

MORADIA COMO FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM: REFLEXÕES A PARTIR DA REALIDADE METROPOLITANA DE CURITIBA

*Housing as Public Function of Common Interest: Reflections from the
Metropolitan Reality of Curitiba*

Lorreine Santos Vaccari*
Madianita Nunes da Silva**

***Universidade Federal do Paraná - UFPR / Curitiba, Paraná**
lolita.2011@gmail.com

****Universidade Federal do Paraná - UFPR / Curitiba, Paraná**
madianita@gmail.com

RESUMO

O presente artigo propõe uma reflexão a respeito da moradia como função pública de interesse comum (FPIC), e toma como referência a relação entre produção da moradia e metropolização em Curitiba. Considerando a moradia em seu sentido ampliado, ou seja, não restrito à habitação, mas como direito humano fundamental que garante o acesso aos meios para uma sobrevivência digna, o objetivo do trabalho é contribuir com a discussão e o desafio de incorporar tal questão ao planejamento metropolitano, tendo como princípio a universalização do acesso à cidade urbanizada e, conseqüentemente, do direito à metrópole. Na primeira parte do artigo reflete-se acerca da relação entre metropolização, moradia e desigualdades nas metrópoles brasileiras. Em seguida apresentam-se as características da relação entre o processo de produção dos espaços de moradia popular e da metrópole de Curitiba. Na terceira parte aprofunda-se o significado das FPICs, incorporadas ao federalismo brasileiro pela Constituição Federal de 1988 e ao planejamento metropolitano pela Lei Federal nº 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole, à luz do processo de produção da moradia popular na metrópole de Curitiba. Por fim, a partir do caso de Curitiba, defende-se que a moradia compõe questão integradora das demais FPICs, e que a incorporação dessa compreensão constitui um dos principais desafios ao planejamento dessas aglomerações urbanas no Brasil.

Palavras-chave: Moradia. Função pública de interesse comum. Planejamento urbano. Metrópole de Curitiba.

ABSTRACT

This article proposes a reflection on housing as a public function of common interest (FPIC) and takes as reference the relationship between housing production and metropolization in Curitiba. Considering housing in its expanded sense, not restricted to housing unit, but as a fundamental human right that guarantees access to the means for a dignified survival, the purpose of the work is to contribute to the discussion and the challenge of incorporating this question into metropolitan planning, having as principle the universalization of access to the urbanized city and, consequently, the right to the metropolis. In the first part of the article it is reflected on the relationship between metropolization, housing and inequalities in the Brazilian metropolis. Then we present the characteristics of the relationship between the production process of the popular housing spaces and the metropolis of Curitiba. In the third part, the meaning of the FPICs, incorporated into Brazilian federalism by the Federal Constitution of 1988 and the metropolitan planning by Federal Law nº 13.089/2015 - Metropolis Statute, taking as reference the production process of the popular housing in the metropolis of Curitiba. Finally, from the case of Curitiba, it is argued that housing composes an integrating question of the other FPICs and that such understanding constitutes one of the main challenges to the planning of these urban agglomerations in Brazil.

Keywords: Housing. Public function of common interest. Urban planning. Metropolis of Curitiba.

1. INTRODUÇÃO

Morar em condições precárias, com carência de serviços e infraestrutura e vulneráveis aos riscos ambientais por inundações, contaminações e deslizamentos de solo. Acordar muito cedo, pegar ônibus lotado, percorrer longas distâncias, desembarcar em terminais superlotados, fazer transbordo, enfrentar congestionamentos, pagar tarifas de transporte que comprometem parte significativa da renda, do tempo e da disposição física e mental no trajeto casa - trabalho e, no final do dia, refazer o mesmo percurso para voltar para casa, muitas vezes localizada num município diferente do que trabalha ou estuda.

Essa é a vida de grande parte dos habitantes das metrópoles brasileiras em seus movimentos cotidianos em busca de serviços, equipamentos públicos, oportunidades de trabalho ou estudo. Esses movimentos, que entrelaçam as questões e demandas urbanas, extrapolam as fronteiras municipais desenhando a cidade real, a metrópole, que vai muito além da divisão político-administrativa dos municípios a ela incorporados.

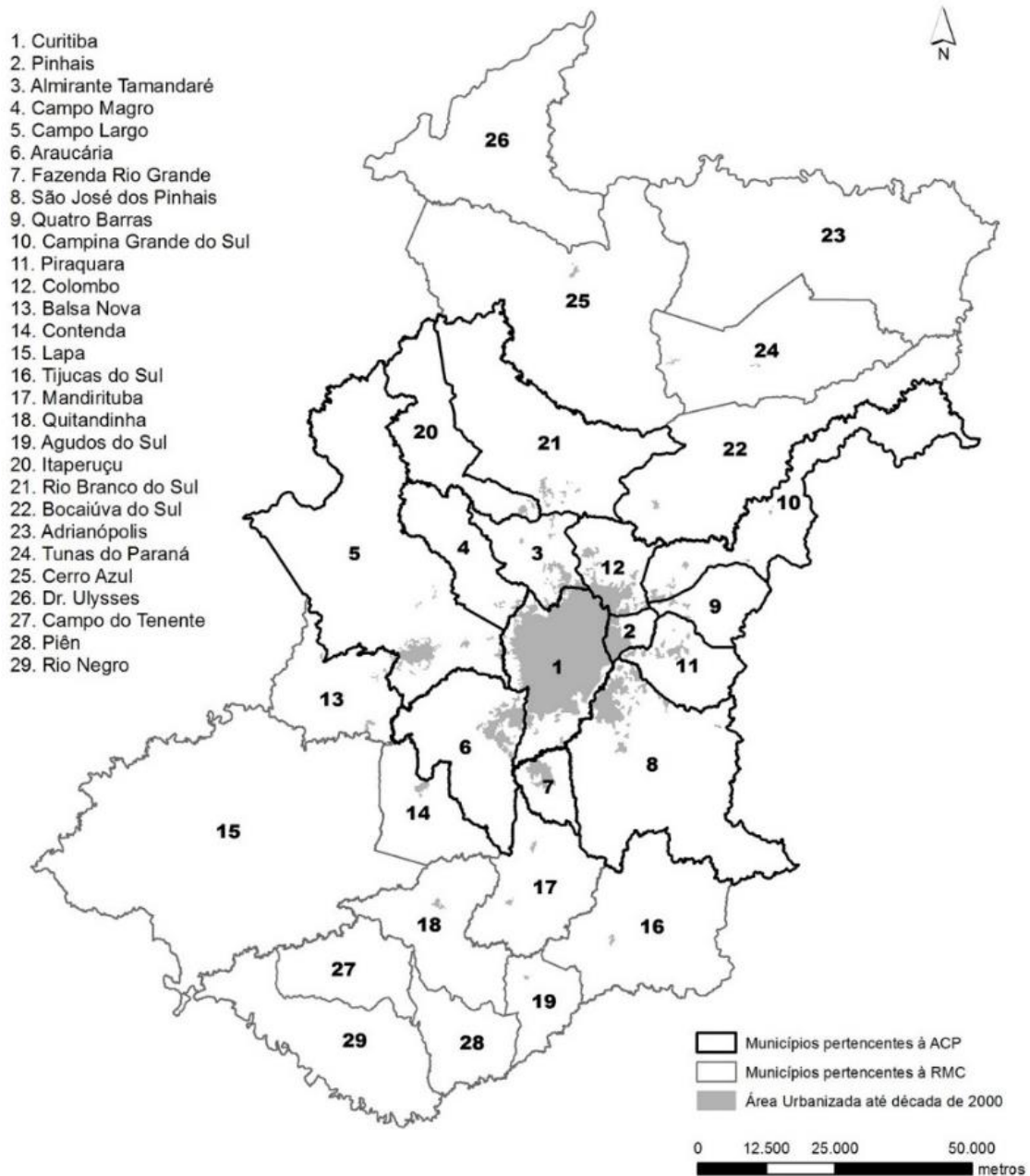
A inquietação diante das dificuldades vivenciadas por uma parcela significativa dos habitantes da metrópole de Curitiba, associada à constatação de que a produção dos espaços de moradia tem uma função principal na metropolização, permitem posicionar a moradia como elemento central, integrador e gerador das demais demandas urbanas e, portanto, crucial para o planejamento urbano metropolitano.

