

Serraglio Polucha, Ricardo

ECOVILLE. CONSTRUINDO UMA CIDADE PARA POCOS

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 11, núm. 1, mayo, 2009, pp. 41-
56

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951691004>

ECOVILLE

CONSTRUINDO UMA CIDADE PARA POCOS

RICARDO SERRAGLIO POLUCHA

R E S U M O *As pesquisas elaboradas para compreender a urbanização desigual em Curitiba enfatizaram o papel do planejamento urbano nesse processo. Entendendo que essa desigualdade é resultado da forma como se dá a valorização da terra e da apropriação diferenciada desta pelas camadas sociais, torna-se necessário compreender como a prática do planejamento urbano se articula a essa dinâmica. Considerando que o avanço dessa discussão deve procurar revelar as causas dessa desigualdade, e não apenas constatar sua existência, este artigo tem como objetivo compreender essa relação a partir da análise de um caso específico: o Ecoville. Originalmente concebido como uma nova frente de expansão urbana que evitaria a ocupação de áreas impróprias na cidade, sua implantação ocorreu de maneira totalmente oposta, produzindo um espaço com baixa densidade populacional voltado para camadas de alta renda. Argumenta-se que o estudo do Ecoville contribui para construir uma explicação sobre a prática do planejamento urbano em Curitiba, porque evidencia as contradições que são produzidas em torno da valorização da terra.*

P A L A V R A S - C H A V E Ecoville; Curitiba; planejamento urbano; urbanização; valorização da terra.

URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O acentuado processo de urbanização que ocorreu mundialmente ao longo do século 20 foi acompanhado do esforço teórico em compreendê-lo. Uma das perspectivas teóricas, de inspiração marxista, analisou o fenômeno urbano como resultado das relações sociais produzidas pelo modo de produção capitalista. Tais relações sociais possuem especificidades no caso brasileiro, cujo capitalismo mesclou modernização e conservadorismo. Essas características forçaram aqueles que se propuseram a explicar o fenômeno urbano nacional a construir interpretações alternativas.

A especificidade do capitalismo brasileiro foi explicada por alguns autores a partir da ideia de “ambiguidade”. Entre eles estão Caio Prado Jr. (1990), Francisco de Oliveira (2003), Roberto Schwartz (2005), entre outros. O caráter ambíguo do capitalismo no Brasil está na reprodução e na permanência, mesmo na atualidade, de relações de privilégios e favores, características predominantes no período colonial. Esse tipo de dominação tradicional não permite que haja distinção entre as esferas pública e privada. Com isso, a formação do Estado nacional se deu através de um longo processo social no qual não houve o rompimento com relações de poder assimétricas. Ao invés de o Estado se constituir em um campo político autônomo, capaz de representar interesses plurais e atuar de maneira democrática, ele permanece controlado por camadas sociais dominantes que fazem uso da máquina estatal em proveito próprio, impedindo a universalização dos direitos sociais e mantendo a estrutura desigual da sociedade brasileira.

Essas especificidades da formação do capitalismo brasileiro tiveram reflexos profundos em nosso processo de urbanização e em suas principais contradições. Para compreender tal relação é preciso, antes de tudo, considerar as formas de produção do valor da terra no espaço urbano. Segundo Flávio Villaça, parte do valor da terra é produzido pelas intervenções humanas que dão forma à cidade (construções, ruas, infraestrutura). Porém, a parte principal do valor é produzida pelo *efeito de aglomeração*. No espaço urbano, cada parcela de terra possui uma *localização* própria *em relação* à cidade como um todo. As localizações que oferecem maior acessibilidade ao sistema urbano são as que possuem maior valor (Villaça, 1998). Como se pode imaginar, o Estado é decisivo em tal dinâmica, pois ele é o principal executor da infraestrutura urbana, fator essencial para definição da acessibilidade e, portanto, do valor da terra. Assim, enquanto a universalização do acesso à infraestrutura urbana reduz as diferenças de localização na cidade, reduzindo também o preço da terra, sua restrição tem efeito oposto.

Para os autores aqui estudados, o modelo de regulação estatal brasileiro sobre as formas de valorização do espaço urbano favoreceu historicamente determinadas camadas sociais. Ermínia Maricato (2000; 2001) afirma que a urbanização brasileira revela uma regularidade: a intervenção do Estado, ao invés de atender ao interesse coletivo e ser, portanto, distribuída pelo espaço de acordo com as necessidades sociais, foi direcionada para áreas específicas das cidades, geralmente aquelas onde se concentram as camadas de alta renda.

As obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso a terra para moradia. Proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais. (Maricato, 2000, 157).

A intervenção estatal, ao beneficiar certas áreas em detrimento de outras, acentua os diferenciais de localização, o que promove, no final da cadeia, uma elevação do preço da terra. Tal processo origina um mercado imobiliário formal restrito que limita o acesso de grande parte da população aos espaços urbanos mais valorizados. Estabelece-se assim a segregação espacial, pois àqueles que não conseguem inserir-se nesse mercado, resta ocupar áreas com baixo valor fundiário, portanto, periféricas e com pouco investimento público. Um dos traços marcantes da urbanização brasileira é a formação de um mercado informal de acesso a terra, no qual a invasão de terras sem interesse para o mercado imobiliário se tornou um expediente generalizado.

Conclui-se, então, que a urbanização brasileira é composta de duas faces opostas que são resultado da mesma dinâmica, que gira em torno da maneira como ocorre a valorização da terra e a apropriação diferenciada desta pelas diferentes camadas sociais.

