração entre COMEC e COHAPAR no nível metropolitano, bem como a desarticulação entre diferentes secretarias de um mesmo município. O caso de Campo Largo é emblemático deste panorama: a política de habitação é responsabilidade de departamento correlato, vinculado à Secretaria de

Desenvolvimento Urbano. Contudo, o programa de regularização fundiária, por se tratar de uma das principais bandeiras da campanha política do atual prefeito, está sendo implementado diretamente pela Secretaria de Governo (ENTREVISTADO 9, 2014). Em síntese, programas de regularização fundiária e produção de novas moradias estão sendo desenvolvidos por secretarias diferentes, sem nenhum tipo de integração ou coordenação, além de não guardar aderência a nenhum plano específico.

Com o objetivo de realizar uma compilação dos resultados discutidos neste item, apresenta-se na Figura 22 um quadro geral da percepção dos entrevistados, organizados por nível governamental e constructos de pesquisa.

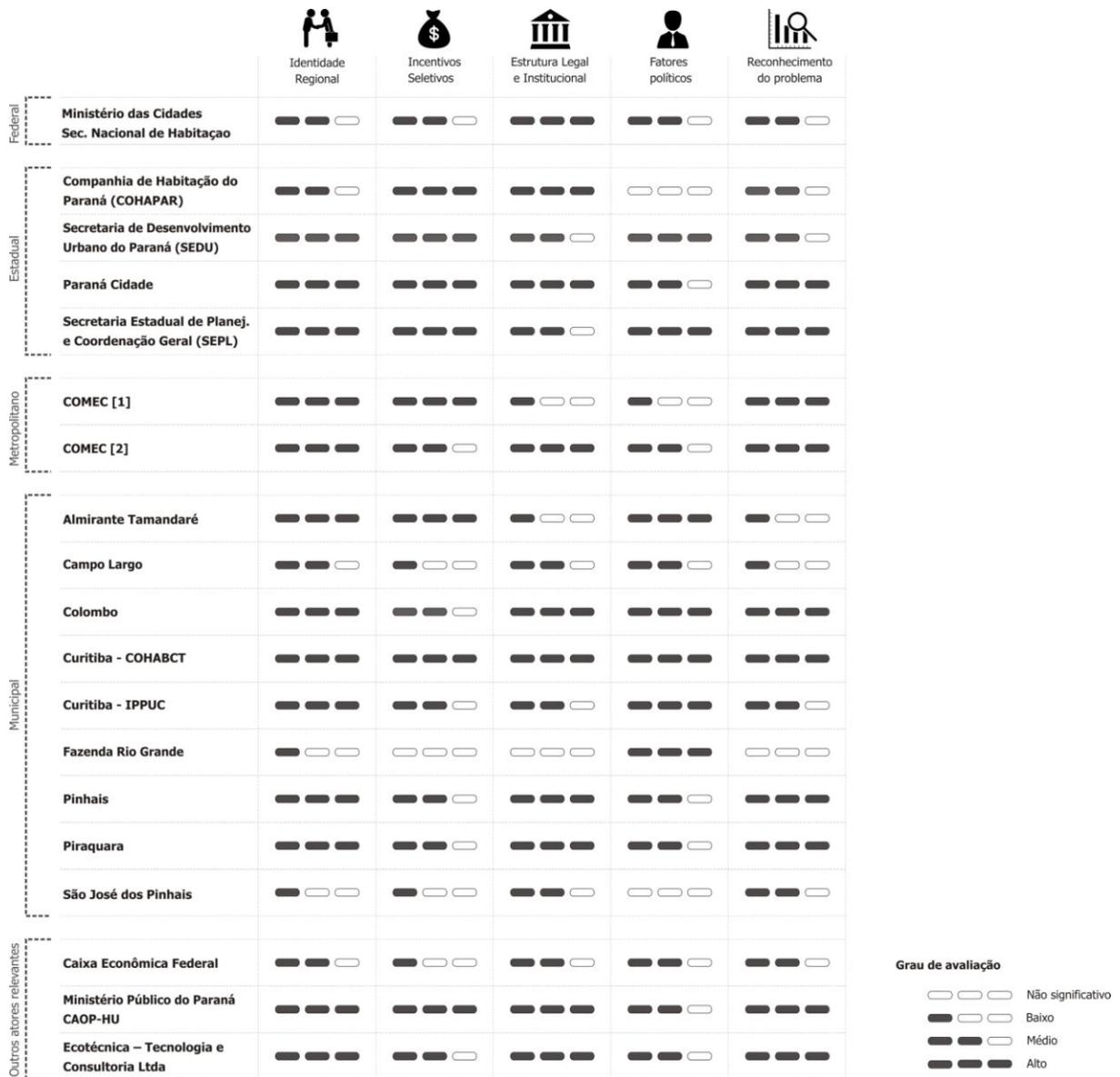


Figura 22 – Análise da percepção dos entrevistados segundo constructos  
Fonte: autor.

Em linhas gerais, a análise conjunta da percepção dos entrevistados evidencia relativa coesão entre os órgãos supramunicipais e os demais atores relevantes, que, em linhas gerais. Quando considerados apenas os gestores municipais, verifica-se situação oposta, com significativa divergência de visão sobre alguns elementos, como, por exemplo, a importância do condicionamento de recursos (incentivos seletivos).

A conjugação dos dados analisados e discutidos ao longo deste capítulo será explorada no item seguinte, onde se busca a síntese do estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba, procurando identificar os principais obstáculos que se impõe à integração das políticas municipais de habitação neste espaço.

#### **5.4 Síntese do estudo de caso: a dimensão metropolitana da política habitacional na Área Metropolitana de Curitiba**

A análise da trajetória histórica da questão habitacional na AMC revelou similaridades ao panorama nacional, discutido ao longo do referencial teórico. Apesar da imagem de modelo de planejamento urbano que Curitiba ainda ostenta, observa-se no recorte de estudo processo semelhante de segregação socioespacial e periferização da pobreza – historicamente reforçado pelas políticas públicas de habitação –, fato que se agrava pela baixa capacidade de consecução de políticas em âmbito metropolitano.

Observa-se também um alcance restrito do órgão metropolitano, que atualmente limita-se, essencialmente, ao controle do parcelamento do solo e às atividades vinculadas ao Conselho Gestor dos Mananciais. Mesmas estas atividades caracterizam-se basicamente como ações normativas, inexistindo projetos estratégicos ou programas que efetivamente interveiam sobre o espaço metropolitano. Não por acaso, grande parte dos entrevistados fez menção à COMEC quando falava sobre a dificuldade de implantação de loteamentos de interesse social, vendo-a como “mais uma instância de aprovação”.

Diante do contexto, era esperado que ao serem questionados sobre a visão futura da questão habitacional na AMC, os entrevistados não possuíssem uma percepção positiva: 61% (11) expressaram uma perspectiva negativa ou de

incertezas<sup>96</sup>. Em linhas gerais, identifica-se entre estes respondentes uma sensação de “cansaço” frente a uma “demanda sempre crescente” e de desconfiança da efetividade dos programas atuais.

Esta posição é bem sintetizada pelo entrevistado 14 - Pinhais (2014),

Veja bem, sinceramente. Até falei outro dia conversando com uma colega: como pessoa, eu não gostaria mais de trabalhar com habitação. Por quê? Porque a sensação que a gente tem é que a gente não vai conseguir resolver nada, nunca. O que você atende não está satisfeito. Você não consegue propor nada para atender mais ninguém. [...] Chega um momento que você cansa um pouco dessa sensação de não terminar nunca e não satisfazer nunca. Então, você não sai satisfeito, o teu público não sai satisfeito. [...] Eu acho que a gente não vai conseguir, com esses pequenos projetos, atender a toda a demanda. Não digo impossível. Mas em um horizonte próximo, eu não vejo. Porque ela não vai parar de crescer. A gente sempre vai resolvendo o impacto, não a origem. O que eu vou fazer, enquanto planejamento?

A visão do cenário atual diverge da percepção dos respondentes sobre o cenário desejado. Os resultados obtidos demonstraram que, em sua maioria, os entrevistados compreendem a habitação como uma questão metropolitana e julgam necessária sua articulação com os demais municípios e órgãos supramunicipais. Ao se considerar que o objetivo desta tese é investigar os obstáculos à integração das políticas municipais, pode-se afirmar que, particularmente para o caso da AMC, os constructos *Percepção do Problema* e *Identidade Regional* não se caracterizaram como entraves.

Deve-se fazer menção, entretanto, ao resultado divergente obtido para os municípios de Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Para os técnicos entrevistados nestes municípios, cada prefeitura deve tratar individualmente de suas demandas habitacionais, não havendo necessidade de promover sua integração. Reforçando esta visão, os municípios estabelecem o tempo mínimo de residência em seu território como um dos critérios para atendimento em seus programas habitacionais.

Esta estratégia, identificada em diversos municípios metropolitanos, limita os fluxos populacionais dos segmentos de baixa renda. Em última instância, trata-se de reservar a possibilidade de migração intrametropolitana aos setores da sociedade que possuem capacidade financeira para fazê-lo. Para os setores mais carentes,

---

<sup>96</sup> Deve-se salientar que os entrevistados que expressaram uma perspectiva positiva, o fizeram adotando como recorte de análise a escala municipal. Assim, referiam-se a uma tendência de longo

restam as opções de permanecer residindo distante de seu novo local de trabalho/permanência ou buscar uma opção informal de moradia. Neste caso, somente após dois ou três anos ocupando uma área irregular, frequentemente de elevada vulnerabilidade socioambiental, estas pessoas poderiam figurar no cadastro do órgão municipal. Para Bertol e Hoshino (2014, p. 476),

As muralhas interpostas à [...] capacidade de deslocamento voluntário em busca de melhores condições de vida, orquestram uma espécie de feudalização da política local, tornam os segmentos mais empobrecidos de certo modo reféns de seus municípios, [...] provocando um relativo encarceramento de populações cativas no interior de territórios particulares.

Em síntese, pode-se afirmar que a ilusão criada entre os gestores municipais a cerca de tratar unicamente nas demandas existentes em seu município perpetua o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza. Bonduki (2013, p. 41) é enfático ao afirmar que estratégias adotadas de forma isolada por cada município metropolitano “estão fadadas à frustração de seus gestores, posto que a prefeitura local não tem qualquer controle sobre os efeitos das políticas adotadas em um ou mais de seus municípios vizinhos”.

Deslocando a discussão para os demais constructos, as entrevistas demonstraram a necessidade de consolidação de uma estrutura institucional que possibilite a integração das políticas municipais de habitação. Concomitantemente, ao se resgatar a análise histórica da questão na AMC, verifica-se a carência de instâncias voltadas para esta temática.

A COHAB, que no passado possuía peso relativo sobre a produção habitacional nos municípios metropolitanos, encontra-se restrita à Curitiba e, mesmo dentro dela, tem seu escopo de atuação limitado. Da mesma forma, a COMEC, órgão de gestão metropolitana da RMC, apesar de vislumbrada pelos respondentes como aquele mais apto a assumir uma posição de coordenação e articulação, se diz impossibilitada diante da fragilidade institucional em que se encontra. Por fim, a companhia estadual de habitação (COHAPAR) não possui estratégias específicas para a AMC e não tem entre suas prioridades a realização de um plano metropolitano ou a criação de mecanismo de integração entre os municípios.

Se considerarmos apenas os municípios, estes afirmaram não possuírem capacidade suficiente para promover uma integração das políticas de habitação

---

prazo de redução significativa de seu déficit habitacional, sem mencionar a área metropolitana.

entre si. Esta constatação coaduna com o referencial teórico, pois se verifica que a concentração dos arranjos de cooperação intermunicipal justamente nas áreas onde estes são inevitáveis no curto prazo, como no caso da gestão dos resíduos sólidos (ALVES, 2007; MACHADO, 2009). As prefeituras metropolitanas, ainda que reconheçam a importância da gestão metropolitana, tendem a enxergá-la como um “jogo de soma zero”, que implica em perda parcial do controle de definição de prioridades e investimentos no território municipal (AZEVEDO, MARES GUIA, 2010; NABUCO, BOSSI, WOJCIECHOWSKI, 2010).

De fato, a Estrutura Institucional figura como um dos principais obstáculos à integração das políticas de habitação na Área Metropolitana de Curitiba. Conjuntamente, a inexistência de incentivos seletivos enfraquece a débil estrutura de planejamento e gestão metropolitana vigente, retirando deste órgão o elemento de barganha que a ele restava. Sobre este aspecto, destaca-se a omissão da política e do plano nacional de habitação, que não estabeleceram estratégias de tratamento integrado da questão habitacional nos espaços metropolitanos.

Diante do cenário delineado, o interesse político se torna o protagonista das possíveis iniciativas de integração, transformando-se em elemento imprescindível. De forma semelhante, possíveis ações de órgãos supramunicipais voltadas à articulação das políticas municipais também demandariam predisposição política dos chefes do poder executivo local. Em conjunção à fragilidade da cooperação baseada unicamente em concertações políticas, deve-se recordar seu caráter espasmódico, ou seja, dependente de reconfiguração de pactos políticos a cada janela eleitoral.

Se ponderarmos que esta integração implicaria, via de regra, concertação política entre órgãos metropolitanos e municipais, esta constatação implica em uma vida útil aproximada de 2 anos para eventuais experiências cooperativas, período no qual haveria a necessidade de repactuação política. Como caso emblemático deste problema, pode-se mencionar o caso da doação de terreno realizado pela COHABCT para o município de Fazenda Rio Grande implantar o Jardim Europa. Após a alternância dos chefes do executivo em ambos os municípios, foram relatadas dificuldades na conclusão do processo e doação das áreas remanescente, gerando empecilhos à implantação de equipamentos públicos no local.

Considerando que os entraves político-partidários e o jogo de interesses eleitorais são elementos que dificilmente serão superados (ao menos a curto prazo),

pode-se afirmar que, para o caso da Área Metropolitana de Curitiba, a fragilidade da estrutura Institucional e a ausência de incentivos seletivos configuram o núcleo central de desafios a serem enfrentados para a consecução de uma política integrada de habitação no espaço metropolitano.