Partindo desse pressuposto, o objetivo do presente artigo é refletir acerca da moradia como função pública de interesse comum (FPIC) na metrópole de Curitiba. Tal reflexão visa contribuir com o enfrentamento dos desafios impostos pelo Estatuto da Metrópole para a implementação de um planejamento que tenha como princípio a universalização do direito à cidade nas metrópoles brasileiras. A opção pelo termo moradia, ao invés de habitação, está relacionada à sua concepção em seu sentido mais amplo, como direito humano fundamental, ou o acesso aos meios para uma sobrevivência digna. Em termos urbanos, significa a inserção da casa (unidade habitacional) em um espaço da cidade dotado de infraestrutura para o tratamento de água e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, arborização, com acesso facilitado a equipamentos de saúde, educação e cultura, bem como às oportunidades econômicas e de emprego.

Nesse sentido, a moradia adequada¹ é compreendida como a porta de entrada para o “direito à cidade”, sendo na presente reflexão apropriado e traduzido como “direito à metrópole”.

A adoção do termo metrópole de Curitiba, no âmbito do artigo, refere-se à espacialidade circunscrita à Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e que expressa a metropolização em curso desde a década de 1970. Essa espacialidade, denominada por Firkowski (2001) de aglomeração urbana de caráter metropolitano ou aglomerado metropolitano, coincide com a Área de Concentração da População (ACP) identificada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e abrange aproximadamente 14 dos 29 municípios que integram a RMC (Figura 1).

A primeira parte do artigo reflete acerca da relação entre metropolização, moradia e desigualdades nas metrópoles brasileiras. Em seguida, discute-se a relação entre a produção dos espaços de moradia popular e da metrópole de Curitiba, com o objetivo de explicitar os processos que revelam a proximidade ou distanciamento com o conceito de “direito à metrópole”. A terceira tem o propósito de contribuir com a discussão acerca das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), presentes no Estatuto das Metrópoles, tomando como referência a questão da moradia na metrópole de Curitiba. Por fim, a partir das questões apresentadas, responde-se ao objetivo do artigo, de contribuir com a discussão sobre a moradia como FPIC e o desafio de incorporá-la ao planejamento da metrópole de Curitiba.

Figura 1 – Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e Área de Concentração da População (ACP)

Fonte: Silva (2014).

2. A METRÓPOLE “ESSA ESTRANHA SENHORA QUE HOJE SORRI E AMANHÃ TE DEVORA”²

A metrópole contemporânea pode ser compreendida como um produto do processo de metropolização do espaço, definido como um momento de maior complexidade da urbanização. Ao articular territórios urbanizados, tal processo produziu um espaço urbano-metropolitano caracterizado pela fragmentação e aprofundamento das desigualdades socioespaciais, a ampliação da polarização social e a complexificação das relações socioeconômicas e sociopolíticas (MEYER, 2000; LENCIONI, 2011).

Ao concentrar população, poder econômico e político e, sobretudo, reunir as condições necessárias e fundamentais à reprodução da vida cotidiana de seus habitantes, a metrópole

contemporânea é locus do habitar³ que, relacionado ao direito à cidade em seu sentido político mais profundo, deve ser compreendido como direito à vida urbana (LEFEBVRE, 2015).

A metropolização como um fenômeno central para entender a sociedade contemporânea é também explicitada pelos dados demográficos brasileiros. O Censo Demográfico de 2010 revelou que dos 190.755.799 habitantes no Brasil, aproximadamente 44% estava concentrado nas 36 Regiões Metropolitanas (RMs) instituídas até aquele momento. De acordo com a estimativa populacional do IBGE para 2017, aproximadamente 47,7% da população brasileira, calculada em 207.660.929 habitantes, está concentrada em RMs, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento (Rides) com mais de um milhão de habitantes, demonstrando a continuidade e o vigor do processo de atração e fixação da população nesses espaços.

Ainda de acordo com o Censo 2010, a RMC concentrava 30,4% da população do estado do Paraná, cerca de 3.174.201 habitantes, destacando-se, no período de 2000-2010, taxas maiores de crescimento nos municípios do entorno em relação ao polo, processo observado em grande parte das metrópoles brasileiras desde 1990.

Somado à concentração de população, o modelo de urbanização brasileiro, desigual e excludente, imprimiu às metrópoles características que se expressam na morfologia, na paisagem urbana, na (falta de) qualidade ambiental, na mobilidade das pessoas, na (im)possibilidade de acesso à moradia adequada e à terra urbanizada, que se traduzem nas condições de vida da população metropolitana.

Com a aceleração do processo de urbanização no Brasil, em meados do século XX, as cidades, especialmente as metrópoles, passam a constituir o lugar de moradia de migrantes da zona rural em busca de oportunidades de trabalho, renda e melhores condições de vida. Para abrigar esse contingente populacional, teve início um “gigantesco movimento de construção de cidade” (MARICATO, 2011, p. 16), cujo objetivo foi o assentamento residencial dessa população e de suas demandas por trabalho e serviços urbanos em geral. O elevado custo da terra urbanizada associado aos baixos salários pagos a esses novos trabalhadores urbanos, inviabilizou o acesso das classes populares ao mercado imobiliário formal e produziu uma cidade marcada pela periferização e precarização da moradia dessa população.

Para Maricato (2011), a chamada tragédia urbana brasileira – enchentes, desmoronamentos, poluição hídrica e do ar, desmatamento, congestionamento habitacional, etc. – tem origem na base de sustentação do crescimento urbano, que sempre se deu com exclusão social. A emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira conferiu outra dimensão às cidades, dando início ao problema da moradia que passa a ser resolvido, seja pelo trabalhador informal ou formalmente empregado, a partir de expedientes de subsistência para acesso à habitação em favelas e loteamentos irregulares e/ou precários.

Segundo a autora (2014, p. 111) o universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto de especificidades do processo de produção da cidade no capitalismo periférico, cujo objeto é a “cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural”.

Um mercado formal restrito que ignora a grande maioria da população, uma taxa de lucro fortemente baseada na renda fundiária, uma força de trabalho barata que, excluída do mercado formal e das políticas públicas, produz boa parte da cidade com suas próprias mãos e suas próprias regras (intrínsecas às condições dessa produção) (MARICATO, 2014, p. 111).

Assim, é a “cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural” (MARICATO, 2014, p. 111), que ao impor continuamente a reprodução da lógica da ocupação periférica do solo nas principais cidades brasileiras, vai caracterizar o processo de metropolização e as condições de vida da população que habita esses espaços.

Ao cumprir papel central na produção do espaço metropolitano, a moradia precária desvela e materializa as situações espoliativas a que está submetida grande parcela da população, que enfrenta

cotidianamente longas jornadas nos transportes coletivos, a precariedade das condições de vida em assentamentos informais e casas autoconstruídas, a carência de infraestrutura básica e a inexistência de áreas verdes, equipamentos culturais e de lazer nos espaços onde vive.

Uma das facetas mais visíveis desse processo, conforme Royer (2013) foi a explosão de moradias informais nas cidades brasileiras, nas últimas décadas. Seja pela ausência de políticas públicas que tivessem como paradigma a moradia adequada ou pela desvinculação da questão habitacional do regime de composição salarial do trabalhador, o Censo Demográfico 2010, apontou que 88,6% dos domicílios brasileiros em aglomerados subnormais estão em vinte regiões metropolitanas do país, incluindo-se a RMC.

Estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, apresentaram, com base no Censo de 2010, uma carência de 6 milhões e 940 mil unidades, com 85% desse total localizado em áreas urbanas e déficit habitacional urbano relativo às RMs estimado em 3 milhões e 299 mil unidades. Ou seja, aproximadamente 50% do déficit habitacional do país está em aglomerações metropolitanas (FJP, 2013).