Por sua vez, Villaça (1997) acrescenta o fato de que a segregação espacial não é somente um efeito das relações sociais perversas descritas acima. Uma vez estabelecida, ela tende a se reforçar e se reproduzir. Isso se explica porque a segregação espacial é ela própria uma forma de as camadas de alta renda controlarem o espaço urbano segundo seus interesses. Ao se enclausurarem em determinadas partes da cidade, elas podem direcionar com mais facilidade a produção de localizações favoráveis. Ao mesmo tempo, como a existência de moradias de baixa renda desvaloriza seu entorno, sua periferização favorece a manutenção do mercado imobiliário formal restrito.

A discussão que fizemos até aqui é necessária para pensar o papel do planejamento urbano no Brasil. Para Villaça (1999), o planejamento urbano é composto por uma série de modalidades que se relacionam entre si, e podem ou não ser utilizadas em conjunto em uma cidade.

Uma das modalidades mais comuns de planejamento urbano no Brasil é o zoneamento, aplicado em diferentes cidades desde o final do século 19. A classificação do espaço urbano por meio do zoneamento contribuiu para valorização diferencial da terra ao criar parâmetros restritivos que reservaram grande parte do território para os interesses do mercado imobiliário, e com isso impediram o acesso da população de baixa renda. “[...] são mecanismos perversos que mantêm a pobreza longe das áreas mais bem urbanizadas, construindo uma muralha por meio da regulação urbanística e reservando as regiões mais qualificadas aos mercados formais [...].” (Rolnik, 1999, 105).

Outra modalidade bastante difundida é aquela que se desenvolveu em torno da elaboração de planos diretores. Villaça, no entanto, defende que essa modalidade de planejamento urbano existe principalmente no campo do discurso. O plano diretor seria um instrumento retórico que pressupõe uma ação idealizada do Estado que não corresponde ao que é efetivamente realizado. Apesar da generalizada elaboração de planos diretores para as metrópoles brasileiras, principalmente a partir da década de 1960, sua aplicação prática foi restrita ou quase nula.

Pelo menos durante cinqüenta anos (entre 1940 e 1990), o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de Plano Diretor não atingiu minimamente os objetivos a que se propôs. A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram. (Villaça, 1999, 224).

Por isso Villaça chegou à conclusão que, no Brasil, o Plano Diretor cumpre uma função essencialmente ideológica, que é a de ocultar a ação parcial do Estado sobre o espaço urbano. Pode-se concluir então que a prática e o discurso do planejamento urbano no Brasil favoreceram a valorização e a apropriação desigual do espaço urbano, contribuindo, por isso, para construção de cidades também desiguais.

O PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA

Diante do contexto exposto acima, e de acordo com o discurso oficial, Curitiba apareceria como um contraponto, pois, ao contrário das demais cidades brasileiras, nela a prática do planejamento urbano teria contribuído decisivamente para configuração de um espaço urbano qualificado.

A origem desse processo de planejamento urbano remonta à década de 1960, quando foi elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU). No PPU foi elaborado um diagnóstico da cidade que apontava suas principais deficiências: (i) crescimento radial e sem orientação; (ii) acentuada concentração de funções no centro da cidade; (iii) baixa densidade de ocupação do solo, resultando em um encarecimento da infraestrutura urbana. Para corrigir estas deficiências foram elaboradas as seguintes diretrizes: (i) indução de um crescimento linear na cidade ao longo de duas vias estruturais, norte e sul; (ii) desenvolvimento de um sistema polinucleado, por meio de centros secundários, para evitar uma

extrema concentração de funções no centro da cidade; (ii) adensamento da cidade, através do incentivo à verticalização em várias zonas residenciais, e da contenção da expansão urbana. (Prefeitura Municipal de Curitiba, 1965)

Finalizado o PPU, a equipe local de acompanhamento do Plano se tornou permanente, dando origem ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, o IPPUC. A partir das propostas do PPU, o IPPUC elaborou o Plano Diretor de Curitiba, que foi aprovado em 1966. Apesar de aprovado, o Plano Diretor não foi imediatamente implantado, devido a divergências políticas, tornando sua influência na estruturação da cidade bastante limitada. De acordo com o próprio IPPUC, no período entre 1966-1971, “o modelo de desenvolvimento adotado vinha sendo utilizado apenas como referência e instrumento disciplinador, atuando mais em sentido preventivo e somente em alguns casos definindo normas objetivas de ação.” (1976, não paginado).

Essa situação foi alterada em 1971, quando Jaime Lerner, então presidente do IPPUC, foi nomeado prefeito. A partir de sua gestão, o poder executivo encampou a ideia de utilizar o planejamento urbano como orientador do desenvolvimento. Grande parte do sucesso dessa experiência se deve ao poder atribuído ao IPPUC, que passou a controlar toda administração pública, adquirindo hegemonia sobre os demais departamentos. O planejamento urbano tornou-se um processo gerido pelo IPPUC e ajustado continuamente para acompanhar a evolução urbana.

A intervenção mais significativa, e que se tornou o elemento central da organização urbana, foi a implantação de eixos lineares de desenvolvimento, os chamados eixos estruturais, proposta esboçada desde o PPU. Estes eixos tinham como objetivo ordenar o desenvolvimento da cidade através da associação do sistema viário, transporte coletivo e adensamento construtivo. Em relação ao sistema viário, eles continham as principais vias de ligação da cidade, que através de uma rígida hierarquia viária, coletavam o fluxo dos bairros. Da mesma maneira funcionava o sistema de transporte coletivo, através da articulação entre as linhas expressas contidas nos eixos estruturais e as linhas alimentadoras. Em relação aos usos, foi incentivada nestes eixos a concentração de habitação, comércio e serviços por meio do adensamento construtivo. No restante da cidade se criou um zoneamento escalonado, em que os parâmetros iam sendo progressivamente reduzidos, na medida em que as zonas se afastavam dos eixos estruturais. Como se pode observar no Mapa 1, o processo de verticalização seguiu em linhas gerais as determinações do planejamento urbano. Além da implantação dos eixos estruturais, houve outras intervenções que modificaram o espaço urbano, como a criação de parques, a instituição do setor histórico na área central, e a transformação de ruas centrais em áreas exclusivas para pedestres.

