



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

OS CONTORNOS METROPOLITANOS A PARTIR DA MORADIA SOCIAL EM UM TERRITÓRIO
PLANEJADO. UM ESTUDO TEMPORAL

Beatriz Fleury e Silva (UEM) - bfsilva@uem.br

Arquiteta Urbanista. Mestrado em Engenharia Urbana, Docente curso de Arquitetura e Urbanismo DA UEM

Elise Savi (Observatório das Metrôpoles) - elisesavi@hotmail.com

Arquiteta e Urbanista. Pesquisadora Observatorio das Metrôpoles

Arthur Zapa (UEM) - zaparthur_@hotmail.com

Discente do curso de Arquitetura e Urbanismo da UEM

OS CONTORNOS METROPOLITANOS A PARTIR DA MORADIA SOCIAL EM UM TERRITÓRIO PLANEJADO. UM ESTUDO TEMPORAL

Resumo

Participante da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, este trabalho apresenta um recorte da pesquisa “*As novas formas de provisão de moradia popular e seus impactos na re-configuração socioespacial do aglomerado Sarandi-Maringá-Paiçandú*”, desenvolvida pelo núcleo da Região Metropolitana de Maringá-PR, a qual busca analisar para este território, assim como já se identifica em várias partes do país nos últimos dez anos, uma re-configuração por meio de alterações de provisão de moradia e democratização de acesso à moradia digna. Esta provisão impulsionada pela retomada de financiamento público, é percebida no Brasil através da maior participação das construtoras, sobretudo, direcionadas a classe média e baixa. Especialmente neste artigo, é apresentado a primeira parte da pesquisa, que através de um estudo evolutivo de 2 municípios conurbados da RMM, correlaciona ingredientes considerados indispensáveis para compreensão de seus contornos sócio-espaciais, o que possibilita compará-los frente às recentes ações impressas no cenário metropolitano deste aglomerado e assim realizar uma leitura quanto a manutenção do quadro sócio-espacial historicamente segregador e excludente.

Palavras-chave: região metropolitana, moradia social, configuração sócio-espacial

Introdução

A questão da moradia nas regiões metropolitanas tem sido objeto de crescentes reflexões e estimulado o surgimento de grupos de pesquisadores em torno da temática. O que vem estimulando este crescente debate, corresponde ao quadro das quatro últimas décadas nas metrôpoles brasileiras, o qual apresenta significativo crescimento espacial e populacional, advindo da crescente urbanização do País. O tema tende a ganhar ainda maior importância para o Brasil pela necessidade do alcance à uma moradia mais digna, entendendo como aquela em área urbanizada com acesso a infra-estrutura, equipamentos e mobilidade.

Em especial neste setor e não somente nas regiões metropolitanas, se fugiu do enfrentamento fundiário, preservando alianças que sustentaram o poder político, como afirma MARICATO (2008). Os importantes programas de políticas habitacionais brasileiros – IAP e BNH, não foram capazes de reverter a tendência do crescimento das favelas e do processo de periferização, por desconhecem e não incluírem a gestão pública sobre as questões fundiária e urbana, por serem manobrados pela lógica compensatória ou interesses privados empresariais, serem pontuais em suas ações e limitados pelo conceito de unidade e não moradia. (MARICATO, 2008).

No Brasil, as lutas sociais articuladas em torno da derrubada do regime militar ao longo dos anos de 1970 e início de 1980 contribuíram para que a questão urbana ganhasse a cena política no Brasil. Inúmeras entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, se organizaram em nível nacional e contribuíram para a elaboração de subsídios para a Assembléia Nacional Constituinte de 1986.

A partir da Constituinte, que gerou a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, “abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no plano local” (RIBEIRO & SANTOS Jr., 1994, p.5). Os autores observam que as reformas no arcabouço jurídico dos municípios, após a promulgação da Carta, foram no sentido de busca de um novo modelo de política e gestão da cidade: democrática em relação às condições e atores de processo decisório governamental, universalista no que diz respeito aos direitos sociais na cidade, redistributiva dos ônus e custos da urbanização. Estavam estabelecidos os parâmetros para a construção dos marcos legais subseqüentes.

A nova orientação influenciou as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios, obrigatória para aqueles com mais de 20 mil habitantes. Concretamente, a nova orientação constitucional aponta para o abandono da idéia de planejamento urbano como uma prática restritamente técnica e burocrática (descolada do objeto na qual se projeta que é a cidade e todos os seus elementos constituintes) e a substitui pela concepção de gestão. A Constituição de 1988 municiou as gestões municipais para a solução de problemas estruturais, somado a isso, o capítulo da Política Urbana, em seu artigo 182.

Doze anos após, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257 de julho de 2001), veio representar um passo importante na formatação de uma política urbana participativa e com controle social, no entanto, apresentando um conjunto de instrumento que mesmo com pretensões amplas como promover a justiça social e urbana e alinhar planos nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais, também tem sido manipulado pelo capital imobiliário, amparados pela gestão pública. A proposição que permeia a lei é a garantia a todos do direito de acesso à cidade, no entanto, a sua implementação depende dos municípios, e a

realidade tem demonstrado extrema resistência na aceitação dos instrumentos, como é o caso do IPTU Progressivo.

Quanto à política de financiamento para casa própria, as décadas de 80 e 90, se apresentaram restritas, exemplo foram as cartas de crédito imobiliário na gestão FHC, que intencionavam financiar a construção ou compra da moradia, porém encontraram dificuldade de obter moradia barata e ao mesmo tempo legalizada. Portanto até início da década de 2000, as linhas de financiamento para aquisição da casa própria foram escassas (dando margem para a produção rentista e autoconstrução) e quando houveram, proporcionaram moradias de baixa qualidade em áreas residenciais com restrito direito à cidade, ou seja, sem infra-estrutura, bens e serviços, provocando uma nova organização e acomodação espacial no território habitado.

A partir do governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 segundo afirma TONELA (2008) houve significativo ganho para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo. Buscou-se portanto, construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A novidade no processo está por não se tratar de uma proposição e política pública de uma única via, a via do Estado, pois o diálogo com os movimentos sociais e a sociedade de maneira geral, até o momento, flui por meio do mecanismo da Conferência das Cidades e do próprio Conselho das Cidades.

Desta forma em 2004 foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação regida entre outros princípios pelo direito à moradia digna como direito e vetor de inclusão social; função social da propriedade urbana; questão habitacional como uma política de Estado, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários.

Na segunda gestão do governo Lula, dando continuidade a política urbana, foram lançados importantes programas como PAC - Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, PAC-Habitação em 2010, MCMV - Minha Casa Minha Vida e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, este último ampliando ingresso de agências financiadoras.

Apesar dos avanços na história da política habitacional brasileira, importante destacar que como coloca ARANTES e FIX (2009), ainda não se assiste a profundas alterações neste quadro, o MCMV em especial, não foi formulado a partir das características intrínsecas ao problema habitacional, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, o definiu segundo critérios do capital imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral. Além disso, vem descolado de um plano a longo prazo, uma vez que desconsidera avanços institucionais recentes em política urbana como o Plano Nacional de Habitação e assim, assiste-se a

inserções pontuais, por exemplo, em áreas não programadas pelos planos de habitação, como é o caso das cidades a serem estudadas.