A desigualdade se explicita ainda quando se constata que essas mesmas RMs são importantes espaços de geração e concentração das riquezas produzidas no país. A pesquisa sobre Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios em 2013 realizada pelo IBGE (IBGE, 2015), apontou que, no período de 2010 a 2013, não ocorreu alteração significativa entre os municípios com maior participação no PIB e que aproximadamente 23,5% de toda a geração de renda do país concentrava-se em seis municípios: São Paulo (10,7%), Rio de Janeiro (5,3%), Brasília (3,3%), Curitiba (1,5%), Belo Horizonte (1,5%) e Manaus (1,2%). Todos esses municípios constituem polo de regiões metropolitanas.

Os dados sobre o crescimento dos aglomerados subnormais e a concentração do PIB no Brasil demonstram que ao concentrar a riqueza nacional e os principais problemas sociais, econômicos e ambientais urbanos, as metrópoles são um importante locus do processo de urbanização desigual que caracteriza nosso país, e explicitam de modo exemplar as contradições do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Assim, a metropolização brasileira se consolida a partir de um modelo de urbanização desigual e excludente, exemplarmente materializado pela produção dos espaços de moradia precária que caracterizam, estruturam e definem as metrópoles na periferia do capitalismo.

3. PRODUÇÃO DA MORADIA POPULAR, METROPOLIZAÇÃO E DESIGUALDADES EM CURITIBA

Os espaços de moradia ocupam uma função principal no processo de metropolização em Curitiba. Tomando como referência o processo de produção dos espaços de moradia popular na metrópole de Curitiba, entre as décadas de 1970 e 1980 a periferização da pobreza, a exemplo de outras metrópoles brasileiras, caracterizou o período. No final da década de 1980 e com mais intensidade a partir de 1990, novos eventos passam a compor o processo de metropolização em curso, em especial o crescimento da pobreza urbana, materializada pelo crescimento de assentamentos e domicílios em favelas em toda extensão da metrópole (SILVA, 2012).

À luz desse fenômeno identificam-se duas fases da relação entre a estruturação da metrópole e o processo de produção dos espaços de moradia popular. A primeira, que vai até o final da década de 1980 e quando se instaura o processo de metropolização (FIRKOWSKI, 2001), é marcada pela formação de uma periferia autoconstruída nos limites de Curitiba e municípios do entorno, que se consolidou pela implantação de loteamentos populares regularmente aprovados na RMC desde a década de 1950. Além da intensa migração campo-cidade observada no período, a inexistência e/ou fragilidade das normas de uso e ocupação articuladas aos interesses de proprietários fundiários, permitiram o parcelamento do solo rural e a implantação de loteamentos com o mínimo de infraestrutura e a baixo custo, consolidando espaços de moradia precários e distantes dos núcleos urbanizados nos municípios do entorno de Curitiba, especialmente em áreas ambientalmente frágeis,

a exemplo da porção leste da RMC. Além disso, a partir da década de 1970 intensifica-se o processo de produção das favelas no município de Curitiba, polo da metrópole (SILVA, 2012, 2014), (Tabela 1).

Tabela 1 – Assentamentos e Domicílios em Espaços Informais de Moradia no Município de Curitiba – 1979, 1987, 1996, 2000, 2005

Ano	Assentamentos	Domicílios
1979	46	6.067
1987	87	11.929
1996	167	33.778
2000	301	57.333
2005	341	59.064

Fonte: Curitiba (2007).

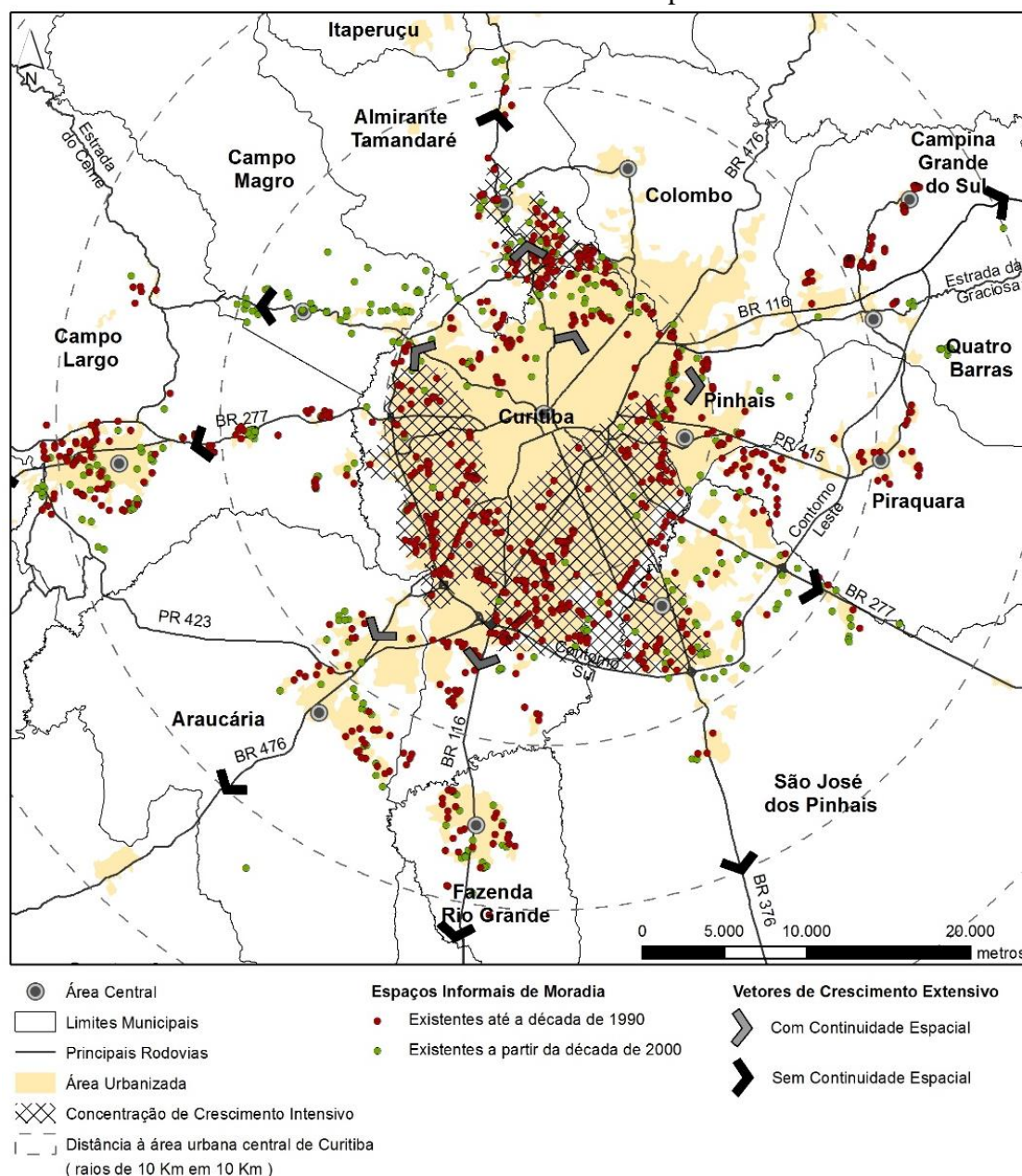
A segunda fase, quando, segundo Firkowski (2001), a metropolização constitui um fenômeno urbano consolidado, foi marcada pelo crescimento dos domicílios e espaços informais de moradia, em toda a extensão da metrópole, produzindo a extensão horizontal da mancha urbana em direção a áreas cada vez mais distantes do polo metropolitano e, simultaneamente, o adensamento das favelas localizadas em Curitiba (Figura 2). Entre o final da década de 1990 e o final da década de 2000 o número de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares passou de 521 assentamentos e 50.311 domicílios para 948 assentamentos e 86.478 domicílios (SILVA, 2012).