Conforme aponta Segawa: “Curitiba significou uma possibilidade real de desenvolver planos urbanos de forma bem-sucedida. A experiência tornou-se paradigmática em termos brasileiros e, atualmente, o padrão de qualidade de vida da cidade chama a atenção dos técnicos do mundo” (1998, 179). Foi assim que a crença de que o planejamento urbano em Curitiba é uma experiência exitosa encontrou ampla aceitação, tanto no meio técnico e acadêmico como entre a população em geral.

No entanto, a partir da década de 1990, vários pesquisadores questionaram essa noção, argumentando que a análise da totalidade do processo de urbanização de Curitiba revelava uma grande desigualdade social, e que uma de suas principais causas eram justamente as intervenções propostas pelo planejamento urbano. A organização espacial implantada direcionou a valorização da terra em Curitiba, estabelecendo a seletividade na

Mapa 1 – Distribuição dos Edifícios Habitacionais Construídos em Curitiba entre 1980 e 2007



Fonte: Secretaria de Urbanismo. Dados trabalhados pelo autor.

ocupação urbana. Assim, os eixos estruturais eram de fato essenciais para organização da cidade, mas sua implantação trouxe efeitos que não foram considerados pelo IPPUC.

Esses eixos foram contemplados com ampla rede de infraestrutura e serviços e controlados por uma legislação de uso do solo que, voltada para incentivar o seu adensamento habitacio-

nal, acabou por valorizar os imóveis lindeiros, inibir a ocupação e criar áreas nobres permeadas por grandes vazios (Moura, 2001, 212).

Segundo essa perspectiva, o processo de planejamento urbano havia falhado. Embora a verticalização tenha seguido os parâmetros estipulados, isso não resultou na desejada ocupação linearizada do espaço urbano. Como as áreas próximas aos eixos estruturais valorizaram-se, restou às camadas de baixa renda a ocupação de áreas periféricas, que consequentemente foram adensadas, estabelecendo uma configuração radial na cidade.

Mas as maiores contradições podiam ser constatadas examinando o processo de urbanização para além dos limites administrativos de Curitiba. A Região Metropolitana de Curitiba foi a que mais cresceu no Brasil na década 1970, resultado de uma profunda reestruturação produtiva ocorrida no meio rural paranaense. Este fluxo de migração, composto em grande parte por uma população de baixa renda, teve como destino principal as cidades vizinhas a Curitiba, produzindo nelas uma urbanização veloz e precária. Para Ultramari e Moura, o principal fator explicativo desta forma de urbanização “[...] está ligado ao custo da terra e às restrições impostas pelo planejamento urbano de Curitiba, que direcionaram a ocupação para áreas contíguas ao pólo, em territórios de outros municípios” (1994, 9). Seguindo esta linha de raciocínio, Maricato afirma:

Curitiba é um exemplo de planejamento implementado de forma relativamente extensiva, por isso foi mais eficiente em remeter para fora do município a população mais pobre. Estamos diante de um paradoxo: a formalidade expulsa os mais pobres, em qualquer cidade do Brasil [...]. (Seminário, 2008, não paginado)

Para esses autores, o efeito provocado pelo planejamento urbano não era apenas uma disfunção técnica: apresentava uma motivação precisa. Era em torno do planejamento urbano que se articulavam os interesses das classes dominantes:

Foi fundamental o desenvolvimento de um determinado padrão de relacionamento entre os gestores do planejamento urbano e os detentores dos meios de produção (proprietários de frotas de ônibus, especuladores de terra, empreiteiros de obras públicas, empresas de construção civil, industriais, comerciantes, etc.), que viria, afinal, garantir o êxito dessa experiência. (Oliveira *apud* Moura, 2001, 209)

Com isso, agentes privados tiveram acesso privilegiado à estrutura de planejamento urbano, tornando-a um espaço de articulação de suas demandas. Dentro deste contexto, a prática do planejamento urbano transcorreu sob um quadro ideológico que pressupunha o comprometimento com os interesses das camadas sociais dominantes como um dado natural. Isso fez com que as propostas de ordenação do espaço fossem coerentes com esses interesses. O depoimento de um presidente do IPPUC da década de 1970 é ilustrativo desta articulação:

A filosofia geral que se tentou imprimir em Curitiba foi a de dirigir o crescimento da cidade. Enquanto outras cidades vão a reboque do que acontece, de onde a iniciativa privada constrói [...] aqui tentamos inverter a situação. Procuramos fazer com que o planejamento andasse na frente. A partir disso, foi possível fazer com que as forças da sociedade, empresariado, investidores, etc., soubessem onde a cidade aceita esse ou aquele empreendimento.

Quando se pretendia fazer com que a cidade crescesse para uma determinada região, o transporte era o indutor. (Depoimento Rafael Dely *apud* IPPUC, 1990a, 16)

Ao serem incorporadas às propostas do planejamento urbano, as demandas dos agentes privados eram legitimadas como de interesse público, o que ocultava sua parcialidade e permitia que essas propostas fossem implantadas de fato.

Assim, de acordo com essa argumentação crítica em relação ao discurso oficial, Curitiba seguiu o mesmo padrão de urbanização do restante do Brasil: intervenção seletiva do Estado, produzindo um espaço urbano desigual marcado pela segregação espacial. A particularidade de Curitiba em relação a esse padrão é o fato de o planejamento urbano servir como espaço privilegiado de articulação dos interesses hegemônicos.