Diante deste histórico focado na política habitacional do país, no sentido de melhor investigar as modificações geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o país nos últimos 30 anos, o grupo de pesquisa Observatório das Metrôpoles vem desenvolvendo pesquisas comparativas localizadas nas 12 grandes aglomerações urbanas e nas 5 grandes regiões do país. Desde 2005, o grupo tem direcionado suas pesquisas para 4 linhas, sendo uma delas a Linha - *Dimensão socioespacial da Exclusão/Integração nas metrôpoles: estudos comparativos para o período 1980/2000*, a qual vem analisando os processos socioespaciais nas metrôpoles brasileiras para compreensão dos mecanismos de exclusão e integração, através de seus efeitos sobre a estruturação social, os mecanismos de produção/reprodução de desigualdades e as relações de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais.

Em 4 anos de pesquisa sobre segregação e mercado imobiliário, através dos estudos das diferentes regiões metropolitanas que compõe a Rede, seguindo linha investigativa e arcabouço teórico-conceitual comum, já foi possível notar evidências desta estreita relação.(OBSERVATÓRIOS DAS METRÓPOLES, Relatório 2008)

No Paraná, a questão habitacional há tempos vem sendo investigada e debatida (MOURA, 2001; RODRIGUES, 2004 e 2005; SILVA, 2002; VELOSO 2003; TONELA, 1997, 2005, 2007). Especificamente a Região Metropolitana de Maringá-PR– RMM, a qual este trabalho se insere, e que tem passado ao longo dos seus 12 anos de existência por um ingresso indiscriminado de novas municipalidades, tem sido objeto de estudo do Observatório das Metrôpoles - núcleo RMM desde 2004, destaque para Trabalhos de RODRIGUES (2004, 2005).

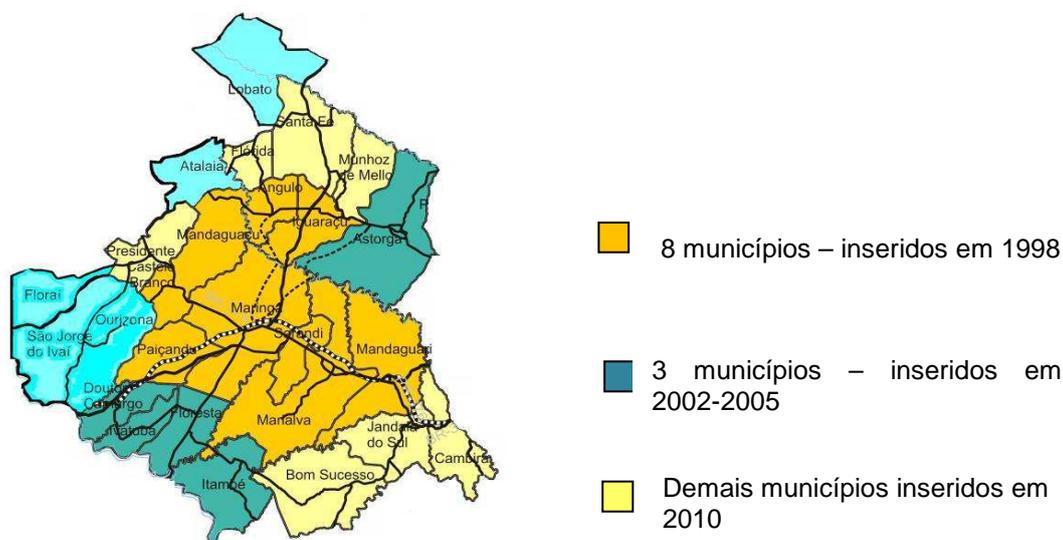


Figura 1 – Mapa dos Municípios pertencentes à RMM - Região Metropolitana de Maringá-Paraná
Fonte: www.comem.pr.gov.br. 2010.

Dentre as principais questões regionais, a que mais se destaca é a da desigualdade entre as municipalidades. Maringá, cidade pólo, apresenta índices de renda, de incremento econômico, organização institucional, demografia, habitação e de violência bastante diferenciados daqueles dos demais municípios (ver tabela 1). Contudo, é importante destacar que processos de segregação sócio-espacial foram os definidores dessa espacialidade, especialmente na área conurbada, formada pelos municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu.

Segundo o relatório Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil (RIBEIRO, *et. al.*, 2005), esta região caracteriza-se por estar dentre as aglomerações brasileiras muito concentradas, ou seja, a cidade-sede concentra grande parte das atividades e da população e, no caso de Maringá, 75% dos valores dos índices analisados na pesquisa citada.

Dentre estes municípios, segundo a pesquisa, apenas Maringá, Paiçandu e Sarandi, que hoje constituem uma mancha urbana, possuem alto nível de integração com elevado fluxo pendular e densidade demográfica, fruto da evolução destes municípios. O relatório Movimento Pendular da População Região Sul (RIBEIRO, *et. al.*, 2009), coloca que dentro do Estado do Paraná, Maringá apresenta um fluxo pendular que corresponde a 23.552 pessoas vindas de outras partes da RMM e 5.349 do interior, ou seja, 82% vem da própria RM, percebe-se assim, uma grande atração que o município de Maringá exerce para a sua região, sobressaindo-se como o espaço das oportunidades.

A contagem populacional da RMM para o ano de 2007, realizada pelo IBGE, foi de 570.635 habitantes, deste total, 440.294 habitantes encontram-se na área conurbada Maringá com 325.968 hab., Sarandi com 79.686 hab. e Paiçandu com 34.640 hab.

Tabela 1- Municípios da Região Metropolitana de Maringá até 2004, quando eram 8 municípios.

Município	População total, área e densidade demográfica			Número de famílias por faixas de renda familiar per capita					Domicílios particulares permanentes urbanos				
	População Total	Área (km²)	Densidade demográfica	Total	até 1/2 SM	mais de 1/2 a 1 SM	mais de 1 a 3 SM	acima de 3 SM	Total	C/abastecimento adequado de água ¹	escoamento sanitário adequado ²	C/ coleta adequada de lixo ³	Ruas pavimentadas
Ângulo	2.840	105,7	26,9	867	20%	35%	36%	9%	641	99%	0%	98%	40 a 60%
Floresta	5.122	159,4	32,1	1.560	15%	36%	37%	12%	1.267	100%	0%	99%	80 a 100%
Iguaraçu	3.598	166,1	21,7	1.081	20%	35%	33%	12%	819	98%	40%	97%	80 a 100%
Mandaguaiçu	16.828	294	57,2	4.890	22%	31%	34%	13%	3.971	98%	42%	96%	60 a 80%
Mandaguari	31.395	336	93,4	9.718	21%	29%	37%	12%	8.326	99%	33%	98%	60 a 80%
Marialva	28.702	476,4	60,2	8.345	17%	30%	38%	15%	6.392	99%	63%	97%	80 a 100%
Maringá	288.653	490,9	588,0	88.997	9%	19%	43%	29%	82.969	94%	71%	99%	80 a 100%
Paiçandu	30.764	171	179,9	8.969	22%	34%	38%	6%	8.306	99%	23%	98%	20 a 40%
Sarandi	71.422	104,3	684,8	21.200	20%	33%	40%	7%	19.515	99%	13%	99%	40 a 60%
Total	479.324	2.304	208,1	145.629	13%	24%	41%	22%	132.205	96%	54%	99%	-

Fonte: IBGE. Censo demográfico 2000. METRODATA

(¹) - considerou-se como adequado aquele domicílio servido por rede geral, canalizada em pelo menos um cômodo.

