



A Serra Pelada do Urbanismo

Julio Cesar Botega do Carmo

Universidade de São Paulo
São Carlos

2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

JULIO CESAR BOTEGA DO CARMO

A Serra Pelada do Urbanismo
planejando a Região Metropolitana da Cidade Modelo
(Curitiba e Região 1961-2015)

VERSÃO CORRIGIDA

Tese apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como requisito para o título de Doutor em Ciências da Arquitetura e do Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo, sob a orientação do prof. Dr. Tomás Antônio Moreira.



São Carlos
2018



AUTORIZO A REPRODUCAO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRONICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo

com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC287s Carmo, Julio Cesar Botega do
A Serra Pelada do Urbanismo: planejando a região metropolitana da cidade modelo (Curitiba e região 1961-2015) / Julio Cesar Botega do Carmo; orientador Tomás Antonio Moreira. -- São Carlos, 2018.
515 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Curitiba. 2. Região Metropolitana. 3. Instituições de Planejamento. 4. COMEC (Coordenação da RMC). 5. IPPUC . I. Moreira, Tomás Antonio, orient.
II. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Julio Cesar Botega do Carmo**

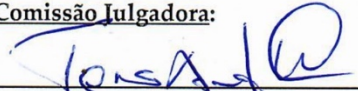
Título da tese: **"A Serra Pelada do urbanismo: planejando a região metropolitana da cidade modelo (Curitiba e região 1961-2015)"**

Data da defesa: **09/03/2018**

Orientador: **Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira**

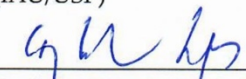
Comissão Julgadora:

Resultado:



Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
(IAU/USP)

Não votante



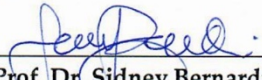
Prof. Dr. Ruy Sardinha Lopes
(IAU/USP)

Aprovado



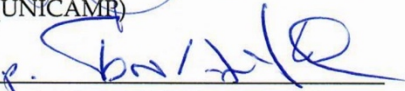
Profa. Dra. Eulalia Portela Negrelos
(IAU/USP)

Aprovado



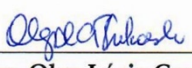
Prof. Dr. Sidney Bernardini Piochi
(UNICAMP)

APROVADO



Profa. Dra. Sylvia Ramos Leitão
(PUCPR)

Aprovado



Profa. Dra. Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski
(UFPR)

aprovado

Coordenadora e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: **Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek.**

À sociedade, técnicos e demais atores da Região Metropolitana de Curitiba, por terem sido a inspiração para esta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

O término de um doutorado simboliza, por um lado, o fim de uma trajetória de estudos que duraram ao menos vinte e sete dos meus 31 anos e, por outro, a passagem do papel de aluno e orientado para o de professor e futuro orientador. É um momento de inflexão, onde a lembrança de tudo e todos que de alguma forma estiveram presentes se faz sentir. Deve ser por isso que os produtos finais iniciem pelos agradecimentos.

Assim, em primeiro lugar quero agradecer à minha família. Sou o primeiro diploma de ensino superior desta que antes nunca tinha pisado em uma universidade para estudos nesse nível. Agradeço, portanto, a minha mãe, Elizabete Botega, minha primeira professora, com quem aprendi a ler e escrever, e meu pai, José Donizeti do Carmo, que mesmo na sua simplicidade e muitas vezes sem entender a vida acadêmica, me incentivaram e ofereceram todas as garantias que estavam aos seus alcances para me ajudar. Às minhas irmãs Josiete, Janaína e Juliana Lis do Carmo e meus sobrinhos, Ana e Pedro Barbosa, peço desculpas pelas longas ausências, distância, o desinteresse quando estava cansado, os momentos de *stress*, de diversas dificuldades em que vocês precisaram ser muito mais dedicados, já que nem sempre pude ajudar. Não posso esquecer o Cacau, pela alegria e festa realizada sempre que eu voltava para casa.

Sou filho da periferia, da escola pública, onde estive desde o início dos meus estudos. Infelizmente sou uma exceção, quando observo os caminhos que muitos de meus antigos amigos e colegas puderam galgar. Dessa forma, esta é uma mínima devolução ao povo brasileiro, que ainda que com toda a crise política e econômica instalada nos últimos anos, com a falta de perspectivas, de lideranças decentes e de esperança, permitiram com seu esforço e pagamento de impostos que por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES) fosse possível a concessão da bolsa que me permitiu durante quatro anos me dedicar ao trabalho agora apresentado.

Aos amigos de sempre Sergio Setti, Tamara Luz, Mayara Molina, Patricia Bordignon, Everton Oliveira, Max Carlesso, Elu Patricia, Fabiano Martins, Douglas Miranda, Paulo Espinoza e Stephanie Noletto, que tiveram paciência para me entender, minhas negativas para saídas, me cobrindo em outras demandas, minhas faltas sempre justificadas pelo trabalho que precisava realizar.

Àqueles que fizeram estes cinco anos de doutorado serem menos difíceis: Ana Carolina Cappelozza, Camila Ferrari, Artur Ramalho, Lucas Melchiori, Daniel Reis, Andreia Martins, Maryá Aldrigue, Amanda Moreira, Wesley Medeiros, Ana Rosa e Fúlvio Barros. Obrigado por dividirem cafés e conhecimento comigo. Aos companheiros do *Arqbras*, tenho orgulho de termos dado vida a um espaço hoje quase não utilizado.

Mesmo que distantes, aos amigos que conheci quando professor da UTFPR de Ponta Grossa, onde essa jornada começou, Luciana Boer, Luciano Fernandes, Katya Picanço e Evandro Broday. Aos meus alunos da UTFPR-PG e UEPG que de alguma forma participaram do início e do fim desse processo, e que têm sido companheiros e cobaias para um jovem professor que – ainda - não esqueceu que um dia todos fomos estudantes. Bem como aos meus colegas professores dessas instituições, que tantas vezes trocaram de horários, me substituíram, me ajudaram a crescer.

Aos pesquisadores e amigos que estavam no início deste caminho e me ajudaram a descobrir a riqueza dos estudos metropolitanos quando fui assistente de pesquisa junto ao IPARDES: Anael Cintra, Leonildo Souza, Andrey Ivale, Lucrécia Zanini e Paulo Delgado.

À Universidade de São Paulo que me permitiu acesso a toda sua estrutura e a oportunidade de ter aulas com professores do nível de Fernando Haddad, Renato Anelli, Márcio Minto Fabricio, Ruy Sardinha e Carlos Andrade, com os quais aprendi muito sobre a cidade. Agradeço ainda aos professores Rosana Karam, Fábio Lopes e David Sperling com os quais convivi durante o período de representação discente e pude conhecer os bastidores do mundo acadêmico. Também às professoras Sarah Feldman e Vera Rezende que participaram da qualificação desta tese, em especial à Sarah, que orientou parte da pesquisa, que profundamente alterada no último ano, tem aqui seu resultado.

Aos professores Tomás Moreira e Luciana Schenk. O primeiro por confiar em prosseguir a orientação de um trabalho que muitas vezes nem eu acreditei que pudesse chegar ao fim. Por ser paciente quando os prazos me devoravam e eu precisava de mais um tempo, inclusive para recuperar o ânimo em fazer pesquisa. Agradeço pela discrição e companheirismo com que me auxiliou. À segunda, supervisora de meu estágio docência, por mesmo sem saber, ter sido a pessoa onde encontrei na academia um apoio para continuar nos momentos mais difíceis destes cinco anos. Deixam para mim a clareza que a trajetória acadêmica, depois de tanto tempo, te deixa a oportunidade de observar que tipo de professor você quer ser ou não. Agradeço por serem minhas boas referências.

Aos funcionários do IAU, especialmente à Mara Lino e Flávia Macambyra, sempre solícitas e que de todas as formas me ajudaram, fosse com uma palavra amiga, fosse com as burocracias inerentes a todo o processo de um curso de pós-graduação.

Ao IPPUC, COMEC, IPARDES, Casa da Memória, Biblioteca Pública do Paraná, Arquivo Público do Paraná, Biblioteca da Secretaria de Administração e Coordenação Geral do Paraná, pela disponibilização de material para consulta, seja por meio digital ou físico.

Aos moradores da República Canecas em São Carlos, que me receberam desde que os conheci e onde após meu retorno para Curitiba foram meu porto seguro quando me deslocava para São Carlos.

Por fim a quem estive mais próximo durante todo este período, na alegria e na tristeza, a minha família saocarlense: Lucas Gasques, Anderson Felix, Victor Barella, Glauco Pedrosa, Evandro Molinari, Lucas Longhitano entre outros. Em especial à minha querida amiga Layane Nunes, que nos momentos mais difíceis sempre estive ao meu lado, e ao Gabriel Fregonezi, que teve os melhores abraços nessa cidade.

Sem vocês eu jamais teria conseguido.

Obrigado.

José Arcadio Buendía, que era el hombre más emprendedor que se vería jamás en la aldea, había dispuesto de tal modo la posición de las casas, que desde todas podía llegarse al río y abastecerse de agua con igual esfuerzo, y trazó las calles con tan buen sentido que ninguna casa recibía más sol que otra a la hora del calor. En pocos años, Macondo fue una aldea más ordenada y laboriosa que cualquiera de las conocidas hasta entonces por sus 300 habitantes. Era en verdade una aldea feliz, donde nadie era mayor de treinta años y donde nadie había muerto.