ECOVILLE: CONSTRUINDO UMA CIDADE PARA PUCOS

Inicialmente denominada Conectora 5, esta região seria o prolongamento de um dos eixos estruturais, com o objetivo de se tornar uma nova frente de expansão urbana, que evitaria a ocupação desordenada de áreas impróprias na cidade. No entanto, sua implantação ocorreu de maneira completamente oposta ao que foi planejado, criando uma área voltada exclusivamente para as camadas de alta renda, com baixa densidade populacional. Argumenta-se que a análise do processo de planejamento e execução do Ecoville evidencia as contradições que são produzidas em torno da valorização da terra, criando a seletividade no espaço urbano e empurrando a população pobre para a periferia.

A origem do Ecoville está diretamente ligada ao planejamento da Cidade Industrial de Curitiba (CIC). A partir do início da década de 1960, as elites locais elaboraram um projeto de desenvolvimento econômico com o objetivo de industrializar o Paraná. Diversos estudos oficiais foram realizados neste período, apontando a região de Curitiba como a mais propícia para criação de um polo industrial (Oliveira, 2001). No entanto, essa demanda só foi concretizada a partir de sua incorporação ao processo de planejamento urbano da capital, implantado a partir de 1971. Assim, em 1973 confirmou-se a criação de um distrito industrial na região oeste de Curitiba. De acordo com o IPPUC, a escolha da localização da CIC na região oeste da cidade

[...] foi motivada pela preocupação de preservação dos mananciais que se localizam no leste, pelos terrenos acidentados do norte que acarretariam dificuldades nas obras e encarecimento de empreendimentos, pelos terrenos alagadiços do sul, além da condição favorável dos ventos dominantes. Estes terrenos (a oeste), por sua vez, apresentam topografia adequada, disponibilidade de água e facilidade de drenagem. (IPPUC, 1975a, não paginado)

Porém, os critérios não se limitavam às vantagens físicas que a área propiciava às atividades industriais; havia também a clara intenção de aproveitar a implantação da CIC para direcionar a expansão de Curitiba: “A Cidade Industrial de Curitiba [...] também foi proposta para se consolidar o crescimento da cidade naquela direção”. (Depoimento Jorge Wilhein *apud* IPPUC, 1990b, 32)

No entanto, a expansão da cidade em direção à região oeste era uma diretriz que o PPU entendia como adequada, mas apenas no futuro: “[...] a área rural do mu-

nício, a oeste do Portão e do Bigorrilho [bairros da região oeste da cidade], constitui a mais provável hipótese de expansão urbana, *após 1990*" (PMC, 1965, 80; grifo meu). Portanto, o PPU previa a possibilidade de instalação de um distrito industrial nessa área, mas alertava que sua implantação só deveria ocorrer depois que houvesse maior ocupação urbana na região – o que era previsto para a década de 1990 –, para evitar a criação de vazios urbanos. O Plano Diretor de 1966 consolidou tais diretrizes, definindo em seu zoneamento toda a região oeste como uma zona de expansão urbana futura. Assim, a antecipação da expansão urbana em direção à região oeste, utilizando-se a CIC como seu vetor, contrariou as previsões do PPU e do Plano Diretor.

O detalhamento do projeto da CIC foi elaborado pelo IPPUC em conjunto com a Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS). A ideia era fazer um distrito industrial integrado à cidade. Isto propiciaria tanto moradia para mão-de-obra que inevitavelmente seria atraída pela industrialização, como também o redirecionamento da expansão da cidade para uma região adequada do ponto de vista físico. "No caso particular de Curitiba, a ênfase ao desenvolvimento do setor secundário conduziu [...] à criação de uma área especialmente equipada para sediar esses investimentos, dentro de uma concepção inteiramente nova de integração entre indústrias e a cidade" (Companhia de Urbanização de Curitiba, 1974, 8). Esta integração seria alcançada através da ocupação habitacional da área entre o núcleo urbano existente e a CIC.