Com vistas a construir uma síntese do caso estudado a partir dos constructos de pesquisa propõe-se seu refinamento analítico em três categorias. Com base na reconstrução histórica da trajetória da política habitacional e metropolitana no recorte de estudo, análise dos instrumentos de planejamento e discussão das entrevistas realizadas, é possível organizá-los em três grandes grupos: (I) pressupostos de cooperação; (II) problemas estruturais; e (III) problemas situacionais (Figura 23).

Apesar de vinculadas à realidade percebida no contexto da AMC, as constatações apresentadas a seguir e sintetizadas neste esquema gráfico podem ser, ao menos em suas características gerais, extrapoladas para os demais espaços metropolitanos do país.

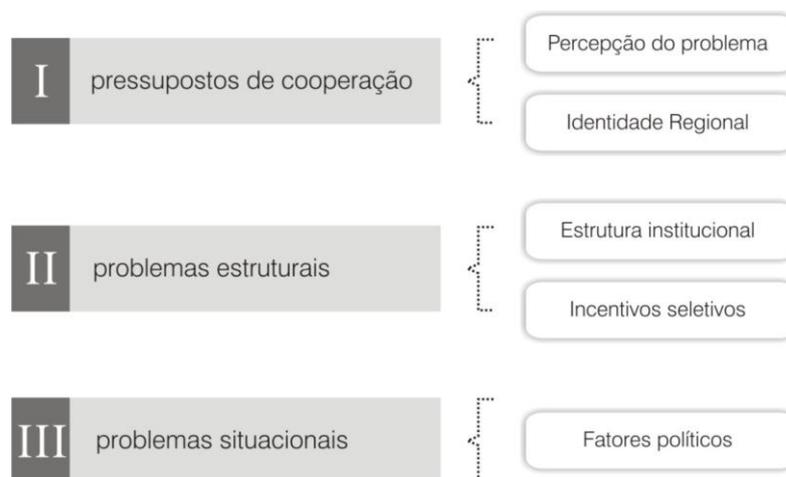


Figura 23 – Categorização analítica dos constructos de pesquisa

Os pressupostos à cooperação (grupo I) compreendem o reconhecimento do problema da habitação como uma questão metropolitana e a percepção da necessidade de articulação com os demais municípios. Em contraposição ao resultado esperado antes da realização da pesquisa, constatou-se que os gestores públicos, das três esferas governamentais, possuem, em linhas gerais, uma leitura metropolitana da questão habitacional, reconhecendo sua influência e a necessidade de integração entre as políticas municipais. Diante deste cenário favorável, naturalmente questionar-se-ia o motivo pelo qual estes elementos não foram

suficientes para instaurar, ainda que minimamente e de forma pontual, articulações entre as políticas de habitação na AMC.

Sobre este aspecto, cabe resgatar os estudos de Kingdon (1995), que embasaram a construção da estrutura analítica de investigação desta tese. Para o autor, os atores influentes na agenda de políticas públicas são divididos em dois grupos: o primeiro, composto por atores visíveis<sup>97</sup>, recebem atenção da imprensa e do público, e são influentes na definição da agenda governamental; o segundo grupo, formado por atores invisíveis<sup>98</sup>, compreende aqueles envolvidos na geração e difusão de ideias, influentes na definição das alternativas.

Considerando que os entrevistados enquadram-se no segundo grupo, apesar de sua opinião possuir influência sobre o tema, a definição da agenda governamental ainda dependeria de definições políticas, ou seja, do primeiro grupo. Destarte, sua percepção sobre o problema e a existência de constructos mentais favoráveis à cooperação (identidade regional), ainda que importantes à integração das políticas municipais, não são suficientes para efetivá-la.

O segundo grupo de constructos (problemas estruturais) engloba a estrutura institucional e os incentivos seletivos. Os resultados obtidos no estudo de caso revelaram que a ausência de direcionamento de recursos que estimulem a integração intermunicipal, aliado à fragilidade do arranjo de gestão metropolitana e à natureza “localista” do arcabouço nacional de habitação figuram como os principais entraves à iniciativas de integração das políticas municipais de habitação na Área Metropolitana de Curitiba.

Estes elementos configuram os limites do possível, ou seja, as “regras do jogo” de atuação e intervenção do poder público, em todos os níveis governamentais. Contribuindo com a questão, Ribeiro (2004, p. 25) se apoia no conceito de trajetórias dependentes para afirmar que, “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se parte, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está”. Diante do exposto, pode-se inferir que os resultados obtidos ratificam a hipótese de pesquisa estabelecida nesta tese.

---

<sup>97</sup> Chefes do executivo, integrantes do alto escalão da burocracia governamental, poder legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral (partidos políticos e coalizões construídas durante a campanha), mídia e opinião pública.

<sup>98</sup> Funcionários públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Por fim, o terceiro grupo de constructos, relativo aos problemas situacionais, engloba o fator político, elemento de grande instabilidade. Os resultados obtidos no estudo de caso demonstram que sua relevância, que já seria alta, é majorada pelos problemas estruturais (grupo II), elevando-a a categoria de elemento fundamental na promoção da articulação das políticas municipais de habitação. Conforme já discutido, tendo em vista a tendência de difícil intervenção sobre este fator, ele pode ser enxergado como entrave complementar àqueles do segundo grupo, adquirindo maior pujança justamente pelos obstáculos relativos à estrutura institucional e de incentivos seletivos.

Avançando além dos constructos previamente estabelecidos na pesquisa, o estudo de caso da AMC também revelou outros dois elementos que, a despeito de não possuírem relação direta com os obstáculos à integração intermunicipal, são relevantes no aprofundamento das dificuldades. Ambos estão fortemente vinculados à discussão de Maricato (2000a) e Villaça (2010), sobre a matriz teórica de gestão urbana no Brasil. Para os autores, esta matriz esteve historicamente voltada à construção da falsa ideia de carência de instrumentos de planejamento: passa-se a impressão que as desigualdades socioespaciais e a deficiência de infraestruturas urbanas decorrem da falta de planejamento. Contudo, conforme demonstrado pelos autores, verifica-se que a elaboração de planos sempre esteve presente como solução magnânima, ao menos no campo discursivo

Neste contexto, os dois obstáculos adicionais identificados no caso da AMC. O primeiro aspecto refere-se à divergência entre o posicionamento dos gestores públicos e a visão dos planos elaborados nas diversas instâncias. Os resultados obtidos a partir da análise dos planos foram cruzados com a percepção dos gestores públicos, explicitando o panorama descrito (figuras 24 e 25).

Não raramente, entrevistados fizeram alusão o plano em afirmações que mencionavam a colocação de determinadas proposta sem a real intenção de implementá-las. Considerando que estes planos deveriam pautar a atuação pública sobre o tema e não o fazem, deve-se concordar com Villaça (2010), para quem o planejamento urbano no Brasil passou a se limitar a atividade intelectual de elaborar planos, fechados em si próprios e desvinculados da ação concreta do Estado.



Figura 24 – Instrumento de planejamento x percepção dos entrevistados segundo constructos (parte 1)

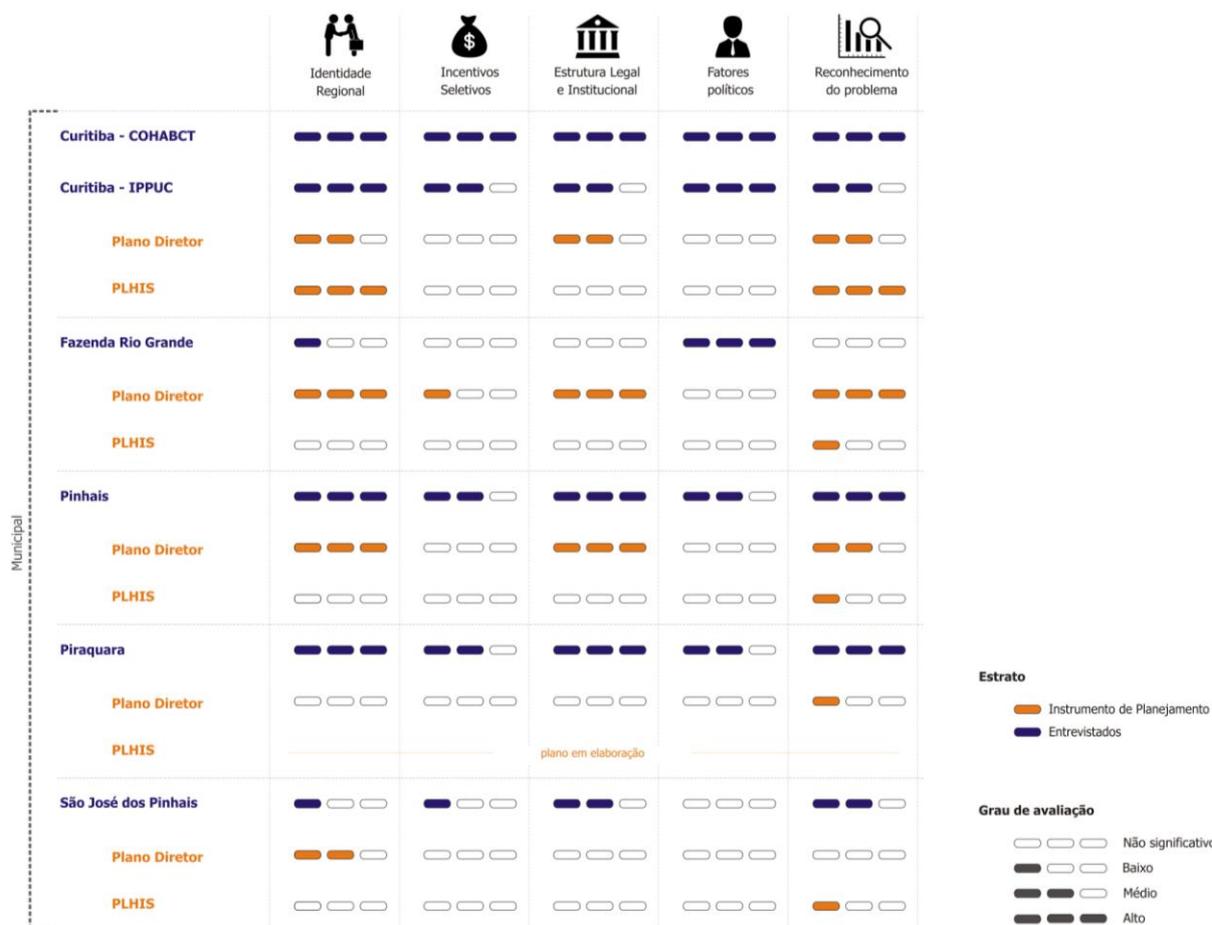


Figura 25 – Instrumento de planejamento x percepção dos entrevistados segundo constructos (parte 2)

Em relação ao segundo obstáculo, referente à apropriação dos planos elaborados, observa-se que, com exceção dos municípios de maior porte, os Planos Diretores e de Habitação possuem circulação restrita entre os técnicos municipais. Dessa forma, como esperar que seu conteúdo efetivamente se reflita em algo concreto na realidade local? E, considerando que nem mesmo a equipe técnica municipal possui acesso a estes planos, o que se esperar do necessário controle social das intervenções públicas?

Conforme colocam Azevedo e Mares Guia (2010), por si só, a sensibilização da população local para problemas comuns em escala metropolitana já é de difícil conseguimento, pois políticas voltadas para esta questão dificilmente apresentam benefícios imediatos e, mesmo a longo prazo, os reflexos ocorrem de forma paulatina e fragmentada, sendo pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas. Dentro deste delineamento, a fragilidade de uma eventual articulação das políticas baseada na concertação política é majorada, pois o eleitorado local não valorizará os esforços empreendidos para este fim.

## 6 CONCLUSÕES

O objetivo central desta tese envolveu a investigação dos limites à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos, identificando os principais obstáculos à sua consecução. Para tanto, realizou-se um estudo de caso na Área Metropolitana de Curitiba, recorte territorial que engloba os municípios integrantes do núcleo urbano central da RM de Curitiba (PR). Partiu-se da hipótese que, ao mesmo tempo em que há uma inevitabilidade de articulação regional, os arranjos e instrumentos de planejamento e gestão disponíveis apresentam limitações estruturais que inviabilizam a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Em outras palavras, partiu-se da hipótese que, entre o discurso e a prática da integração na política habitacional, há uma lacuna intransponível dentro dos marcos legal e institucional vigentes.

Com vistas a guiar o percurso investigativo e discutir a hipótese estabelecida foi proposta uma estrutura analítica de investigação, relacionamento constructos advindos do referencial teórico. Sua aplicação norteou a pesquisa empírica e os protocolos de coleta e sistematização dos dados.

As análises realizadas, imersas na conjuntura histórico-institucional da Área Metropolitana de Curitiba, corroboram a hipótese estabelecida, revelando como obstáculo central à integração das políticas municipais de habitação a estrutura institucional vigente. Com esta constatação, não se pretende delegar o papel preponderante nas limitações em discussão à fragilidade de atuação da COMEC, órgão de gestão da RM de Curitiba.

Na realidade, percebeu-se que os entraves relativos à estrutura institucional tem como origem elementos que extrapolam a escala de intervenção de municípios e estado. Conforme demonstrado ao longo desta tese, o arcabouço nacional da política de habitação no Brasil (PNH, PlanHab, FNHIS e PMCMV) estruturou-se a partir de uma leitura municipalizada, ou seja, tendo como lócus de intervenção o território circunscrito dentro dos limites municipais. Esta característica traz limitações substanciais à consecução das políticas de habitação nas áreas metropolitanas, espaços caracterizados pela integração espacial e funcional, interdependência socioeconômica e ambiental e intenso movimento pendular e de migração.

Se considerarmos que mais de metade do déficit habitacional (FJP, 2013) e cerca de 80% das ocupações irregulares do país (IBGE, 2010a) se concentram nas

áreas metropolitanas, é inquietante constatar a carência de estratégias em nível federal visando a articulação das políticas municipais.