Cien Años de Soledad, Gabriel García Márquez

*É necessário sair da ilha para ver a ilha.
Não nos vemos se não saímos de nós.*

O conto da ilha desconhecida, José Saramago

RESUMO

O arranjo institucional de planejamento construído no Brasil, principalmente a partir dos anos 1950, possibilitou a formação de quadros técnicos e novas experiências, onde documentos foram produzidos, mas nem sempre executados. Exceção recorrentemente apresentada deste fato é a cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná. Esta logrou implantar um processo contínuo de planejamento, com mais de cinco décadas, materializado em uma instituição e planos que lhe deram suas características urbanas atuais e foram propaganda ativa utilizada por políticos e planejadores como um caso de sucesso. Mas, nem todos os espaços estão dentro do planejamento. Se Curitiba é apontada como modelo de planejamento, o planejamento metropolitano da região circunvizinha à capital não obteve o mesmo reconhecimento. Ainda que o processo de planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) tenha também sua instituição responsável e um já considerável tempo de planejamento (quarenta anos em 2014) - elementos apontados na literatura como bases do caso de Curitiba -, bem como recebido e transferido técnicos para seu equivalente municipal, o planejamento metropolitano não obteve o mesmo êxito que o do município polo. Desta forma, por meio do estudo das instituições, agentes, planos, projetos e programas, nesta pesquisa se busca discutir e desvendar os processos que levaram a este descompasso. O recorte temporal tem como ponto de partida a elaboração do *Estudo 40* e a chegada de Ney Braga ao poder estadual, que resultaram na reestruturação administrativa do Governo do Estado do Paraná, em 1961, seguido da reformulação da administração da Prefeitura de Curitiba sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1963, e ponto de chegada a promulgação do Estatuto da Metrópole, pelo Governo Federal, em 2015.

Palavras-chave: Curitiba, Institui es de Planejamento, Região Metropolitana, COMEC, IPPUC

ABSTRACT

The arrangement of institutional planning built in Brazil, mainly since 1950s, has enabled the graduation of technical staff and new experiences, where documents have been produced but not always executed. As exception presented of this fact is the city of Curitiba, the capital of Paraná state. It succeeded in implanting a continuous process of planning, with over five decades, materialized in an institution and plans that gave it a current urban characteristics and were used by politicians and planners as a success case. But, not all spaces are within planning. If Curitiba is designated as a planning model, the metropolitan planning of the region surrounding the capital, did not obtain the same recognition. Although the metropolitan planning process in the Metropolitan Region of Curitiba (RMC) also has an institution responsible and already considerable planning time (forty years in 2014) - elements pointed out in the literature as bases of the case of Curitiba -, as well as received and transferred technicians to municipal equivalent, the metropolitan planning did not achieve the same success as the polo city. Thus, through the study of institutions, agents, plans, projects and programs, this research seeks to discuss and unveil the processes that lead to this mismatch. The time cut is based on the elaboration of Study 40 and the arrival of Ney Braga to the state power, which resulted in an administrative restructuring of the Government in the State of Paraná in 1961, followed by reformulation on the administration of the City of Curitiba under the auspices of Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM) in 1963, and arrival point promulgation of the Metropolis Statute by the Federal Government in 2015.

Keywords: Curitiba, Planning Institutions, Metropolitan Region, COMEC, IPPUC

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização da RMC em relação ao Paraná e Brasil	p. 26
Figura 2	Modelo de renda agrícola de Von Thünen	p. 80
Figura 3	Modelo de Burgers e Park	p.80
Figura 4	Teoria das localidades centrais de Chistaller	p. 81
Figura 5	A cidade Social de Ebenezer Howard	p. 87
Figura 6	Expansão da mancha urbana de Londres (1784-1939)	p. 88
Figura 7	Princípios cidade-jardim aplicados à Londres no plano de Abercrombie (1944) de acordo com Osborn (1965)	p. 92
Figura 8	Cidades novas como estratégia de descentralização metropolitana do Reino Unido em 1969	p. 93
Figura 9	Área de Planejamento da TVA	p. 97
Figura 10	Abrangência do Plano Regional de Nova York	p. 97
Figura 11	Municípios na Área de Planejamento Metropolitano de Toronto	p. 102
Figura 12	Mancha urbana da <i>Metropolitan Toronto Planning Area</i>	p. 102
Figura 13	Mapa da distribuição populacional dos Estados Unidos em 1940	p. 105
Figura 14	Mapa da distribuição dos Distritos Metropolitanos na década de 1930	p. 105
Figura 15	<i>Standard Metropolitan Areas</i> em 1950	p. 107
Figura 16	Critérios 1 e 2 - Concentração e ocupação	p. 110
Figura 17	Critério 3 - Integração econômica e social	p. 110
Figura 18	Oitenta aglomerações metropolitanas na Europa	p. 117
Figura 19	Cento e oitenta aglomerações metropolitanas na Europa	p. 118
Figura 20	Divisão do Brasil em regiões urbanas	p. 131
Figura 21	Regiões Metropolitanas no Brasil definidas por estudo da Universidade da Califórnia, com base nos critérios estadunidenses	p. 133
Figura 22	Detalhe da capa do Jornal Folha de São Paulo	p. 139
Figura 23	Diagramas de expansão urbana de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, respectivamente	p. 140
Figura 24	Regiões Metropolitanas definidas em 1973 e 1974	p. 155
Figura 25	Primeira sede do IPPUC, residência da Família Möller	p. 198
Figura 26	Núcleo Urbano Central da RMC (NUC)	p. 202
Figura 27	Cartaz do I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores	p. 216

Figura 28	Sede atual do IPPUC, outrora denominada “ <i>Sorbonne</i> ” do Juvevê	p. 223
Figura 29	Alternativas para o desenvolvimento da rede urbana paranaense no PDU (1973)	p. 230
Figura 30	Composição da RMC em 1974	p. 234
Figura 31	Uso do solo e atividades econômicas (proposição)	p. 254
Figura 32	Estratégia de Ocupação	p. 254
Figura 33	Ruas da Cidadania	p. 318
Figura 34	Faróis do Saber	p. 318
Figura 35	Localidades históricas que formariam a RMC até 1871	p. 321
Figura 36	Anel de Integração do Paraná (principais rodovias e centros urbanos)	p. 324
Figura 37	Ampliação territorial da RMC (1973-2012)	p. 332
Figura 38	Ônibus biarticulados e estações tubo do transporte público de Curitiba	p. 340
Figura 39	Ampliação da RIT entre 1974 e 1997	p. 341
Figura 40	Áreas de proteção de Mananciais da RMC	p. 354
Figura 41	RMC – Anéis de Integração	p. 357
Figura 42	Obras prometidas quando da escolha de Curitiba para sede da Copa do Mundo de 2014	p. 392
Figura 43	Obras concluídas e inacabadas após a Copa do Mundo de 2014	p. 393
Figura 44	Regiões Metropolitanas do Paraná (2017)	p. 399
Figura 45	Sobreposição entre a área abrangida pelo PPU (1965) e o NUC (2013)	p. 413
Figura 46	Referências para o planejamento urbano de Curitiba, para Montaner e Muxi (2011)	p. 420
Figura 47	Sentidos de expansão urbana de acordo com IUPERJ (1975)	p. 427
Figura 48	A territorialidade da indústria na RMC	p. 443
Figura 49	Cidades por país com sistema BRT (quanto maior o círculo, maior a quantidade)	p. 473
Figura 50	Extensão das redes de BRT nas cidades brasileiras (quanto maior o círculo, maior a quantidade)	p. 473
Figura 51	IDH da RMC em 2000	p. 480
Figura 52	IDH da RMC em 2010	p. 480

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Principais contribuições à delimitação das RMs em 1973	p. 162
Quadro 2	Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos Constituintes de 1988	p. 172
Quadro 3	Ampliação da Região Metropolitana de Curitiba (1973-2012)	p. 331
Quadro 4	Prefeitos de Curitiba e Governadores do Paraná (1971-2015), em destaque aqueles que ocuparam ambos os cargos	p. 459
Quadro 5	Argumentos que referenciam Curitiba como modelo e sua ocorrência nas escalas municipal e metropolitana	p. 463
Tabela 1	Renda da Indústria e População Rural e Urbana na região Sul do Brasil (1960)	p. 206
Tabela 2	Regiões de Planejamento do Paraná em 1960	p. 211
Tabela 3	Distribuição relativa da população, por situação de domicílio (Paraná, 1940- 2010)	p. 231
Tabela 4	Participação relativa no valor adicionado fiscal da RMC (1975-2010) e em relação ao estado	p. 231
Tabela 5	Distribuição relativa da população, por situação de domicílio (RMC, 1970- 2010) e Paraná	p. 232
Tabela 6	Distribuição espacial dos investimentos do BADEP	p. 274

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ADEMI	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná
AFPR	Agência de Fomento do Paraná
AGUASPARANA	Instituto das Águas do Paraná
AIERI	Área de Interesse Especial Regional do Rio Iguaçu
APA	Área de Preservação Ambiental
APPA	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
APL	Arranjos Produtivos Locais
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASSOMECC	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
BADEP	Banco de Desenvolvimento Econômico do Paraná
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAT	Câmaras de Apoio Técnico
CCPE	Conselho Consultivo de Planejamento Econômico
CCPG	Coordenação de Programas do Governo
CDR	Centro de Dinamização Rural
CEDA	Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CELEPAR	Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CERENA	Comissão de Estudos dos Recursos Naturais do Paraná
CGM	Conselho Gestor dos Mananciais
CIAR	Centro Industrial de Araucária
CIC	Cidade Industrial de Curitiba
CMI	Coordenação de Modernização Institucional
CMM	Conselho Metropolitano de Municípios
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEPAR	Companhia de Desenvolvimento do Paraná
CODERM	Comissão de Desenvolvimento Municipal
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
COHAB	Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT)

COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COIND	Conselho Consultivo da Política Industrial e Comercial do Paraná
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONCIDADES	Conselho Estadual das Cidades
COMDUSA	Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano SA
CONRESOL	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos
CONSPLAN	Conselho Consultivo de Planejamento
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
COPLAC	Comissão do Plano de Curitiba
CPDU	Coordenadoria de Programas de Desenvolvimento Urbano
CPE	Coordenação de Planejamento Estadual
CPET	Coordenadoria de Planos e Programas Estaduais de Transportes
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPRD	Coordenadoria de Planos Regionais de Desenvolvimento
CRIQ	Coordenadoria de Relações Institucionais e Qualificação
CRME	Coordenadoria das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades
CTCG	Câmara Técnica de Cartografia e Geoprocessamento
CURA	Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
DATM	Departamento de Assistência Técnica aos Municípios
DDS	Departamento de Desenvolvimento Social
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná
DETEPAR	Departamento do Trabalho do Paraná
DNAEE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DNPM	Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM)
DSTC	Departamento de Serviços de Transporte Comercial
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMATER	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMLAR	Empresa de Desenvolvimento de Campo Largo
EMOPAR	Empresa de Obras Públicas do Paraná
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
FAMEPAR	Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
FDTU	Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos
FECOMERCIO	Federação do Comércio do Paraná
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos

FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FNDU	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
FNEM	Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
FUNDEPAR	Instituição Paranaense de Desenvolvimento Educacional
FUNDREM	Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
GEITA	Grupo Executivo de Informações Territoriais Ambientais e Tecnologia
GERM	Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre
GIAT	Grupo Integrado de Apoio Técnico
GIT	Grupo Interinstitucional de Trabalho
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAPAR	Instituto Agrônomo do Paraná
IAURIF	<i>Institut d' Aménagement et d' Urbanisme de la Région d' Ile de France</i>
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEP	Instituto de Engenharia do Paraná
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
ITCF	Instituto de Terras, Cartografia e Floresta
IUCLG	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LACTEC	Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento
LCF	Lei Complementar Federal
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MINEROPAR	Serviço Geológico do Paraná
MINIPLAN	Ministério do Planejamento
MINTER	Ministério do Interior
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPO	Ministério do Planejamento
OECF	<i>Overseas Economic Cooperation Fund</i>
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIS	Programa de Assistência e Integração Social
PAR	Programa de Arrendamento Residencial

PARANASAN	Projeto de Saneamento Ambiental do Paraná
Paraná Urbano	Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Infraestrutura Municipal
PDS	Partido Democrático Social
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC
PDU	Política de Desenvolvimento Urbano
PDUI	Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEDU	Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano
PEHAB	Programa Estadual de Habitação para a Região Metropolitana
PEIU	Programa Estadual de Investimentos Urbanos
PEMA	Programa Estadual do Meio Ambiente
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro SA
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIRMC	Programa de Investimentos para a RMC
PIT	Programa de Integração dos Transportes
PLADEP	Comissão de Planejamento Econômico do Estado
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PROSAM	Programa de Saneamento da RMC
PMA	Projeto de Proteção e Aproveitamento de Mananciais de Abastecimento
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDU	Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano
PME	Programa de Mobilização Energética
PND	<i>Plano Nacional de Desenvolvimento</i>
PNMA	<i>Programa Nacional do Meio Ambiente</i>
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPART	Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial da RMC
PPU	Plano Preliminar de Urbanismo
PRA	Projeto de Recuperação Ambiental do Alto Iguaçu
PRAM	Programa de Ação Municipal
PRDE	Plano Regional de Desenvolvimento Estratégico
PRNY	Plano Regional de Nova York
PROPAV	Programa de Pavimentação de Baixo Custo em Áreas de Baixa Renda
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUB	<i>Plano Urbanístico Básico</i>
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
REGIC	Região de Influência de Cidades
REPAR	Refinaria Presidente Getúlio Vargas
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RIDE	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RIT	Rede Integrada de Transporte

RM	Região Metropolitana
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RPAA	<i>Regional Planning Association of America</i>
SAGMACS	Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SAIC	Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água Integrado de Curitiba e Região Metropolitana
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SDU	Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano
SEAB	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SEAC	Secretaria Especial para Assuntos Comunitários
SEAIN	Secretaria de Estado de Assuntos Internacionais
SEAP	Secretaria de Administração e da Previdência
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECE	Secretaria de Estado da Cultura e da Educação
SECORE	Sector de Coordenação Regional
SEDU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
SEIM	Secretaria de Indústria e Comércio
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
SENGE	Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná
SEOP	Secretaria de Estado de Obras Públicas
SEP	Sistema Estadual de Planejamento
SEPL	Secretaria de Estado do Planejamento
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESA	Secretaria Estadual da Saúde
SESB	Secretaria de Estado da Saúde Básica
SETR	Secretaria de Transportes
SETU	Secretaria do Esporte e do Turismo
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIGPROM	Sistema Integrado de Proteção dos Mananciais da RMC
SIMF	Sistema de Monitoramento e Fiscalização dos Mananciais da RMC
SINDUSCON	Sindicato da Construção Civil
SMA	<i>Standard Metropolitan Areas</i>
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRSU	Sistema Regional de Resíduos Sólidos Urbanos
STF	Superior Tribunal Federal
SUCEAM	Superintendência do Controle da Erosão e Saneamento Ambiental
SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

SUREHMA	Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente
TECPAR	Instituto de Tecnologia do Paraná
TRU	Taxa Rodoviária Única
TVA	<i>Tennessee Valley Authority</i>
UAS	Unidade de Administração de Subprojeto
UFPR	Universidade Federal do Paraná
URBS	Companhia de Urbanização e Saneamento
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo
UTP	Unidades Territoriais de Planejamento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	23
INTRODUÇÃO	25
CAPÍTULO 1: A PRODUÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA CAPITALISTA: PROCESSOS, CONFLITOS E HETEROTOPIAS	37
Processos: a construção da escala metropolitana.....	37
Conflitos: desenvolvimentos geográficos desiguais	51
Heterotopias: diversidade de espaços e cidadãos metropolitanos	62
CAPÍTULO 2: REGIÃO METROPOLITANA: O FETICHE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DO PLANEJAMENTO	79
Uma experiência pioneira: o planejamento metropolitano no Reino Unido entre 1898 e 1948	
Região Metropolitana como Unidade de Planejamento: o pioneirismo da América	95
Definições atuais de regiões metropolitanas.....	113
CAPÍTULO 3: O PROJETO BRASILEIRO DE REGIÕES METROPOLITANAS	122
A discussão para um modelo até 1973 e a articulação entre os municípios.....	126
1974-1988: a definição legal das regiões metropolitanas e o auge das instituições de planejamento.....	165
1989-2001: da decadência das instituições de planejamento ao Estatuto da Cidade	172
2002-2015: do Estatuto da Cidade ao Estatuto da Metrópole: o Metropolitano volta à agenda nacional	180
CAPÍTULO 4: O MODELO E A REGRA: PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA	187
O “modelo”: Curitiba, uma referência de planejamento urbano no Brasil.....	189
A regra: Planejando a Serra Pelada do Urbanismo.....	201
Primeira Fase: da conformação de um aparato estadual de planejamento à delimitação da região metropolitana (1961-1973).....	204
Segunda Fase: a mudança na matriz econômica e a simbiose técnica e política entre governo do Paraná e a prefeitura de Curitiba (1974-1982)	236
Terceira Fase: interiorização, redemocratização e a paralisia do planejamento metropolitano (1983-1994)	281
Quarta Fase: a pulverização do planejamento metropolitano para outros órgãos públicos e ampliação da região metropolitana (1995-2002)	322
Quinta fase: Não há mais como negar a dimensão metropolitana (2003- 2015).....	359
CAPÍTULO 5: “É O FIM DE UM MITO”: PLANEJAR A CIDADE MODELO E SUA DIMENSÃO METROPOLITANA	400
“Jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve” ou uma sistematização do método de Curitiba e o por quê este não ultrapassou seus limites municipais?.....	403
Articulações Metropolitanas, políticas municipais: desafios e avanços do planejamento metropolitano na RMC.....	464
CONSIDERAÇÕES FINAIS	482
REFERÊNCIAS	493

APRESENTAÇÃO

Esta tese resulta de algumas inquietações que foram se aprofundando durante minha graduação, mestrado, mas sobretudo após a experiência como pesquisador assistente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre 2012 e 2013, resultado de uma questão particular, que era: por que toda crítica ao planejamento de Curitiba se refere à região metropolitana? Além do contato com pesquisadores do Brasil todo, em especial do IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social), tive a oportunidade de conhecer algumas pessoas que, mesmo não sabendo, foram importantes para a definição do trabalho agora apresentado.

Em especial, o filósofo e técnico aposentado da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba), Manuel Nunes da Silva. Em algum dia em uma visita ao Instituto, entre conversas, pesquisas e cafés, ele chegou (eu não o conhecia) com um texto no qual buscava resgatar a história da COMEC, recontada pelos seus técnicos, atuantes ainda ou não. Ao ler aquele texto me dei conta de como até então – assim como as recorrentes críticas ao planejamento da capital -, minhas reflexões se limitavam ao caso de Curitiba e como era necessário que o processo de planejamento metropolitano fosse pesquisado e organizado em novos patamares.

