UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

A METRÓPOLE E O PLANEJAMENTO URBANO: REVISITANDO O MITO DA CURITIBA-MODELO

LAISA ELEONORA MAROSTICA STROHER

SÃO PAULO | 2014

A METRÓPOLE E O PLANEJAMENTO URBANO: REVISITANDO O MITO DA CURITIBA-MODELO

LAISA ELEONORA MAROSTICA STROHER

ORIENTADOR: PROF. DR. NILTON RICOY TORRES

Dissertação apresentada a Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São
Paulo, para obtenção do título de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

SÃO PAULO | 2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail da autora: laisaeleonora@gmail.com

Ilustração capa e primeira folha: Vitor Teixeira

Stroher, Laisa Eleonora Marostica
S921m A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da
Curitiba-modelo / Laisa Eleonora Marostica Stroher. -- São Paulo,
2014.
156 p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) – FAUUSP.
Orientador: Nilton Ricoy Torres

1.Planejamento territorial urbano - Curitiba 2.Áreas metropolitanas –
Curitiba 3.Ideologia 4.Reescalamento territorial I.Título

CDU 711.4

AGRADEÇO

Aos meus pais e meu irmão – Suely, Ari e Eduardo – pelo carinho e apoio incondicional as minhas escolhas, mesmo que isso tenha significado, muitas vezes, o nosso distanciamento físico.

Ao Guilherme Carpintero, por resignificar diariamente o sentido da palavra companheiro.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Nilton Ricoy Torres, pela imensa sensibilidade com que conduziu todos os momentos do meu processo de mestrado.

Aos membros da “Comunidade das Tiriricas” – Carminha, Raquel, Larissa, Nelson, Elis, João, Breno, Elaine, Rodrigo e Maya – cujas reflexões nos momentos de descontração contribuíram, sem dúvida, para a visão implícita nesse trabalho.

Ao Prof. Dr. Jeroen Klink, pela generosidade com que me recebeu e compartilhou seus conhecimentos acerca da temática do meu trabalho, os quais foram centrais na definição dos rumos da pesquisa.

À Prof. Dra. Karina Leitão, com profunda admiração pela forma com que conduz a profissão de docente, com extrema sensibilidade para tratar dos temas (muitas vezes duros e complexos) que envolvem a urbanização contraditória do país. Por ter me apresentado o LabHab, além de indicar referências que enriqueceram muito a perspectiva crítica sobre a experiência de Curitiba.

Aos membros do LaBHab da USP, em nome da urbanista Ermínia Maricato, pela oportunidade de dialogar periodicamente com vários dos pesquisadores em que me baseei (direta e indiretamente) na construção da presente pesquisa.

À Rede de Pesquisa do Observatório das Metrópoles, em especial aos núcleos de pesquisa da Região Metropolitana de Maringá e Curitiba – em nome de suas coordenadoras, Ana Lúcia Rodrigues e Olga Firkowski – cujo contato desde a graduação foi fundamental para o resultado da pesquisa.

Aos funcionários da COMEC (Maria Luiza Araújo e Milton Brero Campos), do IPPUC (Oscar Schmeiske e Ana Lucia Ciffoni) e da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (Edson Reva), pela atenção e disposição em ceder informações que ajudaram a elucidar questões importantes do trabalho.

Às “meninas do PGT” da UFABC – Helga, Camila, Aninha, Fabi – por dividirem comigo seus conhecimentos, angústias e expectativas em relação ao mestrado e à prática do planejamento urbano, contribuindo muito para minha formação.

Aos amigos com quem convivi no Instituto CasaMundo – Gabi, Malu, Cris, João – e na GAB Engenharia – em especial à Silvia Morales – onde o exercício profissional me propiciou boa parte da reflexão que culminou nessa pesquisa.

Aos companheiros do Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado de São Paulo, da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas e da Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo, pelo desafio de assumirem a luta em defesa dos trabalhadores e da Reforma Urbana. Em especial aos novos e velhos companheiros, Diogo Paixão, Helga Tavares, Edinardo Lucas, Débora Prado, Lício Lobo e Andréa dos Santos.

Ao corpo docente e aos funcionários da FAU USP, além de todos os colegas de mestrado que me acompanharam na realização das disciplinas e grupos de discussão. Em especial aos professores que tive a oportunidade de ampliar o contato através do estágio docência, Csaba Deak, Nuno Fonseca, Klara Mori, Raquel Rolnik, Luciana Royer, Beatriz Rufino e Paula Santoro.

Ao pessoal do Instituto Brincante, em nome de Antônio Carlos Nóbrega e seus brincantes, por me proporcionar o equilíbrio (em forma de brincadeira e alegria) fundamental para lidar com o processo de aprendizagem, por vezes duro, que envolve o mestrado.

À sociedade brasileira por me proporcionar uma bolsa de pesquisa – através do IPEA/ANPUR e da CAPES/CNPQ – fundamental para viabilização da presente pesquisa.

Esta pesquisa contou apoio e com bolsa, durante um ano, do IPEA/ANPUR – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas, em convênio com a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; além do apoio e bolsa, durante um ano, da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior.

RESUMO

A pesquisa visa constituir uma leitura crítica da trajetória de planejamento urbano na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), a partir da década de 1960 até hoje. A análise guarda a peculiaridade da experiência de planejamento em Curitiba ser comumente referenciada como um “modelo”, que teria conferido uma qualidade de vida que distinguiria a cidade das demais metrópoles brasileiras. A investigação questiona este ponto de vista, através da análise das contradições observadas entre, de um lado, as principais estratégias espaciais estatais para a RMC (como os planos diretores e algumas intervenções territoriais), bem como as justificativas e o discurso do poder público sobre tais propostas; e, de outro, alguns aspectos relacionados ao processo de urbanização da metrópole (como a segregação socioespacial). A partir disso, evidenciam-se diversas características do planejamento “modelo” de Curitiba que não diferem do que se observa em outras metrópoles. Constata-se uma visão espacial seletiva e elitista. Também é notável a desarticulação entre as diversas escalas de planejamento (municipais e metropolitana), associada a uma sobreposição da visão do município de Curitiba. Da mesma forma, nota-se o não enfrentamento da questão fundiária, ignora-se ou são distorcidos os instrumentos voltados a coibir a especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, aprofunda-se a lógica do empreendedorismo urbano, calcada nas parcerias público-privadas e na reconcentração de investimentos em áreas já privilegiadas. Argumenta-se que estas questões contribuem para a manutenção do processo de segregação socioespacial na metrópole, comprometendo, assim, a noção de Curitiba como uma “cidade-modelo” ou o seu planejamento urbano como um modelo a ser perseguido.

Palavras-chave: planejamento urbano, Região Metropolitana de Curitiba, ideologia, reescalonamento territorial.

ABSTRACT

METROPOLIS AND URBAN PLANNING: REVISITING THE MYTH OF CURITIBA AS A MODEL TOWN

The present research aims to provide a critical analysis of the urban planning trajectory of the Metropolitan Region of Curitiba (MRC), from 1960 to present day. Usually, Curitiba's planning experience is referred as a 'model', one that would enabled a quality of life unmatched by other Brazilians metropolis. The research questions this view, by analyzing the inconsistencies between, on one hand, the state spatial projects for the MRC (as the city master plans and some urban projects), as well as justification and discourse of the public authority over such proposals; and on the other, some aspects pertaining the metropolis' urbanization process (such as socio-spatial disparities). From this, we highlight several characteristics in the 'model' urban planning of Curitiba that do not differ from what is found in other cities. Notably, there is a selective and elitist spatial view. We also observed a disconnection between the diverse scales of planning (Municipal and Metropolitan), plus an overlapping of the municipality of Curitiba. Likewise, we point out the avoidance of dealing with land issues and the disregard or misuse of means to curb land speculation. At the same time, it deepens the logic of urban entrepreneurialism, based on public-private partnerships and the funneling of investments in already privileged areas. We argue that these issues contribute to the maintenance of the socio-spatial segregation process in the metropolis, thus jeopardizing the notion of Curitiba as a 'model city' or its urban planning as a model to be pursuit.

Keywords: urban planning, Metropolitan Region of Curitiba, ideology, spatial restructuring.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Evolução da Ocupação Urbana da RMC, 1953-2004.	46
Figura 2 – Mapa da proposta de esquema viário do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (1965).	48
Figura 3 – Perfil Esquemático da proposta dos Setores Estruturais em Curitiba.	49
Figura 4 – Mapa do I PDI (1978) – síntese da proposta de ordenamento territorial metropolitano.	52
Figura 7 - Mapa dos tipos socio-ocupacionais por AED na Região Metropolitana de Curitiba, em 2010.....	54
Figura 5 – Mapa de densidade populacional de Curitiba em 2010, por setor censitário.	55
Figura 6 – Imagem da revista “Espaço Urbano” do IPPUC, sobre o adensamento demográfico em Curitiba, com base no Censo de 2000.....	55
Figura 8 - Imagem da década de 1970 de um trecho de um dos eixos estruturais.	56
Figura 9 - Imagem do Conjunto Habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, no dia de sua inauguração, em 1967.	56
Figura 10 – Evolução da composição da RMC – 1973 a 2012.	60
Figura 11 – Níveis de integração à dinâmica de metropolização da RMC – 2010.....	61
Figura 15 – Imagens de alguns dos principais elementos do discurso da Cidade-Modelo.	64
Figura 16 – Propaganda do McDonald’s em homenagem aos 314 anos de Curitiba.....	64
Figura 12 – Imagem aérea de um trecho do Setor Especial Nova Curitiba, 2009.	71
Figura 13 - Imagem da via central do Eixo Estrutural Oeste (Avenida Padre Anchieta).	72
Figura 14 – Imagem de um trecho do Eixo Estrutural Oeste em primeiro plano e do Eixo Estrutural Sul ao fundo.....	72
Figura 17 – Mapa contrapondo alguns dos principais elementos que compõem o discurso da “cidade-modelo” (eixos estruturais, parques e indústrias) e as ocupações irregulares, no ano de 2000 na RMC.	73
Figura 18 - Imagem aérea assentamento Vila Verde no bairro CIC, em Curitiba.	74
Figura 19 - Imagem de favela no bairro Parolim, em Curitiba.....	74
Figura 20 e Figura 21 - Imagens assentamento Terra Santa no bairro Tatuquara em Curitiba, na divisa com o município de Araucária.	74
Figura 22 - Imagem da ocupação irregular Vila Zumbi dos Palmares, em Colombo (2012).	74
Figura 23 - Mapa dos Eixos de Estruturação Viária de Curitiba– Lei nº 11266/2004 (Anexo 03).	78
Figura 24 - Mapa dos Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo de Curitiba – Lei nº 11266/2004 (Anexo 04).....	79
Figura 25 – Imagem da proposta para a BR-116 na revisão do plano diretor.	80
Figura 26 – Esquema Explicativo do Sistema Viário na Linha Verde.	81
Figura 27 – Croqui da Proposta de parque linear na OUC "Linha Verde".	81
Figura 28 – Imagem mostrando um trecho da BR-116 em 2013, com a implantação de infraestrutura de transporte público (a esquerda). Um simulação da proposta de adensamento ao longo da rodovia (a direita).	82
Figura 29 – Trajeto previsto para implantação do Metrô em Curitiba.	85
Figura 30 – Percentual de pessoas cujo tempo de percurso diário é igual ou superior à uma hora.	89
Figura 31 – Mapa dos Rebatimentos Territoriais das propostas do II PDI da RMC.	90
Figura 32 – Mapa dos tipos socio-ocupacionais na Região Metropolitana de Curitiba, em 2000 e 2010.....	101
Figura 33 – Ocupações irregulares no aglomerado metropolitano de Curitiba no final da década de 2000.....	102

LISTA DE TABELAS

Gráfico 1 – Linhas de transporte coletivo dentro e fora da RIT em municípios da RMC, em 2013.	88
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais leis urbanísticas analisadas na pesquisa.	92
--	----

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 - Mapa - Grandes Intervenções Urbanas em Curitiba.	125
Anexo 2 - Mapa do Núcleo Urbano Central (NUC) da Região Metropolitana de Curitiba.	126
Anexo 3 - Mapa - Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) na Região Metropolitana de Curitiba, 2014.	127
Anexo 4 - Conjuntos Habitacionais (entre 1967-2006) e assentamentos irregulares (em 2012) em Curitiba.	128
Anexo 5 – Quadro – Lista de parques em Curitiba por ano de inauguração.	130
Anexo 6 - Mapa com a localização dos parques e praças de Curitiba no ano de 2007.	132
Anexo 7 – Mapa – Área de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, em Curitiba (Lei nº 74/2009 – Anexo 01).	135
Anexo 8 - Áreas de incidência do instrumento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIs) em Curitiba – Vila Formosa (esquerda) e Vila Parolim (direita) (Lei nº 12450/2007– Anexos 1 e 2).	135
Anexo 9 – Mapa – Obras PAC 2 - Mobilidade/PAC-Copa do Mundo, na Região Metropolitana de Curitiba, coordenadas pela COMEC.	137
Anexo 10 – Mapa – Localização Projeto Parques Metropolitanos (PAC 2 – Governo Federal).	137
Anexo 11 – Mapa - Síntese dos rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial do II PDI – 2006.	139
Anexo 12 – Quadro - Municípios da RMC que definiram critérios para aplicação do instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.	141
Anexo 13 – Mapa - Áreas apontadas pelo II PDI (2006) como aptas para a localização de indústrias na RMC.	143
Anexo 14 – Mapa - Zoneamentos municipais nas áreas apontadas pelo II PDI (2006) como aptas para a localização de indústrias no NUC da RMC.	145
Anexo 15 – Quadro - Zoneamentos indicados nas leis municipais nos trechos indicados com alta aptidão para o setor secundário pelo II PDI.	147
Anexo 16 – Quadro - Zoneamentos indicados nas leis municipais nos trechos indicados com média aptidão para o setor secundário pelo II PDI.	149
Anexo 17 – Mapa - Classificação funcional e diretrizes viárias propostas pelo II PDI, 2006.	151
Anexo 18 – Quadro - Classificação funcional das diretrizes viárias propostas pelo II PDI, na escala municipal e metropolitana.	153

LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPACs	Certificados de Potenciais Adicionais Construtivos
CIC	Cidade Industrial de Curitiba
CF	Constituição Federal
COMEC	Coordenação Metropolitana de Curitiba
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MCMV	Minha Casa Minha Vida
OUCs	Operações Urbanas Consorciadas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEUC	Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PIT	Programa Integrado de Transporte
PND	Plano de Desenvolvimento Integrado
PPU	Plano Preliminar de Urbanismo
PROSAM	Programa de Saneamento Ambiental
RIT	Rede Integrada de Transporte
RMs	Regiões Metropolitanas
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIGPROM	Sistema de Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais
TPC	Transferência de Potencial Construtivo
UIP	Unidade de Interesse de Preservação
URBS	Empresa de Urbanização de Curitiba
UTP	Unidades Territoriais de Planejamento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE ESCALAR-TERRITORIAL-ESTATAL	23
2. TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: O Impasse da Reforma Urbana na Metrópole Periférica	27
2.1 Estado Nacional Desenvolvimentista Autoritário (anos 1960 e 1970)	27
2.2 Reescalonamento Espacial do Estado Nacional Desenvolvimentista (década de 1980 até meados dos anos 2000)	30
2.3 Social-Desenvolvimentismo? Rumo a um regime espacial keynesiano? (a partir de meados dos anos 2000)	35
3. TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO NA CURITIBA METRÓPOLE: O Impasse da Reforma Urbana na “cidade-modelo”	41
3.1 Curitiba no Nacional-Desenvolvimentismo-Autoritário: origens e contradições da “cidade-modelo” (décadas de 1960 e 70)	45
3.1.1 Considerações sobre a consolidação do suposto êxito do planejamento em Curitiba	57
3.2 Reescalonamento territorial em Curitiba: a insustentabilidade da “Capital Ecológica” (década de 80 ao início dos anos 2000)	59
3.3 Rumo a um regime espacial keynesiano na “Capital Social”? (a partir de meados dos anos 2000)	76
3.3.1 Revisão do Plano Diretor de Curitiba: com quantos eixos estruturais se faz uma Reforma Urbana?	77
3.3.2 II Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC: um novo plano, a mesma desarticulação	86
3.3.3 O II PDI X Planos diretores municipais da RMC	92
3.3.4 Balanço da trajetória de planejamento na Grande Curitiba, a partir de 2005....	97
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXOS	125

INTRODUÇÃO

A pesquisa intitulada “A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo”¹ visa constituir um panorama crítico da trajetória de planejamento urbano² na Grande Curitiba, a partir da década de 1960, momento em que se origina o discurso ideológico³ da “cidade-modelo”.

A análise guarda a peculiaridade de Curitiba ser comumente referenciada (por boa parte dos pesquisadores e organizações nacionais e internacionais, da população, dos urbanistas, do poder público, da mídia...) como um “modelo”. Modelo este que (supostamente) fora alcançado em função de iniciativas de planejamento urbano, que teriam conferido uma qualidade de vida que distinguiria a capital paranaense das demais metrópoles brasileiras. Também faz parte desse pensamento a hipótese de que o saber técnico, por meio do planejamento, teria se sobreposto aos interesses privados. Algumas das imagens rotineiramente vinculadas à cidade são: “capital ecológica”, cidade de “primeiro mundo”, “cidade inovadora”. Refere-se a esta ideia como o discurso da “cidade-modelo”.

Em contraposição, vem se constituindo um conjunto de pesquisas no sentido de desmistificar este ponto de vista hegemônico, apropriado como referência para a construção do presente trabalho: Sánchez (1993) e (1997), Moura e Kleinke (1999), Oliveira (2000), Souza (2001), Albuquerque (2007a) e (2007b), Klink e Denaldi (2010), Pilotto (2010), Moura (2011), entre outros. Estes autores apontam para algumas lacunas e limites quanto às práticas e o discurso sobre o planejamento, bem como sobre a dinâmica de formação socioespacial da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). A investigação visa, portanto, somar às contribuições destes autores, através dos estudos propostos a seguir.

A dissertação se divide em quatro partes. Nos dois primeiros capítulos são desenvolvidos os fundamentos teóricos em que se baseia a análise sobre Curitiba. Apresentam-se no **primeiro capítulo** alguns conceitos sobre o debate da organização territorial e escalar do Estado, dentro do qual se insere a “questão metropolitana”, temática de fundo da pesquisa. Esta análise tem o intuito de clarear as perspectivas adotadas sobre o tema, assim

¹ O título teve como inspiração o trabalho de Fernanda Sánchez Garcia (1993), “Curitiba imagem e mito: Reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica”; como também o livro de Dennison Oliveira (2000), “Curitiba e o Mito da Cidade Modelo”.

² Trata-se do planejamento urbano entendido por Villaça (2010) como às ações e discurso do Estado sobre o espaço urbano que contemplem no mínimo a sua organização. Classificado pelo autor como planejamento urbano *stricto sensu*.

³ Na perspectiva de Chauí (1992, p.92), que entende o conceito de ideologia como o “processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, se tornam ideias dominantes”.

como contextualizar os impactos da reestruturação produtiva em curso (a partir dos anos 1970) na forma de organização e intervenção do Estado em relação às metrópoles. Para este fim, realiza-se uma breve revisão bibliográfica, com base nos estudos de Souza (2012) e Klink (2013 e 2014).

No **segundo capítulo**, realiza-se uma análise sobre a trajetória do planejamento urbano nas metrópoles nacionais, a partir da década de 1960 (momento que representa o auge do planejamento modernista no país). Esta leitura é baseada em estudos críticos sobre o urbanismo brasileiro, como: Maricato (2000, 2011e 2013), Deák (2010a e 2010b), Rolnik (1997 e 2013), Villaça (2010), Fix (2004), Royer (2013), Klink (2013 e 2014), entre outros. Busca-se associar este tema ao debate escalar-territorial-estatal. A partir das reflexões propiciadas pelos referidos estudos, identificam-se três fases do planejamento urbano no país.

Com apoio nestes conteúdos, realiza-se no **terceiro capítulo** a análise crítica da trajetória do planejamento urbano na Grande Curitiba. Também foram identificados três momentos do percurso de planejamento da metrópole, para os quais, destacam-se as permanências e descontinuidades nas propostas do poder público.

O fio condutor da pesquisa constitui a análise das contradições observadas entre, de um lado, algumas das principais estratégias espaciais estatais para a Curitiba-metrópole (como os planos diretores e determinadas intervenções urbanas), bem como as justificativas e o discurso do poder público sobre tais propostas; e, de outro, alguns aspectos relacionados ao processo de urbanização (como a dinâmica de segregação socioespacial).

O foco da análise se refere aos planos de ordenamento territorial (embora não se restrinja a eles). Os principais planos analisados são: o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PPU) de 1965, o I Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (I PDI da RMC) de 1978, a lei que revisou o plano diretor de Curitiba (Lei n.º 12666/2004)⁴ e o II PDI da RMC, de 2006. Realiza-se também uma comparação entre as propostas de ordenamento territorial do II PDI com as propostas contidas nos planos diretores vigentes dos demais municípios que constituem a RMC⁵.

⁴ Além da análise do plano diretor são abordados instrumentos urbanísticos que foram regulamentados em leis posteriores, como: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo (Lei nº 74/2009), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Lei nº 12407/2007) e a Operação Urbana Consorciada Linha Verde (Lei nº 13.909/2011).

⁵ Para fins de recorte são analisados apenas os planos diretores dos municípios que possuem um grau de integração à dinâmica de metropolização classificado como “muito alto”, na pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (2012), a saber: Almirante Tamandaré (Lei nº 01/2006), Colombo (Lei nº 875/2004), Pinhais (Lei nº 1232/2011), São José dos Pinhais (Lei nº 09/2004) e Araucária (Lei nº 05/2006).

Abordam-se, ainda, algumas intervenções territoriais, que, embora não representem o foco do trabalho, tornam-se importantes em virtude da relevância que alcançaram no pensamento hegemônico sobre Curitiba. Nesse sentido, são tratadas algumas intervenções referentes ao sistema viário, ao transporte público, à política de industrialização e aos chamados “projetos inovadores” (como os parques, bosques e atrações urbanas)⁶. São discutidos também alguns aspectos relacionados à política habitacional, com intuito de apontar questões que o discurso dominante sobre a cidade trata de encobrir.

Importante ressaltar que, mais do que contemplar todos os aspectos que abrangem o planejamento urbano na RMC ou trazer leituras conclusivas, busca-se explicitar os temas que tem sido menos visibilizados em relação a esta experiência.

Foi anunciado em 2014 o início da revisão tanto do plano diretor de Curitiba e do II PDI da RMC. Da mesma forma, devem ser revisados em breve os planos dos demais municípios que formam a metrópole. Espera-se, portanto, que o presente estudo contribua para tanto. Além disso, para a superação da ideologia da “cidade-modelo”, essencial para o questionamento crítico da lógica de planejamento e intervenção territorial que tem prevalecido na Grande Curitiba.

⁶ Importante ressaltar, contudo, que nem todas estas intervenções se encaixam no que se entende aqui como uma iniciativa de planejamento urbano *stricto sensu*, especialmente no que tange aos “projetos inovadores”, uma vez que não estão inseridos dentro de uma estratégia por parte do Estado que contemple uma reflexão geral sobre a organização territorial.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE ESCALAR-TERRITORIAL-ESTATAL

Apresentam-se no primeiro capítulo algumas ideias-chave sobre o debate da organização territorial e escalar do Estado, dentro do qual se insere a "questão metropolitana", temática de fundo da presente pesquisa. Esta análise tem o intuito de clarear as perspectivas adotadas sobre o tema, sem a pretensão de esgotá-lo. Pretende-se ainda contextualizar os impactos da crise do capitalismo em curso (a partir dos anos 1970) na forma de organização e intervenção do Estado em relação às metrópoles. Para este fim, realiza-se uma breve reflexão, com base nos estudos de Souza (2012) e Klink (2013 e 2014), que se apoiam por sua vez em autores como: Peck (2002); Brenner (2003, 2004 e 2009) e Jessop (2000 e 2009).

Souza (2012) enfatiza a característica relacional e processual da organização espacial do Estado nas suas múltiplas escalas. Este conceito se relaciona a uma crítica às perspectivas determinísticas, que enxergam cada “problema” como inerente a uma dada escala, obscurecendo dessa maneira, a sua relação com os processos que ocorrem nas diversas escalas. A natureza processual se relaciona à abordagem dos arranjos escalares enquanto movimentos dinâmicos, constantemente moldados pela luta de classes.

[...] deve-se evitar a noção de que cada problema tem sua escala espacial específica e reconhecer que ele é a aglutinação de práticas sociais e regulatórias que ocorrem em várias escalas, sendo que às vezes o problema atravessa as escalas ou consiste na própria relação entre elas. (...) Ao invés de uma visão compartimentada das múltiplas escalas e buscar "a escala adequada", é necessário pensar sobre como elas se (re) definem em função de determinado(s) processo(s) e, ao fazê-lo, podem mudar a própria natureza do problema. O reconhecimento da dimensão escalar das práticas ilustra como escalas devem ser tratadas como processos e não como objetos, admitindo maior grau de complexidade. (SOUZA, 2012, p.37)

Klink (2014), de forma análoga, afirma que o acúmulo teórico sobre o tema territorial estatal – particularmente após 1970 – tem contribuído para elucidar que não há nada inerente a uma determinada escala, que elas são arenas contestadas (tanto materialmente como através do discurso) pelo Estado, pelos e agentes sociais e frações do capital, que visam projetos políticos específicos (frequentemente contraditórios).

Parte-se, portanto, dessa abordagem, ou seja, através de um olhar relacional-multiescalar, tendo em vista a contínua reorganização territorial-escalar do Estado através da luta de classes. Feitas estas considerações, segue-se para a exposição sobre algumas das principais teses em torno da temática a partir da reestruturação produtiva em curso. Realiza-se, inicialmente, um resgate referente à produção teórica sobre os países do Atlântico Norte,

sobre os quais a literatura tem focado. Em seguida, busca-se interpretar este processo para o caso do Brasil, com base em Klink (2013 e 2014).

Klink (2013) destaca as contribuições de dois autores: Harvey (1989) e Brenner (2003 e 2004). O autor explica que Harvey (1989) ofereceu uma perspectiva inspirada no materialismo histórico-geográfico sobre a mudança na forma de organização e atuação do Estado sobre o espaço, a partir da crise do Fordismo-Keynesiano. Transformação que Harvey (1989) caracterizou como a passagem de uma forma “gerencial” para uma forma “empresarial” de governança, a qual Klink sintetiza da seguinte forma:

No primeiro (gerenciamento), os governos municipais limitavam-se à gestão burocrática de um conjunto predefinido de serviços urbanos, enraizado em um sistema relativamente rígido de planejamento e zoneamento compreensivos. O segundo (empresariamento) caracterizava-se por um estilo empreendedor de governança, em um cenário mundial de turbulências e incertezas, que fazia com que os governos locais assumissem mais riscos, calculados, e adotassem uma postura gerencial de flexibilidade, em busca de inserção urbana na economia mundial. Lançavam mão de projetos estratégicos de revitalização urbano-regional [...], articulados e implementados no âmbito de coalizões locais compostas por agentes da sociedade civil e do empresariado (KLINK, 2013, p.86).

O autor (KLINK, 2014) expõe que Brenner, por sua vez, ampliou a perspectiva sobre as transformações em curso, através da articulação da perspectiva adotada por Harvey à teoria do Estado estratégico-relacional de Jessop (2000). A partir dessas bases, Brenner construiu a “teoria dos regimes”, que remete à concepção de que as “estratégias e projetos espaciais do Estado” compõem um determinado tipo de regime espacial estatal.

Os projetos espaciais do Estado definem a sua organização territorial interna em termos de fronteiras geográficas e tendências de centralização/descentralização e/ou homogeneização/diferenciação. Estratégias espaciais do Estado se referem às intervenções territoriais efetivas, seja através de políticas urbanas e regionais explícitas ou seus efeitos espaciais indiretos (KLINK, 2014, tradução nossa).

A tese central de Brenner quanto às transformações do regime espacial-estatal a partir da década de 1970, refere-se à transição de um “regime keynesiano” de organização e intervenção do Estado para um “regime competitivo e reescalonado”. Regime este que Brenner (2004) entende que tem aumentado as instabilidades e as disparidades inter-regionais na escala nacional, através da proliferação de estratégias empresariais competitivas ao nível local/intrametropolitano (KLINK, 2014).

Os projetos e as estratégias do keynesianismo espacial concentraram-se nos objetivos de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura, e na manutenção da coesão territorial na escala nacional, coordenados pelo Estado-nação mediante intervenções e instituições relativamente homogêneas e centralizadas. O regime reescalonado e competitivo, no entanto, representava uma mudança para arranjos institucionais descentralizados, baseados em componentes adaptados, com um papel proeminente das estratégias e intervenções territoriais em prol da competitividade urbano-regional (KLINK, 2014, p.87 apud BRENNER, 2004).

Klink (2013 e 2014) observa que as regiões metropolitanas representavam o cerne do projeto nacional de desenvolvimento durante o “keynesianismo espacial”. Eram concebidas como polos, a partir dos quais se deveria irradiar o crescimento e a coesão espacial nacional, através da coordenação do Estado Nacional (estratégia baseada no pensamento do economista François Perroux). Na Europa este período foi marcado por estruturas institucionais sólidas, “como a área metropolitana portuária de Rijnmond (Roterdã, Holanda), a autoridade metropolitana em Madri, o Conselho Metropolitano de Londres e arranjos correlatos em cidades como Manchester e Birmingham (KLINK, 2014, p.87)”. Porém, a emergência dos regimes reescalonados e competitivos tem minado estes fundamentos, de acordo com Brenner (2004), resultando na sua substituição por mecanismos localistas e fragmentados de planejamento e gestão territorial.

No que tange à análise sobre o processo territorial-escalar-estatal no Brasil, constata-se uma grande diferença da dinâmica que caracterizou o regime espacial keynesiano, até mesmo em função do país nunca ter passado por um regime de acumulação similar ao fordista-keynesiano. Enquanto na Europa e nos Estados Unidos vigorava o Estado de Bem Estar, o Brasil viveu um contexto bem diferente. Adotou-se aqui, com a ascensão dos militares ao poder na década de 1960, um modelo de desenvolvimento de viés Nacional-desenvolvimentista e autoritário, combinado a uma dinâmica de concentração de renda. Este modelo obteve expressiva taxa de crescimento econômico – o que foi chamado de “milagre econômico” – combinada ao aprofundamento do abismo entre as classes sociais. Fórmula esta que contrasta com as medidas de distribuição de renda que se empreenderam nos países em que vigorou o social-desenvolvimentismo.

Tendo em vista este cenário, as estratégias e projetos espaciais correspondentes ao Estado desenvolvimentista-autoritário brasileiro, só poderiam guardar considerável distância daqueles associados ao keynesianismo espacial. Klink (2014) entende que, embora o Estado brasileiro tenha reproduzido ideias semelhantes as do regime espacial keynesiano em alguns momentos (especialmente naqueles caracterizados como desenvolvimentistas), elas nunca se

efetivaram. O autor entende que, no Brasil, sempre se privilegiaram projetos espaciais-estatais seletivos em alguns espaços-polo, sem que isto gerasse muita irradiação nos espaços periféricos (KLINK, 2013 e 2014).

A pesquisa brasileira crítica mostrou que o Estado desenvolvimentista criou arquipélagos competitivos inseridos na economia nacional e internacional, em que a maior parte dos ganhos econômicos vazou para os centros nacionais e internacionais de comando e controle, deixando os espaços urbanos e regionais caracterizados por intensas disparidades socioespaciais, proliferação de favelas e desemprego (ao final dos grandes projetos desenvolvimentistas) e degradação ambiental (KLINK, 2014 apud LEITÃO, 2009 e MONTEIRO, 2005; tradução nossa).

2. TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NO BRASIL: O IMPASSE DA REFORMA URBANA NA METRÓPOLE PERIFÉRICA

O presente capítulo se destina a uma análise sobre a trajetória do planejamento no país, a partir da década de 1960. Busca-se exemplificar as formulações acerca do debate da organização territorial do Estado no Brasil – abordadas no primeiro capítulo – a partir da articulação com estudos críticos sobre o planejamento territorial. Para este fim, apoia-se em concepções de autores como: Maricato (2000, 2011e 2013), Deák (2010a e 2010b), Rolnik (1997 e 2013), Villaça (2010), Fix (2004), Royer (2013), Klink (2013 e 2014). O capítulo compõe-se de três seções, que correspondem a uma periodização do planejamento no Brasil, estruturada a partir das reflexões trazidas pelos estudos supracitados.

2.1 ESTADO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA AUTORITÁRIO (ANOS 1960 E 1970)

A emergência do chamado planejamento urbano⁷ racional – ou planejamento urbano integrado – insere-se no bojo das "estratégias e projetos espaciais" do regime "keynesiano espacial" (no sentido cunhado por Brenner, 2004). Ou seja, figura entre as iniciativas de orientação das políticas públicas para responder às demandas do novo patamar de acumulação que caracterizou o "Estado de Bem Estar Social", na Europa e Estados Unidos.