Não se pode negar que a omissão à escala metropolitana e a priorização ao município como unidade de atuação favorece o jogo político que estrutura as relações governamentais no país. Ao analisar as emendas parlamentares criadas individualmente no Congresso Nacional, Rolnik (2009) evidencia este panorama: estas emendas constituíram mais de 80% do orçamento executado pelo Ministério das Cidades em 2008, incluindo construção de casas, pavimentação e obras de urbanização e infraestrutura. Neste contexto, arrisca-se afirmar que a disponibilização de recursos unicamente via municípios, seja a fundo perdido ou sob a forma de emendas parlamentares, cria uma demanda de relações favoráveis entre o governo local e federal, abrindo espaço para o lobby político. Com efeito, políticas de direcionamento de recursos para órgãos metropolitanos ou condicionados à existência de arranjos intermunicipais reduziriam a efetividade desta medida.

Outra possível justificativa a conveniente omissão da escala metropolitana vincula-se à natureza do Programa Minha Casa Minha Vida, direcionado à aceleração da economia brasileira por meio do fomento à construção civil. Diante da celeridade desejada de resultados quantitativos, direcionar recursos para instâncias metropolitanas, historicamente frágeis, dificultaria o conseguimento destes objetivos.

De fato, as escalas de planejamento são construídas socialmente e, como tal, estão permanentemente em debate, sendo objeto de disputa entre agentes que “propõem diferentes escalas e em diferentes escalas se dispõem” (VAINER, 2006), com vistas a conservar seu poder ou transformar o padrão vigente. Destarte, agendas complexas como a metropolitana, que demandam longo prazo de consecução e podem gerar redistribuição do poder entre coalizões políticas, possuem dificuldade de apoio.

Particularmente sobre este aspecto, deve-se destacar a importância do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), recentemente aprovado. Este diploma legal avança em diversas frentes, apesar de permanecer omissos em relação ao direcionamento de recursos para políticas de corte metropolitano. Os artigos relacionados do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram vetados sob a justificativa de prejuízos decorrentes da “cristalização para finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas”.

Com base na análise histórica empreendida – tanto em nível nacional como na AMC – fontes de recursos consistentes para viabilização de programas metropolitanos sempre se fizeram presentes nos momentos em que os arranjos de gestão metropolitana adquiriram maior pujança. De forma semelhante, a redução dos recursos significou o enfraquecimento destes órgãos. Advoga-se aqui que a falta de recursos direcionados exclusivamente para os espaços metropolitanos e, mais especificamente, para políticas de corte metropolitano, inviabiliza a desejada articulação das políticas municipais. Em última instância, pode-se afirmar que a legitimação da escala metropolitana nos termos do pacto federativo brasileiro somente é possível se acompanhada de instrumentos financeiros que a permitam negociar diretrizes e prioridades junto aos poderes locais.

A despeito de alguns autores defenderem a formação de consórcios públicos, o estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba evidenciou a dificuldade de estabelecimento desta alternativa. Os consórcios intermunicipais, que naturalmente já enfrentam obstáculos em temáticas de notória e evidente necessidade de integração, confrontam-se com barreiras maiores quando abarcam questões cujos impactos da desarticulação não são percebidos pela população no curto prazo. Particularmente sobre esta questão, cabe resgatar, mesmo que nas conclusões, um fragmento da entrevista 07 – COMEC (2014).

Existe uma batalha desigual. Eu até brinco, com todo respeito ao motorista de ônibus, mas se um dia motorista de ônibus faz greve, na mesma hora a gente sabe. Se os planejadores fazem greve, daqui há uns 20 anos alguém vai lembrar que podia ter sido feita alguma coisa. Então, o planejamento, de um modo geral, não tem esse atributo dentro da nossa cultura que deva ser feita, produzida, acompanhada e respeitada. Por outro lado, se você pegar as diretrizes que foram firmadas há trinta anos atrás e que só agora se consolidaram, principalmente de sistema viário, com os contornos, as rodovias que estavam sendo feitas, porque alguém pensou. Mas não se tem isso na prática do dia a dia. A população pouco entende disso. Então é uma coisa de um grupo de gente que procura entender a cidade contra a força de um poder que é econômico, imediatista e até mesmo mais realista. Então, eu acho que essa batalha é meio desigual porque a população não tem um entendimento do que seja isso. E o imediato é importante para eles. Ter uma casa do minha casa minha vida, mesmo que seja lá longe, pode parecer melhor hoje. É problema é de quem ficou ali para planejar os impactos negativos disso.

Análises superficiais da performance de políticas habitacionais geralmente se concentram em números absolutos de produção de unidades e processos de regularização fundiária. Dentro desta concepção, pensar a integração das políticas municipais de habitação parece dispensável. A depender da formação e

preferências do leitor, este pode julgar o tema da articulação regional de menor importância quando comparado à discussão sobre a dinâmica produtiva, a qualidade da moradia ou o processo de financeirização da política. Contudo, discutir estratégias de viabilização de uma política metropolitana de habitação constitui ação fundamental, sem a qual se arrisca perpetuar o ciclo de reprodução socioespacial da pobreza e utilização da política habitacional como instrumento de produção de unidades precárias e mal localizadas, vedetes de pleitos eleitorais de qualquer candidato em qualquer nível governamental.

Paralelamente a esta questão, deve-se salientar a relevância dos demais constructos estabelecidos na pesquisa. A percepção do problema e a identidade regional demonstraram significância dentro do caso estudado, apesar de serem menos decisivas que o previamente estipulado quando da elaboração da estrutura analítica de investigação. Estes dois elementos constituem pressupostos para uma articulação consistente das políticas municipais, mas por si só não se provaram suficientes para instaurar uma dinâmica de integração. Destarte, pode-se conceituá-los como componentes agregadores, ou seja, essenciais em arranjos cooperativos de longo prazo, mas prescindíveis para os primeiros movimentos de articulação.

Em síntese, o estudo de caso da Área Metropolitana de Curitiba evidenciou um papel decisivo das limitações da estrutura institucional vigente na criação de obstáculos à integração das políticas municipais de habitação, papel este agravado pela inexistência de incentivos seletivos. De forma concomitante, os instrumentos de planejamento não contribuem para superação destes entraves, reforçando a tendência de restrição da atuação no território municipal.

Diante deste cenário, um fator não contemplado na hipótese adquire protagonismo: a vontade política. Os resultados investigativos deste trabalho evidenciaram as dificuldades de instauração de um ambiente favorável à articulação regional baseado apenas na pactuação política. Apesar de ser desejável uma relação amistosa entre os poderes locais, ela não deve ser contabilizada como elemento fundamental, sob pena de enfraquecimento dos arranjos resultantes. Esta constatação adquire maior relevância quando considerado que a integração das políticas de habitação não apresentará resultados visíveis a curto prazo, demandando instrumentos de sensibilização do poder local que ultrapassem o horizonte eleitoral.

Neste contexto, contraria-se parcialmente o entendimento teórico-conceitual que os fatores políticos podem ser superados mediante o estabelecimento de constructos favoráveis à cooperação intermunicipal entre os chefes do poder executivo municipal (identidade regional). Ao menos no caso da Área Metropolitana de Curitiba, os resultados obtidos demonstram que esta alternativa carece de aderência à realidade, na qual o jogo de interesses tende a prevalecer.

Outro aspecto relevante a ser ressaltado refere-se à configuração da Área Metropolitana de Curitiba como caso tipificante da realidade dos espaços metropolitanos no Brasil. A análise da trajetória histórica das políticas de habitação e gestão metropolitana demonstraram que o caso da metrópole de Curitiba, apesar da imagem de cidade modelo, possui as contradições clássicas da urbanização excludente que marcou a evolução urbana brasileira ao longo das últimas décadas. Esta constatação permite, ainda que com ressalvas, extrapolar as conclusões obtidas para outros espaços metropolitanos.

Quando se deu início a tese, tinha-se o desafio de avançar sobre um campo pouco explorado nas pesquisas acadêmicas: a integração das políticas municipais de habitação nos espaços metropolitanos. Dispunha-se de material teórico consistente abordando a necessidade de articulação, reconhecendo a questão como essencialmente metropolitana e identificando a ausência de mecanismos de arranjos de articulação regional, mas não se encontravam pesquisas com base empírica que versavam sobre os motivos pelos quais essa integração não ocorre. Neste sentido, a principal contribuição desta tese repousa sobre a discussão deste tema, procurando lançar luz sobre os principais obstáculos, fornecendo subsídios para novos estudos e para a gestão pública, fomentando debates que possam levar a superação destes entraves. Concomitantemente, a construção da estrutura analítica de investigação estabelece um marco inicial de investigação, que poderá ser aplicado em outros estudos de caso ou ainda aperfeiçoado para aprofundar a investigação.

Faz-se imperativo destacar que o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) foi sancionado em 12 de Janeiro de 2015, portanto, ao final da trajetória de elaboração deste trabalho. Ainda que as perspectivas oriundas de sua aprovação sejam recentes e demandem maior amadurecimento, procurou-se incorporá-lo às investigações desta tese. Neste contexto, o grau de análise deste instrumento foi circunscrito ao horizonte temporal e analítico disponível e, por

consequente, teve aprofundamento adstrito. Entende-se ser fundamental esta nota ao final do trabalho, posicionando o leitor sobre o momento temporal em que o mesmo foi elaborado.

Por fim, é necessário salientar que a pesquisa empírica realizada apresenta restrições decorrentes de sua natureza interpretativista, ou seja, a mesma está fortemente vinculada à avaliação do pesquisador, sua percepção do fenômeno estudado e, ainda que forma tangencial, à sua visão de mundo. Complementarmente, por se utilizar de entrevistas, o estudo esteve sujeito ao ponto de vista dos respondentes, cujo posicionamento político e ideológico, especialmente dos gestores públicos participantes, pode influenciar em suas respostas.

Todavia, entende-se que limitações de pesquisa são características intrínsecas à sua própria natureza e estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento de trabalhos futuros. Entre as possibilidades existentes, sugerem-se sete como as mais emergentes, a saber:

- Aplicação da estrutura analítica de investigação em outros espaços metropolitanos, com vistas a avaliar a relevância dos constructos desenvolvidos e aperfeiçoá-la.
- Ampliação da discussão a respeito dos obstáculos à integração das políticas municipais de habitação na Área Metropolitana de Curitiba a partir da agregação de outros fatores não contemplados na pesquisa, como por exemplo, a percepção da população e seu impacto sobre as decisões adotadas pelos políticos locais (no executivo e legislativo).
- Realização de estudo de natureza positivista sobre o tema desta tese, possibilitando a construção de narrativas diferenciadas sobre o fenômeno que, em última instância, agregarão subsídios à compreensão dos entraves à articulação regional das políticas de habitação em espaços metropolitanos.
- Realização de estudo de caso em outras aglomerações urbanas que não constituam áreas metropolitanas, visando comparar os resultados com aqueles obtidos nesta tese. Como exemplo, pode-se citar o caso dos municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC), que possuem forte interdependência e, devido as suas particularidades, poderão revelar similaridades e idiosincrasias em relação ao caso da AMC.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, F. R. C. de. Planos Diretores Participativos na RMBH: experiências de planejamento local em municípios metropolitanos. In: Seminário de Avaliação das experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária, Blumenau – SC. **Anais**. Blumenau: FURB, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.
- ALBUQUERQUE, A. F. de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade modelo**. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. 157f. São Paulo, 2007.
- ALVES, M. A. da S. Os Limites da Gestão Metropolitana no Brasil e o caso da Região Metropolitana de Campinas. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XII, 2007, Belém-PA. **Anais do XII Encontro da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007.
- ANDRADE, E. S. J. de. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais....** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em Fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: Ediusp, 1998.
- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (USP)**, São Paulo, n. 20, dez. 2006.
- ARRETCHE, M.; CORDEIRO, B. de S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, 208 p.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os Dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004.
- AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. dos. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
- BALBIM, R. N.; BECKER, M. F.; COSTA, M. A.; MATTEO, M. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.
- BALTRUSIS, N.; OTTAVIANO, M. C. L. de. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade socio-espacial na metrópole paulistana. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 135 – 149. Jan. a Abril de 2009.
- BASTOS, R. D. O Ambiente construído e o Programa Minha Casa, Minha Vida. PPLA 2010: 2º Seminário Política e Planejamento, Curitiba, 2010. **Anais...** Curitiba: Ambiens, 2010.
- BAULTRISIS, N. Transformações do modo de morar nas Metrôpoles contemporâneas - novos discursos, velhos problemas. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 235 – 253. Maio a Ago. 2010.

BAUMGARTNER, F. R.; BREUNIG, C.; GREEN-PEDERSEN, C.; JONES, B. D. MORTENSEN, P. B.; NUYTEMANS, M.; WALGRAVE, S. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, Vol. 53, No. 3, July 2009, Pp. 603–620.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 2010.

BERTOL, L. E. **Terra e habitação: o problema e o falso problema** - As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. 161f. São Paulo, 2013.

BERTOL, L. E.; HOSHINO, T. de Z. P. A Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BEST, N. J. **Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. Dissertação de Mestrado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2011, 215 p.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, p. 8 – 14, maio a junho de 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil** - arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In: DENALDI, R. **Planejamento habitacional – Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em Jan. 2011.

BORGES, I. A.; DELGADO, J. P. M. A importância da gestão compartilhada nos consórcios públicos para a gestão dos sistemas de transporte nas regiões metropolitanas. In: Seminário Urbanismo na Bahia - urbBA, I, 2011, Salvador-BA. **Anais....** Bahia: UFBA, 2011.

BRANDÃO, C. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Campinas: UNICAMP, 2004.

BRANDÃO, C. Busca da utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.17-37, jan./jun. 2011.

BRANDÃO, C. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações e Sociedade**, v.15, n.45, Abril/Junho 2008, p. 145-157.