A partir desse texto do Manuel (ainda em elaboração) vislumbrei pesquisar a ação da COMEC, não com foco em seus técnicos - o que ele se propunha-, mas principalmente estabelecendo paralelos pela ação da instituição com aquela realizada por sua congênere no âmbito municipal de Curitiba, o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Partindo desta relação, uma extensa história se desdobrou. Em determinado momento, a quantidade de informações e dados era tão grande que a impressão é que existiam duas teses: uma que questionava a formação e mesmo a necessidade de ainda termos regiões metropolitanas e uma segunda focada no caso de Curitiba e região. Ao fim, o processo de planejamento da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) se mostrou tão rico e tão pouco conhecido, deixando claro que deveria ser expressa em termos que só poderiam ser entendidos a partir do imbricamento da definição de regiões metropolitanas no contexto global e nacional, mas sobretudo por meio das ações do governo estadual e da Prefeitura da capital, que

redefiniram a forma de se fazer planejamento no país nos anos 1960, ainda que a maior parte das atenções até hoje se volte para centros como São Paulo e Rio de Janeiro.

Uma segunda e importante influência foram as conversas com a pesquisadora e geógrafa, ex-técnica do IPARDES, Rosa Moura. Com ela cheguei à teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual e Combinado, que acabou por tornar-se a base teórica da qual se partiu para o entendimento dos processos tanto em nível local, como nacional e internacional aqui analisados. Por fim, gostaria de agradecer ao primeiro coordenador da COMEC, Vicente Ferreira de Castro Neto e o atual, Omar Akel, bem como os técnicos Raul Clemente Peccioli e Maria Luiza Malucelli Araújo, que com suas entrevistas, influenciaram o caminho que esta pesquisa tomou.

A partir deste ponto, tudo que está escrito aqui – para o bem ou para o mal – refletem minhas posições e as colaborações de meu orientador e demais professores com os quais tive contato na Universidade de São Paulo (estes somente para o bem).

Ao fim dessa apresentação, fico com as palavras de Hall (2013, p. XIX) quando afirma que

todo aquele que escreve uma história do planejamento talvez devesse iniciar o prefácio fazendo uma autodefesa: não há dúvida de que a tarefa do planejador é planejar e não refugiar-se em reminiscências. Se escrevi esta história, foi simplesmente porque achei o tema intrigante. Como sói ocorrer com assuntos humanos, é por demais comum, a certa altura dos acontecimentos, percebermos que nossas ideias e ações já foram, e de há muito, pensadas e realizadas por outros; cumpre-nos ficar cientes de nossas raízes.

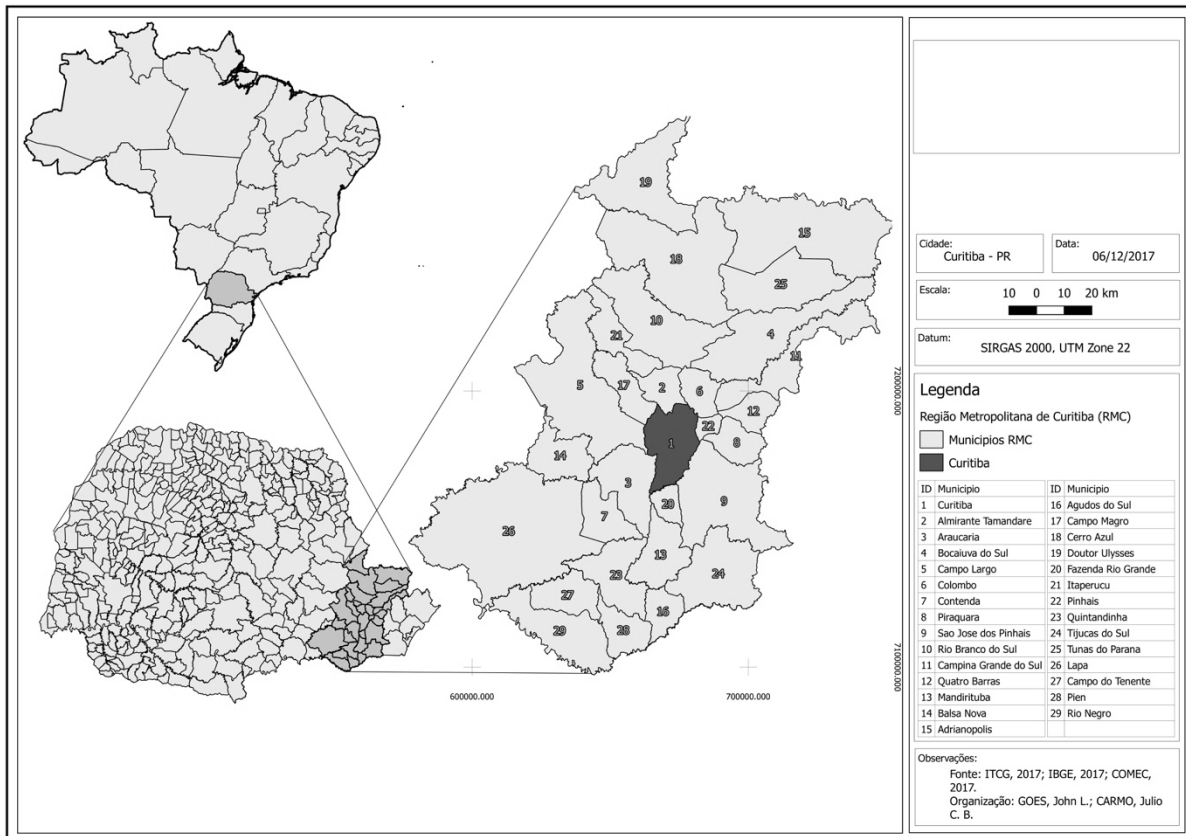
Eis minha apresentação de motivos.

INTRODUÇÃO

No desenrolar da história, o urbano esteve sujeito a uma contínua redefinição de formas e conteúdos, resultando em diversas transformações da estrutura interna da cidade. Desta forma, a dinâmica urbana só pode ser apreendida se a acoplarmos ao movimento geral da sociedade, das técnicas, das artes, do pensamento e da estética. O aprofundamento destas dinâmicas nas últimas décadas revelou que a urbanização se constituiu em condição geral de um processo no qual o território teve suas funções redefinidas, podendo facilitar este processo ou, então, tornar-se um obstáculo à sua realização. Com o advento de novas estruturas e ideologias que complementam ou superam as anteriores se tornou possível, em cada época, a construção de novos referenciais que alteraram substancialmente sua forma e estrutura, redefinindo suas funções e conteúdos.

Partindo da interpretação sobre o Desenvolvimento Geográfico Desigual e Combinado e das complexidades que se sucederam na produção espacial e social das regiões metropolitanas no Capitalismo, delimitou-se nesta tese pesquisar as relações entre o planejamento urbano e o metropolitano, com especial interesse em uma região metropolitana que tenha como seu núcleo um município que seja reconhecido por autores acadêmicos ou pelo *mainstream* como modelo de planejamento urbano. Para analisar como estas condições ocorrem na realidade, foi selecionada a cidade no Brasil que desde os anos 1970 tornou-se icônica enquanto exemplo de planejamento urbano, Curitiba, e sua Região Metropolitana, localizada no estado do Paraná (figura 1).

Figura 1: Localização da RMC em relação ao Paraná e Brasil



Elaborado pelo autor

O recorte temporal tem como ponto de partida a elaboração do *Estudo 40 – Análise da Economia Paranaense*, elaborado pela Comissão de Planejamento Econômico do Estado (PLADEP) e que lançou as bases do “modelo paranaense de desenvolvimento”. Como afirma Magalhães Filho (1994, p. 11), “com a posse de Ney Braga no governo do estado, em 1961, esse ‘projeto’ passa a ser implantado”, resultando na reestruturação administrativa do Governo do Estado do Paraná, seguido da reformulação da Prefeitura de Curitiba sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1963, Já no plano federal, foi neste também em 1961 que por meio do Decreto Federal nº 51.152, se criou a Comissão Nacional de Planejamento, diretamente subordinada ao Presidente da República, embrião do Ministério do Planejamento até hoje atuante.

Tal reestruturação administrativa estadual teve colaboração, em 1963, da Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), que entregou ao Governo do Estado o *Plano de Desenvolvimento do Paraná*, que influenciaria a práxis do planejamento estadual naquele momento. Já a nova estrutura municipal resultou, entre

outros, na criação da Companhia de Urbanização e Saneamento (URBS, em 1963) e do IPPUC, em 1965.

A atuação do IPPUC chamou a atenção de diferentes instituições e pesquisadores já na sua primeira década de existência, como um caso de sucesso e modelo a ser ampliado e aplicado em outras cidades do Brasil (IUPERJ, 1975). Uma nova forma de planejar começou a ser colocada em prática em Curitiba, legitimada mesmo em uma série de trabalhos acadêmicos, onde a palavra “sucesso” foi repetida à exaustão. Tais afirmações, e mesmo a crítica a elas, se restringem quase totalmente ao processo curitibano¹, sempre considerando o município e não sua realidade que, na década de 1960, já era classificada enquanto regional-metropolitana.