Essa expansão e intensificação da informalidade da moradia na metrópole de Curitiba a partir dos anos 1990 devem-se, segundo Silva (2012), às novas estratégias postas em prática pelos agentes sociais que participam da produção dos espaços residenciais. Tais estratégias, por sua vez, são derivadas da associação de três lógicas: a da necessidade, por parte da população residente; a da acumulação e reprodução do capital, vinculada à atividade imobiliária; e à da existência de um Estado subsidiário dos interesses privados⁴.

No final da década de 2000 as favelas constituem a tipologia dominante na metrópole de Curitiba, respondendo por 70% dos assentamentos, 50% da área por eles ocupada e 84% dos residentes nos espaços informais de moradia. Concentram-se nas proximidades do polo metropolitano, geralmente em áreas de propriedade pública, inicialmente destinadas à proteção ambiental ou ao uso institucional em loteamentos regularmente aprovados, e apresentam maior incidência nos municípios do entorno de Curitiba. Os moradores das favelas constituem a parcela da população submetida ao maior número de irregularidades, em especial fundiária e urbanística, e às piores condições de moradia, uma vez que

Para eles, o risco de ocorrência de acidentes ambientais é mais elevado, em função das características impróprias do sítio e do tipo de ocupação dos assentamentos marcados pelas altas declividades, a ocorrência de inundações, a precariedade dos materiais e das técnicas construtivas e a carência de infraestrutura urbana. Nessa tipologia reside a parcela da população metropolitana mais pobre, formada por grande proporção de famílias com renda inferior a dois salários mínimos. Nas novas favelas que se expandem em direção à zona rural dos municípios metropolitanos, a renda é ainda mais baixa (menos de um salário mínimo) e as condições de moradia mais precárias, observando-se maior carência de infraestrutura e piores condições de acessibilidade aos centros de emprego e aos equipamentos urbanos (SILVA, 2012, p. 236).

Figura 2 – Espaços Informais de Moradia segundo Fases da Metropolização e Vetores de Crescimento da Mancha Urbana – Metr pole de Curitiba



Fonte: Silva (2014).

Os loteamentos clandestinos, respondem por 25% dos assentamentos informais, 37% da área ocupada e 12% dos domicílios informais, e representam a tipologia primordialmente responsável pela extensão da mancha de ocupação urbana ao norte do aglomerado metropolitano e no extremo sul do município de Curitiba. Os loteamentos irregulares, menos expressivos em número, apenas 2%, representam 12% da área total dos espaços informais de moradia e predominam no leste do aglomerado metropolitano (SILVA, 2012).

As ações do estado têm sido relevantes nesse processo que, além da regulação do uso do solo, implantação de infraestrutura e sistema de tributação, consolidou-se pela política habitacional praticada na metrópole de Curitiba. Conforme destaca Silva (2012), a produção estatal de moradias populares concentrou desde a década de 1960, quando da implantação dos primeiros programas de habitação de interesse social na região, realizados durante a vigência do BNH, grande

parte dos investimentos na cidade polo, que não se estenderam de forma significativa aos demais municípios metropolitanos⁵.

Vale ainda destacar que a partir do final da década de 2000, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida⁶ (PMCMV), embora a produção de habitação de interesse social financiada pelo Estado passe a ser implantada também para fora do polo, foram priorizados os municípios com maior dinâmica imobiliária, em detrimento daqueles com maior déficit habitacional relativo ou com os piores indicadores de precariedade habitacional (CZYTAJLO; SILVA, 2016).

Conforme apontam as autoras, na primeira fase do PMCMV (2009-2012) foram contratados na metrópole de Curitiba 180 empreendimentos habitacionais, para as faixas 1, 2 e 3 do programa, totalizando 24.747 novas unidades. Desse total, 57,22% dos empreendimentos e 59,27% das unidades habitacionais foram implantadas no município de Curitiba e o restante distribuído nos demais municípios metropolitanos.

Em relação ao padrão de inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV destinados à habitação de interesse social (faixa 1 do programa), Czytajlo e Silva (2016) identificam a ocupação de glebas desprovidas de infraestrutura e equipamentos públicos, localizados prioritariamente nos limites do polo e municípios do entorno, especialmente no sul da metrópole, salientando que essa localização periférica – que permite a extração de lucros maiores por parte dos empreendedores privados – amplia a precariedade urbana, consolidando um padrão de urbanização incompleto e ampliando os custos da urbanização a cargo do poder público, especialmente o municipal.

Do ponto de vista da relação entre atendimento à demanda e a organização socioespacial traduzida pelo PMCMV na metrópole de Curitiba, Pereira e Silva (2014, p. 270) apontam ainda que “aos municípios com maior déficit habitacional relativo – Fazenda Rio Grande, Araucária (10%), Colombo e Almirante Tamandaré (9%) - não correspondem às maiores ofertas do programa - Curitiba (66,56%) e São José dos Pinhais (18,50%)”.

As autoras destacam ainda a priorização do PMCMV na produção dos empreendimentos da faixa de renda de 3 a 6 SM (45%) e a ampliação da participação das classes de 6 a 10 SM ao longo de sua execução, indicando o crescente atendimento aos segmentos com maior poder aquisitivo em detrimento dos segmentos de menor renda e reproduzindo a lógica de exclusão da população pobre do acesso ao direito à moradia.

Outro aspecto revelador da dificuldade de acesso à moradia adequada e, portanto, do distanciamento do direito à metrópole, diz respeito à ocupação e adensamento urbanos em áreas de mananciais de abastecimento público da RMC, tratada por Lima *in.* (2009). Segundo os autores, apesar do processo de aprovação de grande número de lotes na área de mananciais do leste metropolitano antes de 1950 e anteriormente à aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978, foi na década de 1990 que as ocupações irregulares se intensificaram nessa região, inclusive na área do Guarituba, em Piraquara, que se destaca pelo número de ocupantes e pela localização estratégica para o sistema de abastecimento de água da metrópole de Curitiba.

A despeito do arsenal de instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo elaborados pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) nesse período, os autores constataam “um contínuo processo de ocupação dessas áreas” (LIMA *et al.*, 2009, p. 290) caracterizada por forte tendência de conurbação ao município polo, bem como o “delineamento de processo de adensamento ainda mais intenso para os próximos anos, tendo-se em vista as projeções de crescimento populacional para a Região Metropolitana e as tendências de ocupação de maiores densidades ocorridas nessa área a leste da RMC” (LIMA *et al.*, 2009, p. 291).

No que tange à desconexão entre as políticas urbanas de organização territorial empreendidas nas áreas de mananciais de abastecimento de água da metrópole curitibana e a realidade da dinâmica socioespacial dessas áreas, ressaltam que:

[...] cabe expressar a constatação de aspectos de erosão da legitimidade das políticas urbanas de organização territorial, pelo aumento da densidade em locais não

previstos, a quantidade de ocupações fora dos perímetros urbanos, com destaque para o Guarituba, gerando uma interpretação de insuficiente adesão aos processos sociais de demanda e apropriação/uso do solo, e também a desconexão com uma racionalidade econômico-ecológica, que, além do atendimento aos anseios por moradia, deveria assegurar o meio ambiente equilibrado à população (LIMA *et al.*, 2009, p. 292).

Moura e Rodrigues (2009) apontam ainda que em 2000, 13,3% do total de famílias da RMC (829 mil) possuía rendimento mensal de até meio salário-mínimo, ressaltando que essa situação de pobreza estava concentrada em Curitiba e municípios com forte integração à dinâmica metropolitana – Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Araucária e Piraquara – que congregavam 74,4% do total das famílias pobres, com impactos diretos no acesso à moradia por parte dessa população.

Além da renda, o processo de segregação socioespacial também é revelado por Deschamps e Cintra (2009, p. 233) ao analisarem os movimentos pendulares para trabalho associados às condições socioeconômicas da população envolvida nesses movimentos na RMC. As autoras identificam, além das centralidades – municípios concentradores dos movimentos de pendularidade –, “processos seletivos de uso e apropriação do espaço, com segmentação dos locais de moradia e de trabalho” na metrópole de Curitiba.