(²) - considerou-se como adequado aquele domicílio ligado à rede geral ou à fossa séptica.

(³) - considerou-se como adequado aquele domicílio atendido por serviço de limpeza ou caçamba.

Outra especificidade encontrada sobretudo entre os municípios de Sarandi, Maringá e Paiçandu é o fato deste aglomerado apresentar uma configuração sócio-espacial que foi sendo delineada por uma política habitacional fortemente segregadora intra e extra-urbana como afirma RODRIGUES (2004), exercida desde a propaganda adotada pela companhia que a colonizou, CMNP/CTNP - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná e posteriormente pela sucessora Companhia de Terras Norte do Paraná, e que é mantida até hoje pelos empreendedores com apoio do poder público.

A leitura da evolução urbana dos 2 municípios estudados revela que o espaço da moradia, sobretudo a popular, associado à legislação urbanística e o domínio do capital imobiliário (que deste o planejamento do território vem dominando a paisagem), é responsável não só por imprimir forte segregação, mas pela configuração urbana de quase a totalidade dos municípios menores.

Não destaca-se neste trabalho a política econômica do país, nem tampouco os financiamentos destinados a habitação, questões que merecem outra análise e desfocariam a leitura dos elementos que se quer co-relacionar.

Os elementos postos em investigação neste recorte metropolitano são os ingredientes analisados e apresentados a seguir neste artigo.

1.0 Um Empreendimento no Norte do Paraná

As cidades de Sarandi e Maringá fizeram parte de uma extensa área colonizada pela Companhia de Terras Norte do Paraná que foi sucedida pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Tanto Maringá como os dois outros municípios, ao longo de sua formação e desenvolvimento, experimentaram processos distintos que se refletiram na forma urbana que foi fortemente influenciada pela concepção original do plano.

A concepção da cidade de Maringá esteve vinculada aos interesses da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná fundada por um grupo de ingleses (Paraná Plantations Limited) que possuíam uma subsidiária brasileira a Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP). Juntamente com outras quatro cidades, formou-se e desenvolveu-se sujeita ao processo de estruturação de uma rede urbana hierarquizada no intuito de desbravar e ocupar o Norte Novíssimo do Paraná (IBGE, 1968) ou Noroeste (IBGE, 1989). Segundo a organização espacial proposta pela Companhia, Maringá formaria um dos pólos-regionais, que daria suporte a ocupação de toda a área de mais de 500 mil alqueires adquirida pela Companhia.

O objetivo da Companhia era de construir um eixo rodoferroviário de penetração com a finalidade de facilitar o acesso a novas áreas e permitir o escoamento rápido e seguro à produção da região e assentar núcleos urbanos básicos de colonização ao longo do eixo

rodoviário a uma distância de 100 em 100 quilômetros (Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama) tendo núcleos menores a cada 15 km (dentre eles Sarandi) e população rural. Assim, Maringá logo após a instalação da cidade de Londrina em 1936, foi criada em 1947 como Distrito de Mandaguari e elevada a município em 1951.

Algumas cidades foram previamente planejadas para tornarem-se grandes centros prestadores de serviços da região e claro tornar-se um grande negócio imobiliário. Entre estes núcleos, Maringá e o município de Cianorte apontam como coloca LUZ (1997) como dois dos mais importantes centros urbanos do Norte do Paraná, com caráter de propulsores do desenvolvimento regional e tendo os seus desenhos urbanos traçados pelo engenheiro urbanista Jorge Macedo Vieira a partir da definitiva demarcação da linha ferroviária no sentido nordeste-noroeste.

Com concepção urbanística fortemente influenciada pelo movimento *city beautiful*, o autor do plano urbano implantou a serviço da Companhia, uma cidade bela, adequada ao relevo, bastante arborizada, porém não democrática, vide o zoneamento que já estabelecia a zona principal, popular e operária.

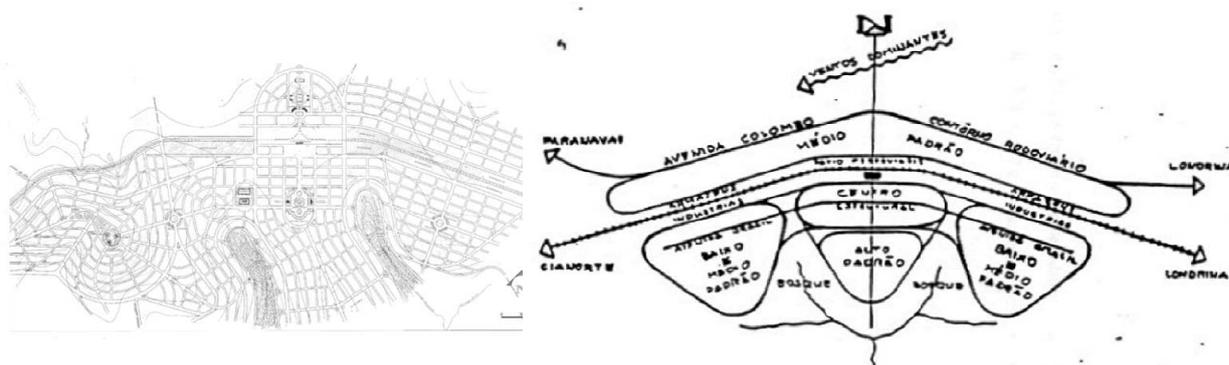


Figura 2 – Plano Urbano concebido por Jorge Macedo Vieira (à direita) e Planta Esquemática da Cidade de Maringá com definição de padrões sócio-econômicos de ocupação
 Fonte: RODRIGUES, 2004.

Como afirma CORDOVIL (2006), “o plano e o discurso da CTNP/CMNP foram apoiados pelo sistema de instituições, a verdade imposta...” “... o desenvolvimento posterior ao plano inicial apoiou-se essencialmente na narrativa promulgada pela Companhia”. Os interesses da CTNP/CMNP contavam com uma intensa propaganda que visavam atrair colonizadores, assim, a implementação do espaço urbano maringaense foi planejada num arrojado projeto urbanístico que definia a possibilidade de uma ocupação residencial diferenciada segundo as condições econômicas dos compradores. Essa diferenciação resultou numa segmentação sócioespacial, geradora de um espaço inter e intraurbano segregado. Como coloca HARVEY (2004), a busca por domínios de classes sempre foi uma questão

geográfica e neste sentido, desde a CMNP, as diversas gestões da cidade em Maringá, direcionaram o crescimento urbano para a manutenção desde domínio.

Apesar de ter sido projetada para abrigar 200.000 habitantes em cinquenta anos, estimava-se em Maringá uma população de 270.000 habitantes. No ano de 2007 a população estimada passou para 325.968 hab .

Uma parcela influente da opinião pública local mostra grande satisfação ao ver a cidade ser rotineiramente apontada como um dos melhores municípios do Brasil. Para eles, isso foi conseguido porque Maringá se tornou a *Dallas brasileira*, como mostrou a emblemática e polêmica matéria da revista *Veja*, em 1999.

Com matérias ufanistas como essa, pintando uma imagem estereotipada de um município que não é nem tão rico, nem tão pujante e nem tão parecido com Dallas, os representantes de determinados grupos políticos vêm promovendo e consolidando um projeto de cidade que se encontra em consonância com um determinado tipo de desenvolvimento que nem sempre é o mais justo, democrático e inclusivo. Destaca-se por RODRIGUES E TONELA (2009) que as constantes reafirmações da “pujança” encobrem alguns indicadores sociais não tão favoráveis para a própria cidade e, sobretudo, para os demais municípios que compõem a sua região metropolitana.