Sobre a escala metropolitana de planejamento, a Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/73, estabeleceu oito regiões metropolitanas, impondo que cada uma deveria constituir um Conselho Consultivo, um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva, que resultou no Paraná na formação da COMEC, criada pela Lei Estadual nº 6.517/74. Ao longo de seus quarenta anos de existência a Coordenação elaborou uma série de estudos, pesquisas, planos, programas, entre outros, que ainda que subsidiassem ou apontassem direções para a discussão sobre o planejamento metropolitano e regional, não foi capaz de reproduzir na escala metropolitana o aparente sucesso do planejamento realizado pelo município de Curitiba, por seu congênere, o IPPUC.

Já o ponto de chegada foi a promulgação do Estatuto da Metrópole, pelo Governo Federal, em 2015, que abriu novas expectativas frente à questão metropolitana no Brasil.

Portanto, esta pesquisa resulta da análise das relações entre o planejamento de Curitiba e o elaborado para a região metropolitana a partir destas condições. O reconhecimento ou críticas ao planejamento urbano de Curitiba são recorrentes na literatura e na produção acadêmica, sendo um dos motivos do aparente sucesso a sequência política à frente do executivo municipal. Os nomes sempre presentes quando se refere à continuidade do planejamento urbano curitibano são os de Jaime Lerner e Roberto Requião (OLIVEIRA, 2000; LEITÃO, 2002; DUDEQUE, 2010). Os dois foram prefeitos de Curitiba (Lerner entre 1971-74, 1979-82 e 1989-92, e Requião entre 1986-89) e governadores do estado no período entre 1990 e 2010.

¹Exceção ao trabalho de Namur (1976), que descreve detalhadamente a região metropolitana, ainda que não se atenha ao papel institucional ou de planejamento para tal escala, possivelmente pela inexistência de documentos e mesmo a recente conformação do órgão metropolitano de planejamento.

Ao longo de quarenta anos (1971-2010), governaram sucessivamente, com dois intervalos apenas, a capital ou o estado. Nesses momentos, os políticos que estiveram à frente do executivo municipal e dos órgãos de planejamento municipal e metropolitano eram vinculados aos grupos liderados pelos dois². Ex-presidentes da COMEC dirigiram ou foram funcionários do IPPUC, ou vice-versa. Contudo, esse cenário de continuidade política e técnica, não foi capaz de diminuir as discrepâncias entre Curitiba e os demais municípios da RMC, que sendo responsabilidade estadual, não usufruiu das vantagens dos mesmos grupos políticos se revezarem no poder.

Apesar deste cenário de continuidade (mesmo que de grupos políticos diferentes), as práticas por estes agentes no plano municipal e no plano metropolitano ainda não foram confrontadas e problematizadas. Dessa forma, o descompasso entre os processos de planejamento metropolitano e de Curitiba a partir dos anos 1960 constituiu um campo de investigação profícuo. As relações entre política, técnica e planejamento no nível municipal já foram objeto de estudo de uma série de pesquisadores, revelando a importância do entendimento dessas redes construídas (OLIVEIRA, 2000; NAZARENO, 2005; REBELLO, 2010), daí o interesse em entender como estas se deram também no nível metropolitano.

Propõe-se assim analisar a atuação do IPPUC, mas sobretudo a da COMEC, uma vez que são poucas as referências sobre a gestão e o planejamento metropolitano que situem seus significados e papéis no processo pelo qual passou a RMC desde sua institucionalização. Observe-se que a produção de análises sobre o planejamento urbano de Curitiba e o IPPUC, contrasta com a atenção dispensada ao planejamento metropolitano da RMC e à ação da COMEC na escala metropolitana.

Considerando a região metropolitana (RM) não em uma relação polo *versus* periferia

²A partir de 1971, Jaime Lerner esteve à frente da Prefeitura de Curitiba em três oportunidades: duas como prefeito biônico pela Aliança Renovadora Nacional – ARENA (ou seja, indicado pelo Governador do Estado, entre 1971-1974 e 1979-1983) e uma vez eleito (1989-1992, pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT). Pertencentes ao seu grupo político governaram a cidade também Saul Raiz (1975-1979, ARENA) Rafael Greca (1993-1996, PDT), Cássio Taniguchi (1997-2004, Partido da Frente Liberal - PFL) – este ex-presidente do IPPUC, tal como Lerner – e Carlos Alberto Richa (2005-2010, do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB). De oposição, entre 1983 e 1988 foram prefeitos Maurício Fruet (1983 e 1986), Roberto Requião (1986-1988), ambos dos quadros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Gustavo Fruet (2012-2015, PDT). No nível estadual, entre 1971 e 1983 foram sete governadores pertencentes à ARENA (partido ao qual Lerner pertencia). Entre 1983 e 1986 o primeiro governador eleito após a Ditadura Militar foi José Richa (PMDB), pai de Carlos Alberto Richa. O período de 1983 a 1994 teve apenas governadores do PMDB, até que em 1994 Lerner venceu a eleição para governador, cargo que ocupou até 2002, quando Roberto Requião voltou ao cargo que havia ocupado entre 1991 e 1994, e onde ficou até 2010. Portanto, apenas entre 1975-1979 e 1983-1986 que Lerner ou Requião não estiveram à frente ou do executivo municipal ou do estadual.

(criticada por Lencioni, 2008), mas de expansão territorial inerente ao desenvolvimento do capitalismo (HARVEY, 2006), este estudo é pertinente pelo fato de que o processo de planejamento, influenciando o estado atual das cidades, no caso brasileiro, modificou as relações de produção, sem, contudo, transformá-las. Lencioni (2008) destaca que a Teoria Centro-Periferia historicamente aplicada à realidade latino-americana, já não faz sentido, estaria desgastada, devido aos conflitos multiescalares cada vez mais complexos. Nas palavras de Monte-Mór (2006)

As relações metrópole-satélites, que inspiraram interpretações sobre o subdesenvolvimento e as relações internacionais, ganham hoje uma imensa complexidade diante da dimensão multiescalar, fragmentada e mutável (caleidoscópica, portanto) sob o comando do capital financeiro, particularmente na periferia do capitalismo, no mundo subdesenvolvido. (MONTE-MÓR, 2006, p. 61)

Pois, o planejamento do território muitas vezes acabou por criar, no período de maiores transformações, um corpo metodológico e jurídico-legislativo que enfatizou questões distantes das prioridades da cidade ou da região metropolitana, envolvido em um sistema que se mostrou burocrático e voltado a dados estatísticos, documentações e regras consagradas, deixando de lado a questão principal – a relação sociedade x espaço, que é a origem de toda a problemática urbana contemporânea (CARSTENS *et al*, 1991, p. 57). Assim, ocuparam-se em adaptar o município de Curitiba ao mundo competitivo, planejando seu desenvolvimento e preparando-a para um futuro que considerou sua dimensão metropolitana apenas quando foi conveniente.

A hipótese que se colocou frente ao tema proposto e que é o fio condutor do trabalho é que, historicamente, no quadro institucional construído, as cidades consideradas centrais na rede urbana não foram capazes de assumir sua dimensão metropolitana. No caso de Curitiba, esta condição aliou-se a um ininterrupto processo de planejamento e divulgação deste como um caso de sucesso, após a década de 1960, realizado em nível municipal, mas não correspondente para a escala metropolitana, ainda que os cenários, em geral, sejam similares. Assim, o objetivo geral é compreender - em um contexto onde o planejamento do município polo da região metropolitana é ou foi tido como modelo -, as convergências, divergências e descompassos entre o planejamento do núcleo e o metropolitano.

Especificamente teve-se como objetivos construir um referencial sobre as origens e consolidação das ideias e práticas do planejamento metropolitano, refletindo sobre suas particularidades no domínio das ciências sociais e do planejamento, bem como recuperar a

constituição do arranjo institucional deste na RMC, analisando a atuação dos órgãos oficiais (COMEC, Setor de Coordenação Regional -SECORE/IPPUC- entre outros), a partir dos planos, projetos, programas, entre outros; e ainda detectar a atuação do IPPUC na assistência e formação de quadros técnicos nos municípios da RMC e no órgão metropolitano e os pontos de intersecção entre o processo metropolitano e o urbano, a partir da atuação de políticos e técnicos nos órgãos de planejamento.

Os objetivos da pesquisa foram desenvolvidos realizando levantamento bibliográfico, documental, pesquisa em jornais e entrevistas, que ajudaram a decifrar e compreender o papel das instituições, esquemas e trabalhos de planejamento. O levantamento bibliográfico teve como foco reconhecer os aportes da discussão sobre o local e o metropolitano - suas origens e referências internacionais-, pesquisas que tratassem de estudos específicos desenvolvidos sobre planejamento metropolitano no Brasil, além daqueles que explorassem a experiência da RMC e de Curitiba. Análises elaboradas no período considerado, discutindo o papel institucional atribuído ao IPPUC, órgãos dos demais municípios e à COMEC, também foram consideradas.

A investigação documental foi realizada em arquivos e bibliotecas dos órgãos estudados e nos arquivos municipais e estadual, em busca de relatórios, artigos, panfletos, fotos e outros documentos, visto que havia necessidade de levantamento sobre a produção do IPPUC, da COMEC e demais órgãos de planejamento dos municípios e do estado com relação à perspectiva metropolitana. De forma a não se ater excessivamente em uma discussão de caráter estritamente político ou de governança entre figuras de planejamento, instituições e níveis administrativos, apresentam-se os conteúdos, as propostas, suas relações com a região e o território em cada momento e sua virtualidade. Neste sentido, se analisaram as realidades urbanísticas e os documentos sobre a escala metropolitana, não somente para verificar porque não são tão conhecidos ou relevantes como os de escala municipal, mas também para verificar ditas razões em seu próprio conteúdo e confrontá-las.