A partir das taxas brutas de atração e repulsão de cada município da RMC, as autoras verificaram que Curitiba, Quatro Barras e Pinhais caracterizavam-se pela maior capacidade de atração para trabalho. Em relação à taxa de repulsão, que indica a população que trabalha em municípios que não o de sua residência, Almirante Tamandaré, Piraquara e Fazenda Rio Grande apresentaram taxas superiores à 50% e Colombo, Pinhais e Itaperuçu apresentaram taxas entre 40% e 50%. A partir da leitura conjunta desses indicadores, identificaram um grupo de municípios como Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Colombo, Campo Magro, Campina Grande do Sul e Itaperuçu, com elevadas taxas de repulsão e baixas taxas de atração, que revela uma dinâmica econômica local incapaz de atender sua demanda por emprego. Além disso, foram reconhecidos como “municípios periféricos com elevada população fruto da expansão da metrópole com baixos custos de moradia” (DESCHAMPS; CINTRA, 2009, p. 239).

Portanto, à luz dos processos descritos e discutidos pelos autores, é possível afirmar que os habitantes da metrópole de Curitiba vivenciaram ao longo da consolidação da metropolização um processo de precarização paulatina do habitar. Além disso, que os espaços de moradia popular estão localizados em regiões de fragilidade ambiental e se caracterizam pela precariedade habitacional, dificultando e distanciando o cidadão metropolitano⁷ da concretização da moradia como direito humano.

4. FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E SUA EXPRESSÃO ESPACIAL PELA MORADIA POPULAR

A metropolização em Curitiba, que conforme apresentado, foi caracterizada fortemente pela produção da moradia popular, configurou uma espacialidade composta pela fusão de diferentes cidades, onde se materializam processos que explicitam a contradição entre a metrópole real e a RMC instituída por lei. Essa contradição, que marca historicamente o planejamento metropolitano brasileiro, impõe a necessidade de aproximação entre estes opostos para garantir o interesse comum desta realidade socioeconômica e territorial única, na qual se inserem as FPICs.

Para compreender o significado das FPICs é necessário inicialmente apresentar as características do sistema federativo brasileiro, em especial no que tange à predominância do princípio do interesse no estabelecimento das competências dos entes federados e da criação da função pública como decorrência do “poder-dever” delas derivado.

Conforme Alves (1998, p. 1), a partir do § 3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, a instituição das figuras regionais constituídas pelas RMs, aglomerações urbanas e microrregiões inauguraram uma nova dimensão do federalismo brasileiro, o de integração entre os diversos entes - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, o quadro de competências constitucionais passou a ser menos estanque e rígido, “permitindo, precisamente em razão de nossa grande extensão territorial e diversidade socioeconômica, um partilhamento de competências normativas e administrativas de maior flexibilidade e agilidade para possibilitar a ação mais adequada e racional do Poder Público”.

Outro aspecto da atual estrutura institucional básica brasileira diz respeito à predominância do interesse como princípio maior que, em muitas ocasiões, pode gerar situações de ambiguidade e conflitos de competência, em função da ausência de clareza acerca do interesse predominante. Entretanto, conforme Alves (1998, p. 1), em razão do nosso federalismo de integração, triunfou “a concepção solidária das instâncias governamentais federativas, onde as competências comuns e concorrentes sobrepõem às exclusivas”.

Para Barroso (2007, p. 11) a noção de predominância de um interesse sobre os demais, encerra a ideia de um conceito dinâmico, já que determinada atividade, considerada num dado momento como de interesse local, com o decurso do tempo e a evolução de fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, transformando-se em predominantemente regional e até mesmo nacional. Segundo o autor, vários fatores podem causar essa alteração: “desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários municípios, para a realização do melhor interesse público”.

Ao tratar da autonomia municipal em face do interesse metropolitano, Alves (1998, p. 8) destaca a elasticidade, garantida pela Constituição, na definição do conteúdo específico e exclusivo do interesse local. Conforme o autor, a autonomia municipal não é incontestável em seu conteúdo e está relacionada ao interesse local que, por sua vez, permite ser determinado “conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele relacionados”.

Para Alves (1998, p. 8), o caráter local é determinado pelo maior ou menor grau de repercussão de um determinado problema “para quem ou além dos limites do município” associado às formas e meios de solucioná-lo.

Não há, pois, atividades, serviços ou obras que, por natureza intrínseca, sejam considerados de exclusivo interesse local. Assim, por exemplo, os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente, são de interesse local, inscritos na competência do Município. Entretanto, esses mesmos serviços são inequivocamente de interesse comum numa região metropolitana como a de São Paulo, por exemplo, devendo ser de competência regional e não do Município isolado. O mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso (ALVES, 1998, p. 8).

Da mesma forma, conforme Moreira e Guimarães (2015), a partir da criação de uma RM, matérias de âmbito local passam a ser reconhecidas como relativas a competências cujo exercício não pode se dar de modo isolado, fazendo com que elas passem a ser exercidas de forma compartilhada, em razão da prevalência do interesse comum sobre o local.

Importante destacar que o conceito de “funções públicas de interesse comum”, invocada pelo art. 25 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), substituiu o conceito de “serviço comum metropolitano” da Carta de 1969. Ao incorporar não somente as RMs, mas também as aglomerações urbanas e microrregiões, não contempladas pelo termo “serviço metropolitano” e abarcar as “hipóteses de atividades, ações e serviços, de diferentes naturezas, realizados em função daquelas distintas figuras regionais”, o conceito engloba atividades não compreendidas “na noção de “serviço”,

como por exemplo, o planejamento urbano-regional e o controle do uso e ocupação do solo metropolitano ou de outras formas regionais” (ALVES, 1998, p. 13).

Uma vez que o “interesse comum”, de acordo com o autor, pressupõe um conjunto de ações e atividades promovidas por uma multiplicidade de agentes político-administrativos num determinado território para o exercício de funções públicas integradas e de interesses de todos os envolvidos, pode-se afirmar que as FPICs exigem a atuação coordenada de todos os entes governamentais para satisfazê-las. Deve-se entender, que, embora aparentemente paradoxal, o interesse metropolitano se diferencia e, ao mesmo tempo, se identifica e se associa ao local.

Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado (ALVES, 1998, p. 13).

Da mesma forma, o Estatuto da Metrôpole⁸, sancionado em 2015, define função pública de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (art. 2º, II, Lei 13.089/2015) (BRASIL, 2015).

Ou seja, embora não abordado de maneira expressa pela Constituição Federal de 1988, pela determinação de competências a um ente federado de âmbito regional, o interesse metropolitano é reconhecido constitucionalmente como gerador de FPICs a serem exercidas de modo compartilhado e integrado entre entes municipais, tutelado pelo Estado, e institucionalizadas através da criação de governança interfederativa, a partir das diretrizes gerais definidas pelo Estatuto da Metrôpole.

No que tange especificamente ao entendimento da moradia enquanto função pública de interesse comum, constitucionalmente⁹ ela é definida como matéria de competência comum, ou seja, outorgada a todos os entes federados que devem atuar igualmente. Essa determinação na Constituição Federal de 1988 revela o entendimento do legislador de que a moradia deve ser tratada de forma cooperativa pelos entes federados, sendo possível afirmar que constitui função pública que já nasce interfederativa, reforçando seu caráter de FPIC nos espaços metropolitanos e, portanto, nas metrópoles.

Assim, à luz da interpretação jurídica e das normativas vigentes, o papel central desempenhado pelos espaços informais de moradia na conformação da metrópole de Curitiba a partir da década de 1990, com base em Silva (2012), materializado espacialmente pela fusão de diferentes municípios pelo crescimento e disseminação do processo em toda extensão do território metropolitano, e fazendo com que a demanda por moradia transcendesse as fronteiras político-administrativas, consolidando uma realidade socioespacial única, explicita seu caráter de FPIC.