BRANDÃO, C.; ALVES, M. A. da S. Da escala metropolitana à gestão: a necessidade da construção das mediações devidas. In: XII ENCONTRO DA ANPUR, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

BRASIL, F. de P. D.; QUEIROZ, L. S. Gestão metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais (e-metrópolis)**, v. 1, n.1, p. 6 – 20, Maio a Agosto. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14/1973**. Brasília: Diário Oficial da União, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm)>. Acesso em Julho de 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 12587/2012**. Brasília: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em Julho de 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001** - estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007 – 2010**. Brasília: Governo Federal, 2007. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf>>. Acesso em Dezembro de 2011.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. 2014. Disponível em <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida>. Acesso em Janeiro de 2014.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), Belo Horizonte, 2011. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: perspectivas teóricas. XXIX Encontro anual da ANPOCS. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2005.

CARDOSO, A. L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARLILE, P. R.; CHRISTENSEN, C. M. **Practice and Malpractice in Management Research**. Boston University, 2005.

CARNASCIALLI, N. de M. A.; NASCIMENTO NETO, P. **Política Habitacional em Curitiba (PR): a demarcação de SEHIS e a segregação planejada**. 2015 (artigo não publicado).

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. **Como andam as Metrôpoles: Salvador**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2009.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2007.

CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B.; MANCINO, S. Globalização, municipalidades e direitos: o impacto das políticas sociais na Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA (CONDER). **Informações Institucionais**. 2014. Disponível em < [http://www.conder.ba.gov.br/arquivos/biblioteca/33/PDF\\_BIBLIOTECA.PDF](http://www.conder.ba.gov.br/arquivos/biblioteca/33/PDF_BIBLIOTECA.PDF)>. Acesso em Janeiro 2014.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE CURITIBA (COHAB-CT). **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Boletim Casa Romário Martins, v. 30, n. 133, dez. 2006.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (COHAPAR). **Cronograma de obras do PAC**. 2015. Disponível em

<<http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=112>>. Acesso em Janeiro de 2015.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (COHAPAR). **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná**. Paraná: Governo do Estado, 2012.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006.

COSTA, G. M.; COSTA, H. S. de M.; VEIGA, F. M.; TALMA, M. M. de P. Planos Diretores e Políticas Territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, n.119, p.-79-106, jul./dez. 2010.

COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G. de. Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XVII, 2010, Caxambu – MG. **Anais...** . Minas Gerais: ABEP, 2010.

CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DAVIDOVICH, F. A “Volta da MetrÓpole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **MetrÓpoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004.

DENALDI, R. (org.). **Planejamento Habitacional – notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, R. et al. Planos Locais de Habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, R. **Planejamento Habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, R.; BRUNO FILHO, F. G. Plano Diretor, Zonas Especiais de Interesse Social e a articulação com o Plano Local de Habitação. In: DENALDI, R. **Planejamento Habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

DESCHAMPS, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. 192f. Curitiba, 2004.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento - bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Boston: Longman, 2011.

ENSERINK, B.; KOPPENJAN, J. F. M.; MAYER, I. S. A. Policy Sciences View on Policy Analysis. **Public Policy Analysis - International Series in Operations Research & Management Science**, v. 179, 2013, pp 11-40. Disponível em <

<http://www.springer.com/social+sciences/book/978-1-4614-4601-9>>. Acesso em Janeiro de 2013.

ENTREVISTADO 1. **Representante da Secretaria Nacional de Habitação – Ministério das Cidades**. Brasília, 29 agosto 2014. 5f. Digitado. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 2. **Representante da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)**. Curitiba, 05 novembro 2014. 8f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 3. **Representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU)**. Curitiba, 21 março 2014. 9f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 4. **Representante do Paraná Cidade**. Curitiba, 21 março 2014. 12f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 5. **Representante da Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL)**. Curitiba, 13 março 2014. 14f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 6. **Representante 1 da COMEC - Coordenadoria de Planejamento**. Curitiba, 13 de Dezembro de 2013. 12f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 7. **Representante 2 da COMEC - Coordenadoria de Planejamento**. Curitiba, 16 setembro de 2014. 12f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 8. **Representante da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré**. Almirante Tamandaré, 09 dezembro de 2014. 2f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 9. **Representante da Prefeitura Municipal de Campo Largo**. Campo Largo, 15 setembro de 2014. 4f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 10. **Representante da Prefeitura Municipal de Colombo**. Colombo, 14 novembro de 2014. 5f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 11. **Representante da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)**. Curitiba, 14 março de 2014. 10f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 12. **Representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC)**. Curitiba, 14 março de 2014. 5f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 13. **Representante da Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande**. Fazenda Rio Grande, 07 novembro de 2014. 10f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 14. **Representante da Prefeitura Municipal de Pinhais**. Pinhais, 18 novembro de 2014. 14f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 15. **Representante da Prefeitura Municipal de Piraquara**. Piraquara, 24 setembro de 2014. 6f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 16. **Representante da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais**. São José dos Pinhais, 23 setembro de 2014. 10f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 17. **Representante da Caixa Econômica Federal**. Curitiba, 14 novembro de 2014. 9f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 18. **Representante do Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo - Ministério Público do Estado do Paraná**. Curitiba, 20 novembro de 2014. 5f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

ENTREVISTADO 19. **Representante da Ecotécnica – Tecnologia e Consultoria Ltda**. Curitiba, 12 março de 2014. 6f. Transcrito. Entrevista concedida a Paulo Nascimento Neto.

FARIA, C. A. P de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n.59, fev, 2003, p. 97 – 110.

FARIA, C. A. P. De volta a um futuro incerto: relações intergovernamentais e gestão metropolitana na RMBH. **Revista de estudos urbanos e regionais**, v. 10, n. 2, 2008. p. 51-71.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Nota técnica sobre a questão metropolitana. In: Seminário A cidade e o debate sobre o Plano Diretor. Apresentação. Curitiba, 2014.

FIX, M.; PEREIRA, A. L. dos S. Metrôpole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

FMM Engenharia. **Residenciais Aroeiras e Imbuías**. 2014. Disponível em <http://www.fmm.com.br/blog/2014/10/17/residencial-aroeiras-e-imbuias/>. Acesso em Novembro de 2014.

FREITAS, C. F. S.; PEQUENO, L. R. B. Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza: avanços e retrocessos. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais....** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento E Políticas Públicas**, n. 21, p. 211 – 259, Jun. 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2005.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam?. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. Panorama Atual das Metrôpoles Brasileiras. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

GAZETA DO POVO. **Parolin terá novas regras urbanas**. 19 de Outubro de 2007. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?tl=1&id=705472&tit=Parolin-tera-novas-regras-urbanas>>. Acesso em Setembro de 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, C.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006

GONÇALVES, R. da R. Política habitacional na federação brasileira: o lugar dos governos Estaduais. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais....** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

GORSDORF, L. F. A Dimensão Metropolitana nos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GOVERNO FEDERAL (BRASIL). Programa de Aceleração do Crescimento. 2014. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em Março de 2014.

GRIN, J.; LOEBER, A. Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: CRC Press, 2007.

HARDT, C.; HARDT, L. P.; REZENDE, D. A. Análise da gênese institucional do processo de gestão da Região Metropolitana de Curitiba. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XII, 2007, Belém – PA. **Anais do XII Encontro da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, AnnaBlume, 2005.

HAY, C. Political Ontology. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A (ed.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais - Censo Demográfico 2010**:. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Gestão do Território: redes e fluxos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Curitiba em Dados**. 2014. Disponível em <[http://curitibaemdados.ippuc.org.br/Curitiba\\_em\\_dados\\_Pesquisa.htm](http://curitibaemdados.ippuc.org.br/Curitiba_em_dados_Pesquisa.htm)>. Acesso em Novembro de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: Região Metropolitana de Belo Horizonte. Relatório de Pesquisa. 2013b. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel1\\_1\\_rmbh.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmbh.pdf). Acesso em Março de 2014.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Assentamentos precários urbanos**: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II. Curitiba : IPARDES, 2010.

JOHN, P. **Analyzing Public Policy**. London: Continuum, 2006.

JOHN, P. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **The Policy Studies Journal**, Vol. 31, No. 4, 2003, p. 481-498.

JOHN, P.; BEVAN, S. What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. **The Policy Studies Journal**, Vol. 40, No. 1, 2012, p. 89-107.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **The Policy Studies Journal**, Vol. 40, No. 1, p. 1-19, 2012.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1995.

KLINK, J. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010b.

KLINK, J. J. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, F. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010a.

KLINK, J. J. Novas Governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v.11 n.22, p. 415-433. Julho/Dezembro 2009.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão Ingovernáveis? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do. O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

KORNIN, T.; NAGAMINE, L. Y.; ESTEVES, C. J de O.; CARMO, J. C. B. do. Conflitos na construção da escala metropolitana de gestão – a experiência do Conselho Gestor dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

KUHN, T. S. **A Estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LACERDA, A. D. F. de. Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. **Caderno CRH**, 2011, v. 24, n. 61, pp. 153-166.

LAGO, L. C. do. Autogestão na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, v. 2, p. 5 – 13, junho 2011.

LEAL, S. M. R. A Cooperação Consorciada: aportes da experiência intermunicipal na frança para o caso brasileiro. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XII, 2007, Belém-PA. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITÃO, S. R. **Inclusão do excluído?** Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras Na expansão da Curitiba metrópole. Tese de Doutorado (Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo. 300f. São Paulo, 2010.

LERNER, J. **Acupuntura Urbana**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEVY, J. M. **Contemporary urban planning**. New York: Pearson, 2011.

LIMA, C. de A.; CAMPOS, M. L. B. de; TERBECK, M. I. Ocupação urbana em área de mananciais: análise de densidade e índice de ocupação como evidências de um padrão em consolidação nos municípios de Pinhais e Piraquara. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L.

(org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

LIMONAD, E. **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**. GEOgraphia, v.1, n.1, 1999.

LINHARES, P. de T. F. S. Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, IV, 2011, Brasília-DF. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2011.

LOPES, A. Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

MACHADO, G. G. **Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

MACHADO, G. G. Mudanças legislativas e path dependence: cenários futuros para nova lei dos consórcios públicos. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

MAGALHÃES, F. (org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes: 2000a.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v.25, n.71, Jan./Abr. 2011, pp. 7-22.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2014.

MARICATO, E. Sair da perplexidade e passar à ação. **Vitruvius – problemas urbanos**, ano 13, n. 069.04, jun. 2013. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/13.069/4777>>. Acesso em Fev. 2014.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 2000b, vol.14, n.4, pp. 21-33.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia Política**, 2001, n. 16, p. 9 – 28.

MARSH, D.; FURLONG, P. A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In: MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and Methods in Political Science**. New York: Pallgrave MacMillan, 2002.

MARTINS, M. L. R. (org.). **O acesso ao solo e à habitação social em cidades de regiões metropolitanas da América Latina e da Europa**. São Paulo: FAUUSP, 2007.

MARTINS, M. L. R. et al. Política urbana e acesso à habitação social em regiões metropolitanas da América Latina e Europa. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, nº 3, p. 20 – 37, 2009.

MATOS, R. **Espacialidades em Rede: População, Urbanização e Migração No Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: C/Arte, 2005.

MELO, L. **Direito à moradia no Brasil – política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

MEYER, R. M. P. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em Perspectiva**. 2000, vol.14, n.4, pp. 3-9.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Informações Institucionais – O Ministério**. 2011. Disponível em <www.cidades.gov.br>. Acesso em Maio 2011.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. Do Urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.
- MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **The Academy of Management Review**, vol. 5, n.4, 1980.
- MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**, vol.38, n.115, 2012, pp. 5-31 .
- MOURA, R. Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul, Cadernos MetrÓpole n. 8, pp. 33-57, 2002.
- MOURA, R.; CINTRA, A. **Dinâmicas territoriais da população: primeiros resultados do Censo 2010**. Nota Técnica nº 22. Curitiba: Iparde, 2011.
- MOURA, R.; DELGADO, P. R.; CINTRA, A. P. de U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. Transformações na ordem urbana da RMC. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- MOURA, R.; KORNIN, T. A internacionalização da MetrÓpole e os direitos humanos. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.
- MOURA, R; et al. **A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico socioeconômico da Estrutura de Gestão**. In: Seminário O Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativas. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- NABUCO, A. L.; BOSSI, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. O papel das secretarias de planejamento no fortalecimento da governança colaborativa metropolitana. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.
- NASCIMENTO NETO, P. **Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas**. São Paulo: Atlas, 2013.
- NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. Análise de Redes Sociais aplicada aos Planos Locais de Habitação de Interesse Social: estudo de caso na região Sul do Brasil. In: Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2010. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2010.
- NASCIMENTO NETO, P; MOREIRA, T. Novas equações para antigas incógnitas: a questão habitacional no Brasil sob a ótica da produção acadêmica nacional. **Revista Brasileira de Pós-graduação (CAPES)**, n. 24, julho 2014, 27p.
- NAZARENO, L. R. de; BAZOTTI, A.; SAKAMOTO, J. M. Assentamentos precários urbanos em municípios da RMC. In: PPLA 2010: Seminário Política e Planejamento, 2, 2010. Curitiba. **Anais...** Curitiba: Ambiens, 2010.

NOBRE, E. A. C. Precariedade do habitat e política de habitação de interesse social: o caso da Grande São Paulo. In: PEREIRA, P.; HIDALGO, R. (eds.). **Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/FAUUSP, 2008. p. 245-256. Disponível em [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/nobre\\_precariedadehabitat.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/nobre_precariedadehabitat.pdf). Acesso em Janeiro de 2014.

OLIVEIRA, A. P. B. V. de. **As mudanças na política de saneamento em Belo Horizonte no período 1993-2004**: uma análise a partir do modelo de coalização de defesa. Tese de Doutorado (Programa de Pós Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos), Universidade Federal de Minas Gerais. 211f. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2011.

OLIVEIRA, F. L. de; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

PEDROSO, F. F. F.; NETO, V. C. L. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

PENNINGS, P.; KEMAN, H.; KELINNIJENHUIS, J. **Doing Research in Political Science**. London: SAGE Publications, 2006.