Com inspiração nessa experiência, no Brasil o planejamento urbano tem seu auge no mesmo período, nas décadas de 1960 e 1970 (DEÁK, 2010b; MARICATO, 2000, VILLAÇA, 2010). Entretanto, durante um contexto socioeconômico bem diverso, que associou modernização e subdesenvolvimento (OLIVEIRA, 2003), sob a coordenação de um Estado Nacional-desenvolvimentista e autoritário. Conforme abordado anteriormente, embora o Estado tivesse reproduzido idéias semelhantes às estratégias territoriais do keynesianismo espacial, estas nunca se materializaram aqui (KLINK, 2014). Esta contradição é explorada no desenvolvimento do presente capítulo.

Em 1964, João Goulart inicia a formulação das chamadas Reformas de Base, as quais se assemelhavam às reformas realizadas pelos países do Atlântico Norte no pós Segunda Guerra.

⁷ Trata-se do planejamento urbano entendido por Villaça (2010) como às ações e discurso do Estado sobre o espaço urbano que contemplem no mínimo a sua organização. Classificado pelo autor como planejamento urbano *stricto sensu*, onde se inscrevem, na atualidade, os planos diretores. O autor diferencia o planejamento urbano *latu sensu* em: planejamento urbano *stricto sensu*, zoneamento, planejamento de cidades novas e o chamado urbanismo sanitário; cujas trajetórias não tem sido coincidentes.

No tocante à questão urbana, destaca-se a formulação da proposta da Reforma Urbana⁸, que se centrava numa reforma fundiária, a exemplo da Reforma Agrária, bem como contemplava uma proposta de institucionalização das políticas urbanas (MARICATO, 2011). Esta, junto à grande parte das demais reformas, foi sufocada pelo golpe militar, que ocorreu no mesmo ano. No entanto, destaca-se sua influência em algumas medidas realizadas pelo novo regime: criaram-se órgãos relacionados à habitação, ao saneamento, aos transportes e ao planejamento urbano. Entre estes, insere-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou)⁹. Maricato (2011) chama atenção, contudo, sobre a questão fundiária – central à Reforma Urbana – que foi ignorada (em contraste ao “regime espacial keynesiano”).

As regiões metropolitanas tiveram papel chave durante o regime militar, constituíram-se nos locais prioritários da alocação dos investimentos nacionais em infraestrutura (KLINK, 2014). É neste período que se dá a institucionalização da temática metropolitana, com a Constituição Federal (CF) de 1967. A nova CF autorizou a criação das regiões metropolitanas pelo governo federal, além de submeter os estados e municípios às diretrizes de planejamento da União. No ápice do processo de metropolização foram instituídas nove metrópoles¹⁰, por meio da Lei Federal complementar nº 14/1973. A partir de então, criaram-se diversos conselhos e agências, com objetivo de coordenar o planejamento e a urbanização das metrópoles.

Durante a década de 1970, os novos órgãos criados coordenaram inúmeros planos para subsidiar os investimentos e as políticas públicas. Contudo, rapidamente a frustração se generalizou, em face da contradição entre o conteúdo dos planos e o acirramento da injustiça social urbana (MARICATO, 2000; SOUZA, 2010; VILLAÇA, 2010; DEÁK, 2010a). Um exemplo disso é a completa desvinculação dos investimentos do BNH – que atenderam principalmente aos estados mais dinâmicos e às classes sociais mais abastadas – e as diretrizes estabelecidas nos planos, que previam o oposto (SOUZA, 2010; VILLAÇA, 2010; MARICATO, 2011). Também se destaca o padrão periférico da produção habitacional do BNH destinada às camadas populares, contribuindo para reforçar a segregação socioespacial e a especulação imobiliária.

⁸ A proposta de Reforma Urbana deu seus primeiros passos no Brasil em um congresso nacional de arquitetos em 1963, que contou com a participação de vários recém chegados de um encontro internacional em Cuba, sob a influência das ideias que cercavam a Revolução Cubana (MARICATO, 2011).

⁹ O Serfhou tinha como atribuição coordenar, financiar a contratação de consultorias e prestar assistência técnica aos municípios para a elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI's), os quais deveriam servir, em tese, de subsídio para a atuação do BNH.

¹⁰ A Lei Federal Complementar nº 14/1973 estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974 foi criada também a Região Metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Federal nº 20/1974.

Diversos autores têm questionado desde então a razão da permanência da figura do plano diretor na história do planejamento do país, diante da sua pouca aplicação. Villaça (2010) entende que isso tem ocorrido em função dos planos serem usados ideologicamente pelas elites, como forma desviar a atenção dos fatores estruturais que perpetuam a não resolução dos problemas urbanos, de maneira a fazer crer que todos os problemas decorrem da “falta de planejamento”. Rolnik (1997) chama atenção ainda quanto ao uso de instrumentos urbanísticos como forma de reforçar a segregação socioespacial (em favorecimento aos interesses elitistas). A autora destaca, por exemplo, a prática recorrente de definir parâmetros urbanísticos legais¹¹ inatingíveis para a maioria da população nas áreas bem localizadas, associada à exclusão do reconhecimento legal aos territórios que se constituíram à margem de tais requisitos (como as inúmeras favelas e assentamentos precários).

No final da década de 1970, desencadeia-se a crise do capitalismo que se estende até hoje, expressa no progressivo desmonte do Estado de Bem Estar Social – em grande parte das nações que chegaram a vivê-lo – ao mesmo tempo em que se intensifica a ideologia neoliberal, do “Estado mínimo”. Esta crise abalou um dos suportes do chamado “milagre econômico” brasileiro, o financiamento externo, ocasionando a chamada “crise da dívida”. Deák (2010b) destaca ainda que, paralelamente a isso, ocorreu a chamada crise do estágio extensivo de acumulação capitalista no Brasil¹². Situação que colocava o país em um impasse parecido ao vivido pelos países hegemônicos no pós Segunda Guerra (Deák, 2010b), em resposta ao qual se adotaram as medidas de intensificação da produtividade, mediante, por exemplo, a adoção de novas tecnologias e a melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Este momento se destaca, pois, ao invés de se instaurar políticas recessivas, foi proposto um plano anticíclico: o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974). Este plano previa medidas de intensificação da produção industrial, como grandes pacotes de investimento em infraestrutura, em indústrias de base e em ciência e tecnologia (DEÁK, 2010b). O II PND se sobressai ainda por ser o primeiro plano nacional que abordou a questão urbana: a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). A PNDU previa a

¹¹ Como as exigências quanto ao tamanho de lote, recuos, padrões construtivos, infraestrutura mínima.

¹² Esta hipótese é baseada no conceito dos estágios de acumulação do capitalismo de Aglietta (1976), autor da escola de regulação francesa. De acordo com o autor, o estágio inicial de acumulação capitalista (ou estágio de acumulação extensivo), caracteriza-se pelo crescimento econômico em função da extensão das relações capitalistas de produção (do trabalho assalariado e da produção de mercadorias). Este estágio esbarra na massificação das relações capitalistas. A partir de então, torna-se necessária a intensificação da produtividade para viabilizar o prosseguimento da acumulação, como as medidas adotadas pelos países centrais durante Estado de Bem Estar (ou estágio de acumulação intensivo). No entendimento de Deák (2010b) a crise do estágio extensivo foi mais decisiva para a recessão econômica do Brasil do que a chamada “crise da dívida”.

descentralização econômica dos principais polos (as regiões metropolitanas), a fim de atenuar os fortes desequilíbrios econômicos do país (SOUZA, 2010), numa clara referência ao conceito dos polos de irradiação (do economista François Perroux). A PNDU contemplava ainda a criação da Coordenadoria das Regiões Metropolitanas e da Política Urbana (CNPU), com intuito de assumir as funções do recém extinto Serfhau.

Observa-se a proximidade entre estas estratégias com as adotadas pelos países dominantes enquanto vigorou o “social-desenvolvimentismo”, tanto quanto à política industrial, como às estratégias espaciais. Porém, esta iniciativa não prosperou, o II PND foi abandonado dois anos após sua elaboração, em 1976 (SOUZA, 2010). Com efeito, apesar dos arranjos institucionais criados, sustentados por recursos significativos para planejar e investir em infraestrutura, consolida-se um padrão de urbanização periférico, segregacionista e ambientalmente insustentável (MARICATO, 2000 e 2011; KLINK, 2013 e 2014).

2.2 REESCALONAMENTO ESPACIAL DO ESTADO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA (DÉCADA DE 1980 ATÉ MEADOS DOS ANOS 2000)

Ao invés de se impulsionar um processo endógeno de desenvolvimento nacional, como propunha o II PND, optou-se pela adesão ao Consenso de Washington nas décadas seguintes. Esta decisão representou a abertura e desregulamentação comercial, a privatização de grandes indústrias nacionais, uma lacuna quanto às políticas na área de ciência e tecnologia e uma retração das políticas sociais. Quanto à política urbana, durante as décadas de 1980 e 1990, grande parte das agências metropolitanas de planejamento se esvaziou ou foi fechada (GOUVÊA, 2005), como também as agências nacionais de planejamento e financiamento de infraestrutura (destacando-se a extinção do BNH em 1986). A partir de então, as iniciativas de planejamento urbano na maior parte das cidades, restringem-se drasticamente.

Contraditoriamente a este ambiente macroeconômico, Maricato (2011) destaca o florescimento de um movimento vigoroso em torno de agendas históricas da Reforma Urbana na década de 1980, articulado com as lutas pela redemocratização. Este movimento foi alimentado por diversas frentes, como os movimentos sociais, pela Academia e por gestões municipais. A autora assinala a emergência de uma nova formulação teórica sobre a metrópole na periferia do capitalismo, com foco na correlação entre moradia precária e a reprodução da força de trabalho. Maricato (2011) também destaca a multiplicação de gestões locais autodenominadas “democráticas populares”, que inovaram ao direcionar suas políticas

urbanas para os territórios ocupados por população de baixa renda¹³. Também se observou a ascensão de movimentos sociais, com destaque para a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) em 1987, que unificou diversos movimentos em torno de uma agenda comum para as cidades brasileiras.

Com a Constituinte, possibilitada pela abertura política no final dos anos 1980, o FNRU apresentou uma emenda popular constitucional, que culminou em um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal (CF) de 1988. Este capítulo trouxe instrumentos que podem ser utilizados para coibir da retenção especulativa da terra (o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com títulos da dívida pública), bem como estabeleceu alguns parâmetros visando à seguridade das áreas ocupadas irregularmente pelas populações de baixa renda.

No entanto, Villaça (2010) expõe alguns obstáculos à implementação destes instrumentos. O fato da aplicação dos mecanismos ficarem atrelados à necessidade de regulamentação em um plano diretor municipal (que se tornou obrigatório aos municípios com mais de vinte mil habitantes) é entendido pelo autor como um retrocesso. Além de impedir a imediata aplicação, desvia o foco das questões centrais da Reforma Urbana para o plano diretor (VILLAÇA, 2010). Exigência esta que, de acordo com o autor, foi introduzida na Constituição por setores não identificados com os movimentos da Reforma Urbana. O autor ainda acrescenta que a própria necessidade de aplicação sucessiva dos instrumentos voltados para coibir a especulação, constituiu-se em um obstáculo em si¹⁴. Além disso, houve um entendimento de que para os novos instrumentos serem aplicados, necessitava-se de uma lei federal que os regulamentasse, o que só aconteceu 13 anos depois.

Cabe destacar ainda outros impasses trazidos pelo novo texto constitucional à agenda urbana. A política urbana foi delegada aos municípios, além de terem recebido o status de ente da Federação. Importante salientar que o Brasil é hoje o único país do mundo em que a menor escala administrativa possui este grau de competência e autonomia. Em contraposição, a criação de novas regiões metropolitanas foi remetida às constituições estaduais, sem a definição de critérios básicos para isso. Observa-se, portanto, que ao mesmo tempo em que se avança com a criação de mecanismos para o tratamento dos problemas nas metrópoles, recua-se ao preterir a escala metropolitana em função de um "municipalismo exacerbado", o que

¹³ Um exemplo disso é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) instituídas em Belo Horizonte, na década de 1980. O instrumento foi usado como forma de reconhecer os territórios ocupados por população de baixa renda, os quais historicamente foram invisibilizados nas leis urbanísticas, a fim de apontar políticas voltadas à urbanização e integração desses espaços à cidade.

¹⁴ Os instrumentos: PEUC, IPTU progressivo e desapropriação com títulos da dívida; de acordo com o texto constitucional têm que ser aplicados de forma sucessiva (nesta ordem).

restringe a possibilidade de uma aplicação coordenada dos novos instrumentos nas regiões metropolitanas. Estas transformações vão ao encontro das tendências de definição de arranjos escalares mais descentralizados e fragmentados, a exemplo do que se observou nos regimes “reescalonados e competitivos”.

Diversos autores (como Mori, 1996 e Klink, 2013) apontam como um dos motivos para que o municipalismo predominasse na Constituição, a associação que ocorreu no Brasil entre regimes autoritários e arranjos territoriais mais centralizados. Em virtude disso, a idéia de centralismo administrativo é frequentemente associada com restrição à democracia, o que obscurece as questões centrais do debate. Rolnik (2013) chama atenção ainda, que alguns setores engajados pela Reforma Urbana, entendiam que uma maior autonomia municipal poderia favorecer a emergência de iniciativas locais como aquelas praticadas pelas “democráticas populares” durante a ditadura.

A partir de então, observa-se a desvinculação da criação das regiões metropolitanas de uma noção de planejamento territorial nacional, sendo associada (muitas vezes) a interesses locais e imediatistas¹⁵. Vêm ocorrendo uma criação indiscriminada de regiões metropolitanas que, frequentemente, não apresentam uma dinâmica de metropolização. Foram instituídas mais 42 regiões metropolitanas pós Constituição, totalizando 51 RMs em 2012 (OBSERVATÓRIO..., 2012). Porém, apenas 12¹⁶ destas foram caracterizadas enquanto metrópoles de fato, de acordo com o estudo de “Redes de Influência das Cidades” (IBGE, 2007). Ou seja, apenas três metrópoles além das instituídas na década de 1970. Observa-se ainda a contínua inclusão de municípios às regiões metropolitanas, sem que os mesmos estejam inseridos em um processo metropolização. Ao analisar as 12 metrópoles identificadas pelo estudo do IBGE, destaca-se que apenas a metade dos municípios que legalmente as compõem pode ser considerada integrada a uma dinâmica metropolitana (OBSERVATÓRIO..., 2012). Em suma, a criação das regiões metropolitanas que, em tese, deveria servir à orientação da gestão territorial, mais tem obscurecido do que revelado os processos que ocorrem nas metrópoles.

Chama atenção ainda a proliferação de novos municípios pós Constituição, mediante processos de desmembramentos. Alguns autores entendem que esta dinâmica tem operado

¹⁵ Alguns dos exemplos de motivações recorrentes para a instituição de novas regiões metropolitanas e inserção de novos municípios a estas: a ideia de que isso resulte em um aumento das chances de aquisição de recursos junto aos governos estadual e federal; a inserção de um município no DDD (dígito de discagem direta à distância) local; até mesmo o status de passar a ser identificado com a ideia modernizante subjacente à noção de metrópole.

¹⁶ As 12 metrópoles identificadas foram as nove regiões metropolitanas instituídas na década de 1970 - São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Fortaleza, Belém - além de Brasília, Goiânia e Manaus.

mais como um vetor de fragmentação territorial, do que implicado em um maior controle territorial (como Mori, 1996 e Rolnik, 2013). No ano de 2013, o Brasil contava com 5570 municípios e quase dois mil deles foram criados após a CF de 1988¹⁷ (ROLNIK, 2013). Rolnik (2013) observa ainda que, enquanto a criação de novos municípios tem sido mais intensa nas regiões mais dinâmicas do país, nas regiões mais remotas (como a amazônica) a população pode levar dias para chegar na sede administrativa, para aí ter acesso aos serviços públicos. Este exemplo demonstra uma clara desvinculação desse processo a um projeto de ordenamento territorial nacional. Esta questão afeta diretamente a governança metropolitana, uma vez que as metrópoles têm passado por uma dinâmica de fragmentação administrativa com a criação de novos municípios. Situação que torna uma perspectiva de coordenação das estratégias territoriais-estatais ainda mais complexa.

Paralelamente a isso, Vainer (2012) chama atenção para a ascensão de um "neolocalismo competitivo" no final da década de 1980, como um fenômeno do vácuo de políticas territoriais nacionais e da emergência de novas formas de articulação entre capitais e forças políticas. Um dos exemplos disso é o acirramento da guerra fiscal entre os municípios e estados, como também das práticas de urbanismo ligadas ao "empresariamento" urbano¹⁸ (no sentido cunhado por Harvey, 1989). Ou seja, uma aproximação do que Brenner (2004) chamou (para o caso da Europa e dos Estados Unidos) de um regime-territorial-estatal "reescalonado e competitivo".

É neste contexto que se aprova a lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001). Cabe destacar, contudo, algumas contradições no seu conteúdo, como apontam Rolnik (2013) e Fix (2004). As autoras assinalam para a incorporação na lei federal tanto dos instrumentos introduzidos na Constituição pelos movimentos sociais (como o PEUC e o IPTU progressivo), como outros, mais associados às práticas de governança do empresariamento urbano (a exemplo das parcerias público privadas, como as operações urbanas consorciadas).

Observa-se, na atualidade, uma profusão de operações urbanas no país. Alguns exemplos: Operação Urbana Faria Lima, Luz, Água Espreada (em São Paulo), Operação Porto Maravilha no Rio de Janeiro, Operação Urbana Linha Verde em Curitiba, Operação Urbana Nova Belo Horizonte, Operação Urbana Bela Fortaleza, entre outros. Um exemplo emblemático

¹⁷ Processo que só não foi mais intenso, pois em 1996 uma emenda constitucional proibiu a criação de novos municípios. A emenda exigiu a regulamentação de critérios mínimos para o desmembramento de municípios.

¹⁸ Como exemplo disso, o autor (VAINER, 2000) cita os fundamentos utilizados na revisão do plano diretor do Rio de Janeiro nos anos 1990. Também é possível citar as estratégias de *city marketing* em Curitiba na década de 1980, como aponta Sánchez Garcia (1993).

é o caso de São Paulo, cujas operações urbanas estão em pleno funcionamento há quase duas décadas (anteriormente à própria aprovação do Estatuto) (FIX, 2004), enquanto instrumentos como o PEUC ainda não chegaram a ser aplicados¹⁹. Fix (2004), com base na análise da aplicação do instrumento da operação urbana em São Paulo, demonstrou que, contrariamente aos argumentos dos seus defensores²⁰, o que se tem constatado é uma (re) concentração de recursos em áreas já valorizadas, através de investimentos que muitas vezes priorizam apenas as camadas sociais de mais alta renda.

Cabe destacar ainda que, em consonância com a Constituição, o Estatuto também privilegia a escala municipal, a despeito de outras escalas territoriais. Nesse sentido, Rolnik (2009) avalia que:

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpos normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político (ROLNIK, 2009, p.45-46).

Um exemplo desta questão é o caso da cidade de Santo André, uma das poucas que chegou a implementar o instrumento do PEUC. Destaca-se que a aplicação do mecanismo foi interrompida em função da sucessão da gestão municipal por um grupo não alinhado politicamente ao anterior (BRUNO FILHO e DENALDI, 2009). Situação mais difícil de acontecer quando existe uma coordenação da política com outros níveis de organização, como no exemplo das políticas de saúde coordenadas através do Sistema Único de Saúde (SUS).

A questão metropolitana, portanto, torna-se ainda mais comprometida nesse período, em função do esvaziamento e da extinção das agências de planejamento, da cessação do financiamento público em infraestrutura, concorrendo com o não enfrentamento do tema

¹⁹ Há indícios, no entanto, na atualidade, de que o instrumento comece a ser aplicado na cidade. Foi criado em 2013, pela gestão do prefeito Fernando Haddad, um setor chamado “Departamento de Controle da Função Social da Propriedade”, o qual se destina exclusivamente para a viabilização da aplicação e à gestão do instrumento.

²⁰ A autora aponta, como alguns dos principais argumentos utilizados na defesa do uso do instrumento da operação urbana consorciada: “1) Viabilizam grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando adensamento e capacidade da infra-estrutura em determinado perímetro; 2) Permitem que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários; 3) Possibilitam a recuperação da chamada ‘mais-valia urbana’, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários (FIX, 2004, p.02).”

metropolitano na Constituição, além da intensificação das práticas neolocalistas e empresariais de governança. Destaca-se, contudo, que diferentemente dos países centrais, onde estas novas práticas representaram uma clara ruptura com o modelo anterior de gestão urbana, no Brasil, que sempre se caracterizou por uma atuação espacial seletiva, o que se observa a partir da década de 1980 é um reforço acompanhado de novas configurações dessa lógica histórica.

2.3 SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO? RUMO A UM REGIME ESPACIAL KEYNESIANO? (A PARTIR DE MEADOS DOS ANOS 2000)

A partir de meados dos anos 2000 o país voltou a ter algum crescimento econômico²¹ – o que o colocou entre os BRICS²² –, acompanhado de uma melhoria da renda na base da pirâmide social. Pochmann (2012) afirma que o aumento da renda das camadas de baixa renda decorreu, fundamentalmente, da expansão dos postos de trabalho no setor de serviços (especialmente naqueles com remuneração de até 1,5 salário mínimo), da elevação do valor real do salário mínimo e de políticas de transferência de renda²³. Com relação ao crescimento econômico, Pochmann (2013) explica que o retorno se deu, sobretudo, em função do investimento estatal na capacidade produtiva ociosa da indústria, o que, associado ao aumento da capacidade de consumo da população (em função das políticas supracitadas) promoveu um aquecimento econômico (ainda que reduzido, se comparado aos outros BRICS). Como um dos resultados disso, o autor destaca uma maior profusão de alguns bens de consumo, como os bens duráveis, antes historicamente restritos à população de maior renda.

Quanto à agenda urbana, esta fase tem sido acompanhada do fortalecimento institucional e da ampliação significativa dos investimentos em infraestrutura. Ressalta-se a criação do Ministério das Cidades e de diversas leis para o tratamento da questão da habitação, regularização fundiária, mobilidade, saneamento²⁴, entre outros. Foram criados mecanismos

²¹ Porém, em patamar menor do que aquele vivenciado durante o “milagre econômico”, bem como inferior ao observado nos países do Atlântico Norte durante o Estado de Bem Estar.

²² Os BRICS se referem a um grupo de países que tem apresentado papel crescente nas dinâmicas da economia global no século XXI, figuram entre eles: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Destaca-se, contudo que o Brasil é o que possui as menores taxas de crescimento do PIB entre os BRICS, observadas ao longo das últimas décadas (VIEIRA e VERÍSSIMO, 2009).

²³ Entre as quais, poderia citar: o Programa Bolsa Família, o Crédito Consignado, o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Luz para Todos.

²⁴ Destaca-se neste sentido: Lei nº 11.977/2009 – a lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que ampliou significativamente os mecanismos para atuar sobre a irregularidade fundiária –, a Lei do Sistema Nacional (SN) de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005), Lei da Política Nacional de

de planejamento, contemplando conselhos participativos em diversas áreas, fundos (a exemplo do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – o FNHIS), entre outros. No âmbito da gestão interfederativa, Klink (2013) destaca a criação do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Comitê de Assuntos Federativos. A este conjunto de fatores, alguns autores têm denominado de uma Reforma Urbana institucionalizada.

No tocante à infraestrutura, criou-se o PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). O PAC foi lançado em 2007, direcionado para obras de infraestrutura, visando alavancar o emprego na indústria da construção, através da desoneração fiscal de produtos industrializados (MARICATO, 2013). Após a crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008, esta orientação foi aprofundada, com o lançamento em 2009 do PAC II e do programa PAC MCMV. Maricato (2013) aponta que as metrópoles têm sido as arenas privilegiadas desses novos investimentos, impulsionando um *boom* imobiliário de enormes proporções. A autora acrescenta ainda que, o volume de subsídios governamentais para habitação atingiu uma escala inédita no país com o MCMV.

Em função deste ambiente macroeconômico (aparentemente) favorável, este momento tem sido caracterizado por alguns autores como “social-desenvolvimentista”. No entanto, busca-se aqui refletir se esta fase tem propiciado uma dinâmica que possa levar a um rompimento com o padrão espacial seletivo de intervenção territorial no Brasil, a exemplo de um regime espacial keynesiano. Realiza-se esta reflexão com base em algumas pesquisas sobre o conteúdo dos planos diretores aprovados pós Estatuto, como também sobre alguns resultados preliminares do programa MCMV. Embora constituam pesquisas recentes, estes estudos já apontam importantes indicativos para conjecturar sobre possíveis tendências.

A propósito dos planos diretores, uma pesquisa nacional demonstrou que em 2009 que, 87% dos municípios exigidos pelo Estatuto haviam elaborado seus planos (SANTOS Jr e MONTANDON, 2011). Contudo, quanto ao conteúdo, a pesquisa apontou, em linhas gerais, para uma inadequação no tratamento dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade. Grande parte apenas citou os instrumentos da lei federal, associando à necessidade de regulamentações posteriores, postergando novamente a aplicação. Outros planos inseriram os conceitos de forma fragmentada e desarticulada.

Muitos planos apenas transcreveram os trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporaram alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. (...) A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à auto aplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. p. 31-34).

Alguns autores têm registrado ainda casos da distorção na aplicação de alguns instrumentos do Estatuto, em relação aos intuitos defendidos pelos movimentos sociais que pautam a Reforma Urbana. Ribeiro e Cardoso (2003) citam exemplos de aplicação do instrumento de “outorga onerosa do direito de construir” de forma a possibilitar uma oportunidade extra de lucratividade ao mercado imobiliário. Um exemplo nesse sentido é o caso da manutenção dos coeficientes de aproveitamento elevados e diferenciados na cidade, acrescidos da possibilidade de um aproveitamento superior ao permitido, mediante a concessão onerosa²⁵. Vargas de Faria (2012) demonstrou ainda um caso da utilização do “IPTU Progressivo” vinculado explicitamente a uma estratégia de (re)valorização da área central da cidade de Curitiba, dissociada da concepção de combate à especulação imobiliária²⁶. Amore (2013) abordou um caso recente em São Paulo, da construção de empreendimentos habitacionais de alto padrão em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em um exemplo claro de desvirtuação do objetivo do instrumento (priorização de produção habitacional de interesse social).

Soma-se a estas questões a ausência de coordenação na aplicação dos instrumentos urbanísticos no âmbito metropolitano. Apesar de ocorrer a retomada das atividades de algumas agências de planejamento metropolitano a partir da década de 2000, estas não têm conseguido avançar significativamente neste sentido. Gouvêa (2005) afirma que: “o que se tem constatado no âmbito das regiões metropolitanas é um mosaico de planos urbanísticos municipais, elaborados de forma isolada, que não proporcionam quase nenhum nível de articulação entre si (GOUVÊA, 2005, p.35)”. De forma análoga Klink (2012) expõe que:

²⁵ Aplicação desvinculada, portanto, de uma das concepções ligadas ao instrumento, da definição de um coeficiente único e baixo para toda a cidade, como forma de excluir o fator de diferenciação do preço da terra em função da diferenciação dos potenciais construtivos.

²⁶ Vargas de Faria (2012) explica que o PEUC foi aplicado em apenas seis imóveis na área central de Curitiba, desvinculado, portanto, da concepção de aplicação ampla no território, como forma de combate à especulação imobiliária. Vargas observa que se tratava de imóveis antigos ocupados por população de baixa renda, os quais, a partir da aplicação do PEUC, foram liberados para o mercado, grande parte foi substituída por empreendimentos habitacionais de alto padrão, expulsando, dessa forma, a população pobre do centro.

Enquanto nas cidades já se mostrou difícil viabilizar a chamada função social da terra, a fraca cooperação entre os municípios, no que se refere ao planejamento do uso e ocupação do solo, gerou um caleidoscópio de Planos Diretores desconectados, sem nenhuma alavancagem sobre a atuação dos agentes imobiliários, o que agravou trajetórias insustentáveis de desenvolvimento nas metrópoles brasileiras (KLINK, 2012, p.01).

Este contexto, de frágil regulação do mercado imobiliário, somado à oferta de subsídio pelo Programa MCMV, tem contribuído para o aumento do valor da terra nas metrópoles, dificultando a concretização de um dos próprios objetivos divulgados quanto ao programa ²⁷ (ROYER, 2013, MARICATO, 2013). As primeiras análises dos resultados do MCMV têm apontado que o financiamento não tem alcançado efetivamente o cerne do déficit habitacional, a população de até três salários mínimos (ROYER, 2013). Cabe salientar ainda que, nas metrópoles em que tem se conseguido produzir habitação para esta faixa de renda, grande parte tem sido construída nas suas periferias. Uma das principais justificativas para tanto, tem sido justamente o alto valor da terra (ROYER, 2013), o que não se resolve ampliando os recursos para aquisição das unidades habitacionais, como tem ocorrido nas reformulações do programa, mas sim atacando a questão fundiária/imobiliária.

A partir dessas considerações é possível constatar que as estratégias espaciais analisadas não têm sido efetivas, no sentido de favorecer uma mudança no padrão de urbanização segregacionista do país. Evidencia-se uma grande distância de um processo semelhante ao vivenciado no período em que vigorou o regime “keynesiano espacial” na Europa e nos Estados Unidos. Embora constituam o lócus privilegiado dos novos investimentos no país, as metrópoles brasileiras continuam representando “polos sem irradiação”, com uma periferia com poucos investimentos compensatórios (no apontado por Klink, 2014).

Diversos autores têm salientado alguns limites do novo modelo de desenvolvimento nacional, que ajudam a entender este quadro. Pochmann (2013) avalia que há um esgotamento do atual modelo, entende que é necessário avançar para um novo patamar, que passa por investimentos na ampliação da capacidade produtiva e por medidas de distribuição de renda mais amplas. Deák (2010b) chama a atenção para o não enfrentamento de entraves históricos ao desenvolvimento autônomo no país, como: juros altos, desnacionalização da

²⁷ Royer (2013) aponta a respeito da valorização dos imóveis após a implantação do programa Minha Casa Minha Vida: “As estatísticas disponíveis mostram que houve um expressivo aumento do preço do imóvel em pelo menos três cidades-sede de RM: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. De abril de 2009 a fevereiro de 2012, a cidade de São Paulo teve um aumento de 87% nos preços de imóveis pesquisados, enquanto no Rio de Janeiro foi de 127% e em Belo Horizonte, 64%, no mesmo período. A inflação no período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 16,84%, e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), 20,67% (ROYER, 2013, p.179, apud MENDONÇA E SACHSIDA, 2012).”

produção (sobretudo nas indústrias chave), concentração da renda em níveis elevados, precária integração territorial nacional, entre outros. Maricato (2011 e 2013) destaca a continuidade do não enfrentamento do “nó da terra”, ou seja, a questão fundiária no Brasil. De uma forma geral, os autores apontam para a necessidade de medidas mais profundas no sentido da intensificação da capacidade industrial, aliadas a políticas de desconcentração da riqueza. Ou seja, medidas como aquelas que se empreenderam durante o “Estado de Bem Estar” nos países do Atlântico Norte (boa parte dos quais, cabe ressaltar, se encontram hoje em crise).

Destaca-se, no entanto, a dificuldade de se reproduzir hoje as condições que possibilitaram aquele contexto socioeconômico da Europa e Estado Unidos, dos anos 1960-1970, diante da reestruturação do capitalismo em curso, que tem minado os fundamentos do regime de acumulação “fordista keynesiano” (conforme aborda Harvey, 1992). Isso se torna ainda mais difícil no Brasil, tratando-se de um país periférico e caracterizado por uma sociedade de elite (DEÁK, 2010b). Ou seja, no qual a classe social dominante constitui-se em uma elite avessa a qualquer mudança que possa abalar o *status quo*, diferentemente das burguesias dos países centrais, para as quais interessava impulsionar as reformas capitalistas clássicas (conforme conceitua Florestan Fernandes, 2009), a exemplo da Reforma Urbana.

Diante disso, entende-se que a concretização da agenda da Reforma Urbana no Brasil encontra-se diante de um impasse. Difícil de ser equacionado sem o questionamento do atual modelo de desenvolvimento nacional, como do próprio modo capitalista de produção (cuja crise estrutural, que se arrasta desde a década de 1970, evidencia os seus limites). Ainda que não estejam sendo amplamente aplicados os instrumentos introduzidos na Constituição pelos movimentos de defesa da Reforma Urbana, questiona-se aqui até que ponto eles teriam contribuído decisivamente para a produção de cidades mais justas, diante do contexto atual que exige tantos avanços estruturais (como os supracitados), para o enfrentamento da desigualdade social. Não se trata de abandonar as pautas históricas, mas de evidenciar a necessidade de avanços mais profundos, conjugados a agenda urbana.

3. TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO URBANO NA CURITIBA METRÓPOLE: O IMPASSE DA REFORMA URBANA NA “CIDADE-MODELO”

Com apoio nas formulações teóricas precedentes, busca-se constituir um panorama crítico da trajetória de planejamento urbano na Grande Curitiba, a partir da década de 1960, quando se origina o discurso ideológico²⁸ da “cidade-modelo”.

A análise guarda a peculiaridade de Curitiba ser comumente referenciada (por boa parte dos pesquisadores e organizações nacionais e internacionais, da população, dos urbanistas, do poder público, da mídia...) como um “modelo”. Modelo este que (supostamente) fora alcançado em função de iniciativas de planejamento urbano, que teriam conferido uma qualidade de vida que distinguiria a capital paranaense das demais metrópoles brasileiras. Também faz parte desse pensamento, a hipótese de que o saber técnico, por meio do planejamento, teria se sobreposto aos interesses privados. Algumas das imagens rotineiramente vinculadas à cidade são: “capital ecológica”, cidade de “primeiro mundo”, “cidade inovadora”. Refere-se a esta ideia como o discurso da “cidade-modelo”.