Dentre os planos consultados destacam-se o *Plano de Desenvolvimento do Paraná* (SAGMACS, 1963), o *Plano Preliminar de Urbanismo* (PMC, 1965), o *Plano Diretor de Curitiba* (PMC, 1966), o *Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC - PDI* (COMEC, 1978), a revisão do *Plano Diretor de Curitiba* (adaptação ao Estatuto da Cidade, de PMC, 2004) e o segundo *Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC* (COMEC, 2006), além do *Diagnóstico da Região Metropolitana de Curitiba*, entre outros, desenvolvidos no período analisado pela Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR), IPARDES,

SECORE/IPPUC, URBS, COMEC e demais municípios metropolitanos. Foram investigados ainda os relatórios de gestão estadual, mensagens dos governadores, pareceres legislativos, diários oficiais e outros documentos técnicos (como relatórios), além dos anais de seminários, como o *Seminário Região Metropolitana de Curitiba do ano 2000* (organizado pelo Governo Estadual e a COMEC, em 1981) e o *Seminário Plano Diretor de Curitiba: uma abordagem metropolitana* (organizado pelo IPPUC, em 1997).

A pesquisa em jornais e revistas pretendeu recolher dados, discursos e ideias que não tiveram prévio tratamento científico. Estas fontes retratam os momentos pontuais e as discussões que emergiam quando da discussão sobre os diferentes temas que perpassam esta pesquisa. Foram consultados os acervos de jornais importantes na RMC, como “Diário da Tarde”, “O Estado do Paraná” e “Gazeta do Povo”, que possuem seus arquivos digitalizados pela Biblioteca Pública do Paraná, o que permite a consulta a todos os exemplares já publicados. Entre as dificuldades encontradas na pesquisa em jornais estiveram a falta de autoria em artigos e colunas, que impossibilitam saber quando se trata da opinião do jornal, do jornalista ou de fato oficial.

Também foram utilizadas fontes orais e entrevistas com atores considerados relevantes, personagens do campo técnico sobretudo, que tiveram fundamental participação ou detém conhecimento sobre tal processo. A coleção *Memórias de Curitiba Urbana*, publicação do IPPUC que compilou entrevistas com participantes no processo de planejamento urbano de Curitiba no fim dos anos 1980, e o livro *Memórias do Arquiteto*, publicado em 2006, foram os pontos de partida. As entrevistas pretenderam levantar informações que não constam nos documentos oficiais e acadêmicos, mas que contribuem para o entendimento da questão proposta.

A análise das informações foi realizada a partir da bibliografia sobre o tema, propondo reconstituir o percurso do planejamento metropolitano no mundo e no Brasil e suas relações com o contexto e as influências internacionais, no sentido de compreender como se apropria no país o conceito de região metropolitana, suas organizações de planejamento e os planos e documentos por elas desenvolvidos, explorando as mudanças na área metropolitana e quais as formas e funções que caracterizaram estas mudanças, identificando as referências e trocas entre as diferentes escalas; e por fim, por meio da análise do percurso das instituições de planejamento na RMC (especialmente SECORE/IPPUC e COMEC) e suas respectivas produções, traçar paralelos que identificassem a diferenciação e as relações entre o

planejamento no município de Curitiba, nos demais municípios e o realizado para o espaço metropolitano.

Com base na bibliografia colocada e nas constatações apresentadas, a ligação teórica que se estabeleceu foi que a região metropolitana, por ser um produto social e histórico, só pode ser compreendida a partir de sua relação com as determinações mais gerais que regem e articulam os municípios metropolitanos e seus modos e processos de produção, reprodução e transformação econômica e social. Articulação esta que não é linear, pois, embora produto do processo produtivo, as regiões metropolitanas constituem-se em condição geral desse mesmo processo, razão pela qual poderiam vir a facilitá-lo ou, então, tornar-se um obstáculo à sua realização, conforme observa Harvey (2006).

Por meio dos desenvolvimentos geográficos desiguais, mas combinados, das diferenciações de implantação das diretrizes de planejamento na RMC e sua transição para novas condições, foi possível o estudo de sua morfologia e escalas a partir da análise da região metropolitana na perspectiva da gestão, da alteridade, das disputas e conflitos em tempos de globalização econômica e cultural, buscando compreender sua situação atual. Pois, extrapolando os limites do município de Curitiba, o processo desencadeado a partir dos anos 1960, assim como no país em geral, foi de transformações tão profundas que resultaram em um espaço completamente novo e alterado, resultado de “uma mudança completa na estrutura, forma e função da metrópole” (LENCIONI, 2011, p. 51).

Nesse sentido, a metodologia empregada, recorrendo a Oliveira (1985, p. 27) consiste em não se confundir a leitura do trabalho

que necessariamente tenta ordenar o andamento do processo do conflito social, com uma tentativa funcionalista de arranjos factuais que componham um determinado esquema. A opção metodológica desta investigação não se reduz à montagem de um jogo de quebra-cabeças, em que há um desenho que, antecipando-se predetermina o lugar de cada uma das peças.

Assim, a partir do material trabalhado esta tese se divide em cinco capítulos. No primeiro se debate as práticas espaciais percebidas que resultaram na produção social e espacial das regiões metropolitanas no capitalismo, cuja análise se baseia em comparar e distinguir temporal e espacialmente as cidades, a fim de identificar um padrão ideal para o desenvolvimento do sistema, perfazendo um trajeto que identifica as razões sociais da consolidação do capitalismo.

Este capítulo delinea a compreensão de algumas das principais mudanças – econômicas, políticas, comportamentais, entre outras – pelas quais os habitantes e as próprias cidades passaram, propondo uma reflexão acerca do Ocidente capitalista, que nos permite, por um lado, compreender as transformações e os diferentes modelos de organização e gestão territorial em distintos países de acordo com a conjuntura político-econômica, e que por outro, auxilia na compreensão do processo pelo qual a América Latina passou e passa, articulada a um sistema global onde se discute qual é a parte que cabe aos seus países nos contextos gerais. A construção do texto vai ao encontro das proposições de Lencioni (2003), para quem

pensar a metrópole, a região metropolitana ou o entorno metropolitano é pensar uma região. Mesmo examinando apenas a metrópole, o espectro da região aparece, porque ela em si não é mais uma cidade isolada, mas uma cidade-região. Uma cidade-região que não se definiu por um planejamento, mas uma cidade que assim se definiu por um processo, por uma lógica histórica que desafia a compreensão de sua dinâmica e, até mesmo, o planejamento urbano. (LENCIONI, 2003, p.8)

Na sequência, nos capítulos dois e três se discute o espaço concebido, as representações e pensamentos sobre o mesmo. No segundo relata-se a criação e discussão do conceito de região metropolitana no contexto internacional, sobre quando esta surgiu como noção, conjunto estruturado e dotado de regras, apresentando o planejamento metropolitano anterior à delimitação das primeiras regiões metropolitanas e como se estruturaram os arranjos institucionais em diferentes países, relatando as experiências pioneiras do Reino Unido, das Américas e outras atuais. Como afirma Scott *et al* (2001, p.11),

Existem hoje mais de 300 cidades-regiões no mundo com população de mais de um milhão de habitantes. Pelo menos vinte cidades-regiões abrigam mais de dez milhões de pessoas. Estas variam desde aglomerações metropolitanas comuns dominadas por um núcleo muito desenvolvido, como a região de Londres ou Cidade do México, até unidades geográficas mais policêntricas como o caso das redes urbanas da Ranstad ou Emilia-Romagna. Em toda a parte, essas cidades-regiões estão se expandindo vigorosamente e constituem-se em sérios desafios para os pesquisadores e os gestores de políticas públicas na entrada do século XXI.

Neste capítulo explicita-se que a avaliação negativa dos alcances do planejamento metropolitano esteve vinculada a razões políticas e ideológicas, fazendo com que na maioria das áreas metropolitanas, com muitos problemas, poucas instituições de planejamento conseguissem sobreviver e em alguns casos, consolidar um sistema de governo. Portanto, atualmente, podem ser apreendidos o planejamento, gestão e governança metropolitana, a partir

do conhecimento do teor dos debates que o antecederam e aprovaram, as justificativas que se produziram na época, em defesa ou contrariamente, que se revelam úteis e necessárias.

Nesse sentido, as experiências europeias e americanas no âmbito dos governos das áreas metropolitanas mostram ao menos dois momentos históricos, um primeiro correspondente aos anos 1960 e 1970 e o segundo aos anos 1990. Estas gerações diferiram principalmente quanto às formas como se criavam os governos metropolitanos. Entre as áreas metropolitanas da primeira geração, a experiência nos remete à existência de agências públicas encarregadas do planejamento do território da área metropolitana, modelos associativos de municípios que conformam um governo e modelos de governo de cidades. Nestes casos, a concepção de governo de área metropolitana consistia em permitir uma estrutura administrativa a uma área funcional predefinida. Em muitos casos, a “metropolização institucional” consistiu em uma imposição, sem levar em conta os interesses dos distintos atores urbanos, tampouco a variável temporal e espacial (seu crescimento e expansão), levando a maioria destas áreas metropolitanas a deixar de funcionar no fim dos anos 1970, buscando novos paradigmas e se reestabelecendo a partir dos anos 1990.