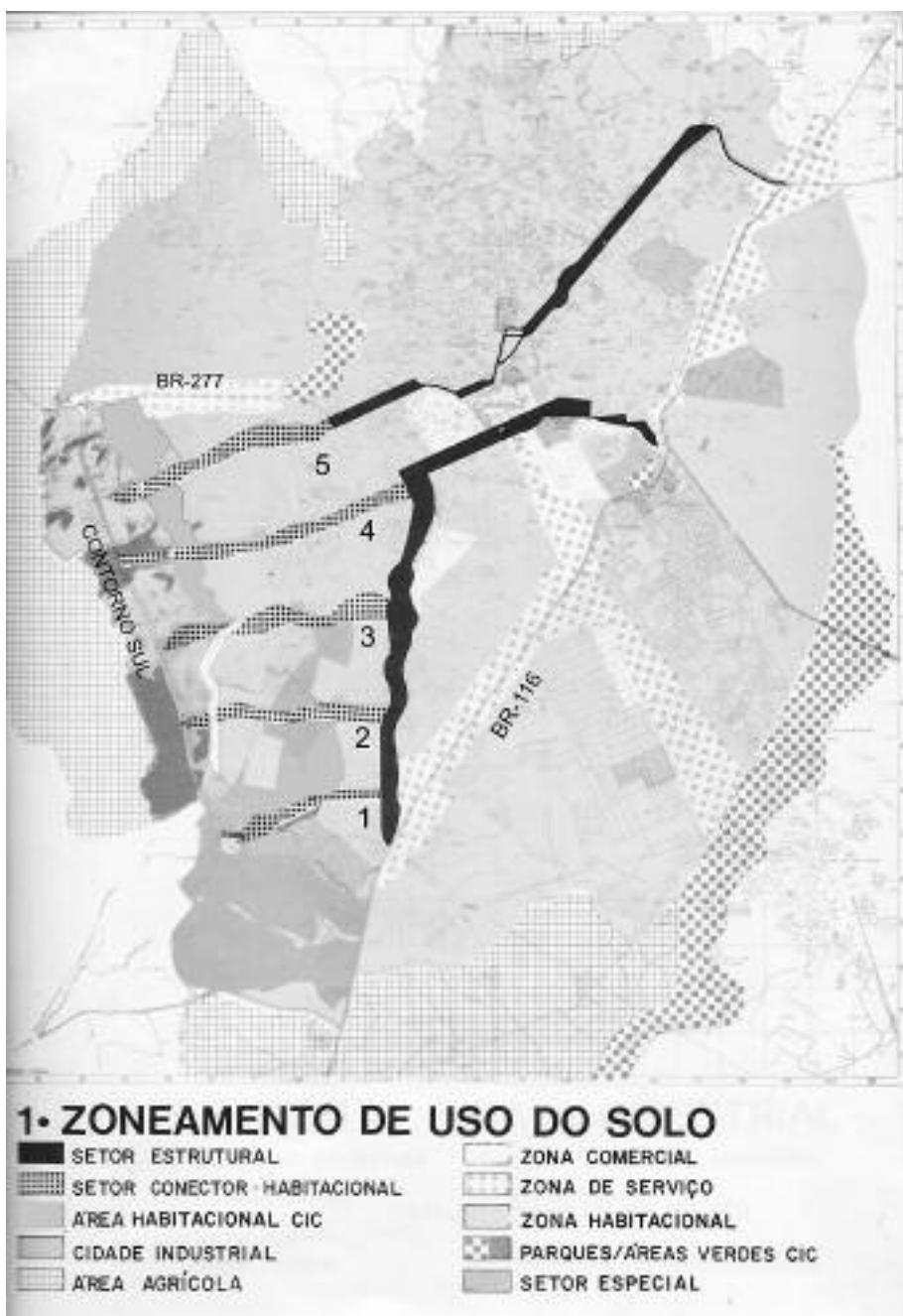
Os elementos que concretizariam a expansão a oeste eram: (i) a criação de duas áreas habitacionais na CIC, onde seria realizado um programa de interesse social destinado a trabalhadores; e (ii) a criação de cinco vias conectoras, que seriam extensões dos eixos estruturais, interligando a CIC ao núcleo urbano consolidado. Principal elemento para estruturação do espaço urbano, as vias conectoras, da mesma forma que os eixos estruturais, deveriam integrar o sistema viário, transporte coletivo e adensamento construtivo. O Mapa 2 mostra a articulação destes elementos.

Em 1975, assumiu um novo prefeito, Saul Raiz, que deu continuidade ao processo em curso. Coerente com o modelo de desenvolvimento adotado, que tinha nos eixos estruturais seu elemento principal de organização urbana, a ênfase desta gestão recaiu principalmente sobre o sistema de circulação.

O planejamento para os próximos anos foi apresentado nos documentos *Programa de obras da Prefeitura de Curitiba no Setor de Transporte e Circulação Para o Triênio 1976/78* e no *Projeto Integrado de Circulação e Transporte – Situação*. Neles, descreviam-se as obras relativas ao sistema viário básico e transporte de massa, e prescrevia-se seu aperfeiçoamento através de obras complementares de pavimentação e ligação viária. A grande novidade era a ampliação do eixo estrutural norte em direção à CIC. Como um dos objetivos da viabilização da CIC era impulsionar o crescimento da cidade naquela direção, o sistema de circulação precisava ser adequado.

A expansão da ocupação industrial na área norte da CIC, a implantação dos seus respectivos setores habitacionais, com a construção de 12.000 casas populares, a ocupação rápida do oeste da cidade e o grande adensamento verificado com a implantação parcial da Estrutural Norte (ramal noroeste), acarretam a necessidade de execução de acessos viários e de uma cañela exclusiva para a implantação do sistema de transporte de massa da zona – o Expresso Oeste, o que será conseguido através da execução da Conectora 5 e da complementação da Estrutural Norte. (IPPUC, 1977a, não paginado)

Mapa 2 – Esquema do Zoneamento de Uso do Solo de Curitiba



Fonte: Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba, 1975b. Dados trabalhados pelo autor.

Em 1977, a Prefeitura elaborou o *Relatório de Viabilidade dos Programas de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Curitiba*, com o objetivo de captar recursos junto ao Banco Mundial para execução das obras de ampliação do sistema de circulação, incluindo a Conectora 5. A justificativa para a obtenção dos recursos era o fato de que em Curitiba o desenvolvimento urbano fazia-se de forma planejada, tendo como principal instrumento organizador o sistema de transporte: “Circulação e uso do solo são indis-

sociáveis quando se trata de direcionar o crescimento da cidade" (IPPUC, 1977b, 24). Assim, os investimentos nesta área representavam uma intervenção de alcance muito maior do que meramente a circulação. Até então, a estratégia de direcionar a cidade através do sistema viário havia sido adotada em Curitiba em áreas já consolidadas, o que limitou de certa maneira a atuação do planejamento urbano. A implantação da Conectora 5, ao contrário, representava a expansão da cidade sobre um espaço ainda não urbanizado:

Esse projeto procura abrir uma *nova frente para ocupação urbana*, com abundante oferta de terrenos para os programas de habitação, evitando-se, assim, que a grande pressão por novos domicílios [...] venha a sobrecarregar demasiadamente as zonas residenciais já ocupadas, ou pior, venha a ocupar efetivamente áreas inconvenientes. [...] é muito mais fácil e barato conduzir toda essa pressão para áreas convenientemente preparadas, pois a experiência que já tivemos com a implantação dos Setores Estruturais nos mostra que essa indução do desenvolvimento urbano acelerado, mas ordenando, é *perfeitamente acompanhada pela iniciativa privada em geral*. [...] Por todas essas razões, pode-se afirmar que a *Conectora 5 é efetivamente uma frente pioneira de urbanização, que vai começar a promover, ordenadamente, o desenvolvimento global integrado da região oeste de Curitiba*. (IPPUC, 1977b, 88; grifo meu)