São abordados, inicialmente, alguns elementos dessa narrativa no âmbito da literatura internacional sobre urbanismo. Klink e Denaldi (2010, p.159) expõem que Rabinovitch e Hoehn (1995) e Cinquina (2008) entendem que, Curitiba “por meio de diversas inovações e de um processo de aprendizagem incremental em desenho, escala e integração do seu sistema de transporte, aparentemente, foi bem-sucedida na implantação de um modelo de desenvolvimento que era diferente das demais cidades brasileiras (...)”. De forma semelhante os autores expõem que Campbell²⁹ (2009) caracteriza Curitiba como uma “cidade de aprendizagem dinâmica, que, mediante a combinação de capacidade técnica, conhecimento e visão empresarial acumulados, foi capaz de adaptar-se continuamente e posicionar-se em uma economia global cada vez mais internacionalizada e competitiva (KLINK e DENALDI, 2010, p.159)”. Cabe destacar que Campbell (2009) atribui influência decisiva para consolidação deste cenário à estabilidade política construída em torno do grupo de Jaime Lerner (arquiteto que se tornou uma figura política influente em Curitiba). A partir da leitura de Campbell (2009), observa-se uma perspectiva negativa sobre a questão dos conflitos políticos, entendidos como um elemento de instabilidade e de descontinuidade das práticas de planejamento. Sánchez Garcia (1993) destaca que Alan Jacobs (arquiteto da Universidade de Berkeley) afirmou, em sua

²⁸ Na perspectiva de Chauí (1992, p.92), que entende o conceito de ideologia como o “processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, se tornam ideias dominantes”.

²⁹ Campbell (2009) se destaca por ser uma pessoa influente no sistema da ONU e no Banco Mundial, também por contribuir com a circulação internacional de ideias sobre planejamento e urbanismo.

passagem pelo país, que “Curitiba é não apenas a melhor cidade para se viver da América Latina como uma das poucas cidades do mundo que fizeram grande esforço para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes (SÁNCHEZ GARCIA, 1993, p.116 apud ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).”.

Ressaltam-se exemplos ainda a partir da visão de algumas organizações nacionais e internacionais. Oliveira (2010, p.09) destaca a atitude do Ministério do Interior, no ano de 1974, ao encomendar uma pesquisa para estudar o caso de sucesso do planejamento urbano em Curitiba, considerado pelo órgão uma exceção no país. O autor ressalta ainda dois prêmios que a cidade recebeu na década de 1990, concedidos pela coordenação do Congresso Mundial de Autoridades Locais para um Futuro Sustentável e outro pelo, Institute of Energy Conservation – Award for Achievement in Global Energetic Efficiency. Ambos recebidos em função de práticas de gestão consideradas exemplos de sustentabilidade. Albuquerque (2007a) cita o depoimento do chefe do departamento de desenvolvimento urbano do Banco Mundial no ano de 1992, Michael Cohen, em que afirma que Curitiba é “uma cidade-modelo para o Primeiro Mundo, não apenas para o Terceiro (ALBUQUERQUE, 2007a, p.18, apud VEJA, 1993)”.

Albuquerque (2007a, p.18) também expõe alguns exemplos entre os turistas, extraídos da seção “dica do viajante” do site da Revista Quatro Rodas (2007)³⁰:

[...] cidade de primeiro mundo, escolhi Curitiba para viajar nas minhas férias de trabalho porque tem parques urbanos lindos.

[...] Uma metrópole organizada, adorei seu povo e sua educação, ouvi falar que Curitiba é uma cidade modelo, realmente é: ruas limpas e parques arborizados, gostei do sistema de transporte urbano, dos shoppings. Enfim uma cidade sem favelas [...].

A perspectiva de que em Curitiba o planejamento urbano “deu certo” está de tal forma enraizada que têm dificultado a visibilidade das leituras críticas em relação a sua experiência. Apesar disso, há um conjunto de pesquisas que busca questionar aparente consenso sobre o “modelo curitibano de planejamento”, apropriado como referência para a construção do presente trabalho: Sánchez Garcia (1993, 1997 e 2003), Moura e Kleinke (1999), Oliveira (2000), Souza (2001), Albuquerque (2007a e 2007b), Klink e Denaldi (2010), Pilotto (2010), entre outros.

Fernanda Sánchez Garcia (1993, 1997 e 2003) busca, a partir da análise do discurso da “cidade-modelo”, explicitar suas contradições e lacunas, de forma a desmistificar a imagem

³⁰ Os depoimentos foram extraídos pela autora (ALBUQUERQUE, 2007), contidos no site da revista. Disponível em: <[HTTP://gui4rodas.abril.com.br/viajante/todas_dicas.php?paginicio=0&destino=2233](http://gui4rodas.abril.com.br/viajante/todas_dicas.php?paginicio=0&destino=2233)>. Acessado pela autora em 5 de set. 2007.

dominante sobre a cidade. Albuquerque (2007a e 2007b), na mesma linha, demonstra a natureza lacunar desse discurso a partir da problemática habitacional. A autora evidencia que a metrópole não constitui uma exceção no que tange à ocupação informal da terra, bem como que a política habitacional não tem feito frente ao paradigma de segregar os pobres nas regiões periféricas. Nelson Rosário de Souza (2001) também chama atenção para a associação entre a parte “exitosa” da experiência de planejamento em Curitiba e a permanente não integração das classes sociais populares. Dennison Oliveira (2000) desmitifica a hipótese de neutralidade do saber técnico, evidenciando como determinadas propostas estiveram atreladas aos interesses de determinadas frações do capital (com destaque para os setores imobiliário, industrial e o de transporte), levando em alguns momentos, até mesmo a desvirtuação de algumas diretrizes de planejamento. Angela Pilotto (2010) explicitou também, a articulação com os interesses das camadas de mais alta renda, demonstrando que a implantação de determinadas propostas teve mais sucesso quando coincidiu com os interesses locacionais da elite. Jeroen Klink e Rosana Denaldi (2010, p.158) evidenciam como a emergência de novos regimes de políticas públicas territoriais, associados à reestruturação produtiva, intensificou as contradições do modelo curitibano além de seus limites urbanos, comprometendo a sustentabilidade social e ambiental em nível metropolitano. Rosa Moura e Maria Kleinke (1999) fazem um resgate de diversos elementos-chave da produção teórica crítica em relação à experiência de planejamento em Curitiba, apontando para os aspectos convergentes dessas leituras, como: a questão da ideologização da imagem da cidade, da disfunção estrutural na relação polo/periferia, do comprometimento da questão ambiental, entre outros.

A presente investigação visa somar às contribuições deste grupo de autores, através dos estudos propostos a seguir. O fio condutor da pesquisa constitui a análise das contradições observadas entre, de um lado, algumas das principais estratégias espaciais estatais para a Curitiba-metrópole (como os planos diretores e determinadas intervenções urbanas), bem como as justificativas e o discurso do poder público sobre tais propostas; e de outro, alguns aspectos relacionados ao processo da urbanização da metrópole (como a dinâmica de segregação socioespacial).

A análise enfoca os planos de ordenamento territorial (embora não se restrinja a eles). Os principais planos avaliados são: o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PPU) de 1965, o I Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (I PDI da RMC) de

1978, a lei que revisou o plano diretor de Curitiba (Lei nº 12.666/ 2004)³¹ e o II PDI da RMC, de 2006. Realiza-se também uma comparação entre as propostas de ordenamento territorial do II PDI com as propostas contidas nos planos diretores vigentes dos demais municípios que constituem a RMC³².

Abordam-se, ainda, algumas intervenções territoriais, que, embora não representem o foco do presente trabalho, tornam-se importantes em virtude da relevância que alcançaram no pensamento hegemônico sobre o planejamento urbano em Curitiba³³. Nesse sentido, são tratadas algumas intervenções referentes ao sistema viário, ao transporte público, à política de industrialização, como também aos chamados “projetos inovadores” (como os parques, bosques e atrações urbanas)³⁴. São abordados também alguns aspectos relacionados à política habitacional, com intuito de apontar questões que o discurso dominante sobre a cidade trata de encobrir³⁵.

Importante ressaltar que, mais do que contemplar todos os aspectos que abrangem o planejamento urbano na RMC ou trazer leituras conclusivas, busca-se explicitar os temas menos visibilizados em relação a esta experiência.

O presente capítulo (Capítulo 03) se subdivide em três seções principais, as quais se relacionam com uma periodização da trajetória do planejamento urbano na Grande Curitiba. A primeira seção (3.1) refere-se aos anos 1960 e 1970, durante o regime militar, marcados pela criação de órgãos ligados ao planejamento urbano e por grandes intervenções urbanas. Esta seção contempla ainda um item (3.1.1) que se destina ao debate de algumas hipóteses que teriam influenciado para que a experiência de planejamento em Curitiba fosse firmada como um (suposto) modelo de eficácia. A segunda seção (3.2) se relaciona aos anos compreendidos

³¹ Além da análise do plano diretor são abordados instrumentos urbanísticos que foram regulamentados em leis posteriores, como: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo (Lei nº 74/2009), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (Lei nº 12407/2007) e a Operação Urbana Consorciada Linha Verde (Lei nº 13.909/2011).

³² Para fins de recorte são analisados apenas os planos diretores dos municípios que possuem um grau de integração à dinâmica de metropolização classificado como “muito alto”, na pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (2012), a saber: Almirante Tamandaré (Lei nº 01/2006), Colombo (Lei nº 875/2004), Pinhais (Lei nº 1232/2011), São José dos Pinhais (Lei nº 09/2004) e Araucária (Lei nº 05/2006).

³³ Para se identificar as principais intervenções que se consolidaram no discurso da “cidade-modelo”, baseou-se nos trabalhos de Fernanda Sánchez Garcia (1993), (1997) e (2003).

³⁴ Cabe destacar, contudo, que nem todas estas intervenções se encaixam no que se entende aqui como uma iniciativa de planejamento urbano *stricto sensu*, especialmente no tocante aos “projetos inovadores”, uma vez que não estão inseridos dentro de uma estratégia explícita por parte do Estado de que contemple uma reflexão sobre a organização territorial.

³⁵ Para levantar os aspectos referentes à política habitacional se apoiou, fundamentalmente, nos trabalhos de Aline Albuquerque (2007a e 2007b), os quais buscam construir a trajetória da questão habitacional em Curitiba.

entre 1980 até meados dos anos 2000, caracterizados pelo processo de reescalonamento territorial/produtivo na metrópole. Este contexto marca uma passagem da forma de intervenção do Estado: de grandes intervenções para projetos pontuais, ao mesmo tempo em que ocorre a emergência de estratégias de *city marketing*. A terceira seção (3.3) aborda o período mais recente, entre 2005 a 2014, o qual tem se caracterizado pelo retorno da elaboração dos planos de ordenamento territorial e da intervenção estatal através de grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura, acompanhados do aprofundamento da lógica do “empresariamento” urbano. Para cada um dos períodos, explicitam-se as permanências e as discontinuidades nas propostas do poder público, os quais são marcados por distintas conjunturas econômicas e paradigmas de intervenção no território.

3.1 CURITIBA NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO-AUTORITÁRIO: ORIGENS E CONTRADIÇÕES DA “CIDADE-MODELO” (DÉCADAS DE 1960 E 70)

A análise se inicia a partir de 1960 até o fim dos anos 70, momento em que Curitiba começa a apresentar sinais do processo de metropolização, fomentado pelas grandes transformações socioeconômicas por que passou o país nessa fase, conduzidas, como anteriormente abordado, por um modelo econômico de viés Nacional-desenvolvimentista-autoritário. Esse período é marcado pela institucionalização do planejamento urbano, através da criação do IPPUC (na cidade de Curitiba) e da COMEC (responsável por coordenar o ordenamento territorial na escala metropolitana), pela ação do Estado através de grandes intervenções urbanas e pelo início das práticas de planejamento em função das quais a cidade ganhou o título de “modelo”. Os principais objetos de estudo nessa fase são: o Plano Preliminar de Urbanismo (1965) de Curitiba, bem como o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (de 1978).

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi instituída formalmente na década de 1970, junto às oito metrópoles definidas pela Lei Federal nº 14/1973, composta inicialmente por 14 municípios³⁶. Destacam-se algumas ponderações sobre a institucionalização da RMC nesse momento: alguns autores destacam que as cidades de Maringá e Londrina – no interior do Paraná – eram mais dinâmicas economicamente que Curitiba nessa época (MOURA e RODRIGUES, 2009), outros estudos apontam ainda que a dinâmica metropolitana era mais intensa em outros centros do país (como Brasília, preterida nesse processo) (MOURA et al,

³⁶ Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova (COMEC, 2006).

2003). No entanto, o fato é que Curitiba já apresentava indícios do processo de metropolização nos anos 1970, como o princípio da conurbação com os municípios vizinhos (ver Figura 1).

Figura 1 – Mapa de Evolução da Ocupação Urbana da RMC, 1953-2004.

Fonte: COMEC, 2006.

Algumas das transformações da economia do Paraná, induzidas pelas políticas desenvolvimentistas, foram: a modernização da agropecuária (que era ainda a base da economia do Estado) – diversificação das culturas, comercialização de *commodities* e agroindustrialização – acompanhada de um intenso movimento de concentração fundiária (MOURA e RODRIGUES, 2009). O setor secundário (que até então era mais expressivo no interior do Paraná) começa a se intensificar em Curitiba, como parte da política de desconcentração industrial de São Paulo, preconizada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Em meados da década de 1970, foram introduzidos segmentos modernos da indústria, sobretudo, na Cidade Industrial de Curitiba (CIC) que recebeu um

complexo metal mecânico, bem como no município de Araucária, onde se instalou uma refinaria da Petrobrás³⁷ (LOURENÇO, 2003; MOURA e RODRIGUES, 2009).

Concomitantemente, iniciam-se as iniciativas de planejamento em função das quais foi atribuído o título de “modelo” a Curitiba. Em 1965 é elaborado o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU), sob coordenação do arquiteto Jorge Wilhelm. O PPU contém os germes de uma das ideias centrais do planejamento urbano em Curitiba até hoje (a proposta dos eixos estruturais). No mesmo ano é criada uma autarquia pública destinada à implementação do plano, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).

O cerne do PPU é a estruturação linear da cidade ao longo das chamadas linhas estruturais, em contraposição à proposta anterior de expansão em forma radial e concêntrica, do plano concebido por Alfred Agache na década de 1940. Neste sentido, o novo plano propôs a criação de duas vias estruturais (norte e sul) tangenciando o centro, as quais deveriam funcionar como vias expressas, além de um anel viário em torno da área central, como formas de desafogar o trânsito nessa área (**Figura 2**) (Curitiba, 1965).

Com base nesta proposta, o IPPUC desenvolveu o projeto de lei do Plano Diretor, o qual foi encaminhado à Câmara no ano seguinte (Lei Municipal nº 2828/1966). À proposta das vias rápidas estruturais foi acrescida a ideia de adensamento, através dos Setores Estruturais. Os setores se tratam de faixas especiais do zoneamento (abrangendo de uma a duas quadras ao redor das vias estruturais) em que foram definidos parâmetros que permitem maior verticalização. Na década de 1970, foi aprovado um novo zoneamento para estes setores e um plano de massas, os quais acrescentaram outros princípios que permanecem até hoje, entre os quais cabe destacar: a articulação dos setores a uma proposta de transporte coletivo de massa, a adoção de um sistema viário trinário e o incentivo ao uso misto (com comércio no embasamento dos edifícios articulado ao uso habitacional coletivo). Constituiu-se assim o famoso tripé: transporte público, uso do solo e sistema viário³⁸. O sistema viário trinário se

³⁷ Lourenço (2003) relata as complexas disputas que cercaram a vinda dos investimentos para a RMC. O autor explica que houve fortes pressões contrárias por parte do empresariado de São Paulo, como também contou com exaustivas negociações entre os três governadores dos estados do sul – que disputavam os investimentos – e o presidente Geisel. Ao final, além dos investimentos citados no Paraná, criou-se um parque siderúrgico em Santa Catarina e um polo petroquímico no Rio Grande do Sul (LOURENÇO, 2003). Além dos estados do sul a política de regionalização da industrialização beneficiou apenas o estado de Minas Gerais, o que leva a alguns autores a caracterizar os resultados do II PND como uma “desconcentração concentrada”.

³⁸ A definição da forma de implantação (desenho, plano de massas) dos eixos estruturais contou com inúmeras propostas, sobre este assunto há um detalhado relato em Dudeque (2005). Os parâmetros urbanísticos (tamanho mínimo de lote, altura máxima das edificações, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, usos permitidos, entre outros) nos setores foram alterados sucessivamente por leis de zoneamento e decretos desde a década de 1960 até hoje – sobre isto há uma análise histórica em Pilotto (2010, p.103-127 e p.187-192). No entanto, manteve-se de uma forma geral a concepção descrita acima.

trata de um conjunto de três vias paralelas – sendo uma via central (subdividida em três canaletas, com uma canaleta central exclusiva para transporte público) e outras duas vias de trânsito rápido, uma no sentido bairro-centro e a outra no sentido contrário (onde o transporte individual é priorizado) (ver Figura 3).

Figura 2 – Mapa da proposta de esquema viário do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (1965).

Fonte: Curitiba, 1965, p.151, adaptado pela autora.

Figura 3 – Perfil Esquemático da proposta dos Setores Estruturais em Curitiba.

Fonte: IPPUC, 2003.

Elaboração: Autora, 2014.

Cabe destacar, como uma das contradições do PPU, a definição da localização das linhas estruturais. No PPU esta escolha locacional é justificada em função destas vias terem sido identificadas como a tendência natural de crescimento da cidade, as quais se tratam dos primeiros caminhos que ligaram a cidade ao interior e ao litoral, concentrados no sentido nordeste-sudoeste (CURITIBA, 1965). Souza (2001) chama a atenção, contudo, para o fato de que havia outro claro vetor de crescimento a sudeste – a Avenida Marechal Floriano Peixoto, que conecta o centro ao bairro Boqueirão, localizado após a BR-02 (atual BR-116), onde já vivia parcela significativa da população (**Figura 2**). No entanto, esta ocupação, que ocorreu em uma área inundável e de acesso dificultado, foi qualificada no plano como um “desvio inorgânico” realizado mais recentemente pelos “migrantes nacionais”. Em contraposição, a ocupação a oeste da BR-02 foi identificada como “orgânica”, mais antiga, realizada predominantemente por “migrantes europeus”. A respeito disso Souza (2001, p.112) destaca que “as ocupações urbanas ‘desordenadas’ em regiões de baixo custo imobiliário emergem no discurso técnico como causa e não como efeito dos desequilíbrios da cidade”. As transcrições abaixo dos trechos do PPU são representativas dessa visão presente no plano:

O atendimento em serviços urbanos em Curitiba é relativamente bom comparado ao de outras cidades. Mas o espraiamento do povoamento causado por um loteamento anárquico (a partir da Segunda Guerra) foi piorando a situação a esse respeito (CURITIBA, 1965, p.13).

Já vimos que os loteamentos têm representado uma forma típica de crescimento de nossas cidades, mas uma forma anárquica e descontínua. No caso de Curitiba sua influência se exerceu em datas relativamente recentes e sua maior influência, certamente negativa, foi ter violentado um desenvolvimento orgânico (no sentido nordeste-sudoeste), levando a cidade a estender-se aos saltos, em trechos descontínuos na região leste da BR-2 (CURITIBA, 1965, p.183).

Destaca-se ainda que, apesar da comissão organizadora do concurso do PPU ter emitido um parecer solicitando que o PPU abrangesse toda a região circundante de Curitiba (DUDEQUE, 2005), o plano acabou priorizando, como se viu, uma parte do município polo, aquela onde se localizava os estratos sociais de maior renda. Pilotto (2010) assinala que as áreas a leste da rodovia, sobretudo no bairro Alto da Glória e na Avenida Batel (a nordeste e a sudoeste do centro, respectivamente) eram as duas áreas onde se concentrava a elite curitibana, onde já no século XIX os barões da erva-mate estabeleceram residência (**Figura 2**).

Em 1974, impulsionado pelo “milagre econômico”, iniciam-se as obras de implantação do sistema trinário. Destaca-se que a implantação dos corredores de ônibus nos eixos foi acompanhada da integração física e tarifária do sistema de transporte público, através da Rede Integrada de Transporte (RIT), criada em meados da década de 1970. Ao final da década de 1970, já era possível utilizar boa parte das linhas mediante o pagamento de uma tarifa única, através da integração pelos terminais de ônibus. No entanto, a extensão da RIT aos municípios metropolizados ocorreu muito mais tarde, apenas em meados da década de 1990.

Paralelamente à construção dos eixos, ocorre outra grande intervenção em Curitiba, a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) (**ver Mapa - Anexo 1**). Trata-se de uma área de 42 milhões de metros quadrados (10% da área municipal) destinada a um distrito industrial e moradia para operários. O estudo para implantação da CIC foi realizado pelo mesmo arquiteto que coordenou a elaboração do PPU, Jorge Wilhelm, que optou por localizá-la a sudoeste com o mesmo intuito de desestimular a progressiva ocupação que vinha se consolidando a sudeste (DUDEQUE, 2005).

O órgão metropolitano de planejamento, a Coordenação Metropolitana de Curitiba (COMEC), foi instituído uma década após a criação do IPPUC, em 1975. A lei que criou o órgão definiu que deveria ser realizado um convênio com o IPPUC, para o desenvolvimento das atividades de planejamento regional em conjunto, o que, no entanto, nunca se efetivou (COMEC, 2006). Fanini (2001) explica que, durante a década de 1970 a atuação da COMEC se vinculou basicamente às diretrizes emanadas dos órgãos nacionais, oriundas do Conselho e Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A COMEC iniciou em 1976 a elaboração do I Plano de Desenvolvimento Integrado (I PDI) em cumprimento às exigências do governo federal, o qual foi aprovado em 1978. A proposta do I PDI se centrava na redistribuição dos efeitos do processo de desenvolvimento, que vinha se revelando eminentemente concentrado no município polo, a fim de atenuar os desequilíbrios regionais existentes (COMEC, 1978). Esta concepção demonstra uma clara referência às diretrizes do II PND, que previa a desconcentração dos investimentos e contenção

do crescimento das metrópoles nacionais. A partir dessa premissa, bem como das condicionantes à ocupação na RMC, foi elaborada a proposta de ordenamento territorial do plano, centrada em quatro estratégias: Curitiba foi definida como uma área de contenção, a porção leste da RMC como uma área prioritária de preservação ambiental, as porções norte e sul como áreas de dinamização rural e a porção a oeste prioritária para o desenvolvimento industrial e urbano (ver Figura 4) (COMEC, 2006). O objetivo dessa proposta é resumido da seguinte forma:

O regime de contenção para a porção central da região metropolitana procurava reduzir o efeito de polarização e concentração de atividades econômicas, com o objetivo de conter o tecido urbano de Curitiba dentro de seus limites político-administrativos e redistribuir as funções urbanas da metrópole entre outros municípios. A dinamização para as porções norte e sul tratava de expandir as atividades econômicas primárias, sendo ao norte dedicada prioritariamente às atividades extrativo-minerais, baseadas no calcário, enquanto ao sul focava a agricultura e a pecuária. O regime de contenção a leste deveria responder às necessidades de preservação dos remanescentes florestais e das encostas da Serra do Mar, bem como das bacias de mananciais para abastecimento. A porção oeste da região deveria responder pelas necessidades de expansão das atividades secundárias e atender às demandas por expansão das áreas urbanas (COMEC, 2006, p.15-16).

No tocante aos demais municípios da RMC, Campos e Araújo (2013) – arquitetos e urbanistas, funcionários da COMEC – apontam que, nesse momento, a maioria não possuía leis urbanísticas, nem estruturas administrativas ligadas ao planejamento. Os arquitetos explicam que a aprovação de leis urbanísticas ocorreu apenas em meados da década de 1970, principalmente após a aprovação da Lei nacional de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6766/1979), em muitos casos por iniciativa da própria COMEC.

Portanto, por um lado havia o PPU de Curitiba que definia que o seu crescimento deveria ocorrer prioritariamente no sentido nordeste-sudoeste, de maneira linear. Por outro lado, o I PDI previa que o crescimento metropolitano deveria ocorrer preferencialmente no sentido oeste. É notável, no entanto, ao se analisar o mapa de evolução urbana de Curitiba (Figura 1), que o crescimento da metrópole não se desenvolveu da maneira prevista em nenhum dos planos. A expansão da Grande Curitiba ocorreu de forma multidirecional, como chama atenção Souza (2001), inclusive sobre os territórios ambientalmente frágeis no leste metropolitano.

Figura 4 – Mapa do I PDI (1978) – síntese da proposta de ordenamento territorial metropolitano.

Fonte: COMEC, 2006, adaptado pela autora, 2013.

Entre 1949 e 1994, 47% dos lotes aprovados na região metropolitana se localizavam em municípios do leste metropolitano que suprem o abastecimento regional de cerca de 70% da demanda do aglomerado urbano (COMEC, 2006). Com efeito, consolidou-se uma metrópole que concentrou as oportunidades no município polo e derramou sua população para a periferia desprovida de infraestrutura, sobre os territórios frágeis onde a terra é mais barata (bem diferente das propostas de desconcentração das oportunidades preconizadas pelo I PDI e pelo II PND). Quadro este semelhante ao das demais metrópoles nacionais, ao que Klink (2014) se refere como “polos sem irradiação”. Destacam-se algumas das características sobre a dinâmica de urbanização na RMC:

Esse processo não foi orientado, mas sim condicionado pela proximidade de terras dos municípios vizinhos à área urbana do município de Curitiba (...) sem implantação das infraestruturas necessárias à formação de um tecido urbano contínuo e estruturado, principalmente no que se refere aos corredores viários e de transporte de passageiros. Além disso, os municípios que receberam elevados contingentes populacionais em curto espaço de tempo não tiveram a correspondente contrapartida do crescimento econômico e das receitas financeiras para fazer frente às demandas por serviços públicos oriundas dessas populações. A configuração da metrópole, resultante deste processo, possui acentuada diferença daquela proposta pelo PDI/78 (COMEC, 2006, p.18).

A COMEC (2006) argumenta que, em virtude da crise econômica da década de 1980 e do vácuo de políticas territoriais nacionais com o abandono do II PND, não puderam ser concretizadas as medidas para incentivar o crescimento a oeste. Alguns dos exemplos de propostas efetivadas do I PDI se referem à implantação de trechos de corredores viários, nos sentidos em que se propunha a desconcentração dos investimentos, como a Avenida das Araucárias – que conecta Curitiba à Araucária – e uma ligação entre Araucária e Campo Largo (COMEC, 2006). Também foi construída uma conexão entre Curitiba e São José dos Pinhais, a Avenida das Torres. Além disso, Fanini (2001) ressalta a atuação da COMEC na elaboração de leis de zoneamento nos municípios da RMC, contemplando interesses metropolitanos, sobretudo vinculados à proteção de mananciais.

A propósito do PPU, sua principal proposta (os eixos estruturais) tem sido implantada. No entanto, isso tampouco conteve o crescimento a leste, quer sobre o Boqueirão como sobre os demais municípios metropolitanos, como supracitado. A infraestrutura referente ao sistema trinário foi concretizada. Já no que tange à verticalização, Pilotto (2010) demonstra que entre 1972 até 2008 foram construídos cerca de 900 edifícios com mais de seis pavimentos nos eixos.

Ressalta-se, contudo, que a verticalização nos eixos não tem se dado de maneira uniforme. Pilotto (2010) demonstra que a maioria das torres de edifícios têm se concentrado nas áreas de preferência de moradia da elite, as áreas onde os eixos não atravessam estes espaços têm apresentado uma verticalização muito mais lenta e dificultada. Através de um estudo da verticalização nos eixos, a autora aponta que os edifícios se concentram, sobretudo, em um raio de até 4 km a partir do centro tradicional da cidade, com o maior número dos empreendimentos localizados em alguns trechos do Setor Estrutural-Sul e do Setor Estrutural-Oeste, especialmente onde estes atravessam os bairros Água Verde, Bigorrilho e Batel (**Anexo 1**). Isto demonstra outros fatores que influenciam na estruturação territorial, muito além do planejamento urbano (como propagado pela visão dominante). Demonstra, como defende Villaça (2001), o poder da classe social hegemônica na estruturação urbana.

É possível observar ainda que, mesmo que haja uma tendência de concentração das camadas de mais alta renda em determinados trechos dos eixos, a ocupação ao longo de todo o percurso dos mesmos tem se caracterizado mais elitizada em relação ao restante da região metropolitana. Esta situação pode ser comprovada, por exemplo, ao se confrontar o mapeamento dos tipos socio-ocupacionais³⁹ com a localização dos eixos, a partir do que é

³⁹ As categorias socio-ocupacionais (superior, médio, popular...) refletem uma hierarquização da estrutura social. Do tipo “superior” para o “agrícola” (passando pelo tipo médio e os populares) os indicadores quanto aos critérios levantados decrescem. Alguns dos critérios cruzados para definição das categorias socio-ocupacionais são: renda, tipo da ocupação, posição na ocupação, setor de atividade e grau de instrução do trabalhador (MOURA e RODRIGUES, 2009). Entende-se que estas categoriais são mais

possível observar que nestes têm se localizado as categorias mais hierarquizadas (superior e médio) (ver Figura 5). Situação esta que tem vinculação com uma distribuição desigual dos investimentos na metrópole (como em infraestrutura, serviços públicos, oportunidades de emprego), que gera por sua vez a valorização desigual e uma diferenciação também na apropriação espacial pelas classes sociais. Questão esta que é desenvolvida ao longo de toda a pesquisa.

Figura 5 - Mapa dos tipos socio-ocupacionais por AED⁴⁰ na Região Metropolitana de Curitiba, em 2010.

Fonte: Deschamps (2013), com base nos dados do Censo de 2010 (IBGE), adaptado pela autora.

Importante ainda observar que coexistem outras regiões igualmente adensadas fora dos setores estruturais⁴¹, sobretudo em áreas periféricas, as quais não contam com a mesma condição privilegiada de infraestrutura e acessibilidade observadas nestes (Figura 6). Esta situação é, porém, frequentemente invisibilizada, até mesmo pelo próprio IPPUC. Um exemplo disso é a matéria divulgada na revista da entidade, na qual a existência de áreas adensadas fora dos eixos é ignorada (Figura 7). Esta noção também vem sendo reforçada por órgãos internacionais, como a ONU, que assinalou em um dos seus relatórios recentes: “La ciudad de

reveladoras, portanto, da estratificação social, do que as análises que observam a questão apenas através do prisma da renda, uma vez que abrangem mais critérios que implicam na sua diferenciação.

⁴⁰ As AEDs, também chamadas áreas de ponderação, são agrupamentos de setores censitários definidos pelo IBGE como homogêneos, com o intuito de garantir que as informações amostrais coletadas sejam representativas (MOURA e RODRIGUES, 2009).

⁴¹ Corroborar para isso a forma como o estímulo ao adensamento foi tratado nas leis urbanísticas de Curitiba, pelo mecanismo de incentivo à verticalização, desprovido de instrumentos de controle da densidade demográfica (como, por exemplo, um controle do tamanho das unidades habitacionais, ou de um número mínimo de unidades habitacionais em relação ao tamanho do empreendimento). Isso possibilita, por exemplo, a construção de grandes empreendimentos com poucas e grandes unidades habitacionais, o que acaba influenciando em uma redução da densidade demográfica nos eixos.

Curitiba aparece como um caso exitoso de densificação urbana planejada a partir de la red de transporte publico (ONU, 2012, p.102)”. Estas visões omitem que os eixos (com sua infraestrutura de transporte público) contribuem para o adensamento de apenas uma parte da metrópole, aquela que é frequentemente divulgada como “modelo”.

Figura 6 – Mapa de densidade populacional de Curitiba em 2010, por setor censitário.

Fonte: Sinopses preliminares do Censo de 2010 (IBGE, 2010), adaptado pela autora.

Figura 7 – Imagem da revista “Espaço Urbano” do IPPUC, sobre o adensamento demográfico em Curitiba, com base no Censo de 2000.

Fonte: IPPUC, 2003, p.15.

Com base na análise do discurso da “cidade modelo”, Sánchez Garcia (1993) assinala que os principais elementos que o constituíram na década de 1970 foram: os setores estruturais, a CIC, além de um calçadão construído na principal rua de comércio da cidade (a Rua XV); relacionados aos temas do sistema viário, transporte público, desenho urbano e da industrialização. Albuquerque (2007) chama atenção, entretanto, para uma lacuna nesse discurso, a questão da habitação, embora ocorressem ações do poder público neste sentido.

Estima-se que no início da década de 1970 havia aproximadamente 2213 domicílios (cerca de 8.900 pessoas) no município de Curitiba inseridos em ocupações regulares⁴² (ALBUQUERQUE, 2007a apud IPPUC, 2000). De acordo com a autora, as ações do poder público no período se basearam em práticas comumente observadas no restante do país, que em nada se aproximavam da imagem “inovadora” sobre Curitiba. As ações se caracterizaram por remoções de favelas e construção de conjuntos habitacionais “provisórios” em locais distantes da malha urbana e carentes de infraestrutura (como é o caso do conjunto habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, **Figura 9**). Temática esta ausente no discurso hegemônico sobre o planejamento em Curitiba. Albuquerque (2007, p.14) entende que isso foi vital à consolidação do discurso dominante, já que “a questão habitacional evidenciava que Curitiba, como qualquer cidade brasileira, não havia fugido ao padrão de crescimento urbano desigual, à periferização da população de baixa renda e ao processo de favelização”.