Caracterizado o processo internacional, o terceiro capítulo apresenta a discussão do processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. Expõe o debate para a definição das mesmas, o papel dos juristas, políticos e técnicos, as concepções das instituições, suas atribuições, o conceito de funções públicas de interesse comum e suas relações com o sistema federativo, definindo no Brasil o escopo das ações institucionais, as possibilidades e os limites do planejamento metropolitano.

Inserido na experiência brasileira, o quarto e o quinto capítulos tratam de como o planejamento metropolitano na Região Metropolitana de Curitiba - a partir da ocupação do território e das transformações sociais e demográficas - aconteceu, apresentando os planos urbanos e metropolitanos realizados pelas instituições de planejamento. O quarto capítulo articula-se ao objetivo de recuperar a constituição do arranjo institucional de planejamento da RMC, no período compreendido entre 1961 e 2015 e analisar a atuação dos órgãos de planejamento (COMEC e SECORE/IPPUC), a partir da sua produção formal e concreta, sendo uma tentativa de sistematizar a história da COMEC e do planejamento metropolitano no Paraná, bem como as diferenças para a capital. Retrata a frase que dá título à tese, baseado no depoimento para a coleção Memórias de Curitiba Urbana em 1992, do então futuro (ex e atual)

prefeito de Curitiba, Rafael Greca, que se referia à relação do resultado das ações realizadas na capital e o planejamento metropolitano da seguinte forma:

(...) tenho a plena consciência de que a rigidez das posturas de Curitiba criou cidades-dormitórios, afastadas das sedes tradicionais, como o Jardim Monza em Colombo. É uma "**Serra Pelada**" do urbanismo³, lá pode tudo. Ou a Vila Maria Antonieta, em Piraquara, onde também pode tudo..." (IPPUC, 1992b, p.52, grifo nosso).

No período em que se deu tal entrevista, segundo Moura (1991, p. 4) 97,67% da população de Colombo estava fora da sede municipal, em áreas contíguas à Curitiba, em Piraquara 83,21%, Almirante Tamandaré 74,4%, Mandirituba 70,32%, em Campina Grande do Sul 68,30% e em Araucária 56,88%. Eram periféricos duas vezes: em relação a Curitiba e aos próprios municípios aos quais pertenciam. Como afirmado em documento do IPARDES (2005)

Nos anos 1970, quando se iniciou o extravasamento do polo metropolitano por sobre os municípios limítrofes, além da porção sul do município, as áreas que mais cresceram foram as fronteiriças, nos municípios vizinhos, permanecendo nítidos vazios entre estas e as sedes municipais, formando um desenho de insularidade. Porções dos municípios de Colombo, Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária e Campo Largo passaram a compor a mancha contínua de ocupação. (IPARDES, 2005, p. 11)

Por fim, caracterizadas as ações de planejamento metropolitano na *Serra Pelada do urbanismo*, no último capítulo são exploradas as relações entre ambas as escalas de planejamento, apresentando os argumentos que levaram uma série de autores a definir Curitiba como um caso de referência em planejamento urbano, confrontando com a prática do planejamento metropolitano na RMC. Apresenta os cenários nos quais se desenvolveram ambos os processos, buscando as divergências e convergências e analisando a práxis realizada. A tese expõe a tensão existente entre as ações formais (dispositivos legais) e as materiais (implantação de ações concretas, com impactos/resultados – esperados ou não) no campo do planejamento, contemplando a força da variável política, da autonomia político-administrativa e das diferentes capacidades técnicas instaladas entre as escalas, discutindo as relações com o município polo e o alcance de programas, projetos e planos.

³ A ideia da “serra” aparece também na imagem de capa desta tese, onde se vê um perfil da Serra do Mar, que, para o autor, sintetiza o horizonte metropolitano de Curitiba. Já o termo “Serra Pelada”, faz alusão à célebre serra localizada no estado do Pará, norte do Brasil, onde entre 1980 e 1992 houve uma desordenada retirada de metais preciosos, resultando em prejuízos ambientais e sociais elevados para a região.

Tendo em vista as prerrogativas enunciadas, compartilha-se do desconforto intelectual de Souza (2010, p.12) quando afirma que se convencionou no Brasil a afirmação de que os problemas urbanos advêm da falta de planejamento ou de um planejamento mal-feito ou inadequado, ou ainda que o planejamento seria um instrumento do Estado a reproduzir o *status quo* capitalista. É necessário ser radical, no sentido de ir a raiz dos problemas, mas sem deixar de ser pragmático.

Neste sentido, as palavras de Montaner (2000, p. 126) “*En estos últimos años la ciudad brasileña de Curitiba, capital del estado de Paraná, se ha convertido en modelo de ciudad del futuro*”, fortalecem o por que se partir do estudo sobre a região de Curitiba. A experiência desta cidade mostra que “ao menos no campo do planejamento e da gestão urbanos, o Brasil, por paradoxal que isso possa soar a princípio, não tem só a aprender, mas também muito para ensinar” (SOUZA, 2010, p. 17). Por outro lado, concordamos com Klink (2010), para quem

“as melhores práticas” e os modelos bem-sucedidos de planejamento e gestão urbana não podem ser dissociados de uma visão crítica sobre o modo como os atores, as escalas e os interesses influem sobre o território metropolitano, assim como este é moldado pelos processos de reestruturação produtiva e pela emergência de novas formas de organização e intervenção do Estado na produção do espaço urbano e regional no cenário de globalização. (KLINK, 2010, P. 36)

Não se ignora, portanto, que o capital elege locais para sua reprodução. Como e por que Curitiba foi escolhida para tal é também o que propomos discutir.

Portanto, pretende-se examinar o descompasso entre o planejamento urbano realizado para o município de Curitiba, em relação ao planejamento metropolitano, considerando que ambas as escalas apresentam instituições responsáveis pelo planejamento, técnicos transitando entre os órgãos, bem como políticos responsáveis pela gestão municipal que depois foram encarregados da gestão estadual, e, portanto, da questão metropolitana. Ou seja, aparentemente a mesma filosofia de planejamento esteve à frente de ambas as escalas, com resultados diferentes, que resultaram em um mosaico de municípios com articulações que aparentam estar aquém das que teria capacidade de auferir.

CAPÍTULO 1: A PRODUÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA CAPITALISTA: PROCESSOS, CONFLITOS E HETEROTOPIAS

No Ocidente, capitalismo e cidades, no fundo, foram a mesma coisa.

Fernand Braudel, 2012, p. 471

O desenvolvimento desigual é a marca registrada do capitalismo (...) é antes estrutural que estatístico. Os padrões geográficos resultantes são completamente determinados (no sentido oposto de 'determinista') e são, assim peculiares ao capitalismo.

Neil Smith, 1988, p. 16

Para explicar a construção das modernas grandes cidades capitalistas, se parte nessa pesquisa da ideia de Meyer (2000, p. 3), para quem “a organização material da metrópole é entendida como uma expressão do modo de produção e não como seu reflexo”. Reafirma assim Arendt (2007, p. 213), que coloca que a fundação de cidades no mundo ocidental foi o paradigma de toda a organização política, sendo a condição prévia mais importante para a materialização do poder.

Dessa forma, a relação entre sociedade e espaço (urbanização) é função da organização específica dos modos de produção que coexistem historicamente numa formação social concreta, bem como da estrutura interna de cada um destes. Designar uma sociedade como capitalista e definir seu estágio de capitalismo, permite organizar teoricamente a análise, a partir do qual torna-se possível a compreensão de como se formaram as regiões metropolitanas sob a égide desse modo de produção, tema ao qual se propõe explorar neste capítulo.

Processos: a construção da escala metropolitana

As condições que permitiram o surgimento do capitalismo como modo de produção predominante a partir do século XVI, estiveram assentadas sobre bases e contradições criadas durante a Idade Média pelo Feudalismo, que definiram e foram capazes de forjar o novo modo de produção, tanto no tempo como espacialmente.

Interessa assim entender como a posse da terra, transformada em mercadoria, foi capaz de permitir a existência de uma forma de renda da terra que permitiu acumulação, que, ainda que tenha surgido no campo, nas relações entre senhores feudais e camponeses, foi transferida

para as cidades e definem até hoje o papel das diferentes classes sociais na conformação do espaço urbano, quer esteja se referindo ao proletariado, aos industriais, aos proprietários fundiários, entre outros.

Portanto, o entendimento das distintas formas de renda e como elas se reproduzem no espaço é essencial para compreender como o Feudalismo cede espaço para o capitalismo e como as relações sociais antes centradas no campo foram condições necessárias para a acumulação primitiva que permite o fortalecimento do capital industrial e leva as cidades para o centro do modo de produção e das relações entre capital e trabalho (para Marx, relações sociais) (MARX, 1996; HARVEY, 2013).

Partindo da concepção de Marx sobre dinheiro e mercadoria e como sua circulação gera mais valia, temos que as trocas que transformam dinheiro em mercadorias e estas novamente em dinheiro (D-M-D) e também o ciclo que transforma mercadorias em dinheiro e esse em novas mercadorias (M-D-M), tem como fim a geração de mais-valia ($D' = D + \Delta D$), sendo que esta só pode ser gerada na venda de uma mercadoria, a força de trabalho. O valor da força de trabalho como mercadoria é definido pelo tempo socialmente necessário para produzi-la, determinando seu valor de uso e seu valor de troca.

O problema quando se analisa a questão fundiária neste contexto é explicar o valor atribuído à terra, uma vez que não se trata de uma mercadoria resultante do trabalho humano, portanto sem possibilidade de se calcular o tempo socialmente necessário para produzi-la.