Para comprovar a viabilidade do projeto em termos financeiros, o IPPUC procurou estabelecer uma relação entre custos e benefícios. Um dos benefícios era justamente a valorização da terra. "[...] paralelamente a estas obras haverá uma valorização dos imóveis das áreas de influência, que se traduzirá num benefício aos proprietários destes imóveis". (IPPUC, 1977b, 84)

Outra vantagem econômica para o desenvolvimento do projeto da Conectora 5 era o fato de a região oeste ser ainda uma área rural, pouco habitada e com custo da terra baixo, o que facilitava sua desapropriação. Mas era preciso agilidade, pois "[...] com a constante valorização natural que incide sobre os terrenos em geral, essa talvez seja a última oportunidade de que o poder público dispõe para intervir nessas áreas, consolidando a estruturação da cidade nos moldes propostos pelo Plano Diretor." (IPPUC, 1977b, 90)

De acordo com Saul Raiz, as negociações para obtenção do financiamento do Banco Mundial foram realizadas pessoalmente por ele:

E daí surgiu aquele plano básico criando a linha Leste-Oeste, as estações de embarque, e eu fui ao Banco Mundial e vendi o projeto. Foi a primeira vez em toda a história desse banco que se financiou um projeto urbanístico, porque nós mostramos que aquele projeto seria um modelo que depois transportaríamos para cidades de médio porte e que aquilo ajudaria a fixar as populações rurais e evitar o crescimento descontrolado das grandes cidades. [...] Deu tudo certo, e no final do meu Governo, veio o dinheiro que permitiu construir toda linha Leste-Oeste. (Depoimento Saul Raiz *apud* IPPUC, 1991, 59)

A expectativa em torno do projeto era grande, pois ele se inseria em uma nova etapa do desenvolvimento urbano da cidade. Segundo o IPPUC, o fundamental neste momento era "[...] tornar os equipamentos implantados mais acessíveis ao maior número possível da população. [...] Nesse sentido, a política de ocupação dos espaços urbanos procura racionalizar a utilização de áreas ociosas ou de equipamentos existentes [...]." (IPPUC, 1980b, 10)

A implantação da Conectora 5 vinha justamente atender a essa diretriz, pois racionalizaria a utilização de uma área totalmente ociosa, criando um novo eixo de expansão urbana. O próprio nome que o projeto recebeu é significativo do que ele representava: Nova Curitiba.

A construção da Nova Curitiba, um bairro-modelo dotado de todos os serviços urbanos, inclusive transporte de massa, será um exemplo da total integração das funções urbanas. A Nova Curitiba será implantada na Conectora 5 (Ramal oeste da Estrutural Norte), dotada de toda infraestrutura básica, habitação, equipamentos comunitários e serviços de apoio. O setor comercial terá um desenvolvimento linear ao longo de ambos os lados da via central, interligados entre si por passarelas. A moradia, em seus diversos níveis, se integra ao setor comercial, formando vizinhanças diversificadas. (IPPUC, 1980b, 10)

No entanto, apesar de a Conectora 5 já estar prevista há quatro anos, não havia nenhum estudo divulgado sobre como efetivamente sua ocupação ocorreria. Foi apenas pouco antes do início das obras que o IPPUC elaborou o Programa Integrado de Habitação, Infra-Estrutura e Transporte, com o objetivo de vincular aos investimentos em infraestrutura viária e transporte de massa um programa habitacional destinado à população de baixa renda. Este estudo partia do princípio que as áreas da Conectora 5 possuíam um custo da terra relativamente baixo, mas que a iminência de sua construção apontava para uma valorização que impediria sua aquisição pelo poder público com objetivos sociais.

[...] decorre a necessidade de o Poder Público antecipar-se ao desencadear da fase aguda da especulação imobiliária, adquirindo imediatamente as áreas necessárias ao seu desenvolvimento. Pretende-se que o Poder Público atue como órgão controlador, e eventualmente beneficiário, do processo especulativo, garantindo preços viáveis à futura execução de conjuntos populares destinados à população de baixa renda. (IPPUC, 1980a, 7)

Segundo o Programa, o uso do solo proposto na Nova Curitiba incluiria setores habitacionais, comerciais e de serviço. Em relação à habitação, previa-se a construção de 17.080 unidades habitacionais. Para atender a diretriz de priorizar camadas de baixa renda, o projeto previa “[...] primordialmente, a construção de habitações do padrão COHAB-CT, posto que a Cidade Industrial de Curitiba está localizada próxima à área proposta. A complementação de habitações estaria a cargo do INOCOOP [Instituto de Orientação das Cooperativas] e do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo].” (IPPUC, 1980a, 20; grifo meu).

Como o ponto principal do Programa era a viabilização da compra de terra, estimou-se qual seria o custo máximo que tornaria os empreendimentos da COHAB viáveis. Chegou-se à conclusão que, por meio de subsídios, o valor máximo para aquisição da terra era de 1,09 UPC/m². De acordo com levantamento realizado, o preço da terra permitia a execução dos empreendimentos em boa parte da Conectora 5, conforme apresentado no Mapa 3.

Entretanto, recomendava-se agilidade, pois:

[...] a elevação brusca de terrenos nas áreas lindeiras aos locais de obra, como já ocorreu nas áreas 1 e 2, demonstra que qualquer intervenção tem de ser feita antes do início das obras na

Mapa 3 – Preço da Área Bruta (UPC/m²) na Nova Curitiba



Fonte: Programa Integrado de Habitação, Infra-Estrutura e Transporte, 1980.

Nova Curitiba, cujo início está previsto para agosto de 1980. A valorização projetada demonstra que, ao fim das obras, todas as áreas serão inviáveis para programas sociais. A área mais barata custará 1,15 UPC/m². (IPPUC, 1980a, 20).