Figura 8 - Imagem da década de 1970 de um trecho de um dos eixos estruturais.

Fonte: URBS, 2013.

Figura 9 - Imagem do Conjunto Habitacional Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, no dia de sua inauguração, em 1967.

Fonte: <http://www.curitibaantiga.com/>. Acessado em Janeiro de 2014.

Não se pretende, com as análises realizadas, condenar as ideias que cercam o planejamento em Curitiba, tampouco se visa atribuir a responsabilidade da desigualdade socioespacial ao planejamento urbano, uma vez que a sua superação está condicionada a

⁴² A definição de ocupação irregular utilizada pelo IPPUC (2000) para a quantificação deste dado: “[...] todos os assentamentos urbanos efetuados sobre áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, bem como aqueles promovidos pelos legítimos proprietários das áreas sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pelas leis de Parcelamento 6766/70 (Federal) e 2460/66 (Municipal) (ALBUQUERQUE, 2007a, p.40 apud IPPUC, 2000, p.01).”

fatores mais amplos e diversos daqueles circunscritos à ação do Estado através de um plano diretor municipal⁴³. Visa-se, porém, chamar atenção para as limitações de suas propostas no sentido de contribuir para uma cidade socialmente mais justa, o que, entende-se aqui, deveria ser uma condição para qualquer forma de planejamento urbano ser considerada um "modelo".

3.1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DO SUPOSTO ÊXITO DO PLANEJAMENTO EM CURITIBA

Antes de prosseguir com a análise da trajetória do planejamento urbano, são expostos alguns fatores que teriam influenciado para que a experiência de planejamento em Curitiba fosse firmada como um modelo de eficácia. Não há a intenção de esgotar este tema, já que não constitui o foco do presente trabalho.

Moura e Kleinke (1999) e Oliveira (2000) entendem que um dos fatores determinantes, refere-se à continuidade do grupo político que esteve à frente da Prefeitura. Jaime Lerner (um dos arquitetos ligados ao IPPUC e que participou da elaboração do PPU) foi prefeito por três gestões. Duas vezes durante o regime militar (1971-1974 e 1979-1983) – indicado, portanto, pelo governador do Paraná – e uma eleito diretamente (1989-1992). Após seu último pleito, houve ainda a eleição consecutiva de três mandatos identificados com o mesmo grupo político e técnico (entre 1993-2004). Os prefeitos subsequentes também se tratavam de arquitetos vinculados ao quadro funcional do IPPUC. Cabe acrescentar que no período de mandato de seus sucessores, Jaime Lerner foi governador do estado entre 1995 a 2003. Forças políticas de oposição estiveram frente à gestão municipal por raros momentos, o que, se por um lado propiciou a perpetuação de certos conceitos do planejamento urbano em Curitiba, por outro também obstaculizou a permeabilidade da gestão por outras concepções de governança e planejamento.

Outra questão se refere à ideologização do planejamento urbano, que tem sido eficaz em disseminar os elementos constituintes do discurso da “cidade-modelo” (circunscritos a uma parte da metrópole), como também em ocultar os fatores que podem abalar esta imagem (como é o caso da desigualdade socioespacial e da questão habitacional), como apontam os trabalhos de Sánchez Garcia (1993, 1997 e 2003) e Albuquerque (2007a e 2007b). Sánchez Garcia (1993) expõe que vêm sendo continuamente construída uma leitura homogeneizadora de Curitiba, em torno de imagens que contemplam apenas uma parcela da mesma, diluindo dessa forma as suas diferenças socioespaciais. Nesse sentido, destaca-se ainda a consolidação

⁴³ Como o modelo de desenvolvimento econômico nacional, o papel desempenhado pelo país na divisão internacional do trabalho.

da imagem do IPPUC enquanto um órgão eminentemente técnico, e por isso supostamente “neutro” politicamente, como apontam Moura e Kleinke (1999) e Oliveira (2000). Esta situação tem sido funcional ao mascaramento dos jogos de interesses por trás do discurso do planejamento, favorecendo a despolitização sobre a questão.

Essa ênfase na ação dos urbanistas no planejamento urbano de Curitiba despolitiza as decisões e dá-lhes um grau de racionalidade inquestionável, compatível às exigências do modelo político-institucional da época de sua elaboração. Os principais valores dos projetos são os resultantes dos traços singelos da atividade na prancheta que desenha soluções precisas e personalizadas para as demanda da cidade circunscrita (MOURA e KLEINKE, 1999, p.3).

Dennison Oliveira (2000) destaca ainda a questão da coalizão de interesses em torno dos segmentos associados ao poder público (dirigentes políticos e técnicos do IPPUC) e o segmento empresarial (com destaque para os setores imobiliário, industrial e de transportes). O autor demonstra – no livro “Curitiba e o Mito da Cidade Modelo” – como foram compatibilizados os interesses entre esses grupos, e de que forma se conseguiu influenciar a implantação dos projetos urbanos, de maneira, até mesmo, a desconfigurar certas propostas de ordenamento para a cidade⁴⁴.

Somado a isso Moura e Kleinke (1999) problematizam a questão da debilidade da participação social, principalmente no que tange aos movimentos sociais, o que dificulta ainda mais a visibilidade de perspectivas conflitantes em relação aos paradigmas de intervenção territorial. Um exemplo disso na atualidade, refere-se à ausência deste segmento até mesmo nos espaços que (em tese) deveriam servir para garantir sua participação, como os conselhos participativos. Este segmento não possui representação no conselho da região metropolitana. Quanto ao conselho municipal de desenvolvimento urbano em Curitiba (o Concitiba), nota-se o desrespeito às porcentagens mínimas previstas na legislação nacional quanto à participação social. Destaca-se, ainda, a completa exclusão da participação social na comissão que decide a gestão da operação urbana Linha Verde, uma das maiores operações urbanas no país, recentemente aprovada.

A partir deste quadro, concorda-se com o entendimento de Sánchez Garcia (1993) de que “a cidade que ‘deu certo’, longe de expressar uma conquista da sociedade, pode ser

⁴⁴ Um exemplo disso, abordado na próxima seção, diz respeito à alteração da proposta de ordenamento para a Avenida Padre Anchieta. Inicialmente esta via era caracterizada, nas leis urbanísticas, como uma conexão da CIC, destinada prioritariamente à habitação popular. Em virtude de pressão do mercado imobiliário, esta via foi transformada em um novo eixo estrutural, o qual vem se consolidando como um dos espaços mais elitizados da cidade.

interpretada como uma imposição que anula ou apaga outras leituras possíveis da cidade e das transformações em curso (SÁNCHEZ GARCIA, 1993, p.164).”

3.2 REESCALONAMENTO TERRITORIAL EM CURITIBA: A INSUSTENTABILIDADE DA “CAPITAL ECOLÓGICA” (DÉCADA DE 80 AO INÍCIO DOS ANOS 2000)

Conforme abordado no capítulo 02, as décadas de 1980 e 1990 representaram um período de crise econômica do país, que refletiu na retração dos investimentos públicos, como também das iniciativas de planejamento. Em relação à Grande Curitiba não foi diferente, apesar disso, ocorre a emergência de estratégias de *city marketing*, a fim de manter viva a ideologia da “cidade-modelo”. A partir da década de 1990, ocorre uma nova onda de investimentos na RMC, sobretudo no setor automobilístico, fruto da reestruturação produtiva/territorial do capitalismo em curso. As transformações em decorrência da instalação desses novos empreendimentos, aliadas à contração dos investimentos públicos em áreas estruturais (como em infraestrutura urbana e habitação) fomentaram diversos conflitos socioambientais na metrópole, que colocam em cheque o discurso hegemônico sobre Curitiba.

A atuação da COMEC se restringiu, na década de 1980, à elaboração de programas e diagnósticos que não chegaram a resultar em ações (COMEC, 2006). Essa fase foi caracterizada por uma progressiva desestruturação da instituição, que quase resultou na sua extinção em meados da década de 1990 (COMEC, 2006).

O enfraquecimento da COMEC coincide com a dinâmica de aumento de municípios às RMC, influenciada pelas alterações na Constituição de 1988, que delegou aos estados a atribuição de legislar sobre as regiões metropolitanas. A composição formal da RMC em 2014 é o dobro da original. A região contempla hoje 29 municípios, os quais em sua maioria não possuem, no entanto, aderência ao fenômeno metropolitano (ver Figura 10 e Figura 11). Conforme avaliação realizada pelo Observatório das Metrópoles em 2012 (a partir dos dados do Censo de 2010), apenas oito municípios da RMC podem ser considerados integrados à dinâmica de metropolização⁴⁵, a saber: Curitiba, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais,

⁴⁵ Para classificação dos municípios segundo níveis de integração ao processo de metropolização, a pesquisa considera um conjunto de informações representativas sobre a dinâmica metropolitana brasileira, como: o grau de concentração/distribuição de população, rendimentos e fluxos da população que realiza movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo (entre municípios das aglomerações), presença de funções específicas e fundamentais à execução das atividades econômicas e suporte aos fluxos interaglomerações, a presença de portos e aeroportos, entre outros (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

Quatro Barras, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande e Araucária⁴⁶ (Figura 11). Ou seja, 40 anos após a institucionalização da RMC, nem os 14 municípios que originalmente a compõem, podem ser considerados metropolizados.

Figura 10 – Evolução da composição da RMC – 1973 a 2012.

Fonte: COMEC, 2013a.

Elaboração: Autora, 2013.

Portanto, ao mesmo tempo em que se desestrutura a capacidade de gestão da COMEC, aumenta-se o número de municípios sobre os quais a mesma deve responder. Campos (2013) cita um exemplo das dificuldades que esta situação traz para a gestão. O arquiteto se refere à questão da necessidade de emissão de parecer da COMEC para aprovação de loteamentos na região metropolitana (exigido pela Lei federal nº 6766/1979): a demanda cresce com a inclusão de novos municípios, ao passo que tem diminuído a capacidade de gestão da entidade, o que resulta em uma sobrecarga de trabalho. Cabe destacar, contudo, que para efeitos de planejamento, a COMEC tem priorizado os municípios que compõem chamado Núcleo Urbano Central (NUC), que abrange, além dos oito municípios supracitados, os municípios de: Rio Branco do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Campina Grande e Piraquara (ver Anexo 2).

⁴⁶ Os oito municípios citados correspondem àqueles que foram avaliados com um nível “muito alto” ou “alto” de integração à dinâmica de metropolização na pesquisa do Observatório (2012). Os municípios indicados com um nível “médio” de integração (ver Figura 11) são os que podem vir a se metropolizar em médio ou longo prazo. Já os municípios classificados com nível baixo e muito baixo possuem uma vinculação muito fraca ao fenômeno metropolitano (OBSERVATÓRIO, 2012).

Figura 11 – Níveis de integração à dinâmica de metropolização da RMC – 2010.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2012.

Elaboração: Autora, 2013.

A partir de meados da década de 1990 a COMEC amplia suas atividades, dentre as quais se destacam: a montagem de um processo de gestão do transporte público metropolitano, a realização do Programa de Saneamento Ambiental (PROSAM) e o início da discussão do II Plano de Desenvolvimento Integrado (II PDI) (COMEC, 2006).

Em 1996, por determinação do governo do estado, foi celebrado um convênio entre a Empresa de Urbanização de Curitiba (URBS) e a COMEC, para a gestão metropolitana do transporte. A partir de então, inicia-se a integração física e tarifária da RIT aos demais municípios da RMC. A RIT incorporou inicialmente apenas parte das linhas de transporte dos municípios de Almirante Tamandaré, Pinhais e São José dos Pinhais.

O PROSAM resultou na aprovação de leis e decretos estaduais na temática da proteção ambiental, como a Lei estadual nº 12.248/1998 que criou o Sistema de Proteção dos Mananciais (SIGPROM). Dentre os instrumentos criados pelo SIGPROM estão as Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs⁴⁷) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs⁴⁸) (ver Mapa - Anexo

⁴⁷ As UTPs têm a finalidade, em linhas gerais, de efetuar a transição entre áreas urbanas já consolidadas e as áreas de maior restrição ambiental, como as APAs e/ou áreas rurais. Na RMC existem cinco UTPs, que foram as áreas consideradas como as de maior pressão por ocupação, entre as áreas de interesse de proteção de mananciais, haja vista a sua proximidade com o polo metropolitano e acessibilidade viária (COMEC, 2013a).

3), o conselho e fundo gestor, entre outros. Após esta lei, foram regulamentados novos zoneamentos para as áreas demarcadas como UTPs e APAs, através de decretos estaduais elaborados em conjunto com os municípios (COMEC, 2006).

No que tange ao IPPUC, a partir da década de 1980 sua ação foi se deslocando da “infraestrutura pesada” (como os eixos e a CIC) para projetos pontuais, como parques, monumentos e atrações urbanas (DUDEQUE, 2005; GNOATO, 2006; LEITÃO, 2010). Projetos estes desvinculados, no entanto, de um plano que expresse uma reflexão geral do Estado sobre a organização territorial. Uma das poucas ações divulgadas na década de 1980 se refere à aprovação do instrumento do solo criado, por meio do mecanismo da transferência do potencial construtivo⁴⁹ (Lei nº 6337/1982). No entanto, o instrumento só passou a ser amplamente aplicado na década de 1990.

Sánchez Garcia (2003) chama atenção para um rompimento no processo de construção da imagem da cidade na década de 1980, a autora afirma que nenhuma das ações efetivadas neste período virou referência no discurso hegemônico acerca do planejamento urbano curitibano. A autora avalia que contribuiu fortemente para isso uma ruptura que ocorreu no grupo político que esteve frente à Prefeitura entre 1983 a 1988, que direcionou o foco das políticas urbanas para urbanização e regularização de áreas periféricas (coordenadas pela COHAB), construção de equipamentos sociais e para o chamado “planejamento participativo”. No entanto, com o retorno ao poder, em 1989, do grupo político identificado com as práticas dominantes de planejamento em Curitiba, a autora afirma que:

(...) a mística da tecnocracia foi revitalizada, junto com as principais representações a ela associadas: a possibilidade de realização de uma administração pretensamente neutra, situada acima da política, que, segundo o discurso oficial, recolhia a experiência de sucesso de toda a década de 70 no campo administrativo e urbanístico (ALBUQUERQUE, 2007a, apud SÁNCHEZ GARCIA, 2003, p.162-163)

A década de 1990 representou o auge da produção dos “projetos inovadores” através de projetos de forte apelo visual. Alguns dos exemplos de mais destaque são: os parques

⁴⁸ As APAs criadas na RMC, com base na Lei Estadual nº 12.248/1998, são unidades mais restritivas que as UTPs e visam à proteção das bacias contribuintes das represas de abastecimento público, atuais e futuras. Na RMC existem cinco APAs: do Irai, do Piraquara, do Pequeno, do Passaúna e do Verde. Dentre estas somente as do Irai, do Piraquara e do Passaúna possuem seus planos ambientais aprovados, através de um Zoneamento Ecológico-Econômico (COMEC, 2013a).

⁴⁹ O instrumento visava à proteção dos imóveis históricos, classificados como Unidades de Interesse de Preservação (UIPs) (LINS, 2004). A lei autorizava que os proprietários de imóveis nas UIPs pudessem ser compensados, já que a densidade ou coeficiente construtivo estabelecido para o território não podia ser atingido. A compensação realizava-se mediante a possibilidade de transferência do potencial construtivo para outras localidades, ampliando o potencial construtivo do imóvel receptor para além do estabelecido no zoneamento.

temáticos (como o Jardim Botânico, além de alguns parques em homenagem a determinadas etnias), a Ópera de Arame, os Faróis do Saber, a Rua 24hs, entre outros. Ressaltam-se ainda as estações tubo e os novos modelos de ônibus (“os ligeirinhos”)⁵⁰. Foram construídos em torno de 25 parques nas décadas de 1980 e 1990 (ver **Quadro – Anexo 5**), grande parte viabilizada através do instrumento da transferência de potencial construtivo. Os novos parques e as inovações no transporte público serviram como os principais elementos para a sustentação da ideologia da “Capital Ecológica” (ALBUQUERQUE, 2007a).

De acordo com Sánchez Garcia (1997), junto às grandes intervenções da década de 1970 – CIC, os eixos estruturais – estes novos projetos pontuais constituem os principais elementos do discurso da “cidade-modelo”. Tratam-se dos aspectos que tiveram maior difusão na mídia, com desdobramentos nacionais e internacionais. Além disso, houve uma profusão de outros projetos e programas efêmeros (dentre os quais se destaca um programa de reciclagem de lixo) que alimentaram a imagem idealizada da cidade. Sobre a forma de apresentação dessas intervenções, Sánchez Garcia (1993) tece as seguintes considerações:

As realizações urbanas são tomadas como mercadorias, produtos de consumo que acompanham um ritmo frenético de renovação de ideias. Acima de tudo, cada intervenção é uma renovada à técnica enquanto marco espetacularizado da ‘cidade que não para de inovar’. A intensificação da produção de novidades, verificada tanto no conjunto de realizações recentes quanto nas permanentes reurbanizações dos espaços-símbolos já consagrados, transcende as necessidades políticas locais imediatas e transforma-se em efeito útil na demonstração do que o planejamento pode realizar (SÁNCHEZ GARCIA, 1993, p.178).

⁵⁰ Os “ligeirinhos” são ônibus que se distinguem dos demais por pararem somente em estações tubo (estações elevadas, no mesmo nível do ônibus e em formato de um tubo) onde é feita previamente a cobrança da passagem, fatores que reduzem o tempo de parada. Ópera de Arame: espaço para espetáculos, construído em estrutura de aço, na cratera de uma pedreira desativada. Jardim Botânico: parque urbano cujo ícone é uma estufa de plantas construída em estrutura de aço. Rua 24 horas: galeria comercial coberta com funcionamento de 24 horas. Faróis do saber: bibliotecas públicas cuja construção possui o formato de um farol.

Figura 12 – Imagens de alguns dos principais elementos do discurso da Cidade-Modelo.

Organização: Autora.

Figura 13 – Propaganda do McDonald's em homenagem aos 314 anos de Curitiba.

Fonte: Albuquerque, 2007a, p.34.

Sobre esta nova fase, cabe destacar uma publicação, realizada originalmente em 2003, pelo arquiteto Jaime Lerner (então governador do Paraná): o livro intitulado “Acupuntura Urbana”. Nessa obra o autor apresenta as intervenções pontuais como uma alternativa para a “cura” de cidades “doentes”, a partir das quais seria possível gerar uma energia em cadeia capaz de revitalizá-las (em associação à ideia de acupuntura na medicina). Discurso este que encobre os motivos que levaram à mudança de intervenção do Estado sobre o espaço urbano, ou seja, a indisponibilidade de recursos para realizar grandes obras – diante da recessão econômica que o país viveu a partir dos anos 1980 – associada a uma transição para práticas mais identificadas com a lógica do empresariamento urbano (no sentido cunhado por Harvey, 1989). Além de encobrir a questão da impossibilidade de se superar questões estruturais como a desigualdade social – determinante para o quadro de degradação socioambiental (ou o “estado terminal”, como o autor denomina) das metrópoles – atuando apenas a partir de intervenções territoriais pontuais.

O princípio de recuperar a energia de um ponto doente ou cansado por meio de um simples toque tem a ver com a revitalização deste ponto e da área ao seu redor. Acredito que algumas “magias” da medicina podem, e devem ser aplicadas às cidades, pois muitas delas estão doentes, algumas quase em estado terminal [...]. Cutucar uma área de tal maneira que ela possa ajudar a curar, melhorar, criar reações positivas em cadeia. [...] O que se poderia classificar como exemplos de uma boa acupuntura urbana? A reciclagem da Cannery, em São Francisco. O Parque Guell em Barcelona. [...]. Um exemplo, claro, ótimo, é a Ópera de Arape, em Curitiba (LERNER, 2008, p.07-08).

Na década de 1990, ampliam-se os mecanismos como a transferência de potencial construtivo (TPC), vinculados a parcerias público-privadas, que prometem aliar os interesses do mercado imobiliário à arrecadação de recursos para investir em áreas de interesse coletivo (como produção de moradia popular e preservação do patrimônio ambiental e histórico). Estas iniciativas representam uma clara tentativa de propiciar recursos diante da crise fiscal do Estado (embora se questione aqui esta suposta potencialidade, defendida no uso desses instrumentos).

Através do Decreto nº 380/1993, a TPC passou a ser utilizada também para a recuperação de imóveis públicos classificados como Unidades de Interesse de Preservação (UIEPs). Em 2000 (com a nova Lei de Zoneamento, Lei nº 9.800/2000) passou a ser utilizada ainda com intuito de proteção e preservação do patrimônio natural e ambiental (LINS, 2004). Cabe destacar que esta lei previu a possibilidade de transferência de potenciais construtivos oriundos de áreas de proteção ambiental de outros municípios da região metropolitana. Contudo, esta modalidade não foi aplicada até o momento (de acordo com informações

obtidas junto ao IPPUC⁵¹). Entre a década de 1980 até 2004, foram recuperados mais de 40 imóveis (sejam imóveis de valor histórico, públicos ou áreas de preservação), através dos recursos oriundos da comercialização dos potenciais construtivos⁵² (LINS, 2004).

Nos anos 1990, ainda é aprovada outra modalidade do solo criado: o instrumento da outorga onerosa pelo direito de construir (através das leis nº 7.420/1990 e nº 7.841/1991). As leis autorizaram o direito de construir além do permitido em determinadas áreas do município, mediante pagamento de uma contrapartida (parte dos lucros adicionais proporcionados), através do pagamento em dinheiro ou em terreno de valor equivalente a 75% do valor da área acrescida. Bens estes destinados para implantação de programas habitacionais de interesse social. A partir de 2000, aprovaram-se, ainda, novas leis⁵³ nas quais os recursos oriundos da outorga passaram a ser destinados, além do Fundo de Habitação, para o Fundo Municipal do Meio Ambiente e à Fundação de Ação Social.

Cabe destacar, contudo, a desvinculação da utilização do solo criado de uma das concepções ligadas ao seu uso: da definição de um coeficiente único e baixo para toda a cidade⁵⁴; como forma de mitigar a diferenciação do preço da terra em função da distinção dos potenciais construtivos estabelecidos no zoneamento (ROLNIK, 2002; RIBEIRO e CARDOSO, 2003). Situação que não se observa em Curitiba, já que os coeficientes de aproveitamento permaneceram diferenciados e, em alguns casos, bem elevados. Cabe ressaltar, por exemplo, que na década de 1980, quando se instituiu o instrumento da transferência do potencial construtivo, o coeficiente de aproveitamento nos setores estruturais (uma das áreas possíveis de utilizar do TPC e a outorga onerosa) era igual a seis, passando a partir da década de 1990 para quatro. Propicia-se, dessa forma, um excepcional de aumento do índice construtivo ao mercado imobiliário.

Mariana Fix (2004) chama atenção para alguns riscos associados à aplicação do instrumento do solo criado. A autora destaca que uma vez que o instrumento se baseia no

⁵¹ Informações cedidas à autora pela arquiteta e urbanista Ana Lucia Ciffoni, funcionária do IPPUC, em junho de 2014.

⁵² Alguns exemplos de imóveis definidos como UIEPs que foram recuperados com o recurso da comercialização de potenciais construtivos são: a Catedral Basílica Menor de Nossa Senhora da Luz, a sede da Sociedade Garibaldi e o prédio central da Universidade Federal do Paraná (LINS, 2004). Alguns dos parques viabilizados com este recurso foram: os Parques Tanguá, Tingui, Uberaba, Barigui Sul e Bosques Solitude, Portugal, Fazendinha (LEITÃO, 2010).

⁵³ Leis municipais nº 9.800/2000, nº 9.801/2000 e nº 9.806/2000 e decretos nº 194/2000 e nº 919/2010.

⁵⁴ Como prevê o Estatuto da Cidade, no parágrafo segundo do Artigo 28: § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana (...). Um dos primeiros exemplos da aplicação dessa forma do instrumento é o caso da França na década de 1970, quando se estabeleceu o coeficiente de aproveitamento 1 para a cidade de Paris e 1,5 para as demais cidades (através do *Plafond Legal de Densité*).

interesse do mercado, as solicitações de acréscimo de potencial tendem a se concentrar nas áreas mais valorizadas da cidade. No caso de Curitiba, Leitão (2010) afirma que algumas das áreas onde tem se concentrado o acréscimo de potencial são: as áreas demarcadas como ZR-4 – faixa de zoneamento lindeira aos setores estruturais – e a área central (as quais figuram entre as mais valorizadas da cidade). Esta situação tende a gerar a médio prazo uma sobrecarga da infraestrutura nessas áreas, em função do adensamento, o que implica em uma pressão por novos investimentos, que podem ser superiores as contrapartidas cobradas do mercado imobiliário. Este quadro pode acarretar, portanto, um processo de (re)concentração de investimentos em regiões já valorizadas (FIX, 2004). O que coloca em dúvida a suposta potencialidade do instrumento, no sentido de capturar parte da valorização imobiliária para ser utilizada para fins de redistribuição de renda (um dos argumentos de defesa do uso do instrumento). Além de questionar, como já referido, a suposta recuperação dos cofres públicos, já que pode gerar demandas de gastos superiores em função das obras para corrigir o ônus causado pelo adensamento.

Em 1994, é aprovado o programa “Parceria com a Iniciativa Privada” (Lei n.º 8412/1994). O programa permite ao proprietário interessado em implantar um loteamento popular, a permissão de construir lotes menores e com infraestrutura reduzida⁵⁵, em contrapartida o mesmo deveria vender 50% dos lotes produzidos à população inscrita no cadastro da COHAB (pelo preço de mercado da terra mais o custo da infraestrutura) (ALBUQUERQUE, 2007a). A autora expõe que, atualmente, ao invés da venda, exige-se a doação de 20% dos lotes ao Fundo de Habitação, cabendo à COHAB sua comercialização e à iniciativa privada a venda dos 80% restante (para qualquer público). Albuquerque (2007) observa que este programa foi responsável por mais de 33% dos lotes produzidos na década de 1990 pela COHAB.

Notam-se algumas semelhanças deste programa ao instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazio⁵⁶, no sentido de flexibilizar os parâmetros urbanísticos para incentivar a instalação de moradias populares. No entanto, observam-se algumas lógicas contrárias das associadas às ZEIS. Uma concepção vinculada às ZEIS é a de que o poder público demarque as terras que julgue mais propícias para instalação das habitações, o que (em tese) poderia propiciar a construção de moradia popular em áreas melhor localizadas. Lógica esta

⁵⁵ Limitada ao arruamento parcial, valetas de águas pluvias, rede d’água e energia elétrica (ALBUQUERQUE, 2007).

⁵⁶ O mecanismo da ZEIS é uma categoria especial de zoneamento, visando geralmente à construção habitacional para população de baixa renda em terrenos vazios ou subutilizados (o que se convencionou chamar de “ZEIS de vazio”), ou à consolidação de áreas já ocupadas por população de baixa renda (o que se convencionou chamar de “ZEIS ocupada”) (AMORE, 2013).

ausente no programa, uma vez que é o empreendedor que propõe ao poder público onde gostaria de instalar o loteamento. Nesse sentido, observa-se que a maioria dos conjuntos habitacionais construídos no programa, concentra-se nos bairros no extremo sul do município: no Sítio Cercado (um dos maiores, destinado para 30.000 famílias), Tatuquara, Uberaba, Umbará e Xaxim (ver Mapa – Anexo 4). Cabe ainda ressaltar o conceito de que as áreas de incidência da ZEIS sejam prioritariamente destinadas à população de baixa renda, o que não se observa no programa, já que só há o controle da destinação de 20% dos lotes para população efetivamente de baixa renda.

No âmbito econômico, a década de 1990 foi marcada pela instalação de multinacionais no Brasil, com destaque para as indústrias no setor automotivo. Harvey (1992) explica que esse processo decorreu da “crise do fordismo” na Europa e nos Estados Unidos, que resultou na instalação de multinacionais na América Latina e no Sudeste da Ásia, a fim de expandir o mercado consumidor em locais onde as exigências trabalhistas eram menores. A Grande Curitiba se destaca por ser a região que mais se beneficiou dessa dinâmica no país, responsável por receber 33% dos investimentos em novas plantas realizados na década de 1990 (OLIVEIRA, 2005).

Apesar de ocorrer um deslocamento de investimentos da região do ABCD paulista, onde tradicionalmente se concentrava a indústria automotiva, a localização dos novos empreendimentos se restringiu à região Centro-Sul⁵⁷. No Paraná, as montadoras se localizaram todas na RMC: em São José dos Pinhais – onde se instalou a Renault/Nissan e a Volkswagen/Audi – e em Campo Largo (onde se instalou a Chrysler, que foi desativada após três anos de instalação). Além disso, ocorre a expansão das atividades de empresas já existentes em Curitiba (como, a Volvo, New Holland, Krone e Bosch) e Araucária (MOURA e RODRIGUES, 2009).

Paralelamente, ocorre a emergência das estratégias de *city marketing* em Curitiba, com destaque para a produção de “imagens-síntese”, a fim de tornar a cidade mais competitiva para atrair os capitais internacionais excedentes. Algumas das imagens criadas nesse período foram: Capital da Qualidade de Vida (final da década de 1980) a Capital Ecológica (no início dos

⁵⁷ Oliveira (2005) entende que o fator primordial para o deslocamento das plantas da região do ABCD foi a guerra fiscal entre os estados, através da concessão de inúmeros incentivos e isenções fiscais. Além dos seguintes fatores : “a posição geográfica estratégica dos estados da Região Sul em relação aos países do Mercosul; a relação capital-trabalho menos conflituosa e os menores custos salariais, em comparação à região do ABCD paulista; as melhorias na infraestrutura de escoamento da produção; e os incentivos fiscais e financeiros. Além destes benefícios, as montadoras também contaram com financiamentos do BNDES e com benefícios concedidos pelos municípios nos quais se instalaram, que vão desde a doação de terrenos a isenção de impostos, taxas e contribuições (OLIVEIRA, 2005, p.99).”

anos 1990) e a Capital Tecnológica (no final da década de 1990) (MOURA e KLEINKE, 1999). A Capital Ecológica se destaca, no entanto, como uma das imagens mais difundidas.

Embora reconheça a importância da criação das imagens idealizadas sobre a cidade, Oliveira (2005) chama atenção para outras medidas empreendidas pelo poder público, as quais a autora julga que foram mais decisivas na definição locacional dos recursos. Oliveira (2005) explica que, em que pese a carência de políticas para o setor secundário no âmbito nacional, nos anos 1990, o setor automotivo foi um dos poucos favorecidos, através do chamado Regime Automotivo⁵⁸. A autora chama atenção ainda para o papel determinante do Estado do Paraná e do município de São José dos Pinhais na guerra fiscal pelos investimentos. Através de um exame do protocolo de acordo promovido entre o maior empreendimento instalado na RMC (a Renault) e o Estado do Paraná, a autora demonstra os atrativos oferecidos na disputa pela montadora:

No item das responsabilidades do Estado do Paraná, os benefícios tributários se relacionaram a desoneração e diferimento do ICMS incidente sobre uma série de itens adquiridos em outros Estados do País, no exterior ou no próprio Paraná. Todos estes incentivos fiscais também foram concedidos para os fornecedores desta empresa. O Estado do Paraná, através do FDE, também se comprometeu a conceder financiamento para a atividade comercial e para o investimento da Renault. Com relação ao financiamento do investimento este seria liberado em parcelas mensais pelo prazo de dez anos, sem juros, comissões e correções monetárias. (...) Com relação ao Município de São José dos Pinhais, coube a este: isenção do IPTU, do ISS, da Contribuição de Melhorias, da Taxa Municipal de Licença de Localização e Funcionamento e quaisquer outras taxas municipais, pelo prazo de 10 anos. Neste caso, todas as isenções também foram estendidas às subsidiárias e aos fornecedores da empresa que viessem se instalar neste município. O Estado do Paraná e o Município de São José dos Pinhais ficaram responsáveis pela doação de um terreno para a constituição do parque automotivo da Renault. (...). Além disso, a realização das obras de organização, urbanismo, infra-estrutura e abastecimento do referido parque também ficaram a cargo deste Município e do Estado (OLIVEIRA, 2005, p.101).

Quanto à Renault, esta se comprometeu a estabelecer sua sede em São José dos Pinhais, empreender o investimento, transferir sua tecnologia à sede no Brasil, fazer as modificações legais necessárias para que o FDE participasse da empresa, além de respeitar a legislação ambiental (OLIVEIRA, 2005). Apesar de aparentemente óbvia a exigência referente ao respeito à legislação local, reside justamente aí uma das grandes contradições. Em pleno ápice da ideologia da "Capital Ecológica" em Curitiba, diversos autores demonstram que a

⁵⁸ A autora explica que os objetivos do Regime Automotivo foram: atração de novos investimentos, estímulo a exportação de automóveis através implantação de regimes especiais de importação e a consolidação do país como principal produtor do Mercosul (OLIVEIRA, 2005).

implantação da montadora infringiu de várias formas às leis ambientais locais. Uma das situações mais explícitas se refere à retirada da gleba de implantação da indústria dos limites da área de proteção de mananciais, sendo reinserida no perímetro de proteção legal posteriormente a sua instalação (conforme Klink e Denaldi, 2010, apoiados em Lopes et al, 2003, e Ames e Keck, 1994). Existem estudos que demonstram ainda o lançamento não autorizado de resíduos industriais tóxicos e sólidos de esgoto da Renault na bacia dos rios Pequeno e Itaquí, bem como a poluição de reservatórios de águas subterrâneas (conforme Klink e Denaldi, 2010 apud Tavares, 2005).