PEREIRA, G.; SILVA, J. M. A rede que se espalha: Programa Minha Casa Minha Vida e acessibilidade urbana. In: FIRKOWSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba**: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

PEREIRA, G; SILVA, M. N. Da. Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba... In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

PEREIRA, M. de L.; DRUMMOND, M. V. D. A Gestão Metropolitana e seus Desafios: Uma Análise do novo Sistema de Governança na Região Metropolitana de Minas Gerais. In: V Encontro da ANPPAS. **Anais...** Florianópolis: ANPPAS, 2010.

PETERS, B. Guy. Governance: A Garbage Can Perspective. **Political Science Series**, n. 84, dez. 2002, p. 1 – 22.

PICININ, J.; FORTINI, C. (org.). **Saneamento Básico**: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

PILOTTO, A. S. **Área metropolitana de Curitiba**: um estudo a partir do espaço intra-urbano. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. 200f. São Paulo, 2010.

POLUCHA, R. S. **Ecoville**: construindo uma cidade para poucos. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. 166f. São Paulo, 2010.

PROCOPIUK, M. **Governança Multinível e Inovações em trajetórias de Sistemas Sociotécnicos**: o caso dos transportes coletivos de Curitiba. Tese. Programa de Doutorado em Administração – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 583f. Curitiba: PUCPR, 2011.

QUEIROZ, L. M. A. de. **A gestão pública e a competitividade de cidades turísticas**: a experiência da cidade do Salvador. Tese. 624 p. Barcelona: Programa de Doctorado em Planificacion Territorial y Desarrollo Regional (Universitat de Barcelona), 2005.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, nº 69, p. 13-48, 2006.

RAINER, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.11, n. 245, Ago. 2007.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A (ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RIBEIRO, A. C. T. O fato metropolitano – enigma e poder. **Revista eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**, n. 2(5), v. 1, set. 2007b, p. 53 – 63.

RIBEIRO, L. C de Q.; SANTOS JR., O. A. dos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q. A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004b.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004a.

RIBEIRO, L. C. de Q. Os desafios da reforma urbana nas metrópoles brasileiras. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

RIBEIRO, W. A.. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2007a.

ROBINSON, S. E. Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making. In: MORCOL, G. (ed.). **Handbook on Human Decision-Making**. Flórida: CRC Press, 2006.

ROCHA, C. A. de V.; FARIA, C. A. P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das metrópoles, 2010.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 73 – 105, jan/julho 2004.

RODRIGUES, A. L. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

ROJAS, E.. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

ROLNIK, R. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e Desafios. **Políticas Sociais (IPEA)**, v. 12, p. 199-210, 2006.

ROLNIK, R. (org.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV** – Relatório de Pesquisa. São Paulo: USP, 2014. Disponível em <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/relatorio.pdf>>. Acesso em Dezembro de 2014.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31 – 50, Nov. 2009.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89 – 109, Março de 2011.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, seção Moradia, março 2009, p. 4-5.

ROLNIK, R.; NAKANO, K.; CYMBALISTA, R.. Urban land and social housing in Brazil: the issue of land. In: **Participatory Master Plans: the challenges of democratic management in Brazil: the right of the city**. São Paulo: Instituto Pólis / Fundação Ford, 2008.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004.

ROSA, S. da; ANJOS, F. A. dos. Habitação de interesse social na dinâmica socioespacial do sistema urbano de Itajaí, Santa Catarina - Brasil. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2012.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas**. Tese. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2009. 194f. São Paulo: USP, 2009.

ROYER, L. de O. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.

SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Colorado: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, In: SABATIER, Paul A. (org.) **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 1999.

SALLUM JR., B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Revista Estudos Avançados (IEA-USP)**, v. 13, n. 5, p. 145 – 159, 1991.

SANTOS JR., O. (coord). **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Relatório de Pesquisa - Território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: CNPQ, 2009.

SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese de Doutorado (Programa de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo (USP), 2010, 361 p.

SHOUP, B.. Policy section members vote for the most important works in public policy, **Policy Currents (APSA)**, v. 11, n. 2, 2011, 14–15.

SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, J. M. P. da. Investigação sobre relações entre investimento público em habitação de Interesse Social e o planejamento territorial: municípios da Região Metropolitana de Campinas. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. **Anais...** . Porto Alegre: PUCRS, 2012a.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná. 260f. Curitiba: UFPR, 2012b.

SORAGGI, A. C. M.; SOARES, A. C. B. Desafios à política habitacional de interesse social: as políticas públicas x a produção do espaço urbano. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais....** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

SOUZA, B. C. M. F. de. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais), Universidade Federal do Sergipe, 2009, 140 p.

SOUZA, C. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. In: CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. (org.) **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008.

SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27 - 41, 2004b.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, nº 16, jul/dez 2006a, p. 20-45.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, 2003, n.59, pp. 137-158.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 2004a.

SOUZA, M. A. A. de. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006b.

SOUZA, M. L de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPINK, P. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. **Cadernos Adenauer**, v. 12, nº4, 2011, p. 13 -29.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metr6pole**, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, T. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2005.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Cons6rcios P6blicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, v. XII, n. 4, 2011.

SZUCHMAN, T.; HARDT, C.; OBA, L. Gestão de Municípios de Áreas Metropolitanas. In: Encontro na Associação nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade, III, 2006. **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2006.

TEIXEIRA, A. C. W. **Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

THIOLLENT, M. **Metodologia de Pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, H. da G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 28 – 38, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). **Relatório de aprovação das contas referentes ao PROSAM**. 2003. Disponível em <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2011/11/pdf/00237368.pdf>>. Acesso em Janeiro de 2015.

ULTRAMARI, C. O futuro da cidade: a substituição da nostalgia pela melancolia. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMAP (org.). **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.

ULTRAMARI, C., MOURA, R. (Org.). **Metrópole: Grande Curitiba - teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

ULTRAMARI, C.; DUARTE, F. **Inflexões Urbanas**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 19 -28, jul./dez. 2006.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A. (URBS). **Convênio entre COMEC e URBS para operacionalização do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros**. 2012. Disponível em <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>>. Acesso em Agosto de 2012.

VAINER, C. B. As escalas do poder e poder das escalas: o que pode o poder local? In: IX ENCONTRO DA ANPUR. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 2, nov. 2006, p. 9 – 29.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes: 2000.

VAINER, C. Utopias Urbanas e o Desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez. 2003.

VELOSO, T. Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano: estudos sobre a região Metropolitana de Belém. **ACTA Geográfica**, v.5, n.10, jul./dez. de 2011, pp.55-73.

VERÍSSIMO, A. A. **Habitação, Emprego e Mobilidade: subsídios para o debate sobre a localização da HIS na cidade do Rio de Janeiro**. 2010. Disponível em <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/06/29/a-questao-da-localizacao-na-producao-de-habitacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em Julho de 2012.

VIDAL, J. P. A realidade social é externa ao indivíduo? Uma aproximação à pesquisa qualitativa. **Papers do Núcleo Altos Estudos Amazônicos**, nov. 2006, p. 1-24. Disponível em <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper56.pdf>>. Acesso em Fevereiro de 2014.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy coalition framework. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: CRC Press, 2007.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 37, No. 1, 2009, p. 121 – 140.

WEIMER, D. L.; VINING, A. R. **Policy Analysis: concepts and practice**. Boston: Pearson, 2011.

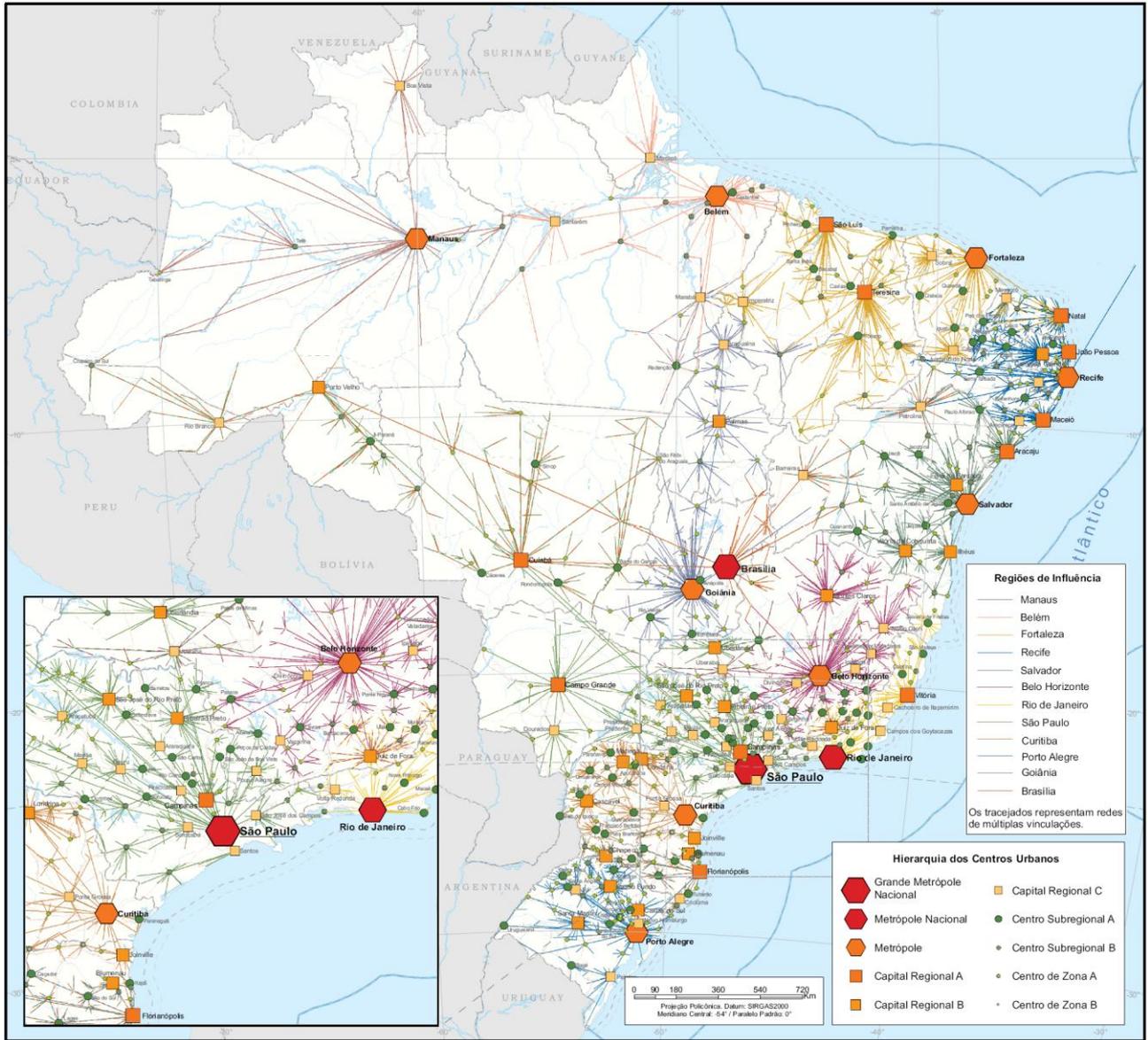
WORLD BANK. **Brasil: gestão dos problemas da poluição – A Agenda Ambiental Marrom**. Brasil: World Bank, 1998.

YIN, R. K. **Case Study Research**. Londres: Bookman, 2005.

ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas e espaços democráticos. **Desenvolvimento em Questão**, v. 6, n. 12, Julho – Dez. 2008, pp. 11-34.

**ANEXOS**

### Anexo A – Hierarquia dos centros urbanos brasileiros, 2007



Fonte: IBGE (2008).

## Anexo B – Indicadores e pontuação para análise comparada de RMs

COMPO-NENTE	ASPECTOS AVALIADOS	INDICADORES	CRITÉRIO DE QUANTIFICAÇÃO/PONTUAÇÃO	
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.1) Instâncias responsáveis pela gestão da RM	Instância para gestão exclusiva da RM (1)	- 1 ponto para órgão específico e exclusivo de gestão da RM; - 0 ponto para órgão genérico, com atribuições que extrapolam a gestão da RM.	
		tempo de operação na função – anos (2)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 < x \leq 30$ ; - 2 pontos para $10 < x \leq 20$ ; - 1 ponto para $1 < x \leq 10$ .	
	1.1) Instâncias responsáveis pela gestão da RM	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual (3)	- 4 pontos para $x=1$ ; - 3 pontos para $x=2$ ; - 2 pontos para $x=3$ ; - 1 ponto para $x=4$ ; - 0 ponto para $x \geq 5$ .	
		outras instâncias responsáveis pela gestão da RM (exclusivas ou não) (4)	- 2 pontos para cada instância de gestão exclusiva da RM; - 1 ponto para cada instância de gestão não exclusiva.	
	<b>Subtotal de instâncias responsáveis pela gestão da RM – peso 2</b>		<b>(Subtotal instâncias) = (1+2+3+4) * 2</b>	
	1.2) Fundo instituído por lei/decreto	Instituição de Fundo por lei / Decreto (5)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto	
		tempo de existência (6)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$ ; - 2 para $10 < x \leq 20$ - 1 para $1 < x \leq 10$	
		alimentação (7)	- Fundo: nunca alimentado = 0 ponto; - alimentado apenas para ações de planejamento e gestão = 2 pontos; - alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos = 4 pontos	
	<b>Subtotal do fundo instituído por lei/decreto</b>		<b>(Subtotal fundo) = 5+6+7</b>	
	1.3) Conselho consultivo instituídos por lei/decreto	Instituição por lei / decreto (8)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto	
		tempo de operação (9)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$ ; - 2 para $10 < x \leq 20$ ; - 1 para $1 < x \leq 10$ .	
		Última reunião com registro em ata (10)	- Há mais de 10 anos = 0 ponto; - Há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; - Há mais de 6 meses até 1 ano = 2 pontos; - Há até 6 meses = 4 pontos; - S/I= 0 ponto	
		Nunca operou (11)	Cons. Consultivo nunca operou: -1 ponto	
	1.3.1) Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	Instituição por lei/decreto (12)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto	
		tempo de operação (13)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$ ; - 2 para $10 < x \leq 20$ ; - 1 para $1 < x \leq 10$ .	
		participação da sociedade civil no conselho deliberativo (14)	- Há participação social = 4 pontos; - Não há participação social = 0 pontos	
1.3.1) Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	Última reunião com registro em ata (15)	- Há mais de 10 anos = 0 ponto; - Há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; - Há mais de 6 meses até 1 ano = 2 pontos; - Há até 6 meses = 4 pontos; - S/I= 0 ponto		
	Nunca operou (16)	Cons. Deliberativo nunca operou: -1 ponto		
<b>Subtotal de conselhos</b>		<b>Subtotal conselhos = 8+9+10+11+12+13+14+15+16</b>		