A implantação da Nova Curitiba foi iniciada em 1980, e a responsabilidade ficou a cargo da URBS. Em relação ao sistema viário, os projetos executivos foram seguidos, e em 1983, a Conectora 5 estava concluída. Já em relação ao projeto habitacional, não houve a mesma eficiência. Como nenhuma desapropriação foi realizada, o projeto não pôde ser implantado.

A versão oficial para o descompasso entre a implantação do projeto do sistema viário e do projeto habitacional defende que cada um deles possuía fontes de recursos diferentes, que não foram repassados da mesma maneira. O financiamento para o sistema viário vinha do Banco Mundial, e como ele foi repassado de acordo com o estipulado, garantiu sua implantação como previsto. Já o projeto habitacional, era financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que não repassou as verbas necessárias, inviabilizando sua implantação (Oliveira, 2000). Segundo depoimento do presidente da URBS:

Não é preciso nem dizer que o BNH nos deu o cano. Caiu fora e nós ficamos sem as áreas, não conseguimos desapropriá-las e não foi possível implementar o projeto. [...] Simplesmente foi feita a parte viária – porque o Banco Mundial cumpriu sua parte. Tentamos negociar de outras formas, com os empresários donos das áreas, mas não foi possível. (Depoimento de Rubens Jacob Teig *apud* IPPUC, 1991, 107)

No processo de implantação da Conectora 5 é possível identificar uma relação complexa entre poder público e agentes privados. O presidente da URBS era um conhecido empresário do ramo imobiliário:

Foi presidente do Clube de Diretores Lojistas, membro do conselho do IPPUC e presidente da URBS entre 1980 e 83. É hoje conselheiro da Associação Comercial do Paraná, vice-presidente da Federação do Comércio Varejista, diretor da Combrascan Shopping Rio-Sul e presidente da R.J. Teig Empreendimentos Imobiliários Ltda. (IPPUC, 1991, 103)

Seu depoimento revela que o cargo ocupado na administração municipal estava diretamente ligado à implantação da Conectora 5:

A minha ida para URBS, no entanto, se prendia à construção da Conectora 5. Foi o que me atraíu. Naquela época, quando foi feita a desapropriação para construção desse trinário que é a Conectora 5, existia um projeto para construir uma nova cidade: a Nova Curitiba. Previa a ocupação desses espaços que foram desapropriados por cerca de 70 mil pessoas. E, na realidade, a minha ideia era administrar esse empreendimento. (Depoimento de Rubens Jacob Teig *apud* IPPUC, 1991, 107)

Não é possível explicitar que práticas essa relação produziu. Contudo, a constatação desta articulação corrobora a tese de que determinados grupos de interesse têm acesso privilegiado ao processo de planejamento urbano.

Em 1983, todo sistema viário da Conectora 5 estava concluído, e o sistema de transporte de massa, operando, mas o plano de criar uma nova frente de expansão urbana que fosse direcionada pelo poder público, compatibilizando o adensamento habitacional à oferta de emprego e transporte, foi frustrado. Não só o projeto de habitações de interesse social não foi executado, como nenhum outro tipo de habitação coletiva foi construído por quase uma década ao longo do eixo.

O primeiro edifício da Conectora 5 só veio a ser construído em 1993, e a ocupação efetiva só se consolidou a partir da primeira década de 2000. Entre 1983 e 2006 foram construídos em Curitiba 1.681 edifícios residenciais com mais de quatro pavimentos, dos quais apenas 28 localizaram-se na Conectora 5.

Tabela 1 – Número de edifícios residenciais com mais de 4 pavimentos construídos em Curitiba

Período	Curitiba	Conectora 5
1983-1989	496	0
1990-1999	842	8
2000-2006	343	20
TOTAL	1681	28

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo.

Além disso, a exploração imobiliária foi totalmente voltada para as camadas de alta renda. Os empreendimentos que ali foram implementados consistem em edifícios de alto padrão, geralmente com um apartamento por andar, implantados em terrenos de grandes dimensões com extensa área verde (ver Foto 1). Além desse tipo de edifício, os condomínios horizontais fechados tornaram-se comuns na região. Apesar de os condomínios fechados existirem em outros espaços da cidade, aqueles situados próximo à Conectora 5 se distinguem por seu alto padrão. Quando esses empreendimentos imobiliários foram construídos, a Prefeitura de Curitiba já havia desenvolvido uma intensa estratégia de *city-marketing*, atribuindo à cidade a imagem-síntese de “Capital Ecológica”. Em consonância midiática, a Conectora 5 passou a ser chamada de Ecoville pelo mercado imobiliário.

Foto 1 – Ecoville, com o centro da cidade ao fundo



CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi verificar como ocorreu a valorização da terra no Ecoville, compreender a influência do planejamento urbano nesse processo, e evidenciar as contradições que essa relação produziu.

A análise da produção do Ecoville demonstra que a intervenção do Estado foi decisiva para valorização do espaço urbano. Uma área até então com características rurais foi transformada por meio da ação do Estado em uma localização privilegiada na cidade. A implantação da Conectora 5 significou dotar essa área com a mais completa infraestrutura, garantindo uma acessibilidade qualificada ao sistema urbano.

Esse processo beneficiou agentes do mercado imobiliário, que adquiriram terras e aguardaram o momento oportuno para explorar a região, direcionando sua ocupação para as camadas de alta renda. Com isso, o adensamento esperado e a indução da expansão urbana não se concretizaram.