No que se refere aos efeitos em termos de geração de emprego⁵⁹, Firkowski (2002) explica que os setores de serviço e comércio se intensificou com a instalação das montadoras, no entanto, voltaram-se prioritariamente ao mercado constituído pelo fluxo de executivos e profissionais especializados, os quais demandam serviços mais complexos e sofisticados. Nesse sentido, a autora cita a instalação de *shoppings centers*, grandes redes de hotéis e hipermercados, agências de publicidade e telecomunicações, grande parte viabilizados pelo aporte de capitais internacionais. Firkowski (2002) salienta ainda que o setor de serviços tem se concentrado em Curitiba e São José dos Pinhais (que se destaca como uma nova centralidade regional). Os outros municípios do aglomerado têm permanecido enquanto extensões do uso e ocupação do solo de Curitiba, tendo como característica primordial o papel de dormitório (MOURA e RODRIGUES, 2009).

Pilotto (2010) observa o impacto dessas transformações na estruturação da metrópole. Grande parte dos novos serviços voltados à elite (*shoppings*, hotéis, restaurantes, consultórios especializados) passou a se localizar especialmente no bairro Batel, a oeste do centro tradicional de Curitiba. Como parte desse processo, a autora demonstra o acirramento da dinâmica de abandono do centro original de Curitiba pelas camadas de alta renda, impulsionando o chamado processo de “degradação do centro”⁶⁰. A partir disso, ocorre uma perda de população residente no centro, enquanto as camadas populares continuaram a

⁵⁹ Cabe ressaltar a diminuição dos efeitos multiplicadores da indústria automobilística no contexto de crise do fordismo, que representou a passagem do sistema fordista tradicional de produção para um sistema flexível (HARVEY, 1992). No novo modelo de produção, as montadoras se restringem à produção de componentes considerados estratégicos no local, já a produção de componentes de maior complexidade tecnológica é transferida para seus fornecedores principais (OLIVEIRA, 2005). Oliveira (2005) aponta que, na RMC, as montadoras focaram suas operações nas atividades de pintura, montagem e estamparia pesada e que os fornecedores de primeira linha (na maioria do mesmo país de origem) localizaram-se próximos às fábricas.

⁶⁰ Ideia operada pela ideologia, que cumpre a função de naturalizar esse processo (como se fosse fruto de um inevitável desgaste ao longo do tempo), ocultando o seu real motivo: o abandono das classes sociais de alta renda, fator que influi na retração dos investimentos públicos do centro tradicional e um redirecionamento para outras áreas, como os chamados “centros novos” (VILLAÇA, 2001).

frequentá-lo (resultando na “popularização” do centro). Pilotto (2010) demonstra que, a partir de então, têm se consolidado a tendência de concentração das classes dominantes no sentido oeste e sudoeste do centro da cidade, e que, embora existam outras áreas de moradia da população de alta renda, estas tendem “a ficar cada vez mais ‘fora de mão’ com relação aos serviços e comércios que atendem a essa classe”.

Nesse sentido, cabe destacar ainda que, em 1994, foi aprovada a criação de um novo setor estrutural (Decreto nº 901/1994), como um prolongamento do setor estrutural oeste, ao longo da Avenida Padre Anchieta, que se chamou Zona Nova Curitiba (posteriormente Setor Especial Nova Curitiba, na Lei de Zoneamento nº 9800/2000) (ver Mapa - Anexo 1). Pilotto (2010) aponta que se consolidou um padrão de ocupação distinto dos demais setores, caracterizado por condomínios fechados nos moldes “quase clubes” (ver Figura 14). Ressalta-se a ação do Estado na sua viabilização, permitindo a criação de um novo espaço para verticalização, mesmo existindo ainda áreas disponíveis para isso nos setores estruturais existentes. Observa-se, ainda, a desvirtuação da proposta de ordenamento territorial para esta via, já que a mesma era caracterizada como uma via conectora da CIC, destinada prioritariamente à moradia para a classe operária (FIRKOWSKI, 2009). Questões estas que colocam por terra o senso comum referente à suposta isenção de interesses privados no planejamento da cidade.

Figura 14 – Imagem aérea de um trecho do Setor Especial Nova Curitiba, 2009.

Fonte: Google Earth, 2013.

Figura 15 - Imagem da via central do Eixo Estrutural Oeste (Avenida Padre Anchieta), em 2011.

Fonte: Google Earth, 2013.

Figura 16 – Imagem de um trecho do Eixo Estrutural Oeste em primeiro plano e do Eixo Estrutural Sul ao fundo.

Fonte: Curitiba, 2014.

Nesse contexto, de grandes transformações econômicas, acompanhado da retração dos investimentos públicos em áreas estruturais, acentuaram-se as contradições sociais em Curitiba. Moura e Rodrigues (2009) apontam para um aumento da polarização social na RMC nos anos 1990 – os estratos sociais mais hierarquizados foram os que apresentaram maior incremento relativo no período 1991/2000 – o que ocorreu igualmente nas demais metrópoles brasileiras. Ao lado da “cidade modelo”, dos vários parques e das novas indústrias modernas, emergiram inúmeras ocupações irregulares (muitas em áreas de mananciais). Albuquerque (2007a) aponta que o auge do processo de “favelização” na RMC ocorreu entre os anos 1980 e os primeiros anos da década de 1990. Cenário que configura um retrato perfeito do “desigual e combinado” que caracteriza a urbanização das metrópoles nos países periféricos (ver Figura 17).

Ou seja, nem as intervenções pontuais (as agulhadas de Lerner), nem os instrumentos urbanísticos que prometiam aliar aos interesses imobiliários a produção habitacional de baixa renda, foram suficientes para evitar que a cidade onde (supostamente) o planejamento “deu certo” tivesse um destino muito diferente das demais metrópoles. Albuquerque (2007) – com base em IPPUC (2000) – expõe que no período de 1970 a 2000, momento em que se constrói e se consolida o discurso da “cidade modelo”, 16% do incremento de domicílios no município de Curitiba foi realizado a partir de ocupações irregulares, somando aproximadamente 52 mil domicílios⁶¹ no ano de 2000. Destes, 35% se constituíram só nos dois primeiros anos da década

⁶¹ Este dado difere do apresentado pelo IBGE no Censo de 2000, o mais conhecido, que indica um número em torno de 38 mil domicílios, uma vez que o IBGE usa o conceito de aglomerado subnormal, que é entendido como um setor formado por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carente de infraestrutura e localizado em terreno não próprio (ALBUQUERQUE, 2007). Já a fonte utilizada pela autora, referente ao estudo do IPPUC (2000), considera como “irregular” qualquer domicílio (mesmo

de 1990. Cabe ressaltar o caso da CIC, que, frente ao contexto macroeconômico desfavorável à sua consolidação, tornou-se objeto de um processo intenso de ocupações e conflitos fundiários que se estende até hoje (Figura 17 e Figura 18). Com relação à RMC, Albuquerque (2007) apresenta uma estimativa de aproximadamente 81 mil domicílios em ocupações informais no Núcleo Urbano Central (NUC) para o ano de 2000⁶²

Figura 17 – Mapa contrapondo alguns dos principais elementos que compõem o discurso da “cidade-modelo” (eixos estruturais, parques e indústrias) e as ocupações irregulares, no ano de 2000 na RMC.

Fonte: COMEC (2006), IPPUC (2007), Albuquerque (2007), adaptado pela autora, 2013.

que isolado) que esteja inserido em favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares (ALBUQUERQUE, 2007).

⁶² Pelos mesmos motivos supracitados este dado se difere do apresentado pelo IBGE para o ano de 2000, que apresenta um número de 43.127 domicílios em aglomerados subnormais para o NUC da RMC. O dado referido pela autora foi elaborado a partir de uma composição dos dados do IPPUC (2000) para Curitiba, mais os dados de um levantamento realizado em 1997 pela COMEC (que foi publicado em COMEC, 2006), que abrangeu os 14 municípios que compõem o NUC. As duas entidades (IPPUC e COMEC) consideraram critérios semelhantes quanto ao conceito de “ocupação irregular”, dentro do qual se insere as favelas, os loteamentos clandestinos e/ou irregulares (ALBUQUERQUE, 2007).

Figura 18 - Imagem aérea assentamento Vila Verde no bairro CIC, em Curitiba.

Fonte: IPPUC, 2009.

Figura 19 - Imagem de favela no bairro Parolim, em Curitiba.

Fonte: Google Earth, 2013.

Figura 20 e Figura 21 - Imagens assentamento Terra Santa no bairro Tatuquara em Curitiba, na divisa com o município de Araucária.

Fonte: IPPUC, 2009.

Figura 22 - Imagem da ocupação irregular Vila Zumbi dos Palmares, em Colombo (2012).

Fonte: Google Earth, 2013.

A partir da década de 1990, ocorre (aparentemente) uma redução da taxa de crescimento dos domicílios irregulares no município de Curitiba (em relação ao número total de domicílios). Entre 1980 a 1991 a taxa foi de 16,6%, entre 1991 e 1996 de 3,08% e entre 1996 e 2000 caiu para 2,8% (ALBUQUERQUE, 2007a apud IPPUC, 2000). No entanto, isso se relaciona com a “exportação” do problema para os municípios vizinhos. Albuquerque (2007a) ressalta que em 1991, 72% dos domicílios irregulares no aglomerado metropolitano se localizava em Curitiba, já em 1996 essa porcentagem caiu para 64%. Além disso, “enquanto os domicílios irregulares em Curitiba cresciam a uma taxa de 3,08% ao ano, nos municípios do aglomerado metropolitano eles cresciam a uma taxa média de 25,36% ao ano, com índices que variavam (de município para município) de 7,57% a 84,65% (ALBUQUERQUE, 2007a, p.49)”. Apesar de Curitiba concentrar o maior número de domicílios informais, as maiores favelas têm se localizado em outros municípios, as três maiores são: a Vila Zumbi dos Palmares em Colombo (**Figura 22**), a favela Guarituba em Piraquara e o Jardim da Alegria em São José dos Pinhais, todas iniciadas na década de 1990 (FIRKOWSKI, 2009).

Quanto à política habitacional, Albuquerque (2007a) destaca que apesar de continuar havendo ações do poder público, elas têm se localizado no mesmo lugar das ocupações irregulares no município (**ver Anexo 4**). Ou seja, não se fez frente ao paradigma de segregar os pobres na periferia. A autora observa que, apesar das ocupações irregulares se encontrarem por todo município de Curitiba, cerca de 80% dos domicílios nesta situação se encontravam sua porção sul no ano 2000. Albuquerque (2007) ainda acrescenta que a região central de Curitiba, sobretudo a região compreendida na Regional Matriz (onde reside grande parte da elite curitibana) não foi afetada por novas ocupações entre 1990 e 2000 (**ver Mapa – Anexo 4**), como foi a única região que apresentou um decréscimo de ocupações irregulares desde 1970.

O conjunto de informações supracitado, sobre a localização dos assentamentos informais e da produção de moradia popular em Curitiba, em contraposição à localização da “cidade modelo”, contribui para o entendimento da eficácia das ideologias sobre a cidade e seu planejamento. Sobre isso, Albuquerque (2007b) discorre:

[...] percebe-se que os espaços segregados às camadas da população curitibana de mais alta renda são justamente as porções do território da metrópole que comportam as partes do espaço urbano que são – simbolicamente – selecionadas para composição da imagem da cidade. A estrutura segregada de Curitiba possibilita que a ideia da “cidade-modelo” reflita uma versão da realidade e desta forma se mantenha sob uma base material passível de interação com as populações da metrópole. Até mesmo para quem visita a metrópole, ou passe por ela, a experiência vivenciada reforçará a imagem e raramente permitirá a produção de um olhar questionador ou crítico relativo à ideia de sucesso do planejamento urbano de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007b, p.12).

Considerando que o conceito de cidade sustentável (subjacente à ideologia da Capital Ecológica) deve envolver necessariamente um espaço socialmente justo, além de ecologicamente equilibrado, diante do panorama de degradação socioambiental apresentado, fica (mais do que) evidente a insustentabilidade da urbanização na Grande Curitiba.

3.3 RUMO A UM REGIME ESPACIAL KEYNESIANO NA “CAPITAL SOCIAL”? (A PARTIR DE MEADOS DOS ANOS 2000)

Conforme abordado no capítulo 02, a partir de meados dos anos 2000, o país voltou a ter algum crescimento econômico, acompanhado de uma diminuição da base da pirâmide social (POCHMANN, 2012). Observa-se ainda do fortalecimento institucional de estruturas ligadas ao planejamento, da aprovação de leis de temática urbana, como também da ampliação significativa dos investimentos em infraestrutura. Neste sentido, destacam-se a criação do Ministério das Cidades, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001) e a aplicação de recursos através do PAC e do Programa MCMV. No entanto, conforme ressaltado, este contexto macroeconômico (aparentemente) favorável, não tem sido capaz de alavancar uma tendência de inversão do padrão segregacionista da urbanização das metrópoles (MARICATO, 2013; KLINK, 2014).

No tocante à RMC esse momento marca o retorno da elaboração dos planos diretores (como aconteceu em grande parte das cidades, em cumprimento às exigências do Estatuto). Foi aprovada a revisão do plano diretor municipal de Curitiba (Lei nº 11266/2004) e elaborados novos planos diretores nos demais municípios da RMC, além da realização do II PDI. Ainda observa-se o retorno de intervenções estatais no território por meio de grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura, entre os quais se destaca a implantação do projeto para a rodovia BR-116 (Eixo Metropolitano), como também a implantação do metrô (atualmente em fase de licitação do primeiro trecho das suas obras). Grande parte dos recursos para este fim foi viabilizada por investimentos nacionais, através do PAC e BNDES.

Busca-se avaliar em que medida este momento (a primeira vista) favorável – se comparado com o período anterior (entre a década de 1980 até o início dos anos 2000) – teria favorecido uma ruptura no processo de segregação socioespacial na Grande Curitiba (distanciando-se, portanto, do cenário apontado para as demais metrópoles). Além disso, outras questões balizaram a análise desse período: (1) Frente à (suposta) ideia de vanguarda que acompanha o discurso hegemônico sobre o planejamento em Curitiba, de que forma os instrumentos Estatuto da Cidade teriam sido incorporados nos planos e práticas de

planejamento da cidade? (2) Diante da complexificação do processo de metropolização (em relação ao período em que foram realizados o PPU de Curitiba, e o I PDI da RMC) de que maneira teria avançado o tratamento da questão nos diversos planos?

Esta parte da dissertação (**item 3.3**) se subdivide em quatro seções. Primeiramente, realiza-se uma leitura crítica da revisão do plano diretor de Curitiba e uma breve análise sobre alguns projetos espaciais estatais no município de Curitiba – não vinculados ao plano diretor –, como a implantação do metrô e a continuidade dos chamados “projetos inovadores”. (**item 3.3.1**). Em seguida, realiza-se a análise do II PDI e sobre as principais ações divulgadas da COMEC (**item 3.3.2**). Na sequência, observa-se de que modo os diversos planos municipais da RMC se relacionam com as propostas de ordenamento territorial do novo plano diretor metropolitano (**item 3.3.3**). Por fim, é realizado um balanço das iniciativas de planejamento urbano em Curitiba na última década, em relação aos períodos precedentes e aos questionamentos que guiaram a análise (**item 3.3.4**).

3.3.1 REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA: COM QUANTOS EIXOS ESTRUTURAIS SE FAZ UMA REFORMA URBANA?

A revisão do plano diretor de Curitiba foi aprovada no último ano de mandato de um dos sucessores de Jaime Lerner na Prefeitura, o também arquiteto Cássio Taniguchi. Utilizou-se nessa gestão o slogan da “Capital Social”. De acordo com o IPPUC (2004), a principal motivação para a revisão foi a adequação do plano às exigências do Estatuto da Cidade. Cabe destacar, o contínuo esforço em manter viva a imagem da Curitiba “inovadora” e “criativa”, como expresso nos trechos destacados de um depoimento de Jaime Lerner, contido na introdução da publicação do IPPUC (2004) referente à revisão do plano:

Agora, quando Curitiba faz a revisão deste Plano para adaptá-lo ao Estatuto da Cidade, o que presenciamos é a consolidação de um trabalho que confere à capital paranaense a vanguarda na área de planejamento urbano e na busca de soluções para os desafios constantes que o meio urbano oferece. [...] Curitiba não se tornou referência internacional em planejamento urbano apenas pelo seu pioneirismo em diversas questões, mas porque suas iniciativas realmente representaram avanços práticos na vida da cidade e de sua população. [...] Neste sentido, Curitiba também foi exemplar, aliando a agilidade e criatividade de seu planejamento urbano aos instrumentos reguladores do Plano Diretor. Este desafio reaparece com o novo Plano Diretor de Curitiba e, na sua elaboração, o IPPUC mostrou que está preparado para manter sua característica de vanguarda e eficiência. (IPPUC, 2004, p.07 apud LERNER, 2004)

O processo de revisão do plano foi acompanhado da expectativa da ampliação da sua perspectiva territorial. Aconteceram debates, durante o processo de revisão, em que a questão

metropolitana teve destaque, como, por exemplo, o seminário “Plano Diretor: uma abordagem metropolitana” promovido pela Câmara Municipal de Curitiba (LEITÃO, 2010). Nesse sentido, um dos grandes temas foi a proposta para a BR-116, em virtude da possibilidade de se desviar o tráfego pesado da rodovia, possibilitada em função do término da construção de um contorno rodoviário, o Contorno Leste.

A partir da análise da revisão do plano diretor (Lei nº 11266/2004), constata-se a reafirmação da ideia central do planejamento em Curitiba desde a década de 1960: os eixos estruturais. Foram instituídos dois novos eixos e um prolongamento do eixo estrutural sul. Um dos novos eixos se refere à Av. Marechal Floriano Peixoto (que faz a ligação com o bairro Boqueirão e com o Município de São José dos Pinhais), que foi finalmente reconhecida no plano diretor, após 40 anos do PPU, como uma via importante na estruturação urbana (ver **Figura 23**). Cabe ressaltar, contudo, que na década de 1990, anteriormente à revisão do plano diretor, a avenida já havia recebido corredores exclusivos de ônibus.

Figura 23 - Mapa dos Eixos de Estruturação Viária de Curitiba– Lei nº 11266/2004 (Anexo 03).

Fonte: Curitiba, 2004, adaptado pela autora.

Figura 24 - Mapa dos Eixos de Estruturação do Transporte Coletivo de Curitiba – Lei nº 11266/2004 (Anexo 04).

Fonte: Curitiba, 2004, adaptado pela autora.

O outro eixo estrutural refere-se à BR-116, o mote da revisão do plano, que foi denominado de "Eixo Metropolitano", também chamado de o "Sexto Eixo Estrutural" (ver **Figura 23** e **Figura 25**). A proposta para a rodovia contempla a sua incorporação ao tecido urbano – através de obras de transposição (como cruzamentos em nível, pontes, trincheiras, entre outros) – além da implantação das obras referentes ao sistema trinário (IPPUC, 2007). Este eixo marca o retorno dos grandes projetos urbanos em Curitiba. Atualmente, a maior parte das obras já foi construída, faltando apenas um trecho ao norte⁶³. A perspectiva metropolitana ficou restrita à integração física, através das obras transposição, que tem possibilitado maior conexão viária entre o oeste e o leste metrópole, acompanhada da extensão dos corredores de ônibus até o município de Colombo (ao norte) e Fazenda Rio Grande (ao sul) (ver **Figura 24**). Além disso, embora já fosse permitida, a possibilidade de transferência de potenciais construtivos de outros municípios foi "relançada". Esta proposta foi (re)apresentada como a "Revolução do Sexto Eixo Estrutural", sobre o que se trata os seguintes trechos retirados de uma publicação do IPPUC:

⁶³ Até o momento já foram contratados cerca R\$500 milhões em financiamentos (PAC – Governo Federal, a maior parte, do BID e da Agência Francesa de Desenvolvimento) para suas obras (MARCHIORI, 2014).

Uma das características revolucionárias desta avenida é a nova legislação de uso e ocupação do solo, vinculada aos novos parâmetros de preservação dos mananciais que abastecem a Região Metropolitana de Curitiba. A legislação de Curitiba, ao contemplar o acréscimo de potencial construtivo e pavimentos ao longo da nova avenida, por meio das transferências de potencial vindos de áreas de mananciais dos municípios vizinhos, onde estão localizados os principais mananciais de água potável da região, oferece ferramentas indispensáveis ao processo de desenvolvimento sustentável (IPPUC, 2007, p.03).

Pensada de forma integrada, a nova avenida é parte da evolução permanente das práticas de planejamento e gestão da cidade. Mas vai além, revoluciona ao planejar para além dos limites administrativos municipais e de alguns obstáculos naturais ou criados pelo homem, revoluciona ao oferecer a possibilidade de um desenvolvimento integrado e sustentável e revoluciona, ainda, ao apostar nas parcerias e na participação popular como a maior virtude deste período, ao permitir priorizar a população que realmente precisa, acrescentando o conceito de equidade a uma gestão cada vez mais compartilhada e democrática (IPPUC, 2007, p.07).

Figura 25 – Imagem da proposta para a BR-116 na revisão do plano diretor.

Fonte: IPPUC, 2007.

Cabe destacar, contudo, como já citado, que esta modalidade de transferência de potencial não chegou a ser aplicada até o momento. Além disso, a tal “Revolução” foi suspensa em 2011, quando a rodovia passou a ser objeto de uma operação urbana consorciada, a chamada operação urbana Linha Verde (OUC-LV). Apesar do novo texto do plano diretor ter previsto a possibilidade de aplicação de potenciais construtivos de áreas fora do perímetro das operações urbanas ⁶⁴, tal previsão não consta na lei que criou a OUC-LV (a Lei nº 13.909/2011 e

⁶⁴ “Art.77. Imóveis localizados no interior dos perímetros das operações urbanas consorciadas, são passíveis de receber o potencial construtivo oriundo de imóveis de valor cultural e de áreas de

Decreto municipal nº 133/2012). A legislação define que o acréscimo do potencial deve ocorrer apenas mediante a compra dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs).

A OUC-LV constitui a quarta no país com emissão de CEPACs e ainda representa uma das maiores operações urbanas do país (com oferta de 4.475.000 m² de área adicional de construção), segundo Neto e Moreira (2013) (ver Mapa - Anexo 1). Os principais objetivos divulgados da operação, referem-se à captação de recursos para finalização das obras de transposição da rodovia e implantação dos corredores exclusivos de ônibus (IPPUC, 2012). Até o momento, ocorreram dois leilões de CEPACs, um em julho de 2012 e outro em abril de 2014, arrecadando R\$ 34,7 milhões (valor um pouco maior da metade do valor total dos certificados disponibilizados⁶⁵) até maio de 2014 (MARCHIORI, 2014a e 2014b). Segundo informações obtidas junto ao IPPUC⁶⁶, ainda não foi realizado nenhum investimento com o recurso arrecadado através da operação.

Figura 26 – Esquema Explicativo do Sistema Viário na Linha Verde.

Fonte: IPPUC, 2012.

Figura 27 – Croqui da Proposta de parque linear na OUC "Linha Verde".

Fonte: IPPUC, 2012.

preservação ambiental não inseridos no seu perímetro, desde que disposto na lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (Lei nº 11266/ 2004)."

⁶⁵ Considerando que os títulos fossem comprados pelo valor mínimo estipulado, que foi de R\$200,00 no primeiro leilão e de R\$325,00 no segundo.

⁶⁶ Informação obtida com base em entrevista concedida por Oscar Schmeiske (Supervisor de Informações do IPPUC) à autora, em maio de 2014.

Figura 28 – Imagem mostrando um trecho da BR-116 em 2013, com a implantação de infraestrutura de transporte público (a esquerda). Um simulação da proposta de adensamento ao longo da rodovia (a direita).

Fonte: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-operacao-urbana-consorciada-linha-verde/576>>. Acesso em 06 de jun. de 2014.

Cabe evidenciar ainda uma aparente dificuldade quanto ao processo de verticalização pretendido para a BR-116. Com base em uma pesquisa realizada a partir dos dados de emissão de alvarás no município desde julho de 2012, apenas seis edifícios com seis ou mais pavimentos tiveram alvará de construção emitido, até junho de 2014, na área da operação urbana (Curitiba, 2014). Cenário este bem distante da simulação contida na **Figura 28**. Muito provavelmente, isso se relaciona ao fato do novo eixo se localizar fora da área de preferência de moradia da população de alta renda, que, como anteriormente apontado, têm preferido as áreas no sentido oeste/sudoeste, onde ainda há áreas possíveis para verticalização.

Ressalta-se a semelhança entre as justificativas sobre a proposta dos primeiros eixos de estruturação na década de 1960 – naquele momento como uma forma de mitigar a pressão a leste da rodovia, sobre o bairro Boqueirão – com os objetivos anunciados para as propostas recentes para a rodovia (o Eixo Metropolitano/OUC Linha Verde). Dessa vez, o novo eixo é proposto como forma de frear a ocupação sobre as áreas de proteção de mananciais na RMC. Segue um trecho contido em uma publicação do IPPUC sobre isso:

Curitiba e Região Metropolitana devem chegar a 2010 com uma população estimada em 3.700.000 de pessoas. Porém, cercada por municípios com restrições ambientais que limitam a ocupação urbana, hoje a Linha Verde representa **o eixo de ocupação urbana de toda a Região Metropolitana de Curitiba** (IPPUC, 2012, p.28, grifo nosso).

O discurso atual oculta novamente os fatos que levam as pessoas a ocupar as áreas com restrições ambientais. Ou seja, a diferença de oportunidades em relação aos moradores da “cidade modelo”. Situação que não se altera com a simples criação de eixos estruturais. O próprio histórico de implantação dos quatro primeiros eixos de estruturação, demonstra que, dificilmente, um novo eixo nos mesmos moldes constituiria um lugar para “toda a Região Metropolitana” (como sugere a publicação do IPPUC).

Ressalta-se, nesse sentido, a ausência de propostas no plano pensadas na perspectiva da promoção de um maior equilíbrio social na ocupação dos eixos estruturais. Desde a época de implantação dos primeiros eixos já havia mecanismos pensados nessa ótica, como por exemplo, o “Inclusionary Zoning” utilizado nos EUA na década de 1970, que destinava uma porcentagem das unidades habitacionais dos novos empreendimentos para moradias populares. Experiências nesse sentido vêm sendo realizadas também no país, como é o caso do projeto de lei do plano diretor de São Paulo, que prevê o instrumento da “cota de solidariedade” que possui um objetivo semelhante. Outro instrumento ausente no planejamento em Curitiba se refere à “Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) de vazio”⁶⁷, que poderia ser demarcado em áreas subutilizadas e de urbanização consolidada, como as que se observa em alguns trechos dos eixos, visando à garantia de terras destinadas à produção habitacional de interesse social em áreas infraestruturadas.

O mecanismo da ZEIS só foi regulamentado na modalidade de “ZEIS ocupadas” e em apenas duas pequenas áreas do município (Lei nº 12407/2007). Observa-se, portanto, uma aplicação muito restrita do instrumento, frente ao número muito superior de ocupações irregulares no município (**Anexo 4**).

Além destes instrumentos, ocorreu recentemente a regulamentação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), seguido da aplicação do IPTU progressivo no tempo (Lei nº 74/2009). Ressalta-se, no entanto, uma clara distorção no sentido para o qual o instrumento vem sendo aplicado, em relação ao defendido pelos movimentos sociais de defesa da Reforma Urbana (ou seja, visando à coibição da retenção especulativa da terra). Nota-se, em um primeiro momento, que a aplicação do instrumento foi definida em apenas um pequeno trecho do centro tradicional da cidade (abrangendo 15 quadras – **ver Mapa, Anexo 7**), o que já foge da aplicação do instrumento de maneira ampla no município, em todos os imóveis que não cumpram a função social. No entanto, a contradição mais latente se refere ao tipo dos imóveis que chegaram a ser notificados, que em sua maioria se tratava de edifícios

⁶⁷ O mecanismo da ZEIS trata-se de uma categoria especial de zoneamento, visando geralmente à construção habitacional para população de baixa renda em terrenos vazios ou subutilizados (o que se convencionou chamar de “ZEIS de vazio”), ou à consolidação de áreas já ocupadas por população de baixa renda (o que se convencionou chamar de “ZEIS ocupada”) (AMORE, 2013).

antigos ocupados por população de baixa renda (VARGAS de FARIA, 2012). Ou seja, no lugar de “regularizar a moradia de segmentos populares em áreas centrais e infraestruturadas, a aplicação do IPTU progressivo em Curitiba penaliza os proprietários que não conferem algum uso ao imóvel que impeça a sua ocupação irregular para fins de moradia (VARGAS de FARIA, 2012, p.124)”. Com base nisso, Vargas de Faria (2012, p.124) afirma ainda que além de não se inscrever na concepção amplamente aceita para utilização do instrumento, o combate à especulação imobiliária, a utilização do IPTU Progressivo visa desobstruir os processos de (re) valorização da área central “degradada”. Em uma apresentação realizada pelo autor em 2014⁶⁸, o mesmo demonstrou que diversos dos imóveis notificados através da referida lei vêm sendo substituídos por edifícios destinados às camadas de média e alta renda, reforçando a avaliação do autor no que tange ao caráter gentrificador da aplicação do instrumento.

Quanto aos instrumentos urbanísticos aprovados anteriormente à revisão do plano, ligados ao instrumento do solo criado – a transferência de potencial construtivo e a outorga onerosa –, mantiveram-se as definições das leis anteriores. Foi mantida a aplicação desvinculada da definição de um coeficiente básico único e baixo para toda cidade. Quanto aos demais instrumentos urbanísticos contidos no plano diretor referentes ao Estatuto da Cidade, não foram encontradas leis que regulamentam a sua aplicação.

Com relação à perspectiva territorial metropolitana, além da proposta do Eixo Metropolitano, definiram-se duas vias de caráter metropolitano na nova classificação da estruturação viária (**ver Figura 23**), as quais também abrangem os municípios de Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Quanto à estruturação do transporte público, foram definidas linhas de integração metropolitana (**ver Figura 24**).

Interessante observar o conflito de competências na definição das diretrizes supracitadas. Embora se reconheça a importância de um olhar extramunicipal e interescalar na definição do ordenamento local, o município de Curitiba não tem atribuição legal de definir sobre o ordenamento viário de outros municípios. Inusitado também observar que estas propostas guardam conflitos com as diretrizes viárias propostas pelo órgão metropolitano de planejamento (a COMEC) – divulgadas no documento “Diretrizes Viárias para o ordenamento metropolitano” de 2000. Quanto ao transporte público, é também curioso observar que o tema não é tratado no plano de ordenamento metropolitano (II PDI) coordenado pela COMEC (órgão que, em tese, tem atribuição para estabelecer diretrizes sobre o transporte coletivo metropolitano, junto com a URBS).

⁶⁸ A apresentação foi realizada pelo autor (José Ricardo Vargas de Faria) no dia 07 de fevereiro de 2014, em atividade promovida pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenado pela urbanista Ermínia Maricato.

Sobre os demais projetos espaciais estatais no município de Curitiba – não vinculados ao plano diretor –, chama atenção a questão da implantação do metrô (em fase de licitação do primeiro trecho de suas obras⁶⁹) e da continuidade dos chamados “projetos inovadores”. Cabe destacar que, distintamente do que ocorre em algumas metrópoles brasileiras, nas quais cabe a órgãos estaduais a gestão do metrô, em Curitiba coube ao Município definir a implantação do mesmo. Ressalta-se a opção adotada no quanto ao seu trajeto: o mesmo percurso dos eixos estruturais, compreendendo o setor estrutural nordeste e o setor estrutural sul (**Figura 29**). Ou seja, a mesma área que historicamente vem sendo privilegiada com relação à infraestrutura de transporte⁷⁰. Isso demonstra uma perspectiva centrada no município polo, e, além disso, centrada no atendimento prioritário de um determinado segmento social.

Figura 29 – Trajeto previsto para implantação do Metrô em Curitiba.

Fonte: MARCHIORI, 2014a, apud IPPUC.

Não há sequer projetos divulgados que prevejam a ampliação futura do metrô, de forma a abranger (ao menos em longo prazo) os municípios da região metropolitana. Importante salientar que o PPU, na década de 1960, já mencionava a importância de se pensar em um metrô metropolitano: “Uma pesquisa de transporte mais aprofundada, revelará a

⁶⁹ A obra total de implantação do metrô tem custo estimado em R\$ 5,46 bilhões. Já foi repassado pelo Governo Federal a fundo perdido R\$ 1,8 bilhão, a Prefeitura e Governo do Paraná devem contribuir ainda cada um com R\$ 700 milhões (CASTRO, 2014).

⁷⁰ O Batel e o Bairro Alto da Glória foram os primeiros a serem atendidos pelo bonde (conforme Pilotto, 2010), posteriormente estes e os outros bairros situados nos setores estruturais foram os primeiros a ser servidos pelos corredores de ônibus (através do sistema trinário), agora passarão a ser os mesmos atendidos pelo metrô.

perspectiva futura de vantagem econômica para a instalação de um trem metropolitano (“metrô”) [...] (CURITIBA, 1965, p.102)”.