Entre os processos, vem sendo apresentados por vários autores, dentre eles LUZ (1997), DIAS (1999), REGO (2009), CORDOVIL (2006), RODRIGUES (2004 e 2005), a visível influência da Companhia Melhoramentos na expansão das cidades por ela planejada, sendo a mais divulgada a cidade de Maringá pela extensão do domínio que existia e ainda existe no seu território, sobre os vetores de crescimento urbano. Sabe-se que a Companhia dominava a venda dos lotes, dotando-os de amplas áreas e atribuindo-lhes uma separação razoável entre elas, concedendo às zonas residenciais terrenos com tamanho maior do que nas comerciais, e era da sua alçada a resolução de problemas de infra estrutura urbana, principalmente em Maringá até 1951, quando a cidade deixa de ser distrito de Mandaguari. No entanto, mesmo após 1951, a Companhia continuou a atuar na cidade, colocando em prática o plano de arborização e participando na urbanização de algumas praças. Além disso, os seus diretores eram proprietários de grandes áreas do plano inicial e ainda detém algumas delas, como o Horto Florestal e o Terreno do Antigo Aeroporto da cidade.

Ao segmentar as áreas a serem comercializadas, segundo as especificidades socioeconômicas dos adquirentes, esse mercado fomentou, ao longo de mais de meio século, uma ocupação residencial também segmentada. Em toda essa região acabou sendo definida uma espacialidade que separou os moradores conforme as suas possibilidades econômicas de acesso ao solo urbano e, ao fim, segregou-os num limite tão extremo que os grupos de renda baixa da população só encontraram possibilidade de moradia fora das áreas urbanas centrais.

Além do preponderante papel da Companhia na expansão da cidade, as primeiras intervenções urbanas, os planos diretores e as reformulações constantes das leis de zoneamento determinaram, em muitos aspectos, a descaracterização da concepção inicial, fazendo com que o espaço produzido até hoje seja balizado pela valorização imobiliária apoiada pela maioria das gestões que seguiram.

2.0 O Plano, a lei e os rumos do direito à moradia em Maringá e Sarandi

Um olhar sobre a história da legislação urbana de Maringá permite identificar em vários momentos a manutenção do pensamento da companhia colonizadora, que mesmo perdendo o controle sobre os destinos do território a partir da emancipação deste em 1951, fez perpetuar nas mãos de seus gestores e setores dominantes da cidade, a idéia de que Maringá deveria ser um empreendimento de sucesso e isso não combinava com a baixa renda e tudo que ela poderia trazer à paisagem da cidade. Outra característica que já se percebia desde emancipação do município conforma afirma COSTA (1991) foi o nascimento de uma especulação precoce, que permitiu a incorporação de terras ao município, conforme interesses da iniciativa privada.

A legislação urbana aplicada em Maringá teve como objetivo principal manter o caráter de *cidade planejada*, herdado do plano inicial, tentando evitar a produção de espaços e ocupações irregulares. A cidade sempre teve normas mais restritivas quanto ao uso do solo do que as determinadas pela legislação federal, antes mesmo da Lei Federal 6766 de 1979, que define os parâmetros mínimos para o parcelamento do solo para fins urbanos, existiam leis municipais que estabeleciam dimensão mínima dos lotes, faixas *non aedificandi* nas margens dos fundos de vale e amplas discussões em torno do zoneamento da cidade.

Apesar dos cuidados com a manutenção das qualidades urbanísticas do plano de Jorge Macedo Vieira, do ponto de vista da apropriação da cidade pela população de menor renda é possível verificar logo após alguns anos de início da sua ocupação, os primeiros indicativos que não seria uma cidade para todos, que não incidiria sobre todo seu território municipal os mesmos cuidados que se assistiria nos limites do projeto da CMNP.

Como apresenta BELOTO (2004), antes mesmo da primeira lei de zoneamento, a cidade já extrapolava os limites urbanos com o surgimento de empreendimentos nas áreas rurais no entorno da gleba da CMNP destinados às pessoas de menor poder aquisitivo - tendo em vista o elevado custo do solo urbano na área do projeto da cidade, monopolizado pela colonizadora. A primeira lei de zoneamento - Lei 34/59 - foi aplicada apenas no plano inicial, desconsiderando os loteamentos fora do perímetro do projeto da CMNP (que somavam 12 loteamentos até 1960).

Outra restrição contida no zoneamento era a proibição de construção de casas de madeira em toda a ZR1 e zonas que a ela sobrepõe mostrando um não incentivo à implantação moradias populares (tendo em vista a redução de custos que estas construções possibilitariam) ou mesmo construções que pudessem se constituir em futuras favelas. Entretanto, a primeira alteração desta lei pode ser considerada como positiva tendo em vista a permissão de se parcelar lotes menores e, portanto, mais acessíveis. Segundo BELOTO (2004) a Lei 290/64 que altera a lei 34/59, reduzia de 450m² para 350m² a dimensão mínima dos lotes urbanos, podendo chegar a 250m², caso este fosse resultante de uma subdivisão ou desmembramento de lote, inclusive da própria área do projeto da CMNP.

Na década de 60 Maringá dá um salto populacional de 170% , chegando a 65.543 mil habitantes, isso impulsionou para que em 1967 a cidade aprovasse seu primeiro Plano Diretor de Maringá (Lei 624/1968), o qual possibilitou através de emendas adicionadas ao projeto de lei, diminuir o tamanho dos lotes e melhor acomodar esta população nos conjuntos populares. Neste momento percebe-se uma abertura para instalação de conjuntos habitacionais a sudeste e nordeste do município, quando na gestão 1969-1972, 14 conjuntos habitacionais são implantados, conforme pode ser visto no mapa 1, em área rural que posteriormente fora incorporada ao perímetro, pois o único e primeiro conjunto dentro do perímetro do traçado da Companhia tratou-se de apenas 40. Importante destacar que neste período se instalou o conjunto Vila Esperança-partes I,II e III, o qual inaugurava na cidade um quadro bastante visto no país, ou seja, implantação de loteamentos populares com total inadequação ao terreno e ao entorno, modelos de unidades quase inabitáveis e que produziam uma paisagem fria e monótona, mais ainda se considerando a qualidade paisagística que o plano urbano original oferecia. Como agravante, na década de 70 se instala a Universidade Estadual de Maringá em todo limite sul e oeste do conjunto, que somado ao fundo de vale e vazios urbanos do entorno, isolou quase por completo este conjunto do traçado da cidade.



Figura 3 – Em destaque, os limites bairro Vila Esperança , sua inserção na malha urbana da cidade de Maringá e os principais eixos viários do entorno. Fonte: Google earth, 2006.