	1.4) Financiamento	Existência de programas específicos para a RM no orçamento – ppa 2008-2011 e ppa 2012-2015	1 ponto para cada programa citado
	1.5) Instrumentos de planejamento	plano de desenvolvimento metropolitano – vigente ou em elaboração na última década	- 2 pontos para sim; - 1 ponto para “em elaboração”; - 0 ponto para não existente
<b>Subtotal do sistema de gestão institucionalizado</b>			<b>Subtotal institucionalização = subtotais (instâncias + fundo + conselhos + financiamento + instrumentos)</b>
2) articulação de entes e atores para governança da RM	2.1) Formas de articulação para governança metropolitana	Consórcios intermunicipais	- 2 pontos para cada articulação citada
		articulações específicas para gestão de FpIC	
		outras articulações	
<b>Subtotal da articulação de entes e atores para governança da RM</b>			<b>Soma de todas as articulações</b>
<b>Pontuação final</b>			<b>Pontuação final: soma dos subtotais anteriores</b>

#### QUADRO DE REFERÊNCIA

Para compor o quadro de referência dessas RMs hipotéticas, foram pensadas duas possibilidades: uma RM de “primeira geração”, instituída na década de 1970, e outra mais recente, delimitada após a Constituição de 1988, na década de 2000. Ambas manteriam forte adensamento e coesão institucional para sua gestão, sem rotatividade de instâncias exclusivas responsáveis, da data de criação até os dias atuais. Ou seja, o arranjo ideal, em termos de desenho institucional, contaria com:

- instância de gestão exclusiva, mantida com a mesma estrutura desde a criação, identificada como uma secretaria estadual específica para a gestão da RM;
- instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, incluindo: agência; assembleia e ao menos cinco órgãos setoriais metropolitanos destinados à gestão das principais FPICs, ou seja, aquelas mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano metropolitano: transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo; fundos operantes e alimentados com recursos destinados tanto ao planejamento e à gestão metropolitanos quanto a uma carteira de investimentos estruturais em projetos e infraestrutura;
- conselhos deliberativo e consultivo, o primeiro com participação da sociedade civil, ambos atuando desde a criação da RM, com frequência mínima de reuniões registradas em ata (ao menos uma reunião nos últimos seis meses);
- programas específicos para a RM nos dois últimos orçamentos plurianuais estaduais – 2008-2011 e 2012-2015. Foram pensados ao menos sete programas: um para cada FPIC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; além de dois para planejamento e gestão;
- planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; e
- diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais entre entes e atores para a governança, incluindo ao menos: quinze consórcios (dois para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; mais um consórcio para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); doze tipos de articulação para gestão de FPIC (um para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; dois para planejamento e gestão da RM; uma articulação para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); dez outros tipos, entre: comissões, comitês, conselhos, fóruns e associações de municípios.

(IPEA, 2013a, p. 19-20)

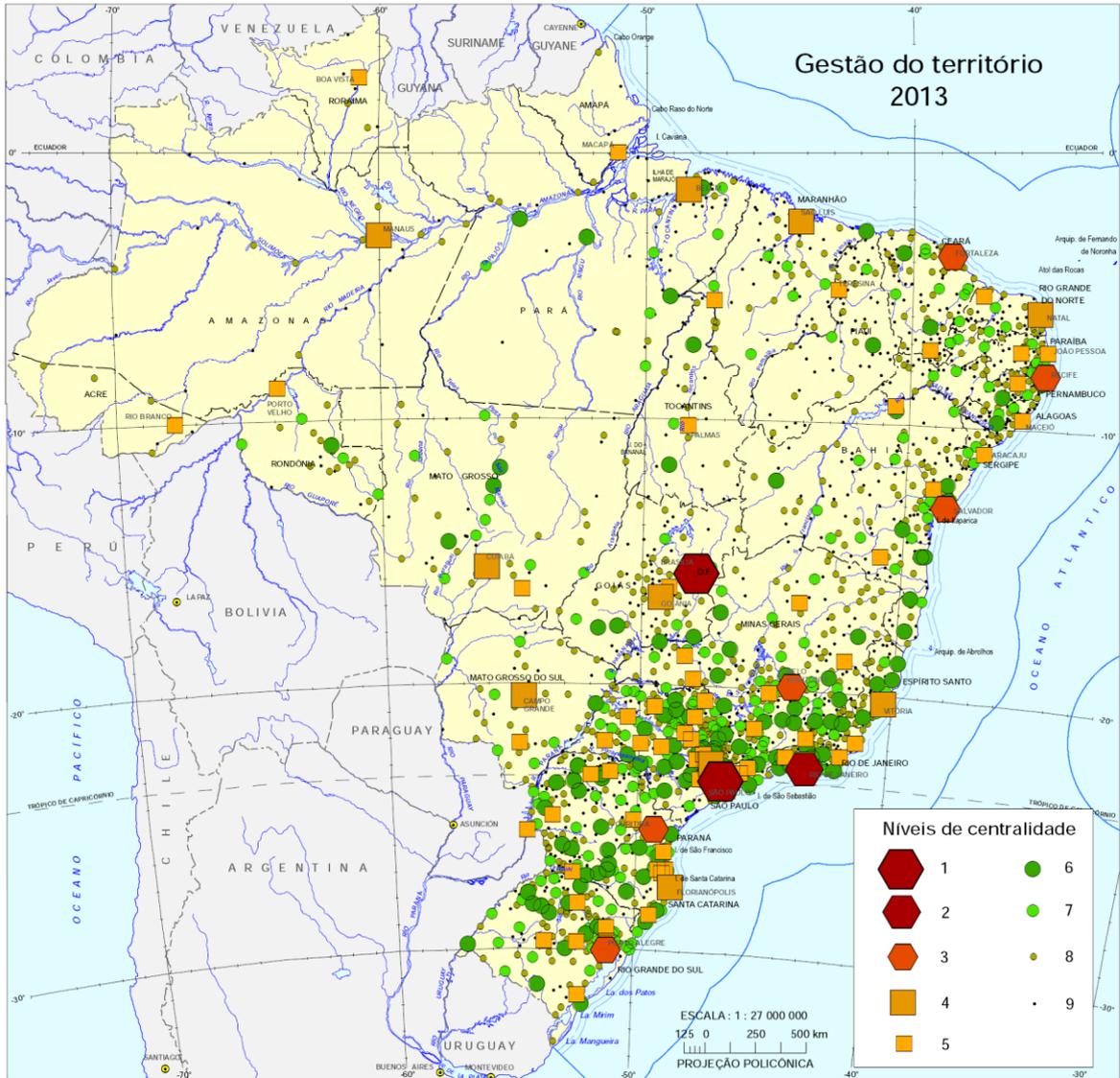
### Anexo C - Arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras

	Arranjo governamental de múltiplas escalas	Arranjo governamental intermunicipal
Arranjo predominantemente governamental		
Setorial	Consórcios públicos, convênios, grupo gestor interfederativo, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários (transporte, habitação, saneamento, etc.)	Consórcios de direito privado de saúde, educação, resíduos sólidos, etc.; consórcios públicos; acordos e convênios intermunicipais
Territorial	Consórcio público, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais)	Consórcios de direito privado para planejamento regional; consórcios públicos
Arranjo com presença importante de atores não governamentais		
Setorial	Comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais (habitação, etc.), grupo gestor setorial, unidades de esgotamento, etc.	Agências de desenvolvimento econômico
Territorial	Câmaras, conselhos e fóruns regionais de desenvolvimento, grupo gestor de monitoramento e fiscalização de mananciais e bacias hidrográficas, etc.	Agências de reconversão territorial(*)

(\*) Pouca presença no cenário institucional brasileiro.

Fonte: Klink, 2009.

### Anexo D – Centralidade da Gestão do Território, 2013



Fonte: IBGE, 2014.

## APÊNDICES

## Apêndice A – Roteiro de Entrevista semi-estruturada

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

### Tópicos a serem abordados

1. Como o órgão/entidade entrevistado se envolve ou tem influência sobre a política habitacional na Área Metropolitana de Curitiba
2. Como o entrevistado enxerga a questão da habitação, sua espacialização sobre o território metropolitano e a interdependência (ou não) entre os municípios.
3. Percepção do entrevistado sobre a existência de integração das políticas municipais de habitação entre os municípios metropolitanos. No caso de não identificar esta integração, perguntar ao respondente quais os aspectos que ele acredita serem responsáveis por essa situação?
4. Forma que o respondente avalia o peso do fator político em relação a uma possível integração das políticas municipais de habitação.
5. Forma que o respondente enxerga a percepção dos gestores municipais sobre a importância de integração da política habitacional entre os municípios.
6. (No caso de não existir essa percepção), verificar se o respondente acha que ela é necessária. Em caso positivo, perguntar o que ele julga ser necessário para estimular a capacidade de entendimento entre os municípios metropolitanos? Algum órgão poderia assumir um papel de liderança?
7. Opinião do respondente sobre a importância de existir uma política federal que conceda incentivos seletivos ou condicione recursos à integração dos municípios para a política habitacional.
8. Opinião do respondente sobre a importância da estrutura federativa (distribuição de competências entre os níveis governamentais) na integração das políticas municipais de habitação.
9. Percepção do respondente sobre a forma como o desenho institucional de gestão metropolitana e influem na integração da política habitacional entre os municípios metropolitanos.
10. Opinião do respondente sobre a importância de disponibilização de recursos na esfera estadual, condicionados à existência de mecanismos de integração e atuação conjunta dos municípios metropolitanos para a política habitacional?
11. Opinião do respondente sobre o peso dos fatores políticos na relação estado-municípios (por ex., alinhamento político entre governo do estado e municípios) para estabelecer uma dinâmica de articulação para a política habitacional.
12. Visão do respondente a cerca do futuro da política habitacional na AMC? Em caso de cenário negativo, qual seria o cenário ideal?

## Apêndice B – Instrumentos legais e composição das RM brasileiras

Grande Região	Região Metropolitana	Número de municípios	Ano de Criação	Lei de Criação	Lei que trata da Gestão Metropolitana	Arranjo Estabelecido
Nordeste	Agreste (AL) (Arapiraca)	20	2009	LCE nº 27/2009	LCE nº 27/2009	Conselho de Desenvolvimento e Integração da RM do Agreste (CRMA)
	Aracaju (SE)	5	1995	LCE nº 25/1995	LOE nº 5.355/2004	Conselho de Desenvolvimento da RM (CONDEMETRO), de caráter deliberativo, normativo e consultivo
	Campina Grande (PB)	23	2009	LCE nº 92/2009	LCE nº 92/2009	Conselho Administrativo da Região Metropolitana - caráter normativo e deliberativo
	Cariri (CE) (Crato)	9	2009	LCE nº 78/2009	LCE nº 78/2009	Conselho de Desenvolvimento e Integração da RM (CRMC) - órgão deliberativo Secretaria das Cidades do Estado do Ceará - órgão de planejamento
	Feira de Santana (BA)	6	2011	LCE nº 35/2011	LCE nº 35/2012	Conselho de Desenvolvimento da RM - caráter consultivo e deliberativo
	Fortaleza (CE)	15	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 18/1999, alterada pela LCE nº 34/2003	Conselhos deliberativo e consultivo
	Guarabira (PB)	17	2011	LCE nº 101/2011	LCE nº 101/2011	Conselho de Desenvolvimento e Integração da RM (CRMC) - órgão deliberativo Secretaria das Cidades do Estado do Ceará - órgão de planejamento
	João Pessoa (PB)	13	2003	LCE nº 59/2003	LCE nº 59/2003	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal (CONDIAM) - Secretaria Executiva
	Maceió (AL)	11	1998	LCE nº 18/1998	LCE nº 18/1998	Conselho de Desenvolvimento da RM de Maceió - caráter consultivo e deliberativo Secretaria executiva da RM - órgão técnico de apoio
	Natal (RN)	10	1997	LC nº 152/1997	LCE nº 152/1997 e alterações	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano - caráter deliberativo e consultivo Parlamento Metropolitano - caráter consultivo
	Recife (PE)	14	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 10/1994	Conselho de Desenvolvimento da RM (CONDERM) - órgão deliberativo e consultivo; Fundação de desenvolvimento da RM (Fidem) - secretaria executiva de apoio técnico
	RIDE Grande Teresina	13	2001	LCF nº 112/2001	Decreto Federal nº 4.367/2002	Conselho Administrativo da RIDE Grande Teresina (COARIDE) Ministério da Integração Nacional - acumulou o papel de secretaria executiva
	RIDE Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)	8	2001	LCF nº 113/2001	Decreto Federal nº 4.366/2002	Conselho Administrativo da RIDE do Polo Petrolina Juazeiro (COARIDE) Ministério da Integração Nacional - acumulou o papel de secretaria executiva
	Salvador (BA)	13	1973	LCF nº 14/1973	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Companhia de desenvolvimento urbano do estado da Bahia (CONDER)
	São Luís (MA)	8	1998	LCE nº 38/1998	LCE nº 69/2003	Conselho de Administração e Desenvolvimento da RM da Grande São Luís (COADEGS)
	Sudoeste Maranhense (MA)	8	2005	LCE nº 89/2005	LCE nº 89/2005	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense
	Cajazeiras (PB)	15	2012	LCE nº 107/2012	LCE nº 107/2012	Conselho Administrativo
Esperança (PB)	9	2012	LCE nº 106/2012	LCE nº 106/2012	Conselho de Desenvolvimento da RME	