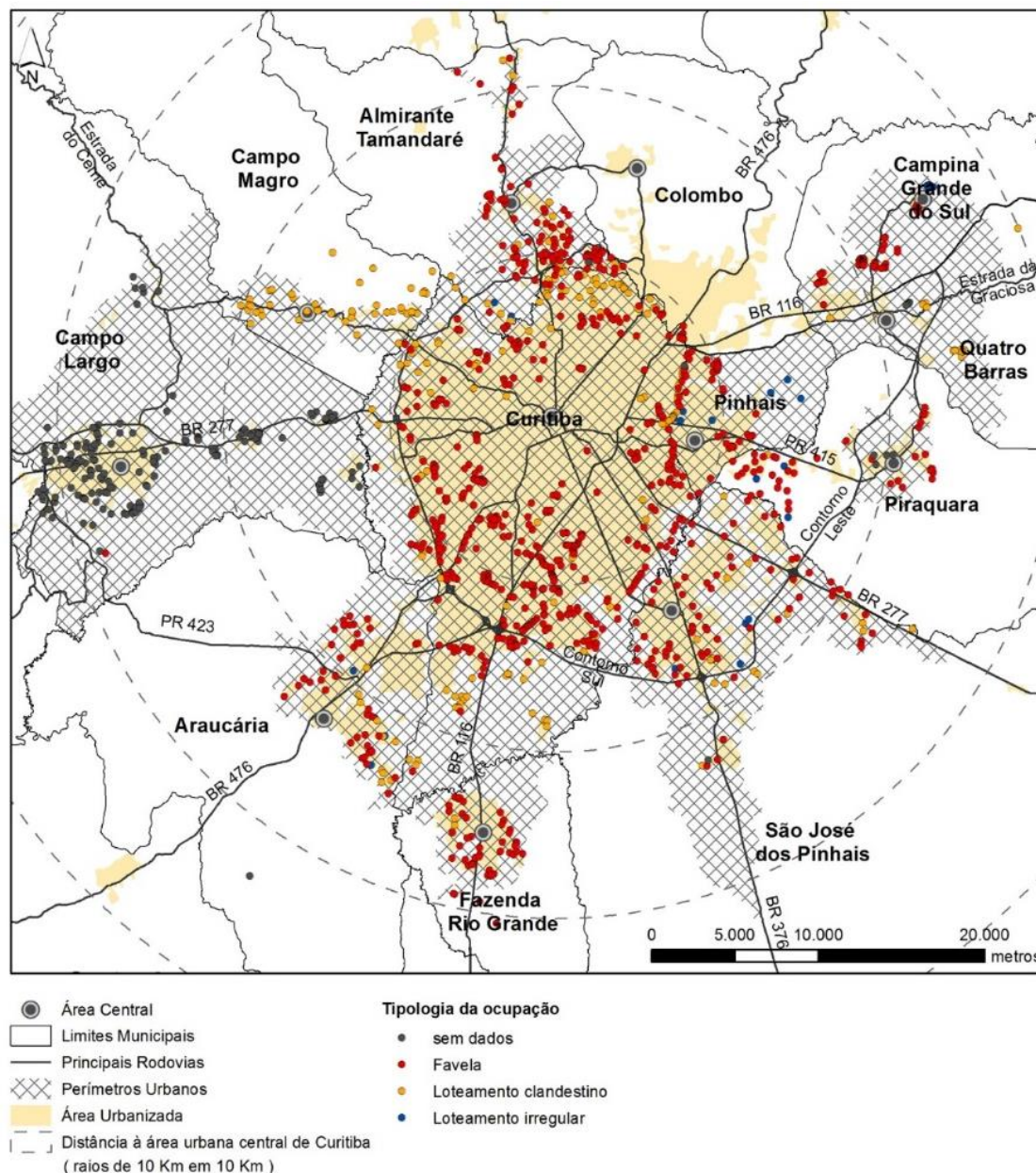
Nesse sentido, a espacialização das tipologias dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba na década de 2000, apresentada por Silva (2012), evidencia a questão da moradia enquanto interesse comum e gerador de impacto no conjunto de municípios metropolitanos (Figura 3).

Conforme Silva (2012):

A espacialização das diferentes tipologias permitiu observar as particularidades do processo de produção dos espaços informais de moradia. As favelas predominam e distribuem-se em todas as direções do aglomerado metropolitano, observando-se, no entanto, maior concentração em Curitiba. Campo Magro e Quatro Barras têm maior proporção de loteamentos clandestinos, e em Curitiba e Campo Largo a presença

desta tipologia tem um peso igualmente importante. Os loteamentos clandestinos situam-se nos extremos norte e sul do município de Curitiba, no entorno dos Contornos Norte e Leste e da BR 376, em São José dos Pinhais (SILVA, 2012, p. 204).

Figura 3 – Tipologias dos Espaços Informais de Moradia no Aglomerado Metropolitano de Curitiba na Década de 2000



Fonte: Silva (2014).

Da mesma forma, ao estudar a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba, Santos (2009, p. 256) demonstra a relação de interdependência entre esses municípios no que tange à moradia e as relações econômicas de produção e consumo, e revela a incorporação de Colombo a uma dinâmica conectada à urbanização de Curitiba. Segundo a autora, cerca de “65 mil pessoas utilizam diariamente os serviços de transporte intraurbano no Terminal Alto Maracanã – de madrugada, por volta das 5 horas da manhã, inicia-se o tumultuado movimento de passageiros que tomam o ônibus em direção a Curitiba”.

Minha vida é toda aqui praticamente, eu só moro (durmo) em Colombo. (...) Em Curitiba compro eletrodomésticos, e a compra do supermercado é feita no bairro Santa Cândida (SANTOS, 2009, p. 256).

A comparação entre o número total de domicílios em espaços informais de moradia e o número total de domicílios em cada um dos municípios do aglomerado metropolitano, apresentada por Silva (2014), como a elevada proporção de domicílios informais em Piraquara (40,39%) e Almirante Tamandaré (19,14%), por exemplo, revela a assimetria de condições dos municípios para atender satisfatoriamente essa demanda e as limitações de enfrentar, isoladamente, a questão.

Comparando-se os domicílios em espaços informais de moradia em relação ao total de domicílios por municípios, no final da década de 2000, na metrópole de Curitiba, 10,35% destes localizavam-se em assentamentos informais. Analisando isoladamente cada município metropolitano, essa proporção é mais elevada em Piraquara (40,39%), Almirante Tamandaré (19,14%) e Campina Grande do Sul (18,04), no vetor Norte-Leste, e mais baixa em São José dos Pinhais (6,07%), Araucária (6,54%) e Fazenda Rio Grande (7,03%), no vetor Sudeste e Sudoeste (SILVA, 2014, p. 99).

Da mesma forma, França (2015) destaca características e contradições presentes nos territórios metropolitanos:

De um lado os municípios denominados dormitórios arcam com uma demanda habitacional que não foi gestada em seus limites administrativos e recebem ano a ano cada vez mais fluxo populacional, em decorrência das dinâmicas urbanas perversas, da escassez da terra, em virtude da sua valorização, e ausência de mecanismos de regulação fundiária, que expulsam a população de baixa renda do acesso à terra urbana bem localizada nas áreas-polos das grandes cidades, justamente as que oferecem os empregos.

De outro lado, o mercado de trabalho e consumo se realiza nos grandes complexos econômicos, recolhendo as externalidades positivas do consumir, a arrecadação de impostos, e também atendem massivamente à população dos municípios, sobrecarregando os serviços de saúde, educação, entre outros serviços, dada a baixa infraestrutura dos municípios de moradia da população trabalhadora” (FRANÇA, 2015, p. 40).

Evidencia-se, portanto, que a responsabilidade pela moradia adequada em espaços metropolitanos constitui competência conjunta dos municípios - uma vez que se configura como FPIC -, do Estado que os integra, e da União. Nesse sentido, torna-se fundamental compreender a distinção entre o interesse local, próprio da autonomia dos municípios, em oposição à autonomia dos municípios metropolitanos, inseridos em aglomerações urbanas complexas, que exige medidas interdependentes para darem conta de situações para as quais não é possível haver resposta de forma isolada por parte de cada município.