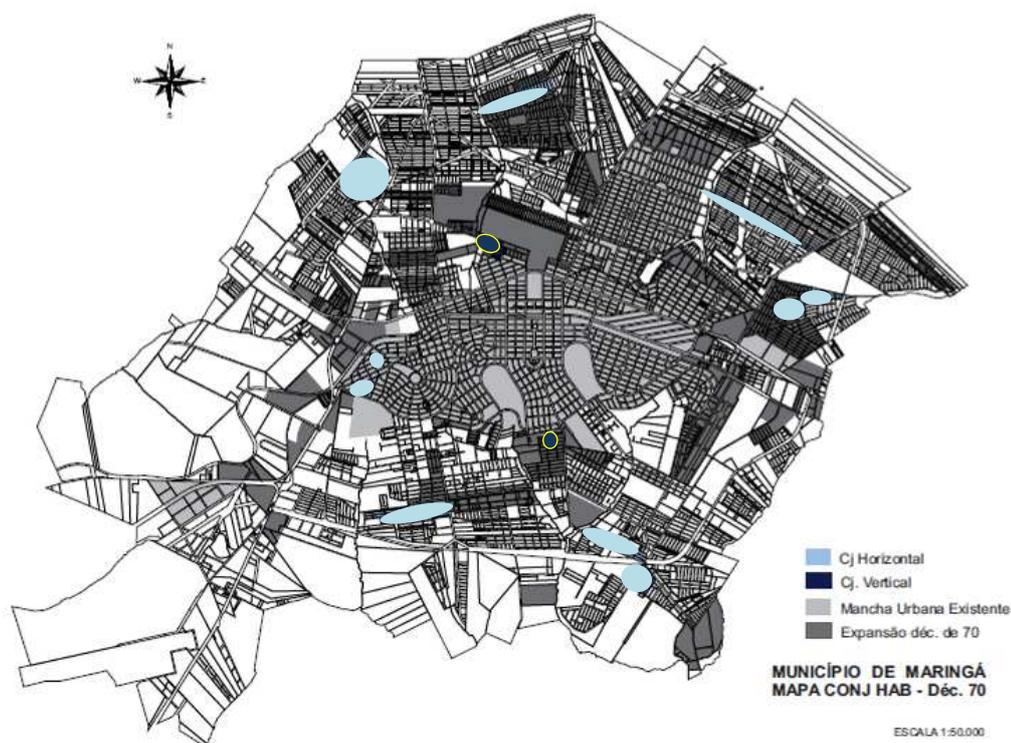
Mapa 1 - Implantação de conjuntos habitacionais na década de 60 em relação à ocupação urbana existente e expansão na década.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, organizado pelo Observatório das Metrópoles-núcleo RMM.

Entre os anos de 1968 até o Plano de Diretrizes Viárias em 1979, período em que a produção cafeeira se mecanizou levando um contingente numeroso para as áreas urbanas brasileiras, o poder público aprovou em Maringá um total de 55 novos loteamentos totalizando 4.778 unidades, dos quais 12 foram conjuntos habitacionais e o maior de todos até hoje em unidades habitacionais (1.021). Em contrapartida, estes conjuntos se instalavam cada vez mais distante do plano urbano (ainda pouco ocupado), pois a Lei 1063/74 iniciou uma prática existente até hoje de ampliação de perímetro, que promoveu o espraiamento da mancha urbana para os limites do seu território municipal a leste e oeste iniciado nesta década e concluído na década de 90 com a instalação do conjunto Guaiapó, levando juntamente com a mesma política urbanas aplicadas nas cidades vizinhas de Paiçandu e Sarandi, à formação de uma única mancha urbana fruto da conurbação.

A lei de 1974, além de ampliar o perímetro urbano em aproximadamente duas vezes e meia o seu tamanho, deixou um estoque de terra vazia considerável em Maringá e visível até hoje em grande parte. Cinco anos após significativo aumento do perímetro, foi aprovado um adicional de mais 50% à área que já era considerada urbana. O estoque de terra na periferia representaria a possibilidade de implantação de loteamentos para fins sociais definitivamente em áreas distantes do núcleo urbano consolidado, vislumbrando a compra de glebas com menores preços e reduzindo o custo dos loteamentos habitacionais.

Importante destacar como apresenta NEGRI (2001) que apesar do afastamento da pobreza das bordas do plano, para onde também são removidas as primeiras favelas e cortiços e para as cidades de Sarandi (Jardim Independência) e Paiçandu (Vila Guadiana), o Plano de Diretrizes viárias, elaborado em 1979, possibilitou a garantia da continuidade da malha viária existente, preservando razoável mobilidade centro-periferia.



Mapa 2 - Implantação de conjuntos habitacionais na década de 70 em relação à ocupação urbana existente e expansão na década.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, organizado pelo Observatório das Metrôpoles-núcleo RMM.

A década de 80, além de apresentar considerável aumento populacional na área urbana, passando de 82% na dec 70 para 95%, conforme censos 1970 e 1980, foi o momento de verticalização da cidade como já afirmado, proporcionada principalmente pela lei de zoneamento 1736/83 que permitia alto coeficiente de aproveitamento. Este índice, aliado à política habitacional da época cujo foco estava nas famílias de classe média, favoreceu o surgimento de 20 conjuntos multifamiliares entre 1983 a 1989. A verticalização favorecia a aquisição de terrenos (que já nesta década já apresentavam-se com curso elevados) e sua comercialização, e assim 18 conjuntos foram edificadas. Entre a periferia que se consolidava e o centro, grandes porções de vazios urbanos eram mantidos a espera de valorização. Destaque para uma significativa gleba a sudeste que é mantida até hoje.



Mapa 3 - Implantação de conjuntos habitacionais na década de 80 em relação à ocupação urbana existente e expansão na década.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, organizado pelo Observatório das Metrôpoles-núcleo RMM.

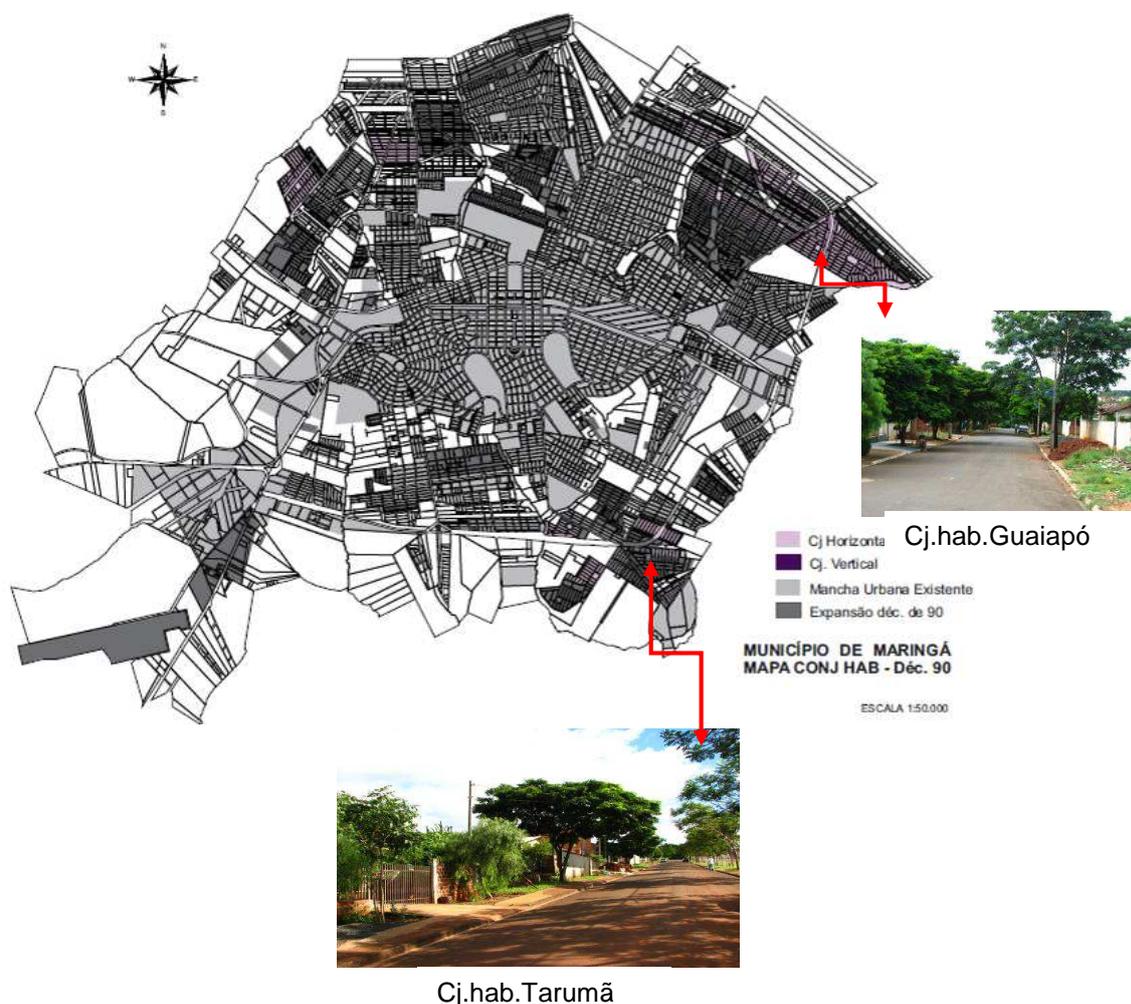
Na década de 90 as leis urbanísticas voltam a incentivar a expansão horizontal da malha urbana, ao contrário da década anterior cujo enfoque era a verticalização. A Lei de Zoneamento - Lei Complementar 03/91 – colabora com a redução do coeficiente de aproveitamento.