Do ponto de vista da organização social do espaço, o planejamento urbano falhou, pois, em vez de produzir uma urbanização inclusiva, como era previsto, produziu seu oposto, uma urbanização segregada. No entanto, essa opinião não é unânime. Para os beneficiários desse processo, o planejamento urbano foi eficiente:

Nos últimos dois anos, foram lançadas quase 500 novas unidades residenciais na região conhecida como Ecoville, uma das áreas de ocupação mais acelerada na capital. O arquiteto e urbanista Ricardo Amaral observa que a região é resultado de uma parceria de sucesso entre poder público e iniciativa privada em termos de revitalização urbanística. “[...] Há 30 anos, aquela região ligava nada a coisa nenhuma. A prefeitura fez um investimento enorme em infraestrutura. Mas o bairro explodiu quando se despertou o interesse da iniciativa privada para investir ali”. (Gazeta do Povo, 2007)

A existência dessas opiniões contraditórias encontra amparo na própria prática do planejamento urbano. A comparação entre o que foi inicialmente proposto e o que veio a ser executado mostra uma atuação parcial por parte do Estado. A princípio, a proposta elaborada pelo planejamento urbano era condizente com o interesse público: previa a otimização da infraestrutura urbana concentrando população. Para que essa proposta fosse efetivada, era necessário que dois aspectos fossem levados em conta: a implantação da infraestrutura viária e o direcionamento da ocupação. No entanto, apenas o primeiro aspecto foi priorizado. Levando em conta esse aspecto isoladamente, o planejamento urbano de Curitiba pode ser considerado eficaz, pois a Conectora 5 foi implantada no local previsto, o que reafirma Curitiba como um modelo exemplar para outras cidades. Por outro lado, porém, uma análise mais ampla revela que a diretriz relativa à ocupação urbana não foi seguida. A execução somente da infraestrutura favoreceu interesses privados, o que causou uma série de contradições urbanas.

A análise desse processo desmitifica a eficiência do planejamento urbano de Curitiba, revelando a parcialidade da ação estatal. Ou seja, a prática do planejamento urbano não é por si só suficiente para reduzir a desigualdade no espaço urbano. Deixando de confrontar os interesses fundiários, ela acabou por direcionar a segregação espacial. Assim, o caso do Ecoville repetiu o mesmo padrão existente no resto do país: os benefícios oriundos da infraestrutura urbana executada pelo Estado foram apropriados por interesses privados, em vez de serem distribuídos de acordo com o interesse coletivo.

Ricardo Serraglio Polucha
é arquiteto, mestrado em
Habitat pela Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo,
FAU-USP.
E-mail: rpolucha@yahoo.com

Artigo recebido em junho de
2009 e aprovado para publi-
cação em agosto de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Companhia de Urbanização de Curitiba. *Cidade Industrial de Curitiba*. Curitiba, 1974.
- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. *Curitiba: Uma Experiência em Planejamento Urbano. Cidade Industrial*. Curitiba, 1975a.
- _____. *Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba*. Curitiba, 1975b.
- _____. *Projeto Integrado de Circulação e Transporte*. Curitiba, 1976.
- _____. *Projeto Integrado de Circulação e Transporte. Situação 77*. Curitiba, 1977a.
- _____. *Relatório de Viabilidade dos Programas de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Curitiba*. Curitiba, 1977b.
- _____. *Programa Integrado de Habitação, Infra-estrutura e Transporte*. Curitiba, 1980a.
- _____. *Sistemas de Transporte: Cidade de Curitiba*. Curitiba, 1980b.
- _____. *Memória da Curitiba Urbana*. Curitiba, 1990a. (Depoimentos, 2)
- _____. *Memória da Curitiba Urbana*. Curitiba, 1990b. (Depoimentos, 5)
- _____. *Memória da Curitiba Urbana*. Curitiba, 1991. (Depoimentos, 6)
- MARICATO, E. Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOURA, R. Os Riscos da Cidade-Modelo. In: ACSELRAD, H. (org). *A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MOURA, R.; ULTRAMARI, C. *Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática*. Curitiba: IPARDES, 1994.

- OLIVEIRA, D. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.
- _____. *Urbanização e Industrialização no Paraná*. Curitiba: SEED, 2001.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PRADO JR., C. P. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- Prefeitura Municipal de Curitiba; Serete & Wilhein Associados. *Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba*. Curitiba, 1965.
- ROLNIK, R. Exclusão territorial e violência. In: *São Paulo em perspectiva*, v.4, n. 13, 1999.
- SCHWARTZ, R. *Cultura e Política*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- SEGAWA, H. *Arquiteturas no Brasil: 1900 – 1990*. São Paulo: Edusp, 1998.
- Seminário Política e Planejamento: Economia, Sociedade e Território, 2008, Curitiba. Entrevista com Ermínia Maricato. Disponível em: <http://www.coopere.net/ppla/historico/2008/ppla_old/downloads/Anexo-Entrevista_Erminia_Maricato.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2008.
- Gazeta do Povo. Ecoville dá exemplo de revitalização urbanística. Curitiba, 30 nov. 2007.
- VILLAÇA, F. Efeitos do Espaço Sobre o Social na Metrópole Brasileira. VII Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1997, Recife. Anais. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008.
- _____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp; Lincoln Institute, 1998.
- _____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

A B S T R A C T *In order to understand the uneven urbanization in Curitiba, previous researches have emphasized the role played by urban planning on this process. Believing that this urban inequality results from the manner that land values and ways of occupation by different social classes are established, it urges then to understand the work extent of urban planning on this dynamic. The goal of this article is to move forward the debate on this field by revealing the causes of this inequality, and not only assuming its existence, through the analysis of a specific case study: “Ecoville”. Originally conceived as a new urban front that would avoid settlement at improper areas within the city, its materialisation followed a totally opposed path, producing a low density development only suitable for upper classes. The research of this case study – “Ecoville” – helps to build an explanation of the urban planning practice in Curitiba, as it reveals the contradictions that stir around land values.*

K E Y W O R D S *Ecoville; Curitiba; urban planning; urbanization; land valorization.*