5. MORADIA COMO FPIC: DESAFIO AO PLANEJAMENTO METROPOLITANO

A partir da relação entre metropolização e produção da moradia popular em Curitiba, explorada neste artigo, em especial, pela evolução do processo de produção dos espaços informais de moradia, evidenciou-se que a população metropolitana não é e não será atendida exclusivamente pelo município onde reside, não somente pelas diferenças e assimetrias em termos de capacidade administrativa, institucional e financeira, condição característica dos municípios situados na periferia

metropolitana, mas pelo caráter das demandas desses cidadãos que, ao transcender os limites político-administrativos municipais, reafirmam a característica metropolitana e, portanto, de FPIC da moradia.

Tais processos e a existência de uma população que vive seu cotidiano na escala da metrópole, permitem reconhecer a moradia não apenas como FPIC, mas como questão urbana central, geradora e integradora do conjunto de demandas gestadas nas metrópoles.

Sendo assim, em aglomerações urbanas complexas como as metropolitanas, os problemas urbanos que já exigem tratamento integrado para atenuar ou reequilibrar situações de assimetria e desigualdade, demandam articulações entre o planejamento urbano municipal e a escala metropolitana, e, sobretudo, entre os entes federativos que integram esses territórios.

A ausência dessas articulações impede ou dificulta o estabelecimento de estratégias e ações conjuntas para a promoção de uma política urbana e de moradia que tenha como perspectiva o direito à cidade aos cidadãos metropolitanos. Neste sentido, legislações e instrumentos urbanísticos conflitantes e inadequados e a inexistência de políticas fundiárias, associadas à visão e postura municipalistas, dentre outros, constituem entraves à construção e consolidação de políticas territoriais que visem o interesse comum.

Vale lembrar que o federalismo brasileiro de integração, inaugurado com a instituição das figuras regionais estabelecidas no §3º do art. 25 da CF, permitiu um partilhamento de competências normativas e administrativas, consolidando a “concepção solidária das instâncias governamentais” (Alves, 1998, p. 1). Além disso, instituiu a predominância do princípio do interesse na determinação das competências e respectivas funções públicas dos entes federados, conferindo elasticidade na definição do conteúdo exclusivo de interesse local, uma vez que determinada atividade será considerada de interesse local ou regional em função do momento, dos fenômenos e transformações socioespaciais, bem como do grau de repercussão e impacto “para alguém ou além” das fronteiras político-administrativas municipais.

Assim, a prevalência do interesse comum sobre o local reconhece e pressupõe a necessidade de atuação conjunta e coordenada de todos os entes governamentais num determinado território para a consecução da FPICs.

Ou seja, os conflitos, problemas e demandas por moradia em espaços metropolitanos constituem FPICs e, portanto, não podem ser equacionados ou resolvidos no âmbito municipal, demandando esforços e ações concertadas entre esferas de governo e municípios envolvidos, tanto que, constitucionalmente, moradia é definida como matéria de competência comum – União, Estados e Municípios – de todos os entes federados que devem atuar igual e cooperativamente.

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole constitui uma ferramenta inovadora e estratégica ao definir e exigir em RMs a implementação da governança interfederativa¹⁰ e a incorporação da sociedade civil no planejamento e gestão metropolitanos. A governança interfederativa configura-se num dos maiores desafios ao planejamento metropolitano na atualidade e, ao mesmo tempo, em uma grande oportunidade para materializar ações de cooperação, compromissos e corresponsabilidades para a pactuação de uma agenda metropolitana.

A aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015, representou um marco para a retomada da discussão acerca da metropolização e da gestão metropolitana brasileiras, lançando desafios de natureza técnica, institucional e política. Entretanto, o contexto de retrocesso de direitos sociais e políticas públicas, vigente no país desde 2016, impactaram e comprometeram esse importante esforço de rearticulação social e política em torno da temática metropolitana, comprometendo a sua efetividade. Essa situação tornou-se ainda mais grave com extinção recente, em 2019, do Ministério das Cidades, criado em 2003 com a finalidade de retomar o papel do Estado na construção da política urbana nacional.

Assim, a realidade das metrópoles brasileiras apresenta-se como um desafio ao planejamento e gestão das FPICs, explicitando a fulcralidade do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos, e reafirmando a urgência de mecanismos de cooperação e pactuação de diretrizes e

estratégias integradas que fortaleçam as ações de interesse comum, incluindo e, principalmente, considerando a moradia como geradora e integradora do conjunto de demandas metropolitanas.

O reconhecimento da moradia como FPIC impõe desafios de ordem interpretativa e propositiva, de natureza técnica, política e social. Do ponto de vista interpretativo destaca-se a necessidade de compreensão da relação intrínseca entre moradia e metropolização, do entendimento da lógica e inter-relação entre renda, preço da terra urbanizada e precariedade da moradia, e da interpretação do caráter estratégico da moradia como interesse comum e central na composição e articulação das demais demandas metropolitanas.

A centralidade da moradia e seu caráter de FPIC transversal e articuladora demanda, por sua vez, a necessidade de se pensar tecnicamente a moradia adequada em escala metropolitana e pautada, permanentemente, no princípio de redução das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, deveriam ser priorizadas, radicalmente, propostas, instrumentos e ações de caráter inclusivo, com foco na realidade presente nos espaços de moradia popular, abarcando a organização e regulação do mercado fundiário e habitacional metropolitanos.

Outro aspecto diz respeito à necessidade de cooperação entre os entes da Federação, demandando articulação política para o enfrentamento da questão da moradia como FPIC. Nesse sentido, é imprescindível que se promova a horizontalização do processo decisório e de gestão metropolitanos a partir da implementação da governança interfederativa e de concepções de planejamento que transcendam os modelos até hoje adotados. A governança interfederativa deve também estar obrigatoriamente assentada nos processos responsáveis pela produção das metrópoles brasileiras, marcados por disputas pelo acesso à cidade urbanizada entre grupos com enorme assimetria de poder e interesses distintos, a partir dos quais emergem os conflitos e materializam-se as desigualdades.

Reconhecer a moradia como questão integradora das demais FPICs, significa, em síntese, compreendê-la como porta de entrada do direito à metrópole, prevalecendo a apropriação (uso) do espaço pelos cidadãos e sua transformação para satisfazer e expandir necessidades e possibilidades da coletividade. Incorporar a ideia de direito à vida urbana a partir da moradia adequada, significa subverter os esquemas de redução da complexidade social, que tem conduzido, historicamente, as políticas e o planejamento urbano e metropolitano brasileiro. Ao restringir a moradia como o espaço que visa atender às expectativas elementares - comer, dormir e reproduzir-se, condiciona-se o modo de agir, pensar e habitar das pessoas, impossibilitando a fruição da metrópole como espaço de realização dos desejos, necessidades, sonhos e imaginário de seus cidadãos.

NOTAS

¹ A moradia adequada é um direito fundamental desde 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos incorporada como parte do direito a um padrão de vida adequado, ou seja, como um dos elementos para assegurar um padrão de vida condizente com a dignidade humana.

² Trecho extraído da música “A cidade ideal” composta por Chico Buarque para o musical infantil Os Saltimbancos.

³ Para Lefebvre, o habitar está relacionado ao direito à cidade em seu sentido político mais profundo, envolvendo “as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana” que vão além da necessidade de produtos e de bens materiais consumíveis. Para ele, a vida social, de natureza polifuncional, demanda funções específicas que se manifestam a partir de “necessidades de informação, de simbolismo, de imaginários, de atividades lúdicas”. Ao se opor dialeticamente ao movimento de homogeneização do capital, expresso pela produção do habitar que prima pela funcionalização e especialização dos espaços, o ato de habitar é uma condição revolucionária, resultante da apropriação humana do espaço (LEFEBVRE, 2015, p. 105).