Na década de 2000, ocorre a continuidade dos “projetos inovadores”, através da construção de atrações urbanas, parques, faróis do saber, entre outros. Ao longo da década de 2000 foram produzidos mais 12 parques, totalizando em 2014 mais de 40 parques ou bosques no município (**ver Quadro – Anexo 5**). Importante observar que os parques têm se concentrado na porção norte do município (**ver Mapa – Anexo 6**) – nas áreas acima do eixo estrutural nordeste e oeste – em contraposição à localização das ocupações irregulares, as quais têm se concentrado na porção sul do município (como aponta Albuquerque, 2007a). Esta situação contribui para dificultar, portanto, a visibilidade desta problemática pelos visitantes da “cidade-modelo”, a qual tem os parques como os pontos turísticos de maior visitação, reforçando o pensamento dominante sobre Curitiba.

Entre as novas atrações se sobressai o Museu Oscar Niemeyer, que se trata de um antigo edifício público construído pelo referido arquiteto, o qual foi reformado e ganhou um anexo novo (projetado pelo mesmo autor), para abrigar um museu. Jaime Lerner (então governador do Estado) esteve envolvido na viabilização de mais esta atração urbana⁷¹. Sob uma perspectiva política, Moura (2011, p.16) avalia que este novo museu e o projeto da Linha Verde “foram concebidos para introduzir novos ícones ao sempre renovado leque de produtos urbanos, em prática no modelo de gestão curitibana, e para perpetrar o poder de um grupo que assume e domina esse modelo há décadas”.

3.3.2 II PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA RMC: UM NOVO PLANO, A MESMA DESARTICULAÇÃO

Com relação à COMEC, as principais iniciativas na última década, referem-se à intervenções em infraestrutura (ligadas principalmente a obras viárias e de transporte público), possibilitadas em grande parte pelo retorno dos investimentos públicos nacionais nessa área (através do PAC e do BNDES). O que se distingue da atuação da COMEC no período anteriormente analisado, quando as suas ações se centraram, basicamente, na aprovação de leis e procedimentos de gestão. Os principais projetos divulgados pela COMEC (2013a e 2013b) na última década são: o “PAC Mobilidade/Copa-2014”, o “PAC II – Parques Metropolitanos”, o Programa de Integração do Transporte (PIT), além do II PDI.

⁷¹ O governador Jaime Lerner iniciou uma campanha no início dos anos 2000 pela candidatura de Curitiba para implantação de um museu da Fundação Guggenheim no Brasil. A cidade não foi escolhida pela fundação, no entanto o governador não só buscou a viabilidade física para transformar o edifício em um museu como se adiantou na construção simbólica da sua importância (MOURA, 2011).

O “PAC Mobilidade/Copa-2014” refere-se a obras de melhoramentos viários – como alargamento de vias, construção de trincheiras, pontes – em vias que conectam o Aeroporto (que fica em São José dos Pinhais) ao Estádio que recebeu os jogos da Copa, como também em duas outras vias que fazem ligação entre Curitiba e outros municípios da RMC⁷² (ver Mapa - Anexo 9). Apenas a Avenida Marechal Floriano recebeu uma intervenção relacionada ao transporte público: uma ampliação do corredor de ônibus no trecho entre Curitiba até o de São José dos Pinhais. A verba destinada para as obras é de cerca de 108 milhões, oriunda do PAC II do governo federal.

O “PAC II – Parques Metropolitanos” se refere a estudos para elaboração de cinco parques⁷³, todos fora de Curitiba (em São José dos Pinhais, Pinhais e Piraquara), viabilizados mediante recursos do PAC II. De acordo com a COMEC, os projetos visam, além da provisão de áreas de lazer, à melhoria das condições de drenagem da RMC (ver Mapa - Anexo 10). Este projeto assinala uma possibilidade de expansão de um dos ícones da “cidade-modelo” para além dos seus “muros”.

O PIT teve como objetivo a realização de obras visando à continuidade do processo de integração da Rede Integrada de Transporte (RIT) de Curitiba à RMC. Algumas das obras realizadas foram: construção de terminais de ônibus metropolitanos, melhoramentos viários e construção de trincheiras⁷⁴. Os investimentos somaram cerca de 140 milhões e foram viabilizados 60% pelo governo federal (via BNDES) e 40% pelo governo do Paraná.

Importante destacar que, atualmente, a Rede Integrada de Transporte (RIT) abrange 13 municípios⁷⁵ da RMC, contemplando quase todos aqueles com nível alto e muito alto de integração à dinâmica de metropolização (com exceção do município de Quatro Barras). Leitão

⁷² As obras do PAC da Copa sob responsabilidade da COMEC são: Corredor Aeroporto-Rodoferroviária, na Avenida das Torres (trecho São José dos Pinhais); Corredor Marechal Floriano (requalificação da Avenida das Américas, em São José dos Pinhais); Vias radiais de integração: Rua da Pedreira (em Colombo e Curitiba) e Via da Integração (em Pinhais e Curitiba); Alça da Salgado Filho (em Curitiba) (COMEC, 2013b).

⁷³ Projeto Águas Pluviais do Parque Ambiental Palmital (em Pinhais), Parque Ambiental Piraquara (em Piraquara), Parque Ambiental Itaquí (em São José dos Pinhais), Parque Metropolitano do Iguaçu (em São José dos Pinhais e Piraquara), além do Plano Diretor da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (COMEC, 2013b).

⁷⁴ Principais obras viabilizadas pelo PIT: construção de sete Terminais Metropolitanos – três em Colombo e os demais nos municípios de São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária e Campo Largo. Construção de um mini-terminal em Contenda e reforma e ampliação de um terminal em Curitiba. Construção de três trincheiras – uma na Rodovia da Uva (integrando Colombo e Almirante Tamandaré), uma na BR 116 (interligando Campina Grande do Sul e Quatro Barras) e outra na Avenida Rui Barbosa e Avenida das Torres (São José dos Pinhais e Curitiba) (COMEC, 2013a).

⁷⁵ Municípios integrados em 2013 à RIT: Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Contenda (através de Campo Largo), Fazenda Rio Grande, Itaperuçu (através de Almirante Tamandaré), Pinhais, Piraquara (através de Pinhais), Rio Branco do Sul (através de Almirante Tamandaré), Bocaiúva do Sul e São José dos Pinhais (URBS, 2013).

(2010) analisou alguns efeitos desse processo nos municípios do leste metropolitano, entre os quais ela cita: a redução do custo e tempo de deslocamento, a possibilidade de maior incremento na renda advinda do acesso a novas localidades (portanto, outras possibilidades de emprego), bem como, o surgimento centros comerciais em municípios dormitórios – como Colombo e Pinhais – onde a autora demonstra que a extensão da RIT contribuiu para a entrada de capital terciário.

No entanto, Firkowski et al (2013) chamam atenção para algumas questões a serem superadas: um grande número de linhas de transporte coletivo nos municípios ditos integrados ainda não está conectada ao sistema (**ver Gráfico 1**). Portanto, muitos moradores ainda precisam pagar mais de uma passagem para se deslocar. As autoras ainda citam a pouca oferta de linhas de transporte nos municípios periféricos da RMC entre si, as linhas concentram-se nos trajetos destes até a cidade polo. Reforça esta necessidade a análise feita pelas autoras sobre o movimento pendular na RMC (por meio dos dados do censo de 2010), que revela a existência de um deslocamento diário significativo entre os municípios periféricos, em trajetos não atendidos por transporte público. Assim como em relação à questão da definição do trajeto do metrô, esta situação demonstra uma perspectiva centrada no município polo na definição da política de mobilidade.

Gráfico 1 – Linhas de transporte coletivo dentro e fora da RIT em municípios da RMC, em 2013.

Fonte: Firkowski et al, 2013.

Ressalta-se ainda, um gasto significativo de tempo no deslocamento diário na RMC. Há municípios e regiões inclusive dentro do município de Curitiba, onde o tempo gasto em cada percurso de deslocamento é superior à uma hora (FIRKOWSKI et al, 2013) (**Figura 30**). Verifica-se ainda, a partir do mapa apresentado na sequência (**Figura 30**), que a população que mora nas proximidades dos eixos estruturais, é que apresenta o menor percentual que gasta tempo

superior a uma hora no deslocamento (de 1,89% a 6,96%), o que explicita ainda mais o contra-senso de se definir o metrô nessa mesma localização.

Figura 30 – Percentual de pessoas cujo tempo de percurso diário é igual ou superior à uma hora.

Fonte: Firkowski et al, 2013.

No tocante ao II PDI, após mais de cinco anos desde o início da sua discussão, o plano foi finalizado em 2006. A seguir são destacados os aspectos mais sensíveis no que tange às mudanças de proposição e paradigmas em relação ao I PDI de 1978. Na próxima seção são analisadas, mais detalhadamente, cada uma das propostas de ordenamento territorial, bem como, elabora-se uma comparação com as propostas de ordenamento contidas nos planos dos demais municípios que constituem a metrópole.

Um dos aspectos marcantes do II PDI se refere à ausência de um objetivo claro a ser atingido. Na introdução do plano consta que foram priorizados os “aspectos que se revelaram como os mais críticos e fundamentais para o poder público, como gestor das funções públicas de ‘interesse metropolitano’ (COMEC, 2006, p.18)”. Os aspectos assim entendidos foram: a definição de diretrizes de organização do território e a proposta de um novo arranjo institucional para a COMEC. Observa-se, no entanto, a inexistência de um objetivo explícito a ser alcançado a partir desses eixos, enquanto no I PDI estava explícito: desconcentrar os investimentos do município polo. Esta situação demonstra o dilema de se pensar sobre o papel da metrópole a partir do local na atualidade, sem referências explícitas por parte das demais

esferas de governo (estadual e nacional) sobre qual o papel das metrópoles no processo de urbanização nacional. Diferentemente do I PDI, idealizado a partir das diretrizes do II PND.

Com relação à proposta de ordenamento territorial no plano, ressalta-se uma mudança significativa na proposta de direcionamento da expansão urbana. O I PDI indicava, como visto, o crescimento urbano e a industrialização prioritariamente a oeste. Já o II PDI propõe a expansão urbana no chamado “arco sudeste-sudoeste” metropolitano (área representada na cor rosa no mapa abaixo - **Figura 31**). Da mesma forma, altera-se a proposição das novas áreas industriais na metrópole, o I PDI priorizava as regiões a oeste (na CIC em Curitiba, em Araucária e em Campo Largo), já o II PDI prioriza as áreas localizadas ao longo do novo trecho do Contorno Leste.

Figura 31 – Mapa dos Rebatimentos Territoriais das propostas do II PDI da RMC.

Fonte: COMEC, 2006, adaptado pela autora.

A mudança no direcionamento da expansão é justificada em função das regiões a oeste terem sido delimitadas como áreas de proteção de manancial, pela legislação estadual nas décadas de 1970 e 1980. Esta situação demonstra os conflitos dentro do próprio aparelho do Estado, na mesma escala de governança (estadual), entre a definição de diretrizes de expansão urbana e as diretrizes voltadas ao abastecimento de água, conforme:

Cabe ainda mencionar que, de acordo com as diretrizes do PDI/78, o eixo Curitiba-Campo Largo, a oeste, consistia na área de tendência natural à ocupação urbana. Esta expansão foi, no entanto, impossibilitada quando da transformação desta em área de proteção de manancial de abastecimento público, consolidada com a construção da barragem do Passaúna em 1989 e Verde em 1976, bem como a criação de APAs nas bacias destes rios. (COMEC, 2006, p.191).

Ressalta-se também a ausência de menção no II PDI ao chamado “Eixo-Metropolitano”, proposto pelo plano diretor de Curitiba como um local prioritário para absorção da demanda demográfica metropolitana. Portanto, novamente, repetem-se os conflitos entre as propostas de planejamento da cidade polo com as propostas na escala metropolitana, igualmente ao observado na década de 1970.

Quanto à proposta de novo arranjo institucional da COMEC, um dos principais objetivos diz respeito à adequação da sua estrutura administrativa que, apesar de ter passado por alterações, ainda se vincula muito à estrutura do período do regime militar⁷⁶. A proposta ainda conta com proposições no sentido de ampliar a capacidade de gestão da entidade. Para atingir estes fins, o plano propõe ações no âmbito jurídico, político e técnico. No entanto, cabe destacar que Campos e Araújo (2013) afirmam que estas propostas não tiveram avanços significativos até o momento. Ao contrário, os funcionários apontam um cenário de diminuição da capacidade institucional da entidade, através, por exemplo, da diminuição do seu quadro funcional, uma vez que os funcionários de carreira vêm se aposentando e não tem sido realizados concursos para repor os quadros. Cenário este que representa um entrave para a governança metropolitana.

⁷⁶ O plano prevê, por exemplo, uma nova composição do conselho deliberativo e consultivo da RMC que hoje se vincula basicamente à mesma composição da década de 1970. A Lei que criou o Conselho deliberativo e consultivo (Lei nº 6517/1974) definia que o Conselho Deliberativo fosse constituído de cinco membros, sendo três indicados pelo governo estadual, um deles indicado pelo município de Curitiba e outro pelos demais municípios. Porém, todos deveriam ter o aval do governo estadual. O Conselho Consultivo era formado por um representante de cada município da RMC e presidido pelo presidente do Conselho Deliberativo (que era o Secretário Estadual responsável pelo planejamento estadual). Destaca-se, contudo, que a nova proposta apresentada no II PDI avança timidamente no sentido de um “Estado democrático”. A participação social ficou restrita a participação no conselho consultivo, além disso, o conselho com poderes de decisão ficou constituído basicamente por representantes dos municípios da RMC e pelo governo do estado.

3.3.3 O II PDI X PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS DA RMC

O objetivo desta parte é comparar as propostas de ordenamento do II PDI e aquelas contidas nos planos diretores dos municípios que compõem a Grande Curitiba, uma vez que, somente possuem força de lei as propostas definidas nas leis urbanísticas municipais. Portanto, caso as propostas de ordenamento metropolitano não sejam incorporadas nas leis e práticas municipais de planejamento, entende-se que estas teriam reduzidas chances de serem concretizadas.

Quadro 1 – Principais leis urbanísticas analisadas na pesquisa.

Município	Leis Plano Diretor	Leis de Zoneamento
Curitiba	Lei nº 11266/2004	Lei nº 9800/2000
Almirante Tamandaré	Lei nº 01/2006	Lei nº 02/2006
Colombo	Lei nº 875/2004	Lei nº 877/2004
Pinhais	Lei nº 1232/2011	Lei nº 1233/2011
São José dos Pinhais	Lei nº 09/2004	Lei nº 16/2005
Araucária	Lei nº 05/2006	Lei nº 2160/2010

Fonte: sítios eletrônicos das referidas Prefeituras municipais.

Organização: Autora.

O II PDI direciona suas propostas para os 14 municípios que compõem o chamado Núcleo Urbano Central (NUC) (**ver Anexo 2**). No entanto, para fins de recorte, são analisados apenas os municípios classificados na pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (2012) com grau “muito alto” de metropolização, além do município polo: Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária.

As estratégias do II PDI se dividem em duas linhas: Proteção, Conservação e Preservação do Meio Ambiente e Ordenamento da Expansão e do Crescimento Urbano. Uma vez que a presente pesquisa enfoca as propostas de ordenamento territorial, a análise será realizada apenas para a segunda linha.

Importante destacar que uma parte das leis municipais analisadas é anterior à aprovação do II PDI. No entanto, ressalta-se que a maioria dos planos municipais foi submetida ao parecer da COMEC antes de aprovados, sendo sugeridas as devidas compatibilizações com as diretrizes em construção no II PDI quando verificadas divergências de conteúdo (conforme Araújo e Campos, 2013). Realiza-se, a seguir, a comparação entre as diretrizes metropolitanas de ordenamento e as propostas locais.

O II PDI contempla quatro estratégias de ordenamento da expansão e do crescimento urbano. A **estratégia 01** se intitula “Estímulo ao adensamento e à ocupação de vazios urbanos”

(COMEC, 2006). Para este fim, o plano propõe o estímulo à ocupação dos vazios urbanos, através da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. No mapa “síntese dos rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial” (**Figura 31 e Anexo 11**), encontra-se identificada a área a que se destina esta proposta (a Área de Consolidação Urbana). O II PDI não cita quais instrumentos do Estatuto usaria para atingir o objetivo de estimular o uso dos vazios urbanos, mas se entende que o mecanismo que mais se aproxima deste fim seria o “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios” (PEUC). Analisa-se, portanto, como este instrumento foi abordado nos planos diretores municipais.

Todos os planos contemplam a possibilidade de aplicação do PEUC, entretanto, definem a necessidade de uma lei específica para que o mesmo seja aplicado. Apenas o plano diretor de Araucária não prevê a necessidade de uma lei posterior. Com base em uma pesquisa – realizada nos sítios eletrônicos das câmaras legislativas municipais e das prefeituras – encontrou-se apenas um município que aprovou uma lei relativa ao tema: o município de Curitiba. Como já abordado, a aplicação do PEUC em Curitiba foi regulamentada apenas em um pequeno trecho do centro histórico da cidade, que compreende somente 15 quadras, o que conflita, portanto com a proposta do plano metropolitano, de aplicação do instrumento em toda região demarcada como “área de consolidação urbana”. Quanto ao município de Araucária, o instrumento não foi aplicado até o momento, de acordo com informações obtidas junto a Secretaria de Urbanismo em agosto de 2013.

Destaca-se, ainda, a grande diferença dos critérios estabelecidos em cada um dos planos, para a aplicação do PEUC (**ver Quadro - Anexo 12**). Dos seis municípios analisados, três pré-estabelecem os critérios para definição do conceito de subutilizado. No plano de Almirante Tamandaré são considerados subutilizados os terrenos a partir de 5000m² e que não atinjam o coeficiente de aproveitamento de, no mínimo, 2%. Araucária estipula a mesma metragem de lote, porém, estabelece a exigência de uso de, ao menos, 5%. Curitiba não restringe o tamanho do terreno, estabelece que o instrumento pode incidir no caso da construção ser inferior a 5% do coeficiente de aproveitamento previsto para a região. É admissível a adoção de diferentes critérios para a aplicação do instrumento em locais distintos da metrópole, porém, é questionável que eles se diferenciem tanto apenas em função do município em que se localizem.

Esta situação retrata bem a complexidade que a fragmentação administrativa coloca para a governança metropolitana: cada parte do território regida por uma lei, cada uma em um estágio de regulamentação e implementação, com a adoção de um parâmetro diferente, para regular sobre um mesmo aspecto (a especulação imobiliária).

A análise da primeira estratégia de ordenamento territorial contida no II PDI evidencia, portanto, uma fragilidade diante da não regulamentação do instrumento indicado (o PEUC) em quatro municípios, além da não aplicação em Araucária e da aplicação em Curitiba apenas em um trecho muito restrito da cidade. Em uma perspectiva mais ampla, este cenário reforça as críticas quanto ao conteúdo genérico e discursivo dos planos sobre parte dos mecanismos relacionados à Reforma Urbana, principalmente aqueles relacionados às punições aos proprietários que descumprem a função social da propriedade, conforme debatido no capítulo 02.

A **estratégia 02** é denominada como “Direcionamento das futuras ocupações para as áreas do território metropolitano com maior aptidão e menor restrição”. Considerando que, desde que adotada, a estratégia 01 seria capaz de responder à demanda do crescimento demográfico metropolitano até 2020, o II PDI propõe que a partir de então, a ocupação urbana deva ocorrer via expansão horizontal (COMEC, 2006). A partir do leque de restrições físicas, bióticas e legais que condicionam os espaços disponíveis para expansão urbana, o II PDI propõe os territórios mais propícios à ocupação futura. Estas áreas se encontram identificadas na cor rosa no mapa “síntese dos rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial” (ver **Figura 31 ou Anexo 11**), intituladas no plano como o “arco sudeste-sudoeste”.

Dos municípios estudados, dois contemplam partes das regiões sugeridas como áreas de expansão urbana no II PDI: São José dos Pinhais e Araucária. Entretanto, nas legislações municipais, estas áreas estão gravadas como rurais. Inclusive, não há previsão de áreas de expansão urbana nos dois municípios.

A **estratégia 03** se refere à “indicação das áreas dotadas de condições adequadas para as atividades ligadas ao setor secundário”. Tais áreas foram propostas a partir de um estudo, que buscou identificar as regiões mais acessíveis às vias de trânsito rápido na RMC. Os setores apontados se tratam de trechos ao longo do anel viário metropolitano. No mapa em anexo (**Anexo 13**) estão representados estes trechos, segundo uma classificação de média até alta aptidão para localização do setor secundário. As áreas classificadas como mais aptas são aquelas que atravessam parte do Contorno Leste. Levou-se em conta para classificar uma localidade como mais apta, os trechos em que o anel viário atravessa municípios em que o plano sugere que deve ocorrer a expansão urbana (COMEC, 2006).

Na avaliação da terceira estratégia do II PDI, analisaram-se os zoneamentos municipais propostos para as áreas indicadas como aptas à localização de indústrias, pelo II PDI, a fim de entender se os usos permitidos no município correspondem ao uso industrial. Primeiramente, analisam-se as áreas apontadas com alta aptidão (ver **Mapas - Anexo 13 e Anexo 14, e Quadros - Anexo 15 e Anexo 16**).

Dos municípios pesquisados, quatro possuem áreas indicadas pelo II PDI como altamente aptas à localização de indústrias: Almirante Tamandaré, Pinhais, São José dos Pinhais e Curitiba. Neste caso, o conflito mais relevante ocorre com relação ao município de Pinhais. A área apontada como favorável à localização industrial relaciona-se a uma diretriz viária proposta pelo II PDI, que propõe uma extensão do anel viário até a PR 415, o que não se concretizou até o momento. O zoneamento municipal indicado para este trecho é condicionado por legislações estaduais, uma vez que contempla uma Unidade Territorial de Planejamento (UTP Pinhais - Decreto Estadual nº 808/1999 e 4466/2001) e uma Área de Proteção Ambiental (APA do Iraí – Decretos Estaduais nº 1753/1996 e 2200/2000). O zoneamento municipal definido com base nessas leis permite usos de baixo impacto e ocupação de baixa densidade, a saber: chácaras de lazer, uso rural, recomposição da flora, habitação unifamiliar. Observa-se que o uso industrial não é permitido. Portanto, ressalta-se, neste caso, um conflito entre as próprias diretrizes de ordenamento estaduais: entre as definições de cunho ambiental e as diretrizes de ordenamento territorial.

Quanto aos demais municípios, constata-se uma relativa compatibilidade com as propostas na escala metropolitana. Em Almirante Tamandaré, a única área industrial do município se encontra ao longo da área indicada pelo PDI como altamente apta. Em São José dos Pinhais, grande parte da sua área industrial se concentra no trecho indicado pelo PDI, apenas uma pequena porção do setor proposto atravessa uma área definida como uma UTP (Decreto Estadual nº 1454/1999), cujo zoneamento não permite, portanto, o uso industrial. Em Curitiba, a maior parte da área indicada pelo PDI está delimitada como Zona de Serviço, na qual se permite indústrias, porém leves e de pequeno porte.

Os municípios que possuem áreas identificadas como de média aptidão à implantação de indústrias (**ver Mapas - Anexo 13 e Anexo 14 e Quadro - Anexo 15**) são os mesmos citados com alta aptidão, além do município de Colombo. Os conflitos mais relevantes se referem também ao município de Pinhais, pelos motivos já expostos, além de alguns trechos do contorno viário em Curitiba. Na capital, o trecho indicado com média aptidão é extenso, ao longo do mesmo são previstos zoneamentos de diversos tipos – como, zonas industriais, zonas destinadas a habitações de interesse social, zonas residenciais, APA's – não havendo predominância de nenhum uso em especial (**ver Anexo 14**). De forma semelhante, no município de Colombo, apesar do trecho indicado não estar definido como uma área industrial no zoneamento municipal, o mesmo está demarcado com zoneamentos que permitem usos diversificados – residencial, comercial, agrícola – além do uso industrial. Em Almirante Tamandaré e em Pinhais as áreas indicadas com média aptidão estão definidas como industriais.

No que diz respeito à terceira estratégia do II PDI, conclui-se, portanto, que existe certa compatibilidade com as diretrizes de planejamento locais. Ressalta-se, porém, o conflito entre as próprias diretrizes de planejamento estaduais – entre as definidas pelo PDI e aquelas regidas pela legislação ambiental – no caso do município de Pinhais.

A última estratégia, a **estratégia 04**, é definida como “Estruturação Viária Adequada do Território”. Estabeleceram-se diversas diretrizes viárias com o intuito de conferir maior acessibilidade às áreas onde se propôs a expansão urbana da metrópole (COMEC, 2006). Destaca-se que as propostas desta estratégia foram baseadas nas “Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário Metropolitano”, as quais foram aprovadas em 2000. Portanto, estas diretrizes estão definidas há 14 anos.

Dos sete municípios que o II PDI propõe diretrizes viárias, seis são objetos da presente pesquisa: Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Araucária e Curitiba. No mapa em anexo (**Anexo 17**) apresentam-se as diretrizes viárias no âmbito metropolitano, destacando-se aquelas que não foram consideradas nas leis municipais. No quadro também em anexo (**Anexo 18**), apresenta-se o comparativo entre: a classificação funcional das diretrizes viárias propostas pelo II PDI e a classificação da mesma diretriz nas legislações municipais.

Com relação a esta última estratégia do II PDI (estratégia 04), nota-se que a maioria das legislações municipais apresenta compatibilidade parcial com as diretrizes viárias propostas no âmbito metropolitano, apenas Araucária apresenta compatibilidade total. Em Araucária o II PDI propõe uma diretriz de extensão da rodovia PR-423, a qual encontra correspondência no nível local, bem como é compatível no que toca à classificação funcional da via nas duas escalas: as classificações expressam o mesmo sentido (de via expressa, de ligação regional).

Em Almirante Tamandaré o II PDI propõe três diretrizes viárias, sendo contempladas duas na lei municipal que rege o sistema viário. Não existe referência no município quanto à diretriz de extensão da Rodovia do Calcário, proposta pelo plano metropolitano. Contudo, há duas ligações que foram consideradas: a Avenida Vereador Wadislau Bugalski e Rua Domingos Scucato (**ver Anexo 17 e Anexo 18**). Embora estas vias levem denominações distintas quanto à sua classificação no âmbito metropolitano e municipal, sua classificação nas duas escalas se assemelha: as duas identificam a importância da via enquanto ligação interurbana.

Em Colombo e Pinhais uma das diretrizes viárias propostas, diz respeito a uma extensão do contorno norte (rodovia BR-418), que se encontra contemplada nos planos diretores dos dois municípios. A classificação funcional dessa via, nas leis municipais, expressa um significado similar ao do plano metropolitano, ligado à função como rodovia, de acesso rápido aos municípios da região metropolitana (**ver Anexo 17 e Anexo 18**). O II PDI ainda prevê

uma diretriz de extensão da Rodovia do Calcário nestes dois municípios, contudo, nenhum deles contemplou essa diretriz nas leis municipais.

São José dos Pinhais, entre os municípios estudados, é o que mais apresenta diretrizes viárias previstas pelo II PDI, pelo fato de ser um dos municípios onde o plano propõe que deve ocorrer a expansão urbana a partir de 2020. As diretrizes propostas para a área urbana de São José dos Pinhais estão contempladas, contudo aquelas que se relacionam a área de expansão urbana (proposta pelo II PDI) não, o que se justifica uma vez que tal área está definida como rural na legislação municipal. A classificação das diretrizes viárias consideradas na escala municipal é coincidente à proposta do II PDI, ambas reconhecem a importância das vias propostas enquanto ligações intra e interurbana.

Em Curitiba, das quatro diretrizes viárias propostas pelo II PDI, uma não está prevista na lei municipal de sistema viário. O caso de Curitiba se distingue dos demais, em função do plano diretor municipal prever diretrizes viárias metropolitanas. Foi constatado que uma das definições viárias proposta pelo município não coincide com as diretrizes propostas pelo II PDI (**ver Anexo 17**).

A partir da análise realizada, fica evidente a desarticulação das iniciativas de planejamento urbano na RMC. Pode-se afirmar que as duas primeiras estratégias analisadas do II PDI praticamente não foram contempladas no planejamento municipal, enquanto as duas últimas o foram de forma parcial. Situação que compromete ainda mais a viabilidade das proposições no âmbito metropolitano, uma vez que só possuem validade legal as definições contidas nos planos municipais.

3.3.4 BALANÇO DA TRAJETÓRIA DE PLANEJAMENTO NA GRANDE CURITIBA, A PARTIR DE 2005.

Resgatam-se nessa seção os principais aspectos quanto aos temas abordados nas três seções anteriores (**3.3.1 a 3.3.3**). Busca-se realizar isso de forma a atender aos questionamentos que guiaram a análise nesse período, apresentados no início do capítulo 03⁷⁷. Ao final, realizam-se ainda algumas considerações sobre o processo de estruturação socioespacial da Grande Curitiba na última década, a partir de dados relativos aos tipos sócio-

⁷⁷ Busca-se avaliar em que medida este momento (a primeira vista) favorável – se comparado com o período anterior (entre a década de 1980 até o início dos anos 2000) – teria favorecido uma ruptura no processo de segregação socioespacial na Grande Curitiba (distanciando-se, portanto, do cenário apontado para as demais metrópoles). Além disso, outras questões balizaram a análise desse período: (1) Frente à (suposta) ideia de vanguarda que acompanha o discurso hegemônico sobre o planejamento em Curitiba, de que forma os instrumentos Estatuto da Cidade teriam sido incorporados nos planos e práticas de planejamento da cidade? (2) Diante da complexificação do processo de metropolização (em relação ao período em que foram realizados o PPU de Curitiba, e o I PDI da RMC) de que maneira teria avançado o tratamento da questão nos diversos planos?

ocupacionais (com apoio em Deschamps, 2013) e às ocupações irregulares (baseado em Silva, 2012).

A partir da análise da revisão do plano diretor de Curitiba (Lei nº 11266/2004) – tratada na **subseção 3.3.1** –, observa-se a continuidade da concepção de estruturação municipal através dos eixos estruturais, por meio da criação de mais dois novos eixos. Cabe destacar, contudo, a continuidade da distorção na justificativa dessa proposta: assim como os primeiros eixos propostos pelo PPU (de 1965), o “Sexto Eixo Estrutural” (ou Eixo Metropolitano, ou Linha Verde) é justificado como uma forma de mitigar a ocupação sobre áreas ambientalmente frágeis. Portanto, ocultam-se novamente os fatos que levam as pessoas a ocupar estas áreas. Ou seja, a diferença de oportunidades em relação aos moradores da “cidade modelo”, situação que não se altera com a simples criação de (mais) eixos estruturais.

No que se refere à promessa da perspectiva territorial metropolitana na revisão do plano, é possível observar uma ótica restrita ao sistema viário e ao transporte público. O mote do plano nesse sentido, o Eixo Metropolitano, enxergou a questão apenas através da transposição da BR-116 (que tem permitido uma maior conexão viária entre o oeste e leste metropolitano), como também através da extensão dos corredores de ônibus da rodovia aos municípios de Colombo e Fazenda Rio Grande. Além disso, destaca-se a proposta da possibilidade de transferência de potenciais construtivos de áreas de proteção de manancial dos municípios metropolitanos – apresentada pelo IPPUC como a “Revolução do Sexto Eixo Estrutural” – que além de nunca ter sido aplicada, teve esta possibilidade interrompida quando a rodovia passou a ser objeto da Operação Urbana Linha Verde.

Cabe reforçar, contudo, que não foram previstas propostas no sentido de pensar como os estratos de mais baixa renda da população metropolitana poderão usufruir dessa nova localização, além de como um local de passagem ou trabalho, como uma possibilidade de moradia. Proposta esta que realmente representaria uma intenção de superação da barreira entre aqueles que moram do “lado de cá” da rodovia na “cidade-modelo” e aqueles que vivem em situações precárias de moradia nos assentamentos irregulares, em Curitiba e nos demais municípios metropolizados.

Dentro da perspectiva metropolitana, constata-se ainda a definição de linhas de transporte público de integração metropolitana, na proposta de estruturação do transporte público da cidade na revisão do plano. Contudo, aborda-se a contradição de se tratar de assuntos como este, de interesse metropolitano, em um plano municipal e sob a ótica prioritária do município polo. No que tange as diretrizes viárias de hierarquia metropolitana propostas, ressalta-se que elas guardam conflitos com o ordenamento viário metropolitano, definida pela COMEC em 2000.

Quanto aos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), observa-se a continuidade da tendência observada na década de 1990, no sentido da ampliação dos mecanismos ligados à comercialização de exceções da lei de zoneamento. Situação esta que guarda correspondência ao que se nota em grande parte das metrópoles nacionais na atualidade, quanto à emergência de concepções de planejamento mais associadas às ideias dos regimes espaciais “reescalonados e competitivos” emergentes (conforme discutido no capítulo 02). A revisão do plano se aprofundou nesta lógica através da Operação Urbana Linha Verde, além de manter a utilização do solo criada dissociada da definição de um coeficiente básico único para toda cidade. Enquanto que no caso dos instrumentos introduzidos pelos movimentos de defesa da Reforma Urbana na Constituição de 1998 (como o PEUC, IPTU progressivo), observou-se uma aplicação na contramão do sentido defendido por estes movimentos sociais (de forma a promover a segregação social, ao invés de coibi-la) (VARGAS de FARIA, 2012). No que tange ao mecanismo da ZEIS “ocupada”, demonstrou-se um número muito restrito de áreas que foram gravadas com este zoneamento, frente ao número muito superior de assentamentos irregulares existente. Enquanto que a modalidade da ZEIS de “vazio” não chegou a ser regulamentada.