Grande Região	Região Metropolitana	Número de municípios	Ano de Criação	Lei de Criação	Lei que trata da Gestão Metropolitana	Arranjo Estabelecido
	Palmeira dos Índios (AL)	7	2012	LCE nº 32/2012	LCE nº 32/2012	Conselho de Desenvolvimento e Integração
	Patos (PB)	24	2011	LCE 103/2011	LCE 103/2011	Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo
	Vale do Paraíba (AL)	13	2011	LCE nº 30/2011	LCE 30/2012	Conselho de Desenvolvimento e Integração da RM do Vale do Paraíba – RMVP
	Zona da Mata (AL)	16	2011	LCE nº 31/2011	LCE 31/2011	Conselho de Desenvolvimento e Integração
Norte	Belém (PA)	6	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 27/1995, alterada pela LCE nº 72/2010	Conselho Metropolitano e secretaria geral
	Capital (RR) (Boa Vista)	2	2007	LCE nº 130/2007	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	-
	Central (RR) (Caracarái)	2	2007	LCE nº 130/2007	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	-
	Macapá (AP)	2	2003	LCE nº 21/2003	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	-
	Manaus (AM)	8	2007	LCE nº 52/2007	LCE nº 52/2007, LCEs nº 60 e 61/2008	Conselho do Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus e Secretaria Executiva
	Sul do Estado (RR) (Caroebe)	2	2007	LCE nº 21/2003	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	-
	Santarém (PA)	3	2012	LCE nº 79/2012	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	-
Centro-Oeste	Cuiabá (MT)	4	2009	LCE nº 359/2009	LCE nº 340/2008, LCE n 413/2010 e Dec. nº 399/2011	Secretaria de Estado das Cidades (SECID) ( órgão estadual que também gere as RMs no estado)
	Goiânia (GO)	20	1999	LCE nº 27/1999	LCE nº 27/1999	Conselho de desenvolvimento da RM de Goiânia (CODEMETRO) Superintendência da RM de goiânia - Secretaria Executiva
	RIDE Distrito Federal e entorno (Brasília)	23	1998	LCF nº 94/1998	Decreto Federal nº 7.469/2011	Conselho Administrativo da RIDE do Distrito Federal e Entorno (COARIDE), vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO
Sudeste	Baixada Santista (Santos) (SP)	9	1996	LCE nº 815/2000	LCEs nº 815/1996, nº 853/1998, 870/2000 e nº 946/2003	Agência Metropolitana da baixada santista (agem) - órgão técnico Conselho de desenvolvimento da RM da Baixada Santista - instâncias deliberativa e consultiva
	Belo Horizonte (MG)	34	1973	LCF nº 14/1973	LCEs nº 88 e 89/2006 e LCE nº 107/2009	Assembleia Metropolitana, Conselho deliberativo e Agência de desenvolvimento Metropolitano
	Rio de Janeiro (RJ)	19	1974	LCF nº 20/1974	LCE nº 87/1997 e alterações	Conselhos consultivo e deliberativo

Grande Região	Região Metropolitana	Número de municípios	Ano de Criação	Lei de Criação	Lei que trata da Gestão Metropolitana	Arranjo Estabelecido
	São Paulo (SP)	39	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 94/1974, LCE nº 760/1994 e LCE nº 6/ 2005	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), Conselho de Desenvolvimento (deliberativo) e Conselho Consultivo Agência de Desenvolvimento Metropolitano (prevista em lei, mas ainda não criada)
	Vitória (ES)	7	1995	LCE nº 58/1995	LCE nº 318/2005, alterada pela LCE nº 325/2005	Conselho Metropolitano de desenvolvimento da grande vitória (comdevit) Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento (IPES) - órgão de apoio técnico
	Campinas (SP)	19	2000	LCE nº 870/2010	LCE nº 870/013, LCE nº 946/2003	Agência Metropolitana de Campinas (agemcamp) Conselho de desenvolvimento da Região Metropolitana
	Vale do Aço (MG)	4	2006	LCE nº 90/2006	LCE nº 88/2006 (gestão RMs em MG) e LCE nº 90/2006	Assembleia Metropolitana, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Conselho deliberativo de desenvolvimento Metropolitano da rMva
	Vale do Paraíba (SP) e Litoral Norte (SP) (São José dos Campos)	39	2012	LCE nº 1166/2012	LCE 1166/2012	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
Sul	Alto Vale do Itajaí (SC) (Rio do Sul)	4	2010	LCE nº 523/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Carbonífera (SC) (Criciúma)	7	2010	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Chapecó (SC)	16	2007	LCE nº 377/2007	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Curitiba (PR)	29	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 111/2005 (gestão das RMs no Paraná).	Coordenação da RM de Curitiba (COMEC) Conselhos consultivo e Deliberativo e Conselho Gestor de Mananciais
	Florianópolis (SC)	9	1998	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Foz do Rio Itajaí (SC) (Itajaí)	5	2010	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Lages (SC)	2	2010	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)
	Londrina (PR)	8	1998	LCE nº 81/1998	LCE nº 81/1998 e LCE nº 111/2005 (gestão das RMs no Paraná)	Coordenação da RM de Londrina (COMEL), Conselhos deliberativo e consultivo
	Maringá (PR)	14	1998	LCE nº 83/1998	LCE nº 81/1998 e LCE nº 111/2005 (gestão das RMs no Paraná)	Coordenadoria da RM de Maringá (COMEM), Conselhos deliberativo e consultivo
	Norte e Nordeste Catarinense (SC) (Joinville)	2	2010	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC)

Grande Região	Região Metropolitana	Número de municípios	Ano de Criação	Lei de Criação	Lei que trata da Gestão Metropolitana	Arranjo Estabelecido
	Porto Alegre (RS)	31	1973	LCF nº 14/1973	LCE nº 11.740/2002	Fundação estadual de Planejamento Metropolitano e regional (Metroplan) - órgão de apoio técnico Conselho deliberativo
	Tubarão (SC)	3	2010	LCE nº 495/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (codesc)
	Umuarama (PR)	23	2012	LCE 149/2012	LCE nº 81/1998 e LCE nº 111/2005 (gestão das RMs no Paraná)	Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo
	Vale do Itajaí (SC) (Blumenau)	5	2010	LCE nº 523/2010	Não há LCE relativa à gestão metropolitana.	Conselho de desenvolvimento, câmaras setoriais e Superintendência a cargo da Companhia de Desenvolvimento de Santa Catarina (Codesc)

Fonte: elaborado a partir de levantamento do autor, complementado por dados BALBIM et al (2011), Ribeiro e Santos Jr (2010).

## Apêndice C – Modelos de Fichamento para avaliação das entrevistas e planos

### Apêndice C1 - Modelo de Fichamento para avaliação complementar das entrevistas

FICHAMENTO DE AVALIAÇÃO COMPLEMENTAR DAS ENTREVISTAS				
Órgão/ Entidade entrevistado:				
Nível Federativo / Categoria				
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Federal	Estadual	Metropolitano	Municipal
				Demais atores sociais
Percepção do entrevistado sobre:	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Dispensável / Baixo	Desnecessário / Não significativo
1. Importância de articulação entre os municípios para consecução das políticas de habitação na AMC (identidade regional)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Importância da existência de recursos condicionados para a integração das políticas municipais de habitação (incentivos seletivos)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Importância da articulação política para a integração das políticas de habitação (fator político)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Importância de arranjos institucionais voltados à articulação e integração das políticas de habitação (estrutura institucional)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Possibilidade de integração das políticas de habitação municipais dentro da estrutura federativa atual (estrutura institucional)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1 Qual órgão poderia capitanear um movimento de integração sobre esta temática?	_____			
6. Existe integração entre as políticas de habitação na AMC?	_____			
7. Grau de interdependência entre municípios em relação à ocupação urbana e demanda habitacional (percepção do problema)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Percepção sobre o futuro da questão habitacional na AMC?	_____			

## Apêndice C2 - Modelo de Fichamento para avaliação dos planos

FICHAMENTO DE AVALIAÇÃO DE PLANOS	
Título do Plano _____	Data de preenchimento: _____
Nível Federativo	
<input type="checkbox"/> Federal <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Metropolitano <input type="checkbox"/> Municipal _____	
Dados Gerais	
Ano de Elaboração: <input type="text"/>	<input type="checkbox"/> Elaboração Própria <input type="checkbox"/> Elaboração com consultoria Qual? _____
Critério 1. Identidade Regional	
Identificação de arranjos intermunicipais (potenciais ou já estabelecidos) para integração das políticas habitacionais. Integração de políticas habitacionais com outros municípios metropolitanos. Identificação de instâncias de contato e integração das políticas de habitação.	
Grau de avaliação	<input type="checkbox"/> Não significativo. Sequer são abordados aspectos relativos a este item
	<input type="checkbox"/> Baixo. O plano menciona (ou aborda superficialmente) a temática da integração intermunicipal para a política habitacional.
	<input type="checkbox"/> Médio. O plano reconhece a importância da integração intermunicipal para a política habitacional e recomenda o fortalecimento das relações com os demais municípios
	<input type="checkbox"/> Alto. O plano reconhece a importância e estabelece diretrizes para a aproximação entre os municípios para a integração das políticas habitacionais
Comentários e observações	
Critério 2. Incentivos seletivos	
Identificação (ou recomendação de criação) de fontes de recursos destinados à políticas municipais integradas. Identificação de potenciais benefícios decorrentes da cooperação intermunicipal e compatibilização das políticas habitacionais.	
Grau de avaliação	<input type="checkbox"/> Não significativo. Sequer são identificadas (ou discutida a necessidade de) fontes de recursos direcionados para a cooperação intermunicipal e compatibilização das políticas habitacionais.
	<input type="checkbox"/> Baixo. O plano apenas menciona a importância de fontes de recursos destinados à cooperação municipal para a política habitacional
	<input type="checkbox"/> Médio. O plano reconhece a importância de incentivos seletivos para a cooperação para a política habitacional e recomenda que sejam criadas ações para viabilizá-los
	<input type="checkbox"/> Alto. O plano reconhece a importância e estabelece diretrizes ou estratégias para a criação ou utilização de recursos para a integração da política habitacional com outros municípios
Comentários e observações	

### Critério 3. Estrutura institucional

Identificação das limitações (ou oportunidades) da estrutura institucional existente para consecução da política habitacional, relacionando seu potencial para integração e cooperação intermunicipal.

Grau de avaliação	<input type="checkbox"/>	<b>Não significativo.</b> Sequer são abordados aspectos relativos a este item
	<input type="checkbox"/>	<b>Baixo.</b> O plano apenas menciona ou descreve elementos relativos às condicionantes da estrutura institucional para a consecução da política habitacional e sua integração intermunicipal
	<input type="checkbox"/>	<b>Médio.</b> O plano discorre sobre a questão e recomenda ações para o fortalecimento da estrutura institucional com vistas à cooperação intermunicipal para a política habitacional
	<input type="checkbox"/>	<b>Alto.</b> O plano reconhece a importância, recomenda ações e estabelece diretrizes de integração com outros municípios
Comentários e observações		

### Critério 4. Fatores políticos

Identificação das condições políticas locais e dos demais municípios metropolitanos, bem como seu potencial enquanto dificultador (ou facilitador) da implementação de políticas habitacionais integradas.

Grau de avaliação	<input type="checkbox"/>	<b>Não significativo.</b> Sequer são abordados aspectos relativos a este item
	<input type="checkbox"/>	<b>Baixo.</b> O plano apenas aborda superficialmente (ou menciona) as condições políticas locais e supramunicipais.
	<input type="checkbox"/>	<b>Médio.</b> O plano analisa as condições políticas locais e supramunicipais e aponta potencialidades ou desafios para implementação de políticas habitacionais integradas.
	<input type="checkbox"/>	<b>Alto.</b> Além de analisar a questão e identificar desafios e oportunidades, o plano recomenda ações/estratégias para o estreitamento de laços entre os municípios.
Comentários e observações		