⁴ Em relação ao papel exercido pelo Estado nesse processo, Silva (2012, p. 240) afirma que este cumpriu função decisiva em distintas escalas de gestão - da federal à municipal – que se concretizou “por meio de uma complexa rede de relações, interesses e expedientes”. Essa atuação do Estado pode ser, sinteticamente, definida (i) pela execução do ordenamento territorial, principalmente através do zoneamento de uso e ocupação do solo, da tributação dos imóveis urbanos e do sistema de acompanhamento e controle do processo de produção do espaço; (ii) pelos investimentos em serviços e infraestrutura urbana; (iii) e pela política habitacional.

⁵ De acordo com o diagnóstico produzido em 2001 para o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC 2006, tanto a lógica de concentração de investimentos para a produção de moradias populares em Curitiba quanto o processo de produção dos espaços informais na metrópole persistiram ao longo desse período e nas décadas seguintes (PARANÁ, 2006).

⁶ O programa MCMV foi instituído pela MP 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977/ 2009 e regulamentado pelos Decretos 6819/ 2009 e 6962/ 2009. Em sua primeira fase, de março de 2009 a meados de 2011, a meta foi a construção de um milhão de novas moradias. Na segunda fase, de meados de 2011 ao final de 2014, dobrou-se essa meta, prevendo-se a construção de mais dois milhões de unidades habitacionais (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 129).

⁷ Em “Cidade e Cidadania: inclusão urbana de justiça social”, Ribeiro (2004) afirma que a desvinculação do homem das relações de dominação pessoal (ou laços de subordinação) que marcavam o feudalismo foi promovida com a instalação da democracia e a fundação da cidade, expressão da subversão da ordem feudal e da emancipação material e moral do homem.

Conforme o autor, “as palavras cidade, cidadão e cidadania foram, historicamente, ganhando o mesmo sentido”. Na antiguidade clássica, cidadania estava associada à condição de civitas que tinha por base as relações entre os homens “fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados”. Posteriormente, agregou-se a condição de polis, incluindo-se o “direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos”. Já no século XIX, a condição de cidadania expande-se, abrangendo os “direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado” (RIBEIRO, 2004, p. 43).

Modernamente, o sentido da palavra cidadania expressa esse conjunto de direitos: cívico, político e social. Ao considerar que as cidadanias cívica e política estão condicionadas ao mínimo de justiça social, o autor afirma que, na América Latina, “há uma ruptura desse processo histórico” com o aumento do polis (político), hipertrofia do civitas (cívico) e a inexistência do societas (social) (RIBEIRO, 2004, p. 43).

Uma vez que grande parte da população é espoliada, por não ter suas necessidades por moradia e serviços coletivos reconhecidas socialmente e por estar excluída do mercado imobiliário formal, inserindo-se de modo marginal na cidade, e vivendo, portanto, em condições de vulnerabilidade e riscos sociais, é possível afirmar que essas pessoas são também desprovidas de autonomia moral. A autonomia moral que, “demanda um grau razoável de independência e segurança econômica”, constitui condição essencial para a efetivação da democracia, revelando que nas cidades brasileiras consolidaram-se regimes políticos democráticos pouco representativos, onde apenas alguns tem possibilidade de desfrutar da real condição de cidadania (RIBEIRO, 2004, p. 45).

Portanto, o conceito de cidadania metropolitana no âmbito dessa pesquisa, compreende a ideia de “direito à metrópole” como possibilidade de concretização de uma democracia efetivamente representativa. Ou seja, a partir do combate aos mecanismos de espoliação urbana e segregação socioespacial e da incorporação da moradia adequada como questão central no planejamento urbano metropolitano, seria possível contribuir para “democratizar a democracia”, estendendo a condição de cidadania ao conjunto da população metropolitana.

⁸ A Lei Federal nº 13.089, sancionada em 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da Metr pole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm).

⁹ Art. 23.   competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
IX - promover programas de constru o de moradias e a melhoria das condi es habitacionais e de saneamento básico (Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988).

¹⁰ De acordo com o Art. 7  do Estatuto da Metr pole, “a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implanta o de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun es públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organiza o administrativa das fun es públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas;

IV – execu o compartilhada das fun es públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participa o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta o de serviços e na realiza o de obras afetas às fun es públicas de interesse comum;

VI – compatibiliza o dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensa o por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município   unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm).

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomera es Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organiza o do Estado Brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Edi o Especial em Comemora o aos 10 Anos de Constitui o Federal por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, set. 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BARROSO, L. R. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletr nica de Direito Administrativo Econ mico**, n. 11, ago/set/out. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/saneamento-basico-competencias-constitucionais-da-uniao-estados-e-municipios>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Senado, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 15 mai. 2017.

CURITIBA. Companhia de Habitação Popular de Curitiba; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Plano de Regularização Fundiária em áreas de Preservação Permanente. Curitiba, 2007.** 1 CD-ROM.

CZYTAJLO, N; SILVA, M. N. da. Políticas Habitacionais en las Metrópolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil Elementos para un Abordaje Comparado (2000 – 2010). In: SPOSITO, M. E. B. *et al.* Coordinación general de Olga Castreghini de Freitas Firkowski *et al.* **Estudios urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina.** 1. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p. 151-187.

DESCHAMPS, M. V; CINTRA, A. Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e de quem fica. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. p. 233-251.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba.** 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2010.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em: 14 jul. 2017.

FRANÇA, K. C. B. **Habitação de Interesse Social e Governança Urbana: Desafios, Resistências e Potencialidades na  rea Metropolitana de Brasília.** 330 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19192>. Acesso em: 18 jul. 2017.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013.** Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95014.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito   cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. 5.ed. São Paulo: Centauro, 2001. 141 p.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 133-148, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/176/672>. Acesso em: 03 mar. 2017.

LIMA *et al.* Ocupação urbana em área de mananciais: análise de densidade e  ndice de ocupação como evidências de um padrão em consolidação nos municípios de Pinhais e Piraquara - Região

Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. p. 269-294.

MARICATO, E. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 5. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011. 204 p.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. 214 p.

MEYER, R. M. P. **Atributos da metrópole moderna**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3-9, out/ dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9747.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

MOREIRA, D. de A; GUIMARÃES, V. T. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol.07, n. 3, p.1249-1269, 2015. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/18847/14065>. Acesso em: 05 mar. 2017.

MOURA, R; RODRIGUES, A. L. (org.). **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, Observatório das Metrópoles, 2009. 370 p.

PARANÁ. 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, 2006. 303 p.

PEREIRA, G; SILVA, J. M. A rede que se espalha: Programa Minha Casa Minha Vida e acessibilidade urbana. In: FIRKOWSKI, O. L. C. de F; MOURA, R. (rg.); RIBEIRO, L. C. Q. (coord.) **Curitiba: transformações na ordem urbana**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2014. Cap. 7, p. 255-272. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/serie_ordemurbana_curitiba.pdf. Acesso em: 03 jul. 2017.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. In: **Ciência e Cultura**. São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a20v56n2.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

ROLNIK *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v. 17, n. 33. São Paulo, mai, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

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. (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-193.

SANTOS, G. Lá e cá: a mobilidade de trabalhadores de Colombo para Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2009. p. 253-268.

SILVA, M. N da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28377/R%20-%20T%20-%20MADIANITA%20NUNES%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mai. 2017.

SILVA, M. N da. Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba. *In: FIRKOWSKI, O. L. C. de F; MOURA, R (org.); RIBEIRO, L. C. de Q. (coord). Curitiba: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro. Letra Capital Editora, 2014a. Cap. 6, p. 226-254. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/serie_ordemurbana_curitiba.pdf. Acesso em: 11 mai. 2017.

SILVA, M. N. da. O processo de produção dos espaços informais de moradia entre as décadas de 1990 e 2000. *In: Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, vol. 6, n. 1, jan./abr. 2014b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 mai. 2018.

Data de submissão: 08.05.2019

Data de aceite: 18.12.2019

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.