Sobre os demais projetos espaciais estatais no município de Curitiba – não vinculados ao plano diretor –, ressalta-se a questão do metrô e da continuidade dos chamados “projetos inovadores”. Quanto ao metrô, chama atenção a contradição referente à definição do seu percurso: o mesmo trajeto dos eixos estruturais. Ou seja, a mesma área que historicamente vem sendo privilegiada com relação à infraestrutura. Esta opção demonstra uma perspectiva centrada no município polo na definição da política de mobilidade, e, além disso, centrada no atendimento prioritário de um determinado segmento social.

No que se refere ao âmbito do planejamento metropolitano, coordenado pela COMEC – abordado na **subseção 3.3.2** –, é destacado o retorno do envolvimento da entidade na coordenação de obras de infraestrutura – ligadas ao sistema viário e transporte coletivo - e na discussão do ordenamento territorial (através da elaboração do II PDI). Ressaltam-se as iniciativas vinculadas à extensão da Rede Integrada de Transporte (RIT) à RMC (principalmente através do PIT). Atualmente a RIT abrange 13 municípios da RMC, contemplando quase todos aqueles integrados à dinâmica de metropolização (com exceção de Quatro Barras). No entanto, Firkowski et al (2013) destacam algumas questões a serem superadas: há ainda um grande número de linhas de ônibus nos municípios ditos integrados que estão desconectadas à RIT. Há também uma carência de linhas entre os municípios periféricos da RMC, mesmo havendo uma demanda significativa de transporte entre estes (questão esta que também evidencia uma visão “polocentrista” na definição da política de mobilidade). Ressalta-se ainda um gasto

significativo de tempo no deslocamento diário na RMC, contudo, é possível observar que a população que mora nas proximidades dos eixos estruturais é aquela que apresenta o menor percentual de pessoas que gastam tempo superior à uma hora no deslocamento diário, o que explicita ainda mais o contra senso de se definir o metrô nessa mesma localização.

A propósito do II Plano de Desenvolvimento Integrado (II PDI), aborda-se a questão da ausência de um objetivo explícito a ser alcançado através de suas propostas, a exemplo do que havia no I PDI (que visava à desconcentração dos investimentos da cidade polo). Diferentemente do contexto de elaboração do I PDI, quando vigorava o II Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual havia uma clara diretriz sobre o papel das metrópoles na urbanização nacional. Ressalta-se ainda a questão da mudança no direcionamento da expansão urbana em relação ao proposto pelo plano anterior: da região oeste (I PDI) para “arco sudeste-sudoeste” (no II PDI). Mudança que é justificada em função das áreas a oeste terem sido delimitadas como áreas de proteção de manancial, o que evidencia os conflitos existentes dentro do próprio aparelho do Estado. Nota-se também a ausência da menção no II PDI ao chamado “Eixo-Metropolitano”, proposto pelo plano diretor de Curitiba como um local prioritário para absorção da demanda demográfica metropolitana. Portanto, novamente, repete-se a desarticulação entre as propostas de planejamento na cidade polo com aquelas da escala metropolitana, como observado na década de 1970 (entre o PPU e o I PDI).

A partir da comparação realizada entre as estratégias de ordenamento territorial contidas no II PDI e nos planos dos municípios que compõem a RMC (**tratada na subseção 3.3.3**), evidenciou-se uma grande desarticulação entre as propostas nas duas escalas de governança, já que uma boa parte das estratégias do II PDI não foi incorporada nos planos locais. Ressalta-se entre as análises, a questão da não aplicação nos municípios metropolizados de instrumentos ligados à coibição da retenção especulativa da terra, como o PEUC. Questões estas que tornam ainda mais frágil a viabilidade das proposições no âmbito metropolitano.

Realizado o resgate dos principais aspectos abordados quanto às estratégias espaciais estatais para a RMC na última década, realiza-se uma breve análise sobre o processo de segregação na metrópole.

Em termos de evolução da estrutura social, ocorre, entre 2001 e 2010, uma amenização sutil da polarização social na RMC⁷⁸ – da mesma forma como Pochmann (2012) aponta que ocorreu na escala nacional –, no entanto, ressalta-se a persistência de um grande abismo entre as classes sociais. O abismo este fica evidente ao se observar a desproporção entre os grupos socio-ocupacionais superior (que representam aproximadamente 16% dos

⁷⁸ Dinâmica esta que se diferencia da observada entre 1991 e 2000, quando se verificou um incremento polarizado entre as posições sociais extremas (DESCHAMPS, 2013).

trabalhadores da RMC) e os populares e agrícola (que somam cerca de 60%) no ano de 2010 (DESCHAMPS, 2013). No ano de 2000 a categoria superior representava 12,4% do total de trabalhadores da RMC, aumentando para 15,6% em 2010; já as ocupações inferiores (as populares mais a agrícola) reduziram de 61,2% para 57,6%, enquanto que as ocupações médias praticamente se mantiveram (de 26,4% passaram para 26,8%) (Deschamps, 2013). Quanto à distribuição espacial, Deschamps (2013) aponta para um processo de diversificação social fora do município polo, que tem recebido um contingente de grupos médios (ver Figura 32). Entretanto, tais grupos ainda se concentram muito no município de Curitiba, com destaque para as categorias superiores, que só se encontram na sua área central, como se observa no mapa a seguir.

Figura 32 – Mapa dos tipos socio-ocupacionais na Região Metropolitana de Curitiba, em 2000 e 2010.

Fonte: Deschamps, 2013 (com base nos Censos de 2000 e 2010 do IBGE), adaptado pela autora.

Cabe destacar também a continuidade do processo de incremento populacional em ocupações irregulares. Silva (2012) aponta uma estimativa de cerca de 100 mil domicílios informais – entre favelas, loteamentos informais e clandestinos – no Núcleo Urbano Central (NUC) da RMC em 2010. Considerando que a autora não incluiu no cálculo, quatro municípios (Piraquara, Rio Branco do Sul, Colombo e Itaperuçu), este número é subdimensionado. No entanto, o dado já indica um aumento da moradia informal, ao se comparar com a estimativa de 81 mil domicílios irregulares apontados para o NUC no ano de 2000 (conforme

Albuquerque, 2007)⁷⁹. Silva (2012) ainda destaca que das três modalidades de ocupação informal analisadas, a que concentra o maior número de moradores é a favela – aquela que reúne normalmente as maiores vulnerabilidades sociais e urbanísticas – correspondendo a 84% dos residentes nos espaços informais de moradia no NUC. A autora também assinala que este processo se deu tanto através do adensamento das ocupações antigas, quanto através de novos territórios informais, conforme se observa no mapa na sequência⁸⁰.

Figura 33 – Ocupações irregulares no aglomerado metropolitano de Curitiba no final da década de 2000.

Fonte: Silva (2012), adaptado pela autora.

Interessante analisar que Silva (2012) aponta que o processo de aumento de domicílios informais – assinalado no mapa como “região de concentração do crescimento intensivo” – tem ocorrido predominantemente ao sul do centro tradicional de Curitiba, a mesma região que Albuquerque (2007a) aponta que concentrava 80% das moradias irregulares no município no ano de 2000. Enquanto os ícones da “cidade-modelo” têm obedecido a outra lógica espacial.

⁷⁹ Cabe destacar que apesar de Albuquerque (2007a) e Silva (2012), terem se baseado em fontes diferentes quanto ao cálculo das moradias informais – Albuquerque (2007a) se utilizou de dados fornecidos pelo IPPUC (2000) e pela COMEC (2006) e Silva (2012) se baseou em dados levantados junto às Prefeituras Municipais –, observa-se que todas as fontes partiram do mesmo entendimento quanto ao conceito de “ocupação irregular” – de forma a abranger as favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares – o que permite uma comparação dos dados, ainda que não completamente precisa, já que diferentes metodologias de levantamento podem gerar diferenças no dado final.

⁸⁰ Importante observar que nesse mapa não constam os dados referentes aos municípios de Colombo e Piraquara, nos quais há um número grande de ocupações irregulares. Como é o caso da Vila Zumbi dos Palmares em Colombo, e a favela Guarituba em Piraquara, algumas das maiores ocupações da RMC.

Como visto, os parques têm se concentrado ao norte, sobretudo, acima dos eixos estruturais oeste e nordeste (**Anexo 6**). Além disso, nota-se que as regiões mais “nobres” dos eixos estruturais – que, de acordo com Pilotto (2010), têm se constituído a 4 km do centro tradicional e principalmente no eixo estrutural oeste, nos bairros Batel, Água Verde, Bigorrilho – continuam funcionando como um “cerco” do processo de urbanização informal. É importante destacar, contudo, que, embora esta contradição ainda não esteja devidamente visibilizada, ela se mostra cada vez mais difícil de ser mascarada, frente ao progressivo aumento dos espaços informais de moradia.

A partir das análises elaboradas é possível constatar diversas características que aproximam o planejamento “modelo” de Curitiba daquele que se observa em outras metrópoles nacionais. Evidencia-se a permanência de uma visão espacial seletiva e elitista: os planos e as intervenções urbanas (tanto os grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura, como os projetos pontuais “inovadores”) não contemplam de forma homogênea nem a área do município polo, quanto menos a área metropolizada, bem como privilegiam certos segmentos sociais. Observa-se ainda a continuidade do conflito e da desarticulação entre as diversas esferas de planejamento (municipais e metropolitana), associada a uma sobreposição da visão município polo na definição das políticas territoriais. Da mesma forma, acompanha-se a tendência quanto ao não enfrentamento da questão fundiária, ignora-se e são distorcidos os instrumentos voltados à coibição da especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, se aprofunda a lógica do empreendedorismo urbano, calcada nas parcerias público-privadas e na canalização de investimentos para áreas já privilegiadas. Estas questões contribuem para o não rompimento da dinâmica de segregação socioespacial na metrópole, comprometendo, assim, a noção de Curitiba como uma “cidade-modelo” ou o seu planejamento urbano como um modelo a ser perseguido.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No **primeiro capítulo (seção 1)**, abordou-se a ótica adotada na pesquisa sobre a “questão metropolitana” dentro do **debate escalar-territorial-estatal**. Com base em Souza (2012) e Klink (2014) – os quais se apoiam em Brenner (2004 e 2009), Jessop (2009), Peck (2002), entre outros –, entende-se que não há nada inerente a uma dada escala de organização espacial do Estado, que a escala metropolitana, assim como as demais, é constantemente moldada pela luta de classes e condicionada por fatores que ocorrem em múltiplas escalas. Contextualiza-se ainda este debate a partir da reestruturação produtiva em curso. Observa-se que, enquanto alguns autores têm demonstrado, para o caso dos países do Atlântico Norte, uma transição clara na forma de organização e intervenção do Estado – o que Brenner (2004) chama de uma passagem para um regime espacial “keynesiano” para um “reescalonado e competitivo” –, no Brasil, esta transição não tem sido clara. Klink (2013 e 2014) ressalta que, mesmo que o Estado brasileiro tenha reproduzido as ideias do regime “keynesiano” em certos momentos (como nos períodos caracterizados como desenvolvimentistas), elas não vigoraram no país. Quanto ao papel das metrópoles na urbanização nacional, o autor entende que elas têm se caracterizado como polos sem irradiação, com periferias (internas e externas) sem investimentos compensatórios. Em contraposição ao papel que teriam exercido na Europa e nos Estados Unidos, durante o Estado de Bem Estar Social (como polos irradiadores do desenvolvimento, a partir dos quais se articula a coesão espacial nacional).

No **segundo capítulo (seção 2)**, realiza-se uma leitura da **trajetória de planejamento urbano no país**, a partir dos anos 1960, baseada em estudos críticos sobre o urbanismo brasileiro, como: Maricato (2000, 2011e 2013), Deák (2010a e 2010b), Rolnik (1997 e 2013), Villaça (2010), Fix (2004), Royer (2013), Klink (2013 e 2014), entre outros. Buscou-se associar este tema ao debate escalar-territorial-estatal. Foram identificados três períodos.

O **primeiro, entre os anos 1960 e 1970 (subseção 2.1)**, caracteriza-se como o auge do planejamento urbano modernista no país, conduzido por um Estado de caráter Nacional-desenvolvimentista e autoritário. Esta fase foi marcada pelo abafamento da proposta de Reforma Urbana – tal como foi concebida, por influencia das ideias da Revolução Cubana –, pela institucionalização do planejamento urbano (através da criação do Serfau, BNH, agências metropolitanas de planejamento), além da aplicação de vultosos investimentos em infraestrutura (possibilitados pelo contexto de expressivo crescimento econômico).

Destaca-se, no entanto, uma enorme distorção entre os objetivos contidos nos planos de ordenamento territorial e a forma como foram realizados os investimentos no território: de

forma seletiva, priorizando apenas as regiões mais abastadas do país e enfocando a população de renda mais alta.

O segundo período, entre os anos 1980 até meados dos anos 2000 (subseção 2.2), é caracterizado pela retração das iniciativas de planejamento urbano e dos investimentos públicos – em função da recessão econômica. Ao final da década de 1980, inicia-se um retorno do debate sobre a questão urbana, motivado pela possibilidade de reorganização do movimento de luta pela Reforma Urbana. Este movimento influenciou a aprovação de diversas leis federais para o tratamento da questão urbana (entre as quais se destaca o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001). Observa-se, contudo, uma grande contradição entre as pautas dos movimentos – que defendiam objetivos semelhantes aos disseminados no regime espacial “keynesiano” – e a conjuntura política internacional, marcada pela emergência do ideário neoliberal (que tem minado os fundamentos deste regime). Diante disso, observa-se a emergência das ideias associadas aos regimes “reescalonados e competitivos” no país, como é o caso das parcerias público privadas, por meio das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) (ROLNIK, 2013).

Também se constata uma tendência de descentralização dos arranjos escalares. Um exemplo disso é o viés municipalista que predominou na Constituição de 1988, em detrimento do tratamento dado aos outros arranjos escalares. Nota-se, a partir disso, uma intensa dinâmica de criação de novas regiões metropolitanas e municípios, desvinculada de um projeto de organização territorial nacional, operando, muitas vezes, como um vetor de fragmentação territorial-estatal (MORI, 1996 e ROLNIK, 2013). Destaca-se, contudo, que diferentemente dos países do Atlântico Norte, onde práticas como estas representaram uma clara ruptura com o modelo anterior de governança, no Brasil, que sempre se caracterizou por uma atuação espacial predominantemente seletiva e fragmentada, o que se observa a partir da década de 1980 é um reforço, além de novas configurações dessa lógica histórica.

O terceiro período, a partir de meados dos anos 2000 (subseção 2.3), é marcado pelo fortalecimento institucional da agenda urbana e pelo retorno do investimento estatal em infraestrutura, acompanhado da elaboração de planos diretores para grande parte das cidades. Em função desse cenário (aparentemente) favorável, alguns autores têm caracterizado este momento como “social-desenvolvimentista”. Constata-se, contudo, que as avaliações nacionais sobre os planos diretores têm apontado para uma grande inadequação referente aos mecanismos de regulação do mercado imobiliário, como em relação aos instrumentos que podem ser utilizados para coibir a retenção especulativa da terra.

Este contexto, de frágil regulação do solo urbano, somado à grande oferta de subsídios públicos para habitação, tem acarretado efeitos perversos. Nesse sentido, destaca-se o

aumento do valor da terra, que resulta em uma grande dificuldade de produzir habitação para população de baixa renda (até 03 salários mínimos), além da dificuldade de viabilizar a construção em áreas bem localizadas (ROYER, 2013).

Este cenário aponta para um não rompimento com a lógica histórica seletiva e elitista de intervenção territorial do Estado brasileiro. Diversos autores têm destacado restrições sobre o atual modelo nacional de desenvolvimento, no sentido da necessidade intensificação da capacidade produtiva nacional, de uma maior regulação do mercado, como também da necessidade de medidas de distribuição de renda mais profundas (a exemplo das medidas que se empreenderam enquanto vigorou o Estado de Bem Estar nos países centrais) (POCHMANN, 2013; DEÁK, 2010a e 2010b; MARICATO, 2013). É notável, no entanto, a dificuldade de se reproduzir as condições necessárias para se superar estes limites diante do atual contexto, em função da crise do capitalismo em curso, que tem abalado os fundamentos do regime de acumulação “fordista keynesiano” (como aponta Harvey, 1989). Situação mais difícil ainda no que diz respeito ao Brasil, país periférico e caracterizado por um Estado de elite (Deák, 2010a). Entende-se que a agenda da Reforma Urbana no Brasil se encontra diante de um impasse, que leva à necessidade do questionamento quanto ao atual modelo de desenvolvimento, bem como do próprio modo de produção.

O **terceiro capítulo (seção 3)** aborda o percurso do planejamento urbano na Grande Curitiba. Observa-se uma aproximação em relação à trajetória nas demais metrópoles nacionais. Também foram identificadas três fases, cujos períodos temporais são coincidentes aos da leitura realizada no capítulo anterior.

A **primeira, entre os anos 1960 e 1970 (subseção 3.1)**, marca o momento em que Curitiba começa a apresentar os sinais do processo de metropolização, fomentado pelas políticas desenvolvimentistas do regime militar, que conduziram à modernização do setor primário e secundário. Esta fase é marcada pela institucionalização do planejamento urbano – através da criação do IPPUC e da COMEC –, pela ação estatal através de grandes intervenções territoriais – como os eixos estruturais e a CIC – e pelo início das práticas de planejamento em função das quais a cidade ganhou o título de “modelo”.

Nesse sentido, destaca-se o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) de Curitiba (de 1965), no qual aparece pela primeira vez a ideia dos eixos estruturais. A pesquisa destaca a contradição referente à definição da localização destes eixos. Denota-se que esta escolha privilegia a população residente na região central da cidade, preterindo a periferia do município, assim como os demais municípios metropolitanos. É abordada, ainda, a contradição quanto à justificativa sobre esta opção: como uma maneira de desestimular as ocupações irregulares a leste da BR-116 (as quais aparecem no discurso técnico como a causa dos

desequilíbrios na urbanização). Este discurso oculta a desigualdade social, fator determinante para a progressiva ocupação de áreas ambientalmente frágeis e que não se altera com a proposição de eixos estruturais. O mesmo argumento é apontado para a escolha da localização da CIC.

No tocante ao planejamento urbano metropolitano, ressalta-se o I Plano de Desenvolvimento Integrado (I PDI) da RMC. No I PDI, Curitiba é definida como uma área de contenção do crescimento e irradiação do desenvolvimento (em consonância com a política de urbanização do II PND), enquanto as áreas prioritárias para o desenvolvimento industrial e para expansão urbana são apontadas a oeste. Já o leste metropolitano é definido como uma área de preservação ambiental (COMEC, 2006). No entanto, observa-se, que crescimento urbano se desenvolveu a revelia dos planos, não se deu prioritariamente de forma linear, como definido no PPU, tampouco prioritariamente a oeste, como proposto no I PDI. Ele se deu de forma multidirecional (inclusive sobre os territórios ambientalmente frágeis, onde a terra é mais barata) (SOUZA, 2001). Ou seja, nota-se um processo semelhante à urbanização *expost* observada nas demais metrópoles. Destacam-se, ainda, questões sobre a implementação dos eixos estruturais, visando refletir sobre a imagem de eficácia vinculada a eles. Nota-se que a verticalização nos eixos não ocorreu de maneira uniforme: ela tem sido mais intensa nos trechos em que atravessa as áreas de preferência de moradia das classes sociais mais abastadas (PILOTTO, 2010). Esta questão evidencia o poder da classe dominante de influenciar na estruturação urbana, muito além do planejamento urbano *stricto sensu* (como propagado pela visão dominante). Também é destacada a existência de áreas adensadas fora dos eixos estruturais, sobretudo, em regiões periféricas do município, cujo adensamento não contou com o agente indutor referente às condições privilegiadas de infraestrutura e acessibilidade dos eixos. No entanto, estas questões vêm sendo escamoteadas em função da ideologia da “cidade-modelo”.

O segundo período, entre os anos 1980 até meados dos anos 2000 (subseção 3.2), representou uma fase de crise econômica, que refletiu na retração dos investimentos públicos e das iniciativas de planejamento no país. Em relação à Grande Curitiba não foi diferente. Acontece uma transição da forma de intervenção estatal: de grandes projetos – como os eixos estruturais e a CIC – para projetos pontuais de forte apelo visual (comumente chamados de “projetos inovadores”, como a Ópera de Arame e o Jardim Botânico). Esta mudança foi acompanhada de estratégias de *city marketing*, visando manter vivo o discurso da “cidade-modelo”, como através da criação da imagem de “Capital Ecológica”. Esta ideologia teve na construção dos diversos parques um dos seus principais pontos de apoio. Percebe-se ainda a emergência de instrumentos urbanísticos associados às parcerias público-privadas (como o

mecanismo do solo criado, desvinculado da definição de um coeficiente básico único, e o programa habitacional intitulado Parceria com a Iniciativa Privada), justificados como forma de obter recursos para aplicação em áreas de interesse coletivo.

A propósito do planejamento metropolitano, desencadeia-se uma crise da capacidade institucional da COMEC (que quase implicou em sua extinção na década de 1990), acompanhada da dinâmica de aumento dos municípios que legalmente constituem a metrópole⁸¹ (em função das alterações na Constituição de 1988). Entre as iniciativas da COMEC no período, destacam-se: o Programa de Saneamento Ambiental (o PROSAM) e a montagem de um processo de gestão do transporte público metropolitano (através do convênio realizado entre a URBS e a COMEC).

Paralelamente, ocorre a dinâmica de instalação de empresas multinacionais na RMC, sobretudo no setor automobilístico, decorrente da reestruturação do capitalismo em curso. A partir disso, observa-se a entrada de setores de serviço especializados associados ao capital internacional – como grandes redes de *shoppings centers*, hotéis e hipermercados, clínicas médicas e restaurantes – voltados ao mercado de luxo constituído pelo novo fluxo de profissionais especializados. Destaca-se a vinculação desse processo com a dinâmica de abandono das camadas de alta renda do centro tradicional de Curitiba. Os novos serviços têm se concentrado nos bairros a oeste da área central, principalmente no Batel, o qual vem se consolidando como o “novo centro” (PILOTTO, 2010).

A partir de então têm se consolidado a tendência de concentração das classes dominantes no sentido oeste e sudoeste do centro histórico (PILOTTO, 2010). A respeito disso, ressalta-se a aprovação do prolongamento do eixo estrutural oeste, em função da pressão do mercado imobiliário, descaracterizando a propostas de ordenamento territorial para esta via, a qual se destinava à moradia para a classe operária (FIRKOWSKI, 2009). Questões estas que colocam por terra a ideia de isenção de interesses privados comumente associada ao planejamento em Curitiba.

As grandes transformações socioeconômicas nessa fase, aliadas à contração dos investimentos públicos, fomentaram diversos conflitos socioambientais. As décadas de 1980 e 1990 representam o auge do processo de ocupação irregular do solo na Grande Curitiba (inclusive em áreas de proteção de manancial) (ALBUQUERQUE, 2007). Além disso, observam-se denúncias quanto ao não atendimento das exigências legais ambientais na instalação das

⁸¹ A composição formal da RMC em 2014 é o dobro da sua composição original. A região contempla hoje 29 municípios, dos quais apenas oito podem ser considerados efetivamente metropolizados, de acordo com a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles em 2012.

montadoras, particularmente quanto à Renault. Este cenário de degradação socioambiental coloca em cheque a imagem da “Capital Ecológica”.

O **terceiro período, a partir de meados dos anos 2000 (subseção 3.3)**, marca o retorno da elaboração dos planos diretores (como aconteceu em grande parte das cidades, em cumprimento às exigências do Estatuto da Cidade). Foi aprovada a revisão do plano diretor de Curitiba (Lei nº 11266/2004) e elaborados novos planos diretores nos demais municípios da RMC, além da realização do II PDI. Constata-se, ainda, o retorno de intervenções territoriais-estatais por meio de grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura (viabilizados, principalmente, por investimentos da União): como o projeto Eixo Metropolitano (na BR-116) e o início da implantação do metrô.

A partir da análise da revisão do plano diretor de Curitiba (Lei nº 11266/2004) – tratada na **subseção 3.3.1** –, nota-se a priorização da ideia de estruturação urbana através dos eixos estruturais, por meio da criação de dois novos eixos. Salienta-se, contudo, a continuidade da distorção na justificativa desta proposta: assim como os primeiros eixos, o “Sexto Eixo Estrutural” é justificado como uma forma de mitigar a ocupação sobre as áreas ambientalmente frágeis, ocultando-se, novamente, os fatos que levam as pessoas a ocupar estas áreas. Ou seja, a diferença de oportunidades em relação aos moradores da “cidade modelo”, situação que não se altera com a criação de (mais) eixos estruturais.

Quanto à perspectiva metropolitana, o mote do plano nesse sentido, o Eixo Metropolitano, a questão foi atendida através da transposição física da BR-116 (que tem permitido uma maior conexão viária entre o oeste e leste metropolitano), bem como da extensão dos corredores de ônibus aos municípios de Colombo e Fazenda Rio Grande. Cabe salientar, contudo, que não foram previstas propostas que considerem como os estratos sociais de mais baixa renda poderiam usufruir dessa nova localização, não apenas como local de passagem, como uma possibilidade de moradia. Proposta esta que realmente representaria a intenção de superar a barreira entre aqueles que moram do “lado de cá” da rodovia na “cidade-modelo” e aqueles que vivem em situações precárias de moradia nos assentamentos irregulares.

Com relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, percebe-se o aprofundamento da tendência observada no período anterior, no sentido da ampliação dos mecanismos ligados a parcerias público-privadas. Esta situação guarda correspondência com o que ocorre em grande parte das metrópoles nacionais na atualidade, quanto à emergência de concepções de governança associadas ao “empresariamento” urbano. Aprofundou-se esta lógica através da proposição das operações urbanas, que culminou na aprovação da Operação Urbana Linha

Verde em 2011. Além disso, o novo plano também manteve a utilização do solo criado dissociada da definição de um coeficiente básico único.

Em contraposição, no caso dos instrumentos introduzidos pelos movimentos de defesa da Reforma Urbana na Constituição de 1998, visando coibir a especulação imobiliária (como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC e o IPTU progressivo), observa-se uma aplicação na contramão desse sentido (de forma a promover a segregação social, ao invés de coibi-la) (VARGAS de FARIA, 2012). Quanto ao mecanismo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demonstra-se uma aplicação muito restrita do instrumento (em apenas duas pequenas áreas), frente ao número muito superior de assentamentos irregulares existentes. Os demais instrumentos contidos no Estatuto da Cidade não chegaram a ser regulamentados.

Sobre os demais projetos espaciais estatais no município de Curitiba – não vinculados ao plano diretor –, ressalta-se a questão do metrô e da continuidade dos “projetos inovadores”. Destaca-se a contradição quanto à definição do percurso do metrô: o mesmo trajeto dos eixos estruturais. Ou seja, a mesma área que historicamente vem sendo privilegiada com relação à infraestrutura. Opção que demonstra uma perspectiva centrada no município polo, e, além disso, no atendimento prioritário de um determinado segmento social. Quanto aos “projetos inovadores”, ressalta-se o fato de que os parques (um dos principais pontos de visitação da “cidade-modelo”) têm se concentrado na porção norte do município, em contraposição à localização das ocupações irregulares, as quais – de acordo com Albuquerque, 2007 e Silva, 2012 – têm se concentrado na porção sul do município. Esta situação dificulta, portanto, a visibilidade da problemática habitacional pelos moradores e turistas da “cidade-modelo”, sendo funcional à manutenção do pensamento dominante.

No que se refere ao planejamento metropolitano – abordado na **subseção 3.3.2** –, é destacado o retorno do envolvimento da COMEC em obras de infraestrutura – relacionadas ao transporte público e à melhoramentos viários – e na discussão do ordenamento territorial (através da elaboração do II PDI). Quanto ao transporte público, ressalta-se que, na atualidade, a RIT abrange 13 municípios da RMC. Apesar disso, constata-se algumas debilidades do sistema: há ainda um grande número de linhas de ônibus nos municípios ditos integrados que estão desconectadas à RIT, também há uma carência de linhas de transporte entre os municípios periféricos da RMC, além da questão do gasto significativo de tempo no deslocamento diário (FIRKOWSKI et al, 2013). Em contraposição, constata-se que a população que mora nas proximidades dos eixos estruturais é aquela que apresenta o menor gasto de tempo para se deslocar, o que explicita ainda mais o contra senso de se definir o metrô nessa mesma localização.

A propósito do II PDI, aborda-se a questão da ausência de um objetivo explícito a ser alcançado através de suas propostas, a exemplo do que havia no I PDI (que visava à desconcentração dos investimentos da cidade polo). Ressalta-se ainda a mudança no direcionamento da expansão urbana em relação ao plano anterior: da região oeste (I PDI) para “arco sudeste-sudoeste” (no II PDI). Nota-se também que se repete a desarticulação entre as propostas de planejamento na cidade polo com as diretrizes na escala metropolitana (já que o PDI não aborda o “Eixo-Metropolitano”, proposto pelo plano de Curitiba como um local prioritário para absorção da demanda demográfica metropolitana).

A partir da comparação realizada entre as estratégias de ordenamento territorial contidas no II PDI e nos planos dos municípios que compõem a RMC (**tratada na subseção 3.3.3**), evidenciou-se uma grande desarticulação entre as propostas nas duas escalas, já que uma boa parte das estratégias do II PDI não foi incorporada nos planos locais. Ressalta-se, entre as análises, a questão da não aplicação de instrumentos ligados à coibição da retenção especulativa da terra (como o PEUC) nos municípios da RMC (conforme orienta o II PDI). Estas questões tornam ainda mais frágil a viabilidade das proposições no âmbito metropolitano.

No tocante à dinâmica de segregação socioespacial na última década (**tratada na subseção 3.3.4**), observa-se uma amenização muito sutil da polarização social, acompanhada da permanência do abismo entre as classes sociais. Destaca-se ainda uma grande concentração das classes sociais mais abastadas no município de Curitiba, principalmente na sua área central. Da mesma forma, constata-se a continuidade do processo de ocupação informal do solo, tanto através de novas ocupações como do adensamento das existentes.

A partir das análises elaboradas, são constatadas diversas características que aproximam o planejamento “modelo” de Curitiba do observado em outras metrópoles brasileiras. Evidencia-se a permanência de uma visão espacial seletiva e elitista: os planos e as intervenções urbanas (tanto os grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura, como os projetos pontuais “inovadores”) não contemplam de forma homogênea a área do município polo, quanto menos a área metropolizada, bem como privilegiam certos segmentos sociais. Observa-se a continuidade do conflito e da desarticulação entre as diversas esferas de planejamento (municipais e metropolitana), associada muitas vezes a uma sobreposição da visão do município polo. Da mesma forma, acompanha-se a tendência nacional quanto ao não enfrentamento da questão fundiária, ignora-se e são distorcidos os instrumentos voltados à coibição da especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, aprofunda-se a lógica do empreendedorismo urbano, calcada nas parcerias público privadas e na (re)concentração de investimentos em áreas já privilegiadas. Estas questões corroboram para o não rompimento da

dinâmica de segregação socioespacial na metrópole, colocando em xeque as noções de “modelo” de planejamento e de “cidade-modelo” associadas à capital paranaense.

Foi anunciado, em 2014, o início de mais uma revisão do plano diretor de Curitiba e do II PDI, da mesma forma deve se iniciar a revisão de vários planos dos demais municípios metropolitanos. Espera-se, portanto, que o presente estudo contribua para tanto. Além disso, para a superação do mito da “cidade-modelo”. Condição essencial para se avançar em uma perspectiva de planejamento e intervenção territorial que possa contribuir para a construção de uma cidade socialmente mais justa (e que, portanto, possa ser realmente definida como “inovadora”). No entanto, não se pode perder de vista, que, a concretização da agenda da Reforma Urbana, passa necessariamente por avanços mais profundos quanto ao modelo nacional de desenvolvimento vigente.

BIBLIOGRAFIA

AGLIETTA, M.. *A theory of capitalist regulation*. London: New Left Books, 1976.

ALBUQUERQUE, A.. *A Questão Habitacional Curitiba: o enigma da "cidade modelo"*. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2007(a).

ALBUQUERQUE, A.. A Construção Histórica do discurso (da imagem) da "cidade-modelo": o ocultamento da questão habitacional no urbanismo. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, n XII, 2007, Belém, (Anais). Rio de Janeiro, 2007(b).

ALMIRANTE TAMANDARÉ. Lei nº 01 de 2006. Institui o Plano Diretor Municipal, e estabelece objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Almirante Tamandaré.

_____. Lei nº 02 de 2006. Dispõe sobre o Código de Zoneamento de uso e ocupação do solo do município de Almirante Tamandaré.

AMES, B. & KECK, M.. The Politics of Sustainable Development: Environmental Policymaking in four Brazilian States. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, n.1, 1997, p 1-40.

AMORE, C.. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade*. Tese (Doutorado em Habitat) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2013.

ARAUCÁRIA. Lei nº 05 de 2006. Institui o Plano Diretor, Estabelece objetivos, Instrumentos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária.