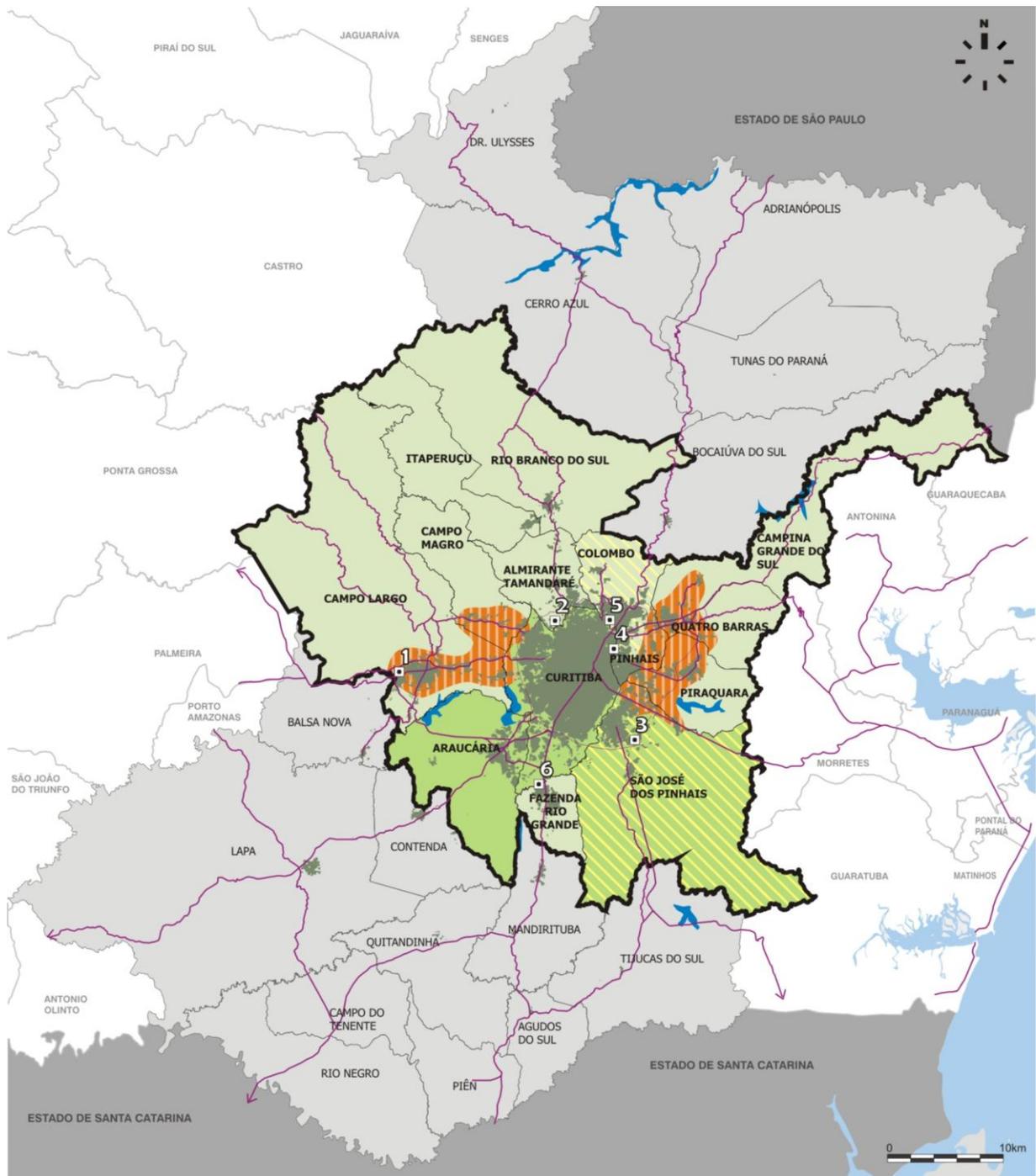
**Critério 5. Percepção do problema**

Reconhecimento da questão habitacional como uma problemática relevante no município, que demanda ações do poder público e integração com os demais municípios metropolitanos.

Grau de avaliação	<input type="checkbox"/>	<b>Não significativo.</b> A questão habitacional é tratada dentro do escala exclusivamente municipal
	<input type="checkbox"/>	<b>Baixo.</b> O plano apenas aborda superficialmente (ou menciona) a importância da integração ou influência da dinâmica metropolitana na questão habitacional
	<input type="checkbox"/>	<b>Médio.</b> O plano reconhece a relevância da dinâmica metropolitana e da integração intermunicipal para a política habitacional e recomenda ações nesse sentido
	<input type="checkbox"/>	<b>Alto.</b> O plano reconhece a importância, recomenda ações e estabelece diretrizes para viabilizar a integração com outros municípios
Comentários e observações	<input type="text"/>	

**Comentários Finais**

## Apêndice D – Cartograma dos casos discutidos no subcapítulo 5.2



 Maiores receptores de fluxos pendulares

 Maiores receptores de fluxos migratórios

 Principais conflitos entre proteção de mananciais x ocupação urbana

 Mancha urbana

 Rodovias

 Área Metrop. de Curitiba (AMC)

 Exemplos citados:

1. Vila Tripa (Campo Largo)
2. Ilha (Almirante Tamandaré)
3. Vila Costeira (S. José dos Pinhais)
4. Regularização fundiária x ocupação da margem oposta (Curitiba - Pinhais)
5. Área de Colombo com relação direta com Curitiba
6. Reintegração de posse em F. Rio Grande que resultou em nova ocupação irregular em Curitiba

### Apêndice E – Quadro síntese da análise dos instrumentos de planejamento

		Ano de Elaboração	Consultoria	Grau de avaliação dos Constructos					
				Identidade regional	Incentivos seletivos	Estrutura Institucional	Fatores políticos	Percepção do problema	
<b>Nacional</b>	Plano Nacional de Habitação	2009	Via Pública / FUPAM/ Logos	Baixo	Não significativo	Baixo	Não significativo	Baixo	
	Política Nacional de Habitação	2004	-	Baixo	Não significativo	Médio	Não significativo	Baixo	
<b>Estadual</b>	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social	2012	-	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	
<b>Metropolitano</b>	Plano de Desenvolvimento Integrado	2006	-	Alto	Baixo	Alto	Médio	Alto	
<b>Municipal</b>	<b>Plano Diretor Municipal</b>	Almirante Tamandaré	2006	FGV	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo
		Araucária	2007	Vertrag	Não significativo	Não significativo	Baixo	Não significativo	Médio
		Campina Grande do Sul	2015 (2005) <sup>1</sup>	Ecotécnica	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
		Campo Largo	2005	Funpar	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
		Campo Magro	2005 <sup>3</sup>	Ambientec	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
		Colombo	2004	-	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
		Curitiba	2015 (2004) <sup>1</sup>	-	Médio	Não significativo	Médio	Não significativo	Médio
		Fazenda Rio Grande	2006	Vertrag	Alto	Baixo	Alto	Não significativo	Alto
		Itaperuçu	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
		Pinhais	2011	Sanchez, Pereira e Basile	Alto	Não significativo	Alto	Não significativo	Médio
		Piraquara	2006	Consilium	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo
		Quatro Barras	2006	Ambiens	Não significativo	Não significativo	Baixo	Não significativo	Baixo
		Rio Branco do Sul	2011	Ecotécnica	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
São José dos Pinhais	2015 (2005) <sup>1</sup>	-	Médio	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo		

		Ano de Elaboração	Consultoria	Grau de avaliação dos Constructos				
				Identidade regional	Incentivos seletivos	Estrutura Institucional	Fatores políticos	Percepção do problema
PLHIS	Almirante Tamandaré	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
	Araucária	2011	Ecotécnica	Médio	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo
	Campina Grande do Sul	2010	Ecotécnica	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo
	Campo Largo	2009 <sup>2</sup>	-	**	**	**	**	**
	Campo Magro	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
	Colombo	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
	Curitiba	2008	-	Alto	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Alto
	Fazenda Rio Grande	2010	-	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo
	Itaperuçu	-	-	-	-	-	-	-
	Pinhais	2010	Ecotécnica	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo
	Piraquara	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
	Quatro Barras	2011	RZS	**	**	**	**	**
	Rio Branco do Sul	[em elaboração]	-	-	-	-	-	-
	São José dos Pinhais	2010	I Mendes Eng.	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Não significativo	Baixo

## Notas:

- <sup>1</sup> O município ainda está elaborando a revisão de seu Plano Diretor. Contudo, tendo em vista que os trabalhos já se encontram em estágio avançado e que já houveram audiências públicas de discussão e validação, partiu-se da premissa que estes documentos apresentam maior aderência à realidade municipal quando comparados ao PDM elaborado à cerca de 10 anos atrás. Desta forma, optou-se por sua análise nos casos de Campina Grande do Sul, Curitiba e São José dos Pinhais.
- <sup>2</sup> Conforme informação da prefeitura municipal, apesar de elaborado, o PLHIS não foi implementado e não está sendo utilizado (planeja-se sua revisão com vistas a sua consecução). Assim, ele não foi disponibilizado para a pesquisa.
- <sup>3</sup> O Plano Diretor foi elaborado em 2005, mas a aprovação das leis ocorreu apenas em 2012.
- <sup>4</sup> O PLHIS de Quatro Barras não foi disponibilizado pelo município, motivo pelo qual o mesmo não foi incluído nas análises.
- Inexistência de plano para avaliação.
- \*\* Plano não disponibilizado pela Prefeitura Municipal.

### Apêndice F - Quadro síntese da análise das entrevistas

Nível	Entidade	Data da Entrevista	Grau de avaliação dos Constructos					Questões amplas				
			Identidade regional (item 1 da ficha)	Incentivos seletivos (item 2 da ficha)	Estrutura Institucional (item 4 da ficha)	Fatores políticos (item 3 da ficha)	Percepção do problema (item 7 da ficha)	Existe integração entre as políticas de habitação na AMC?	Possibilidade de integração das políticas de habitação dentro da estrutura atual	Qual órgão poderia capitanear a integração sobre esta temática?	Percepção sobre o futuro da questão habitacional na AMC?	
Federal	MCidades - Secretaria Nacional de Habitação	29/08/2014	Desejável / Médio	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Médio	Médio	[não se aplica]	Médio	Estados	[não se aplica]	
Estadual	Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR)	05/11/2014	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Não significativo	Médio	Não	Não seria possível	COMEC	Positivo, com ressalvas (devem ser revistos os programas e retomado o papel do FNHIS)	
	Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU)	21/03/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Alto	Médio	Não	Baixo	COMEC	Incerto, dependendo da vontade política dos gestores	
	Paraná Cidade	21/03/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Baixo	COMEC	Positiva, com ressalvas ("realista esperançoso, conforme expressão do entrevistado)	
	Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL)	13/03/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Alto	Alto	Não	Baixo	COMEC	Incerto, dependendo da vontade política dos gestores	
Metropolitano	COMEC - Coordenadoria de Planejamento	13/12/2013	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Dispensável / Baixo	Baixo	Alto	Não	Baixo	Algum órgão do estado (sem definição de qual seja)	Negativo, com dificuldade de viabilização de empreendimento de interesse social e agravamento das ocupações sobre área de manancial	
	COMEC - Coord. do Controle da Organização Territorial	16/09/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Baixo	COMEC	Negativo, devido a falta de valorização do planejamento	

Nível	Entidade	Data da Entrevista	Grau de avaliação dos Constructos					Questões amplas				
			Identidade regional (item 1 da ficha)	Incentivos seletivos (item 2 da ficha)	Estrutura Institucional (item 4 da ficha)	Fatores políticos (item 3 da ficha)	Percepção do problema (item 7 da ficha)	Existe integração entre as políticas de habitação na AMC?	Possibilidade de integração das políticas de habitação dentro da estrutura atual	Qual órgão poderia capitanear a integração sobre esta temática?	Percepção sobre o futuro da questão habitacional na AMC?	
Municipal	Almirante Tamandaré - Departamento de Habitação	09/12/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Dispensável / Baixo	Alto	Baixo	Não	Médio	COMEC	Incerto, a depender da disponibilidade de recursos federais e estaduais para os municípios executarem sua política	
	Campo Largo - Secretaria Municipal de Desenv. Urbano - Depto. de Habitação	15/09/2014	Desejável / Médio	Dispensável / Baixo	Desejável / Médio	Médio	Baixo	Não	Baixo	COHAPAR	Negativo, devido a dificuldade de implantação de programas habitacionais no município	
	Colombo – Secretaria Municipal de Desenv. Urbano e Habitação	14/11/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Alto	Alto	Não	Baixo	COMEC	Positivo, de resolução da questão no longo prazo	
	Curitiba – COHABCT	14/03/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Alto	Imprescindível / Alto	Não	Baixo	COHAPAR	Incerto, a depender do aumento de recursos federais para programas habitacionais	
	Curitiba – IPPUC	14/03/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Desejável / Médio	Alto	Médio	Não	Baixo	COMEC	Positivo, desde que se avance em soluções sobre o problema do preço da terra	
	Fazenda Rio Grande – Sec. de Assist. Social, Trabalho e Habitação – Dep. de Habitação	07/11/2014	Dispensável / Baixo	Desnecessário / Não significativo	Desnecessário / Não significativo	Alto	Não significativo	Não	Baixo	[não seria necessário integração para a PH]	Positiva, a depender da continuidade política dos programas em execução hoje	
	Pinhais – Departamento de Planejamento Urbano	18/11/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Baixo	COHAB-CT	Negativo, de manutenção ou piora do quadro atual	
	Piraquara – Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo	24/09/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Não seria possível	COMEC	Negativa, devido a impossibilidade de viabilizar empreendimentos no município	
	São José dos Pinhais – Secretaria de Habitação	23/09/2014	Dispensável / Baixo	Dispensável / Baixo	Desejável / Médio	Não significativo	Médio	Não	Baixo	[não seria necessário integração para a PH]	Positivo, considerando o cenário municipal	

Nível	Entidade	Data da Entrevista	Grau de avaliação dos Constructos					Questões amplas			
			Identidade regional (item 1 da ficha)	Incentivos seletivos (item 2 da ficha)	Estrutura Institucional (item 4 da ficha)	Fatores políticos (item 3 da ficha)	Percepção do problema (item 7 da ficha)	Existe integração entre as políticas de habitação na AMC?	Possibilidade de integração das políticas de habitação dentro da estrutura atual	Qual órgão poderia capitanear a integração sobre esta temática?	Percepção sobre o futuro da questão habitacional na AMC?
Atores relevantes	Caixa Econômica Federal - Gerência Regional de Construção Civil	14/11/2014	Desejável / Médio	Dispensável / Baixo	Desejável / Médio	Médio	Médio	Não	Baixo	COMEC	Positiva, tendo em vista os programas em curso atualmente
	Centro de Apoio Operacional de Habitação e Urbanismo - Ministério Público do Estado do Paraná*	20/11/2014	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Baixo	COMEC	Incerta, devido a fragilidade da dimensão metropolitana enquanto escala de planejamento e execução de política pública
	Ecotécnica – Tecnologia e Consultoria Ltda	12/03/2014	Imprescindível / Alto	Desejável / Médio	Imprescindível / Alto	Médio	Alto	Não	Baixo	COMEC	Negativa, devido a desconsideração dos planos pela gestão municipal e falta de gestão integrada do espaço metropolitano

Nota: \* A entrevista foi realizada com um profissional integrante do CAOP-HU. Conforme explicitado pelo mesmo, a entrevista é a expressão de sua opinião particular. Para um posicionamento oficial do Ministério Público, seria necessário solicitar um parecer ao procurador geral do Estado. Tendo em vista a maior proximidade dos técnicos da CAOP-HU em relação ao tema, optou-se por trabalhar com estes dados, mesmo que não possa ser considerada a posição oficial do órgão.