Em 1994 entra em vigor a Lei de zoneamento 46/94 com alterações interessantes do ponto de vista da acessibilidade à terra urbana. Passa a ser permitido o uso bifamiliar em lotes de qualquer tamanho, e a taxa de ocupação aumenta de 50% para 70%. Passa a existir a possibilidade de se subdividirem lotes em até 200 m² nas zona residencial tipo 1 (ZR1) que englobava a periferia da cidade.

No final da década de 90 foram, então, aprovadas as leis complementares 331/99, 332/99, 333/99, 334/99, 335/99 e 336/99, respectivamente lei de zoneamento, perímetro urbano, sistema viário, parcelamento do solo, edificações e solo criado, que vigoram até hoje.

Nesta época são implantados 30 conjuntos habitacionais (dentre ampliação e novos), sendo os maiores conjuntos habitacionais implantados nesta década Tarumã, Requião e Guaiapó, os 2 últimos selam definitivamente a conurbação com Sarandi (fig.4).

Ao mesmo tempo, diante da economia do país e da restrita política de financiamento e altas prestações, segundo o Jornal O Diário do Paraná de 4 abril de 1996, o número de inquilinos era grande e inadimplente, totalizando 30%.



Mapa 4 - Implantação de conjuntos habitacionais na década de 90 em relação a ocupação urbana existente e expansão na década.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, organizado pelo Observatório das Metrópoles-núcleo RMM.

A década de 2000 foi marcada por grandes avanços para a política urbana, considerando a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades, e das políticas pautadas no alcance a terra e a cidade.

O Plano Diretor Participativo de Maringá foi aprovado em 2006, pela Lei Complementar nº 632 de 06 de outubro, todavia, o plano não foi efetivamente implementado pois as leis complementares (lei de zoneamento, perímetro urbano, sistema viário, parcelamento do solo e edificações) não foram atualizadas. Como consequência não foram demarcadas no território as Zonas Especiais de Interesse Social prejudicando sobremaneira a disponibilidade de terra urbana para a construção de habitação de interesse social.

Em Maringá o PD menciona as ZEIS (artigo 67), mas não apresenta lei que estabeleça os critérios para delimitação das mesmas – LC 632/2006, artigo 70. Recentemente o poder

público desafetou áreas de loteamentos destinada à equipamentos (urbanos, comunitários e áreas de lazer), para transformá-las em ZEIS.

A polêmica Lei Complementar 799/2010 alterou o PD e, entre outras coisas, transformou a Macrozona Urbana de Contenção que circunda o perímetro, em Macrozona Urbana de Ocupação Imediata (com o argumento da liberação de terrenos para loteamentos populares) antes mesmo que os vazios urbanos fossem ocupados e que os instrumentos do Estatuto das Cidades fossem aplicados. O efeito desta lei para a política habitacional foi o estabelecimento de uma contrapartida pelo empreendedor (que parcelar a Macrozona citada) de doação de 7% do total de sua área líquida parcelada ao patrimônio público, dos quais 3% seriam destinados para habitação de interesse social. Ocorre que em julho de 2010 a câmara aprovou a supressão deste 3% com a justificativa que onerava os empreendimentos. Até o momento nenhum para baixa renda foi aprovado nesta macrozona. A lei também aponta, em seu artigo 71, a possibilidade de se lotear terrenos rurais reproduzindo o mesmo crescimento horizontal especulativo ocorrido na década de 1970.

Duas leis aprovadas em 2009 foram criadas claramente para subsidiar o programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, podendo ser positivo se existir legitimidade nos processos. A Lei Complementar 764/2009 concede isenção dos impostos que especifica sobre os imóveis localizados nas ZEIS, destinados à implantação de projetos habitacionais que integrem o MCMV, onde o Município de Maringá conste como um dos presentes e/ou interveniente.

Neste período assiste-se em Maringá a retomada da verticalização, sobretudo nos últimos 5 anos, porém voltada a classe social mais alta aproveitando-se de intervenções urbanas na área central e ao mesmo tempo valorização de áreas que estão se reconvertendo em função de intervenções e instalações de equipamentos de grande porte como shoppings e áreas ao longo do rebaixamento da linha férrea.

Em 2006 é implantado 1 conjunto habitacional no extremo oeste da cidade, porém com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, várias unidades são erguidas.

No entanto o impasse reside no valor do solo encontrado na cidade, onde segundo a secretaria de habitação do município o preço médio é de R\$ 100 mil e nos bairros mais distantes que inclui os bairros Guaiapó, Tuiuti, Requião, Campos Elíseos e Oásis, embora a renda média da população seja inferior a R\$ 1,5 mil por mês.

Tabela 1 – Moradias do Programa MCMV

MCMV Conjunto Sumaré 3 A 6 s.m.	160		2009
MCMV Conjunto Cidade Nova - idosos	40		
MCMV Jardim Batel 3 A 6 s.m.	31		

MCMV Conjunto Itatiaia E Liberdade 3 A 6 s.m.	11		
MCMV Distritos De Maringá 0-3 s.m.	686		2010
*MINHA CASA MINHA VIDA Previsão 3 A 6 s.m.	564		2010

Fonte: Secretaria de Habitação. Prefeitura Municipal de Maringá.2010



Mapa 5 - Implantação do último conjunto habitacional no primeiro quartel da década de 2000 em relação a ocupação urbana existente e expansão na década.

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá, organizado pelo Observatório das Metrôpoles-núcleo RMM.