_____. Lei nº 2160 de 2010. Dispõe sobre o Zoneamento, o uso e ocupação do solo do município de Araucária e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14/1974. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

_____. Lei federal nº 6766/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

_____. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.124/2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

_____. Lei n 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.977/2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências

_____. Lei nº 12.587/2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

BRENNER, N.. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Europe. *European urban and regional studies*, v. 10, n. 4, 2003. p. 297-324.

_____. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press, 2004.

_____. Restructuring, rescaling, and the urban question. *Critical Planning*, Summer, 2009.

BRUNO F.G.; DENALDI, R.. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, v. 16, p. 34-49, 2009.

CABRAL, T.. Linha Verde a preço de duas. Portal da Gazeta do Povo, 03 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1153722>>. Acesso em jun de 2014.

CAMPBELL, T.. Learnin cities: knowledge, capacity and competitiveness. *Habitat Internacional*, v.33, 2009, p.195-201.

CAMPOS, M e ARAÚJO, M.. [23 de julho, 2013]. Curitiba. Entrevista concedida a autora.

CASTRO, F.. Prefeitura de Curitiba prevê início das obras do metrô para julho de 2014. *Portal G1 Paraná*, jan. de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/01/prefeitura-de-curitiba-preve-inicio-das-obras-do-metro-para-julho-de-2014.html>>. Acesso em 01 de jun. de 2014.

CHAUÍ, M.. *O que é ideologia*. 35ª ed. (Coleção Primeiros Passos). São Paulo: Brasiliense, 1992.

CINQUINA, A.. *Sustainable public urban transport systems: the case of Curitiba*. Lund: Lund University/International Masters Program in Environmental Studies and Sustainability Sciences, Tese de mestrado, 2008.

COLOMBO. Lei nº 875 de 2004. Institui o Plano Diretor do Município do Município de Colombo, Estado do Paraná, e dá outras providências.

_____. Lei nº 877 de 2004. Institui as normas de uso e ocupação do município de Colombo, Estado do Paraná, e dá outras providências.

COMEC. *Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba*. 1978. COMEC, Curitiba.

_____. *II Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba*. 2006, 303f. COMEC, Curitiba.

_____. Sítio eletrônico da COMEC. Curitiba, 2013(a). Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br>>. Acesso em 05 nov. de 2013.

_____. *Revista Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, 2013(b). Disponível em: < http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_RMC_2013.pdf>. Acesso em 05 nov. de 2013.

CURITIBA. 1965. *Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba/Serete & Wilhelm Associados.

_____. Lei nº 2828/1966. Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.

_____. Lei nº 6337/1982. Institui incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico.

_____. Lei nº 7.420/1990. Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional.

_____. Lei nº 7.841/1991. Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social.

_____. Decreto nº 380/1993. Dispõe sobre unidades de interesse especial de preservação - UIEP e estabelece critérios para a concessão de incentivos, visando sua restauração e manutenção, nos termos da Lei nº 6337/82.

_____. Lei nº 8412/1994. Institui o Programa Parceria com a iniciativa Privada.

_____. Decreto nº 901/1994. Dispõe sobre a Zona Nova Curitiba. In: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Legislação de uso do solo [Curitiba]: IPPUC, s.d., p.268.

_____. Lei nº 9800 de 2000. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.801/2000. Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba.

_____. Lei nº 9.806/2000. Institui o Código Florestal do Município de Curitiba, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 194/2000. Regulamenta o Art. 15, § 1º, inciso XVII, da Lei nº 9.800/00, estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11266 de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município.

_____. Lei nº 12407/2007. Institui como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS as áreas que especifica e dá outras providências.

_____. Lei nº 74 de 2009. Cria Incentivos Fiscais para a Recuperação de Edificações e Dinamização da Área do entorno do Paço Municipal e dá outras providências.

_____. Decreto nº 919/2010.

_____. Lei nº 13.909/2011. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o Bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba - CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de

instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo Gestor, a Comissão Executiva e dá outras providências.

_____. Relatório mensal de emissão de Alvará. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www5.curitiba.pr.gov.br/gtm/pmat_alvaraconstrucao/relatoriomensalalvara.aspx> . Acesso em jun.de 2014.

DEÁK, C.. (1999). O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas (prefácio). In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). 2. ed. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed.USP, 2010(a). P. 9-18.

DEÁK, C.. (1999). Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). 2. ed. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed.USP, 2010(b). P. 19-48.

DEÁK, C.. Brazil: The PT in government. *Soundings*, 2004. n28, P.143-55. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/04ptinbr/PT-no-gov.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2012.

DESCHAMPS, M.. Região Metropolitana de Curitiba: Estrutura Social e Organização Social do Território. In: *Seminário Região Metropolitana de Curitiba e os Desafios para o Século XX* (Apresentação). Curitiba: _____ 2013. Disponível em:<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=274&Itemid=90>. Acesso em 8 de nov. de 2013.

DUDEQUE, I.. *Nenhum dia sem uma linha: continuidades urbanísticas em Curitiba, 1941-1993*. 2005. 249 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FANINI, V.. *Institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba: proposição para um novo modelo*. Curitiba, COMEC, 2001.

FERNANDES, F. (1972). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4. ed. São Paulo: Global, 2009. 151p.

FIRKOWSKI, O.. Considerações sobre o grau de integração da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O.. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. Observatório de Políticas Públicas Paraná: Letra Capital, 2009. P.31-60.

FIRKOWSKI, O.. Desafios da gestão metropolitana em Curitiba, In: *VI Congresso Internacional da BRASA - Brazilian Studies Association*, 2002, (Anais). Disponível em: <<http://sitemason.vanderbilt.edu/files/grJN84/Firkowski%20Olg%20Lcia%20Castreghini%20de%20Freitas.pdf>>. Acesso em 30 de out. de 2011.

FIRKOWSKI, O.; PAESE, D.; e NAGAMINE, L.. Condições Materiais da Mobilidade na RMC. In: *Seminário Região Metropolitana de Curitiba e os Desafios para o Século XX* (Apresentação). Curitiba: _____ 2013. Disponível em:<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=274&Itemid=90>. Acesso em 8 de nov. de 2013.

FIX, M.. A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D.. (Org.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. 1ed.Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, v. , p. 185-198.

GNOATO, L.. Curitiba, cidade do amanhã: 40 anos depois. Algumas premissas teóricas do Plano Wilhelm – IPPUC. *Arquitextos*, n72, maio de 2006. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.072/351>> . Acesso em set.2012.

GOUVÊA, R. G.. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

HARVEY, D.. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler*, v.71, n.01, 1989. P. 03-17.

HARVEY, D.. *A Condição Pós Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Regiões de Influência das Cidades*, 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em 15 de jan. de 2013.

_____. *Censo 2010: sinopses por setores*. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/> . Acesso em 15 de out. de 2012.

_____. *Censo de 2000*. Brasil, IBGE: 2000.

_____. *Censo de 2010*. Brasil, IBGE: 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Ocupações Irregulares*. IPPUC: 2000. Disponível em: <http://curitibaemdados.ippuc.org.br/Curitiba_em_dados_Pesquisa.htm>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

_____. *Revista Espaço Urbano*. n3. IPPUC, Curitiba, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php>>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

_____. *O planejamento urbano de Curitiba*. Plano Diretor de 2004. Curitiba: IPPUC. 2004.

_____. *Habitação e Habitação de Interesse Social: Análise de Desempenho e Índice 1970 a 2009*. Curitiba: IPPUC, 2009. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=107&%20idioma=1>>. Acesso em 06 de jan. de 2014.

_____. *Revista Espaço Urbano*. n9. IPPUC, Curitiba, out/nov 2007. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php>>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

_____. *Revista Espaço Urbano*. n12. IPPUC, Curitiba, out/nov 2012. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php>>. Acesso em 10 de jan. de 2012.

Jessop, B.. The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2), p.323–360, 2000.

_____. *Avoiding traps, rescaling states, governing Europe*. KEIL, R. (Editor); MAHON, R (Editor). *Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale*. Vancouver, BC, CAN: UBC Press, 2009.

KLINK, J.; DENALDI, R.. Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba. In: Klink, J. (org). *Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectiva*. São Paulo: Annablume, 2010, p.157-176.

KLINK, J.. Porque as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. ; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (orgs). *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013, P. 83-114.

_____. Novo Desenvolvimentismo, metropolização ex-post e fetiches institucionais. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.fetecpr.org.br/novo-desenvolvimentismo-metropolizacao-ex-post-e-fetiches-institucionais/>>. Acesso em 12 de out. de 2013(b).

_____. The Hollowing Out of Brazilian Metropolitan Governance As We Know It: Restructuring and Rescaling the Developmental State in Metropolitan Space. *Antipode* (Oxford. Print), v. 46, p. n/a-n/a, 2014. No prelo.

LINS, A.. A Transferência do Direito de Construir para a preservação do Patrimônio Cultural: A experiência da cidade de Curitiba. In: *Congresso Nacional de Direito Urbanístico*, n III, 2004, Recife-PE, (Anais). Recife-PE, 2004.

LOPES et al. *Repercussões socioambientais decorrentes da implantação do distrito industrial em São José dos Pinhais-PR*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2003, mimeo.

LEITÃO, K. O.. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LEITÃO, S.. *Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica no mercado de terras na expansão da Curitiba metrópole*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

LERNER, J.. *Acupuntura Urbana*. 5 ed. Rio de Janeiro, Editora Record, 2011, 126 p

LOURENÇO, G.. 2003. A Petrobrás e a Industrialização no Paraná. *Análise Conjuntural*, v.25, n 5-6, p.18, mai/jun de 2003. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/biblioteca/docs/bol_25_3e.pdf>. Acesso em 05 de jun. de 2013.

MARCHIORI, R.. Títulos não são decisivos para concluir Linha Verde. *Portal Gazeta do Povo*, 25 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1464404&tit=Curitiba-arrecada-so-R-64-milhoes>>. Acesso em 06 de jun. de 2014.

MARICATO, E.. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C. & MARICATO, E. (orgs.). *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. São Paulo: Ed.USP, 2000. P. 121-189.

_____. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. 219 p.

_____. É a questão urbana, estúpido!. In: HARVEY, D. et al. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo editorial, 2013. P.19-26.

MONTEIRO, A.. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*, v.19, p.187–207, 2012.

MENDONÇA, M. J.; SACHSIDA, A.. *Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.762).

MORI, K.. *Brasil: urbanização e fronteiras*. 1996. 294 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1996.

MOURA, R. et al. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba. n.105. , p.33-56, jul/dez. de 2003.

MOURA, R. e KLEINKE, M.. Modelo Curitiba: os riscos de uma cidade insustentável. In: *Encontro Nacional da Anpur*, 1999, Porto Alegre, (Anais). Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1999.

MOURA, R.; RODRIGUES, A.. Diagnóstico Sociourbano da Área Metropolitana. In: MOURA, R.; RODRIGUES, A.. (orgs). *Como Andam Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrópoles, 2009, p.51-69.

MOURA, R.. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 1, p. 1-30, 2011. Campinas, 2011.

NETO, P.; MOREIRA, T.. Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. *Cadernos Metrôpole*, v.15, n.30, 2013. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/17502>>. Acesso em jun.de 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório da Pesquisa intitulada Níveis de Integração dos Municípios brasileiros em Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerados Urbanos à dinâmica de metropolização*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em 15 de jan. de 2013.

OLIVEIRA, D.. *Curitiba e o Mito da Cidade Modelo*. Curitiba: Editora da UFPR, 2000, 199p..

OLIVEIRA, F. (1982). O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço & debates*, São Paulo, n.6, p. 36-54, jun./set., 2003.

OLIVEIRA, H.. Gestão Urbana e Investimento Industrial: Considerações sobre o parque automotivo da região metropolitana de Curitiba. *Revista Gestão Industrial*, v.01, p.103-116, 2005.

ONU – HABITAT. Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana. PNUD, 2012.

PARANÁ. Lei nº 12.248/1998. Criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC – SIGPROM - RMC.

_____. Decreto nº 1753/1996. Institui a Área de Proteção Ambiental na área de manancial da bacia hidrográfica do rio Irai, denominada APA Estadual do Iraí.

_____. Decreto nº 1454/1999. Declarada para os fins de que trata o inciso da Lei Especial de Proteção dos Mananciais da RMC, como Unidade Territorial de Planejamento.

_____. Decreto nº 2200/2000. Acresce o nome do município de Campina Grande do Sul na redação, do Decreto Estadual nº 1753, de 06/05/96 e aprova o Zoneamento Ecológico - Econômico da Área de Proteção Ambiental do Iraí - APA DO IRAÍ.

_____. Decreto nº 4466/2001. Altera o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Unidade Territorial de Planejamento de Pinhais, criada pelo Decreto nº 808, de 31 de maio de 1999.

PECK, J.. Political economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, volume 78 (3), 2002.

PILOTTO, A. S.. *Área metropolitana de Curitiba: um estudo a partir do espaço intra-urbano*. 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

PINHAIS. Lei nº 1232 de 2011. Altera a Lei Municipal n 505 de 26 de dezembro de 2001 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Estabelece Objetivos, instrumentos e diretrizes para as ações de planejamento no município de Pinhais.

_____. Lei nº 1233 de 2011. Dispõe sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no município de Pinhais.

POCHMANN, M.. *Nova Classe Média?O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012, 127 P.

_____. Debate de lançamento do livro: *Nova Classe Média?O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. Boitempo, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UswLAB-Oshc&list=TLj1f0Axy4WDOftul53JvsII50m4NA30ys>>. Acesso em 10 de nov. de 2013.

RABINOVITCH, J. e HOEHN, J.. *A sustainable urban transportation system: The “surface” metro in Curitiba*. Brazil. New York: UNDP, Working Paper 19, 1995.

RIBEIRO, L.; CARDOSO, A.. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana?. In: RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. (Orgs). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. P.119-138.

ROLNIK, R.. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, 242p.

_____. Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. In: Osório (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor. 2002, P.199-214.

_____. ROLNIK, R.. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

_____. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. São Paulo: 2013. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 15 de out. de 2013.

ROYER, L.. Municípios “autárquicos” e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. (orgs). *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013, P. 157-193.

SÁNCHEZ GARCIA, F.. *Curitiba imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

_____. *Reorganização do espaço metropolitano e marketing territorial: o caso da Grande Curitiba*. Geosp, São Paulo, v. 1, p. 41-56, 1997.

_____. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. 1. ed. Chapecó- SC: Argos Editora Universitária, 2003.

SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D.. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D.. (orgs). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas dos Planos Diretores Participativos*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 27-56.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Lei nº 09 de 2004. Institui o Plano Diretor do Município de São José dos Pinhais.

_____. Lei nº 877 de 2004. Dispõe sobre o Zoneamento, o Uso e a Ocupação do Solo e Sistema Viário do Município de São José dos Pinhais.

SCHUSSEL, Z.; PILOTTO, A.. A Participação Social na Construção do PDI/2002. *Metrópolis*, Curitiba, vol.4, n.1, p.6-13, 2002.

SILVA, M.. Produção dos espaços informais de moradia e metropolização em Curitiba: novas relações centro-periferia e reestruturação do espaço. In: *XII Seminário Internacional RII (Anais)*. 2012. Monterrey, México.

SOUZA, M. (1999). O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S.(Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2. ed. São Paulo, SP: EDUSP, 2010. P.111-143.

SOUZA, M. B.. Espacializando o Desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.14, n.02, p. 35-54, 2012.

SOUZA, N. R.. Planejamento Urbano em Curitiba: Saber Técnico, Classificação dos Cidadãos e Partilha da Cidade. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.16, jun.2001. P. 107-122. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a07n16.pdf>>. Acesso em 22 de set. de 2012.

TAVARES, L. P. de O.. São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana: reflexões socioespaciais. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v.108, 2005, p. 33-60.

URBS, 2013. Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte>>. Acesso em 20 de nov de 2013.

VAINER, C.. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, P.75-104.

VAINER, C. B.. Fragmentação e Projeto Nacional: desafios para o planejamento territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* [em linha], Rio de Janeiro-RJ, 2007, v.09, n.01. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/site/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf>. Acesso em 1 nov. 2012.

VARGAS de FARIA, J.. *Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da Reforma Urbana*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

VEJA. A capital de um país viável. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_31031993.shtml>. Acesso em 05 de nov.2013.

VIEIRA, F. e VERÍSSIMO, M.. Crescimento econômico em economias emergentes selecionadas: Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC) e África do Sul. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 513-546, dez. 2009.

VILLAÇA, F. (1998). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Livros Studio Nobel Ltda. 2ed. 2001, 373 p.

VILLAÇA, F. (1999). Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba e SHIFFER, Sueli (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. 2. ed. São Paulo, SP: EDUSP, 2010. P.169-243.

ANEXOS

Anexo 1 - Mapa - Grandes Intervenções Urbanas em Curitiba.

Fonte: Lei nº 4773/1974, Lei nº 9800/2000, Lei nº 13909/2011, Lei nº 11266/2004.

Elaboração: Autora.

Anexo 4 - Conjuntos Habitacionais (entre 1967-2006) e assentamentos irregulares (em 2012) em Curitiba.

Fonte: IPPUC, 2013 apud COHAB, 2007 e COHAB, 2012. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/default.php>. Acesso em jun. de 2014.

Elaboração: Autora.

Anexo 5 – Quadro – Lista de parques em Curitiba por ano de inauguração.

Nº	Nome Parque	Ano Inauguração	Década
1	Passeio Público	1886	Século XIX
2	Parque Barigui	1972	DÉC.1970
3	Parque Barreirinha		
4	Parque Vilinha		
5	Parque São Lourenço		
6	Parque do Iguaçu	1976	DÉC.1980
7	Bosque do Papa	1980	
8	Parque Peladeiro	1981	
9	Bosque Gutierrez	1986	
10	Parque do Bacacheri	1988	
11	Bosque Reinhard Maack	1989	
12	Bosque Italiano	1990	DÉC.1990
13	Jardim Botânico	1991	
14	Parque Passaúna		
15	Parque Unilivre	1992	
16	Parque das Pedreiras		
17	Bosque dos 300 anos	1993	
18	Bosque Portugal	1994	
19	Parque Caiuá		
20	Parque Diadema		
21	Parque dos Tropeiros		
22	Parque Mané Garrincha		
23	Parque Tingui		
24	Bosque Fazendinha	1995	
25	Bosque Capão do Imbuia		
26	Bosque Alemão	1996	
27	Bosque Boa Vista		
28	Bosque do Trabalhador		
29	Parque Tanguá		
30	Parque do Semeador	1997	
31	Bosque São Nicolau	2000	DÉC.2000
32	Parque Nascentes do Belém	2001	
33	Parque Linear do Cajuru	2003	
34	Parque Atuba	2004	
35	Bosque Irmã Clementina	2008	
36	Bosque Prof. Erwin Gröger		
37	Parque Cambuí		
38	Parque Imigração Japonesa		
39	Parque Lago Azul		
40	Parque Getúlio Vargas		
41	Bosque Sambaqui	2010	
42	Parque Italiano		

Fonte: Disponível em: <<http://www.parquesepracasdecuitiba.com.br/parques/>>. Acesso em jan. de 2013.

Elaboração: Autora.

Anexo 6 - Mapa com a localização dos parques e praças de Curitiba no ano de 2007.

Fonte: IPPUC, 2012 apud SMMA, 2007; adaptado pela autora. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/default.php>. Acesso em jun. de 2014.

Anexo 9 – Mapa – Obras PAC 2 - Mobilidade/PAC-Copa do Mundo, na região metropolitana de Curitiba, coordenadas pela COMEC.

Fonte: COMEC, 2013b, adaptado pela autora.

Anexo 10 – Mapa – Localização Projeto Parques Metropolitanos (PAC 2 – Governo Federal).

Fonte: COMEC, 2013b.

Anexo 11 – Mapa - Síntese dos rebatimentos territoriais da proposta de ordenamento territorial do II PDI – 2006.

Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (COMEC, 2006).

Elaboração: Autora.

Anexo 12 – Quadro - Municípios da RMC que definiram critérios para aplicação do instrumento Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

Município - Lei	Critérios para aplicação do PEUC
Almirante Tamandaré - Lei nº 01/2006	<p>§ 1º Considera-se solo urbano subutilizado aquele que não atingir o coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,02, a partir de um tamanho mínimo de terreno de 5.000 m², localizado em zona urbana inserida em área sem influência do Aquífero Karst, a ser definida em legislação específica.</p> <p>§ 2º Solo urbano não utilizado compreende todo tipo de edificação que tenha, no mínimo 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de 05 (cinco) anos, ressalvados os casos em que a mesma decorra de impossibilidades jurídicas ou pendências judiciais incidentes sobre o imóvel. Ficam excluídos desta classificação(...).</p>
Araucária - Lei nº 05/2006	<p>Art. 88 - Estão sujeitos à aplicação dos instrumentos citados no anterior:</p> <p>I - imóvel urbano com área igual ou superior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados), cujo coeficiente de aproveitamento for inferior a 5% (cinco por cento) do coeficiente definido para a Macrozona onde se localiza o imóvel;</p> <p>II - edificação desocupada há mais de 05 (cinco) anos.</p>
Curitiba - Lei nº 11266/2004	<p>Art.52 – São áreas passíveis de parcelamento e edificação compulsórios, e de aplicação dos demais mecanismos previstos no “caput” do artigo anterior, incisos II e III, mediante notificação do Poder Executivo e nos termos dos arts. 5º à 8º da Lei Federal nº10.257, os imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados, situados na área urbana, excetuando-se:</p> <p>(...)</p> <p>§ 1º Considera-se não edificado o lote ou gleba onde o coeficiente de aproveitamento é igual a zero.</p> <p>§ 2º Considera-se subutilizado, o lote ou gleba edificados, nas seguintes condições:</p> <p>a) situados em eixos estruturais e de adensamento, áreas com predominância de ocupação residencial e áreas de ocupação mista que contenham edificação cuja área construída represente um coeficiente de aproveitamento inferior a 5,0% (cinco por cento) do coeficiente de aproveitamento previsto na legislação de uso e ocupação do solo;</p> <p>b) situados em áreas com destinação específica e que contenham edificação de uso não residencial, cuja área destinada ao desenvolvimento da atividade seja inferior a 1/3 (um terço) da área do terreno, aí compreendidas áreas edificadas e não edificadas necessárias à complementação da atividade;</p> <p>c) imóveis com edificações paralisadas ou em ruínas situados em qualquer área.</p> <p>§ 3º Conforme determinado em legislação específica, são exceções ao indicado no parágrafo anterior: os imóveis que necessitem de áreas construídas menores para o desenvolvimento de atividades econômicas e os imóveis com exploração de produtos hortifrutigranjeiros vinculados a programas municipais de abastecimento alimentar, devidamente registrados nos órgãos competentes.</p> <p>§ 4º Imóveis com Bosques Nativos Relevantes ou Áreas de Preservação Permanente estabelecidas no Código Florestal Brasileiro, onde o índice de comprometimento dessas áreas seja inferior a 50% (cinquenta por cento), mas que incidam outras limitações administrativas que prejudiquem sua adequada ocupação, nos termos da Lei de Zoneamento e Uso do Solo, também poderão ser excetuados no previsto no "caput" deste artigo.</p>

Fonte: Lei Municipal de Almirante Tamandaré nº 01/2006; Lei Municipal de Araucária nº 05/2006; Lei Municipal de Curitiba nº 11.266/2004.

Organização: Autora.

Anexo 13 – Mapa - Áreas apontadas pelo II PDI (2006) como aptas para a localização de indústrias na RMC.

Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC, 2006).

Elaboração: Autora.

Anexo 14 – Mapa - Zoneamentos municipais nas áreas apontadas pelo II PDI (2006) como aptas para a localização de indústrias no NUC da RMC.

Fonte: Lei Municipal de Almirante Tamandaré nº 02/2006; Lei Municipal de Pinhais nº 1233/2011; Lei Municipal de São José dos Pinhais nº 16/2005; Lei Municipal de Curitiba nº 9800/2000; Lei Municipal de Colombo nº 877/2004.

Elaboração: Autora.

Anexo 15 – Quadro - Zoneamentos indicados nas leis municipais nos trechos indicados com alta aptidão para o setor secundário pelo II PDI.

Município - Lei	Zoneamento no trecho indicado pelo II PDI com ALTA aptidão para o setor secundário.	Usos permitidos
Almirante Tamandaré - Lei nº 02/2006	ZI – Zona Industrial	- comércio e serviço geral; - indústria caseira; - indústria 1, 2 e 3; - uso extrativista.
Pinhais - Lei nº 1233/2011	ZOOI – Zona de Ocupação Orientada I	- habitação unifamiliar; - chácaras de lazer; - áreas de esporte/lazer; - atividades agropecuárias sem uso de agrotóxico.
	ZOOII – Zona de Ocupação Orientada II	- habitação unifamiliar; - condomínio residencial horizontal; - chácaras de lazer; - áreas de esporte/lazer; - atividades agropecuárias sem uso de agrotóxico.
	ZCVS III - Zona de Conservação da Vida Silvestre III	- pesquisa científica; - recomposição florística com espécies nativas.
São José dos Pinhais - Lei nº 16/2005	ZIS – Zona Industrial e de Serviços	- habitação unifamiliar; - comércio e serviço vicinal; - comércio e serviço de bairro; - indústria caseira; - micro indústria; - indústria de pequeno porte; - micro indústria; - Indústria de pequeno porte; - indústria de grande porte; - indústria especial.
	Distrito Industrial da Renault	*a lei não prevê requisitos específicos
	ZUC II – Zona de Urbanização Consolidada II	- Conforme a legislação municipal específica dist. industrial S. José dos Pinhais.*
	ZOO I – Zona de Ocupação Orientada i	- Habitação unifamiliar;Chácaras e lazer; pousadas.
Curitiba - Lei nº 9800/2000	SARU – Setor de Alta Restrição de Uso	
	ZS II – Zona de Serviço II	- Habitação Transitória 2 e 3; - Comércio e Serviço Vicinal, de Bairro, Setorial e Geral; - Comércio e Serviço Específico; - Indústrias Tipo 1 e 2; - Comunitário 2; - Culto Religioso.

Fonte: Lei Municipal de Almirante Tamandaré nº 02/2006; Lei Municipal de Pinhais nº 1233/2011; Lei Municipal de São José dos Pinhais nº 16/2005; Lei Municipal de Curitiba nº 9800/2000; Lei Municipal de Colombo nº 877/2004.

Organização: Autora.

Anexo 16 – Quadro - Zoneamentos indicados nas leis municipais nos trechos indicados com média aptidão para o setor secundário pelo II PDI.

Município - Lei de Zoneamento	Zoneamento no trecho indicado pelo II PDI com MÉDIA aptidão para o setor secundário.	Usos permitidos
Almirante Tamandaré - Lei nº 02/2006	ZI – Zona Industrial	- comércio e serviço geral; - indústria caseira; - indústria 1, 2 e 3; - uso extrativista.
Colombo – Lei 877/2004	ZUD III - Zona de Uso Diversificado III	- uso residencial, comercial, industrial, de serviço e agrícola de baixo a alto impacto.
	ZUD I - Zona de Uso Diversificado I	- uso residencial, comercial, industrial, de serviço e agrícola de baixo a alto impacto.
	ZUP I - Zona de Uso Predominantemente Industrial I	- uso residencial, comercial, industrial, de serviço e agrícola de baixo a alto impacto (exceto multifamiliar).
	Unidade de Conservação	-
Pinhais - Lei nº 1233/2011	ZCVS II - Zona de Conservação da Vida Silvestre II	- recomposição florística com espécies nativas; - recuperação de áreas degradadas.
	ZCVS III - Zona de Conservação da Vida Silvestre III	- pesquisa científica - recomposição florística com espécies nativas.
São José dos Pinhais - Lei nº 16/2005	ZIS – Zona Industrial e de Serviços.	- habitação unifamiliar; - comércio e serviço vicinal; - comércio e serviço de bairro; - indústria caseira; - micro indústria; - indústria de pequeno porte; - micro indústria; - indústria de pequeno porte; - indústria de grande porte; - indústria especial.
Curitiba - Lei nº 9800/2000	ZI – Zona Industrial	- industrial e atividades complementares vinculadas ao uso industrial.
	SEHS – Setor Especial de Habitação de Interesse Social	-habitações unifamiliares -comércio e serviço -vicinal, de bairro e setorial -habitação institucional -comunitário 1 -indústria tipo 1
	ZS1 – Zona de Serviço 1	-habitação transitória 2 e 3 -comércio e serviço vicinal, de bairro, -setorial e geral -comunitário 2 – culto religioso -comércio e serviço -específico 1 e 2
	ZES	-serviço geral -comércio e serviço vicinal
	ZR2 – Zona Residencial 2	-habitações unifamiliares -habitações unifamiliares em série -habitação institucional -comércio e serviço -vicinal 1 e 2
	Z - CON – Zona de Contenção	- habitação unifamiliar; -armazéns e silos para produtos agrícolas e estabelecimentos agropecuários; - comércio e serviço vicinal.
	ZRP – Zona Residencial do Passaúna.	- habitação unifamiliar; - habitações unifamiliares em série; - comércio e serviço vicinal .

Fonte: Lei Municipal de Almirante Tamandaré nº 02/2006; Lei Municipal de Pinhais nº 1233/2011; Lei Municipal de São José dos Pinhais nº 16/2005; Lei Municipal de Curitiba nº 9800/2000; Lei Municipal de Colombo nº 877/2004.

Organização: Autora.

Anexo 18 – Quadro - Classificação funcional das diretrizes viárias propostas pelo II PDI, na escala municipal e metropolitana.

Município - Lei	Diretriz Viária II PDI	Classificação Municipal da Diretriz	Classificação metropolitana da Diretriz(II PDI, 2006)
Almirante Tamandaré – Lei 1204/2006 (Lei do Sistema Viário)	Avenida Vereador Wadislau Bugalski e Rua Antônio Jonhson	Vias Estruturais: definem a estrutura viária principal da cidade, destinadas a receber maior fluxo de tráfego de automóveis e transporte coletivo, definindo os principais acessos da cidade e ligações interurbanas;	Vias de Ligação: são vias internas ao Núcleo Urbano Central – área de urbanização contínua que envolve Curitiba e os municípios limítrofes – e viabilizam as trocas de viagens entre as áreas urbanas de municípios vizinhos. Este grupo de vias atende prioritariamente às viagens intra-regionais, com maior especialização em deslocamentos de passageiros e cargas urbanas.
Colombo Lei 875/2004 (Plano Diretor)	Diretriz de extensão da Rodovia 418 – Contorno Norte	Via Expressa: aquelas que apresentam alta capacidade de tráfego e velocidade, com mínimo de interseções, separação das pistas e faixas de acostamento, não necessariamente de domínio municipal.	Via Estruturante: caracterizam-se pelo tráfego de longa distância, especialmente o intra-metrópole. Isto significa que as vias estruturantes têm a função de conduzir viagens metropolitanas de longo percurso, mas não representam continuidade do sistema rodoviário convergente à Região Metropolitana de Curitiba. Neste grupo incluem-se as vias que atendem principalmente ao tráfego direto, mas que não possuem as características técnicas de uma via expressa.
Pinhais – Lei 1235/2011 (Lei do Sist.Viário)	Diretriz de Extensão do Contorno Norte – BR 418	Via Metropolitana: conjunto de vias voltadas a estabelecer os principais acessos ao Município, bem como as ligações deste ao núcleo central e à região metropolitana;	Via Expressa: As vias expressas abrigam prioritariamente o tráfego de longa distância do tipo externo-externo (passagem), externo-interno e interno-externo, além de conduzir o tráfego intermunicipal periférico da Região Metropolitana de Curitiba. As vias expressas proporcionam continuidade às principais rodovias que atravessam ou contornam a Região Metropolitana de Curitiba, porém elas não proporcionam conexões diretas com os principais geradores de tráfego, ou com os centros das cidades. Este grupo de vias deve servir aos automóveis, caminhões e ônibus em viagens mais longas
São José dos Pinhais – Lei 16/2005 (Lei de Zoneamento e Sistema Viário)	Diretriz A, B, C e D	Via Arterial: são vias com a função de conduzir o tráfego entre zonas urbanas afastadas entre si, bem como conectar-se com as Vias Regionais facilitando as trocas de viagens com as áreas externas ao Município;	Vias de ligação: vide acima
Araucária – Lei 2161/2010 (Lei do Sistema Viário)	Diretriz de Extensão da PR-423	Via de Penetração: Faz referência às Rodovias Federais e Estaduais que cortam o Município, quais sejam, a Rodovia do Xisto - BR-476, PR-423 e PR-421 de responsabilidade do DNIT e DER, cuja função é conduzir, de forma expressa, o tráfego regional;	Via Estruturante: vide acima
Curitiba - Lei nº11266/2004 (Plano Diretor)	Diretriz X e Y	Eixos Viários Principais: constituem o suporte físico da circulação urbana da Cidade, equilibram a distribuição de fluxos na malha viária e otimizam o potencial das diversas áreas urbanas.	Vias de ligação: vide acima
	Diretriz de Extensão da PR-423	Via Metropolitana: eixo viário de integração da região metropolitana constituído por um sistema com linha de transporte coletivo em pista exclusiva, vias locais de acesso às atividades e ciclovia	Via Estruturante: vide acima

Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC, Lei Municipal de Almirante Tamandaré nº 1204/2006, Lei Municipal de Colombo nº 875/2004, Lei Municipal de Pinhais nº 1235/2011, Lei nº Municipal de São José dos Pinhais 16/2005, Lei Municipal de Araucária nº 2161/2010.

Elaboração: Autora.