No território de Sarandi, também planejada pela CMNP porém para servir de abastecimento das cidades pólos, assiste-se a partir da década de 60 e principalmente com a geada da década de 70, um aumento populacional fruto das políticas de Maringá restritivas à instalação de moradia precária que encontrou na cidade, flexíveis leis e terrenos mais baratos.

A seguir, é possível visualizar as direções da grandiosa mancha urbana adquirida em Maringá em apenas 63 anos (que se inicia com precoce expansão ao norte de Maringá, com o loteamento de áreas rurais) e sua vizinha Sarandi. Observa-se que mesmo focados no sucesso do empreendimento Maringá e da sua qualidade de paisagem e de vida que esta proporcionaria, hoje ocorre em uma pequena área limitada pelo plano original. No caso de Sarandi, nem mesmo o traçado original controlou qualquer qualidade de paisagem e de vida, tamanha liberdade de sua ocupação.

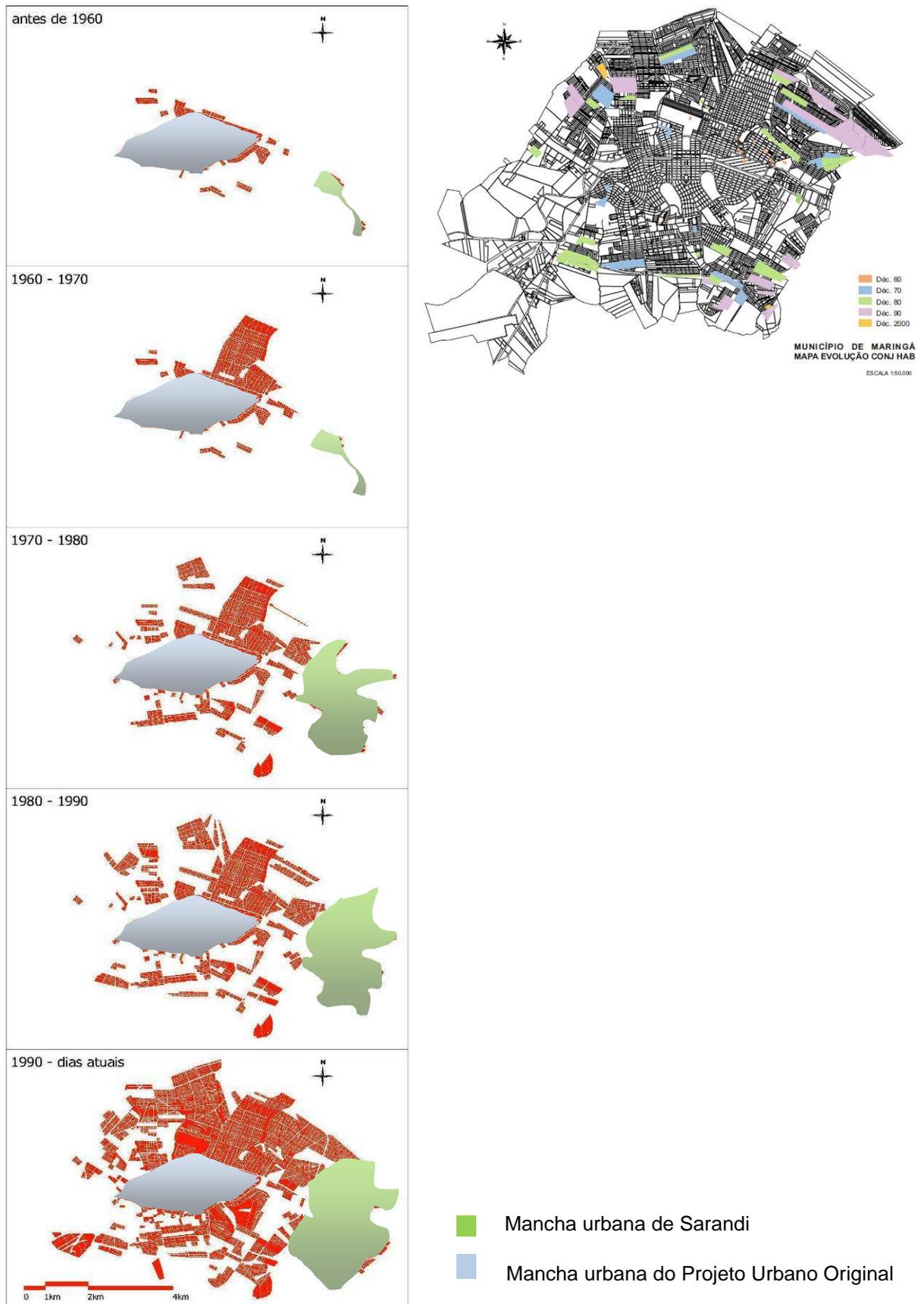


Figura 4 – Evolução da mancha edificada do aglomerado Sarandi - Maringá 1960-2009 e Evolução urbana dos conjuntos habitacionais em Maringá.
 Fonte: SAWASAKI (2010)

Sarandi, através de um pacto invisível, ofereceu grande liberdade para ocupação de seu solo urbano, assim diversos loteamentos direcionados para classe média e popular foram executados por um número reduzido de construtoras em sua maioria da cidade pólo, os quais ofereceram e ainda hoje oferecem condições precárias de moradia, além de imprimir uma malha urbana totalmente desconexa. Desta forma, transferiu-se o problema social aos municípios do entorno.

Segundo RODRIGUES E TONELLA (2009) em relação ao índice de pobreza, em todos os municípios da RMM, o percentual de famílias com renda familiar per capita até meio salário-mínimo é maior que 20% e, no município pólo, apenas 3 das 14 áreas (Requião, Olímpico e Alvorada) têm mais que 10% de famílias com renda *per capita* nessa faixa .

Estudos realizados nos últimos anos sobre demografia destas cidades vizinhas mostram famílias que ajudaram a fazer Sarandi uma das mais populosas da região, foram as mesmas expulsas de Maringá e que diariamente vem para a cidade Pólo trabalhar. O grande afluxo de moradores para essa região tem uma origem no próprio Estado, com um índice de 82,4% de migrantes que se mudaram entre 1995 e 2000.

Os recém-concluído PLHIS- Planos Locais de Habitação de Interesse Social de Sarandi e Paiçandu, indica um déficit e para população de até 5 salários-mínimos de: 5.700 unidades habitacionais e segundo a Fundação João Pinheiro, 5 mil novas moradias para Maringá . Isso demonstra que a pressão por moradia continuará e se defrontará com o atual plano diretor de Maringá que estabelece como lote mínimo 400 m², excetuando as áreas de ZEIS – 300 m² (muito acima do lote de interesse social brasileiro). O diagnóstico do PLHIS de Sarandi demonstrou que mesmo encontrando terrenos mais baratos que em Maringá, os loteamentos a cada ano se distanciam da área urbanizada da cidade, exemplo é o bairro disponibilizado para implantação do primeiro conjunto do programa MCMV, extremo oeste da cidade e sem equipamentos urbanos.

3.0 Limites e possibilidades de mudança de cenário a partir da Política Habitacional Nacional

Com isso podemos dizer que o espaço da moradia, foi e ainda o é, o elemento principal da configuração de Sarandi, cenário de segregação sócio-espacial, carregando consigo todos os problemas decorrentes como de mobilidade e acesso bens e serviços da cidade.

Já em Maringá, a moradia social foi responsável por gerar uma destoante paisagem na cidade, mas que não incomoda os gestores, nem mesmo o capital imobiliário, pois não está incluída na imagem de qualidade de vida que se propaga da cidade. Tratar, portanto, da evolução urbana do aglomerado Maringa e Sarandi é tratar da evolução da moradia social nestes municípios.

No caso da cidade pólo da RMM isso é flagrante, o alto preço da terra, tem inviabilizado a implantação de casas na área urbana para famílias de até 3 salários mínimos (a maior demanda). Até o momento, segundo a secretaria de habitação do município, as moradias do MCMV irão atender 13% do déficit apenas, o resto tem atendido a faixa de renda mais interessante para o capital imobiliário.

Entender quem vem e como vem planejando o território, e quais as idéias que estão envolvidas, permite traçar para este aglomerado, mesmo que preliminarmente, continuidade da ausência do direito à cidade. Somada a esta leitura, se faz necessária uma análise da configuração socioespacial proporcionadas por todas as formas de provisão de moradia atuantes no aglomerado na última década, pois fornecerá uma leitura ampla dos agentes promotores e produtores, dos segmentos do mercado e do papel da legislação e gestão urbana neste novo quadro habitacional, e assim entender sua correlação com processos de continuidade ou redução do cenário de exclusão e segregação territorial já implantado há décadas na região de estudo.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, Pedro Fiori e FIX, Mariana. *Pacote Habitacional de Lula é a privatização da política urbana*. Correio da Cidadania, 29 de julho de 2009.
- BELOTO, Gislaine. *Legislação Urbanística: Instrumento de Regulação e Exclusão Territorial. Considerações sobre a Cidade de Maringá*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Estadual de Maringá. Maringá: 2004.
- CARVALHO, Vinícius. *Crédito imobiliário cresce 4,7 mil por cento em 8 anos*. JORNAL O DIÁRIO DO NORTE DO PARANÁ. 04/07/2010, Cidades.
- CORDOVIL, Fabíola C. O Projeto Urbano como Propaganda: a construção da imagem da Cidade de Maringá. In: CORDOVIL, Fabíola C.; MACEDO, Oigres L. C.; LEÃO, Renato R.(org) . *Pensar Maringá. 60 anos de Plano*. Maringá: Massoni. 2006. p. 83-99.
- COSTA Ariovaldo Gustavo da. *Os Conjuntos Habitacionais e sua contribuição para o Processo de apropriação e construção do Espaço Urbano Maringaense*. 1991. Monografia. PGE/Universidade Estadual de Maringá, Maringá.
- FIGUEIREDO, LAURO CÉSAR. *Sarandi: Um Espaço Produzido por Marialva e Maringá*. 1997. Dissertação (mestrado em Geografia). UFSC, Florianópolis.
- LUZ, France. *O fenômeno urbano numa zona pioneira: Maringá*. Maringá: A Prefeitura, 1997. p. 59 e 62.
- HARVEY, David. *Mundos Urbanos Posibles*. In: RAMOS, Angel Martín. *Lo Urbano*. Barcelona: Edicions UPC, 2004. p 177-198.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Metodologia Adotada Nas Estimativas Populacionais Municipais*; Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2002.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. População estimada para o município de Maringá em 2005.
- JORNAL O DIÁRIO DE MARINGÁ. <http://www.odiario.com/parana/noticia/372251/atraso-em-obras-adia-o-sonho-da-casa-propria-em-sarandi.html> (10/12/2010)
- JORNAL DE MARINGÁ. *Região Metropolitana de Maringá cresce e agora é formada por 25 municípios*. Portal RPC [jornal on line]. 21 de maio de 2010 [acesso em 21 de julho de 2010]. Disponível em: [http:// portal.rpc.com.br/jm/online/conteúdo.phtml](http://portal.rpc.com.br/jm/online/conteúdo.phtml).
- JORNAL O DIÁRIO DE MARINGÁ. 30% dos inquilinos não pagam aluguel. (7/7/95)

LUCIANO, José Antônio. *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): Proposta de produção de habitações de interesse social nas áreas institucionais na cidade de Maringá-Paraná*. 2007. Trabalho de conclusão de curso em arquitetura e urbanismo. Cesumar, Maringá.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MENDES, César. Um pouco da cultura do concreto: algumas experiências sobre a verticalização urbana. In: DIAS, Reginaldo B.; GONÇALVES, José H. R. *Maringá e o Norte do Paraná: estudos de história regional*. Maringá: EDUEM, 1999. P. 400-403.

NEGRI, SILVIO MOISES. *A expansão da periferia na região metropolitana de Maringá-PR; cidade de Paçandu um estudo de caso*. 2001. Dissertação (mestrado em Geografia). PGE/Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

OBSERVATÓRIO. *Análise das Regiões metropolitanas do Brasil: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, FASE/IPPUR/IPARDES, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. *Plano Diretor Participativo*. Lei 632/2006.

_____. Lei nº 34/59, Lei nº 621/68, Lei nº 624/68, Lei nº 625/68, Lei nº 626/68, Lei nº 1.063/74, Lei nº 1.259/79, Lei nº 1.734/84, Lei nº 1.735/84, Lei nº 1.736/84, Lei nº 01/91, Lei nº 3.051/91, Lei Complementar 23/93, Leis Complementares 44/94, 45/94, 46/94 e 47/94., Leis Complementares 331/99, 332/99, 333/99 e 334/99, Lei 632/2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Secretaria de Planejamento. *Perfil da Cidade de Maringá*. 1996. p:27.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAIÇANDU. Secretaria de Planejamento. *Plano Local de Interesse Social de Paçandu*. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SARANDI. Secretaria de Planejamento. *Plano Local de Interesse Social de Sarandi*. 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queirós *et. Al.* Movimento Pendular da População Região Sul. *Relatório de atividades 4*. Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática. Mimeo, 2009.

_____.; SANTOS JR, Orlando. Alves. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RODRIGUES, Ana Lúcia; TONELA, Celene. *Como Andam as Metrôpoles*. Maringá. Observatório das Metrôpoles. 2008

_____. *Como Andam as Metrôpoles*. Paçandu. Observatório das Metrôpoles. 2008

_____. *Como Andam as Metrôpoles*. Sarandi. Observatório das Metrôpoles. 2008

RODRIGUES, Ana Lúcia. *A ocupação urbana da região metropolitana de Maringá: uma história de segregação*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, p. 61 – 86, janeiro / julho. Curitiba, 2005.

_____. *A pobreza mora ao lado: segregação sócio-espacial na Região Metropolitana de Maringá*. São Paulo: PUC, 2004 (Tese de Doutorado)

SILVA, Gerson da. *A formação dos conjuntos habitacionais multifamiliares de Maringá – Paraná*. 2002. Dissertação (mestrado em Geografia). UFSC, Florianópolis.

TONELLA, Celene (1997). *O urbanismo do Desespero – um estudo dos processos de luta pelo espaço urbano no Paraná – 1985/1992*. Tese de Doutorado. Dep. de História, UNESP.

VELOSO, Elizabete Aparecida Gotardo 2003. *Da Favela ao Bairro – Transformação no Espaço Habitado em Sarandi*. 2003. Dissertação (mestrado em Geografia). PGE/Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

Agradecimento a arquiteta Karina N. Sawasaki, que mui gentilmente forneceu os mapas contíguos na fig. 4