Para explicar essa proposição parte-se da origem dos diferentes tipos de renda, em Smith, Ricardo e Malthus, que foram aperfeiçoadas por Marx. Ao sofisticar o ponto de vista ricardiano, Marx propôs uma resposta para o entendimento de como algo não reproduzível (a terra) pode ter se tornado mercadoria, elaborando a Teoria da Renda. Buscou assim comprovar a existência das rendas de monopólio e absoluta, ampliando o conceito desenvolvido e aprofundando a questão da Renda Diferencial.

Marx considerou na sua teoria que a reprodução social capitalista não abarcava apenas a renda capitalista da terra, mas também formas de renda pré-capitalistas, ou seja, remanescentes do período feudal. Dividiu então a renda pré-capitalista da terra em três: a primeira relativa ao trabalho, uma vez que trabalho não pago (gerador de mais-valia) é renda e não lucro. A segunda seria a renda de produto, derivada do pagamento pela compra e produção na terra e a terceira seria a renda em forma de dinheiro, resultante do arrendamento da terra.

Já a renda capitalista da terra foi dividida por Marx em quatro tipos: a renda de monopólio, a absoluta, a renda diferencial do tipo 1 e a renda diferencial do tipo 2. A renda de monopólio surge quando se paga mais por um produto com características únicas, que só pode ser desenvolvida em um local específico, sendo em geral desfavorável à acumulação. Já as rendas diferencial e absoluta são as mais comuns, se distinguindo na origem: quando a renda resulta da concorrência, é renda diferencial, quando resulta de cartel, formação de monopólio ou articulação entre os proprietários, trata-se de renda absoluta.

A renda absoluta seria uma relação de monopólio imposta pela propriedade privada, que tem a opção por não produzir quando não for vantajoso, por exemplo. Já a renda diferencial do tipo 1 estaria relacionada às vantagens endógenas, como diferenças de fertilidade e localização, enquanto a renda diferencial do tipo 2 se relaciona aos fluxos do capital, ou seja, aos investimentos para melhoria da produtividade ou da localização (em forma de infraestrutura), em relação ao mercado. Ambos os tipos são indissociáveis para Marx, já que onde as condições endógenas são melhores, os locais são beneficiados com mais infraestrutura, ampliando as possibilidades de ganho.

Marx, contudo, não finalizou sua teoria e não realizou uma análise geográfica/espacial da mesma. Tem-se então a contribuição de Harvey (2013), ao explicar e espacializar as formas de renda, que para ele são definidas ao articular o valor de uso, de troca, a transformação das mercadorias e do dinheiro em mais-valia e logo da forma que o capital se utiliza da terra, mesmo com influências e barreiras derivadas do período feudal, para se reproduzir. A base da análise é o trabalho, uma vez que enquanto o trabalho antes do capitalismo era baseado em trocas comerciais e para subsistência, no capitalismo o trabalho se baseia na geração de lucros para os capitalistas, pois estes separaram os trabalhadores dos meios de produção, logo da fonte de dinheiro e dos meios de subsistência.

Este monopólio da propriedade e a expropriação da população camponesa de sua base fundiária (seu meio de produção e meio de subsistência) constituem o início do capitalismo, sua acumulação primitiva, em concomitância com o sistema colonial, o sistema de crédito público, as guerras comerciais e a transformação das manufaturas em empresas fabris. Já a gênese do capitalista está no arrendatário da terra, originário da Revolução Agrícola, que teve papel preponderante devido ao fato de que uma vez que o capital financia o produtor, é aquele que define o que será cultivado, sendo que a renda fundiária que recebe, determina o valor da terra e da propriedade.

Estas condições são reflexos do avanço do capital e das condições de trabalho capitalista sobre o campo, aumentando as rendas dos arrendatários e proprietários fundiários e fazendo do trabalho algo mais explorado, uma vez que a produção precisava ser incrementada. Portanto, a produção aumenta pelas melhorias tecnológicas, mas também pela exploração maior do trabalhador do campo e da redução de sua área de subsistência, ao ampliar as terras para produção do arrendatário e do dono da terra. A compressão dos salários, a tomada das pastagens comunais e o aumento dos preços dos artigos para subsistência, incharam o montante de capital do arrendatário, o retirando de uma posição subalterna e o enriquecendo, por meio da exploração de trabalhadores e da utilização da renda da terra para pagar os donos da terra arrendada.

Dessa forma, a especulação da terra se realizou, pois, o mercado definiu a alocação do capital, modificando a estrutura geográfica do uso da terra, da produção, das trocas e do consumo. O preço da terra foi definido então pela temporalidade da acumulação e pelas condições temporais e espaciais definidas pelo valor. O embate entre os interesses fundiários e os industriais na transição da Idade Média para a Moderna fez com que o capitalismo assimilasse ambos e impusesse sua lógica às atividades econômicas e ao trabalho a elas vinculados. Nesse período surgiram leis que colaboraram para a centralização dos capitais, bem como leis contra o proletariado e os camponeses expropriados. Tais leis estão na base da agricultura capitalista e contribuíram para a concentração dos meios de produção e matérias primas por capitalistas, gerando um monopólio sempre maior destes e ampliando a desigualdade, que acaba por tornar-se, no longo prazo, em um obstáculo para seu próprio desenvolvimento.

Entretanto, o aparecimento da indústria manufatureira não levou à reestruturação radical das relações sociais, uma vez que, ainda que destruísse a indústria doméstica, necessitava parcialmente desta para que mantivesse o processamento de matéria-prima. Desta forma, muitas pessoas se mantinham como camponeses e trabalhadores dessas indústrias manufatureiras ao mesmo tempo. Temos então que na gênese do capitalismo industrial, no fim da Idade Média, o capital usurário e capital comercial contribuíram na formação de um mercado mundial a partir do Século XV (quando houveram as Grandes Navegações e descobertas de terras, de metais nas Américas, de pilhagem das Índias Orientais e da África), sendo momentos fundamentais da acumulação primitiva e marcando o início do modo de produção capitalista.

A grande indústria fez crescer o capitalismo no campo e precarizou ainda mais a vida dos camponeses, ao ser capaz de atuar em todas as etapas do processo de produção. Foi quem unificou o mercado interno, o deixando pronto para ser explorado pelo capital industrial. Esse processo separou a manufatura da agricultura e transformou a clientela que antes estava dispersa em um único mercado interno, grande e coeso, sendo mais uma condição necessária para a consolidação do capitalismo.

As matérias-primas e os meios de subsistência foram transformados então em mercadorias compradas por meio da venda da força de trabalho. Os camponeses expulsos do campo viraram trabalhadores urbanos assalariados, engrossando o proletariado industrial e livre, sendo mais um elemento da acumulação primitiva. Por meio do capitalismo industrial se explorou os trabalhadores, ampliando a acumulação e transformando a manufatura em indústria fabril, gerando a indústria capitalista onde as verdadeiras relações entre capital e trabalho são estabelecidas. Esses trabalhadores expropriados passaram a ser também o mercado consumidor interno do capitalista industrial, do qual já dependiam seus meios de subsistência (salário) e seu material de trabalho. Já os alimentos, capital variável que antes os camponeses possuíam, passaram a ser comprados, com seu salário, ao seu novo senhor: o capitalista industrial, dono dos meios de produção. Já as matérias-primas, capital constante, antes repartida entre inúmeros pequenos produtores, passaram a ser concentradas nas mãos de um capitalista que fez outros transformarem os materiais para ele, realizando o lucro, e ao beneficiá-lo, extraindo trabalho não pago.

Além da expropriação do campesinato, o sistema colonial favoreceu o desenvolvimento do comércio e da navegação, sendo que a pilhagem, a escravização e o pagamento por assassinatos transformaram-se em capital nas metrópoles europeias. Também o sistema de crédito público (a dívida pública dos estados) proliferou na Europa no período manufatureiro, tornando-se alavanca da acumulação primitiva.

As relações sociais e a base econômica se deslocaram então do campo para as cidades e a divisão da sociedade passou a ser entre explorados e dominantes. Portanto, estava no campo os elementos da acumulação primitiva, que permitiram a expansão do capital industrial, ao destruir e expropriar a relação do campesinato com a terra, ampliando a população urbana e permitindo à indústria, um capital eminentemente urbano, ter um exército de reserva.

A expropriação faz parte do pré-capitalismo, característico das relações feudais, pois o capitalismo se baseia na propriedade privada e na exploração do trabalho alheio, mas

formalmente livre, portanto não teria como se desenvolver em uma sociedade escravagista ou de servidão (feudal), sendo necessária a transformação dos camponeses em proletários e as condições de trabalho em capital. O processo de consolidação do capitalismo converte trabalhadores em proletários, pois já não são trabalhadores autônomos, mas um coletivo expropriado e explorado coletivamente por um capitalista.

Por fim, os servos se libertam do campo e depois das corporações, passando a serem indivíduos que podem vender a sua força de trabalho. A classe trabalhadora, numerosa, passou a se organizar e unir pelos mecanismos próprios do capitalismo e somente essa classe seria capaz de, para Marx, no embate com a burguesia, instalar uma nova ordem, uma vez que as demais classes, pretendendo ser burguesia, portanto reacionários, não seriam capazes de subverter a ordem instaurada. A concorrência, que motiva os capitalistas, é algo que o proletariado nega e opta pela associação, daí que sua união seria revolucionária.

Assim, o crescimento populacional e econômico das cidades lançou as bases do que seriam as modernas metrópoles, que ao polarizarem uma região por meio de processos eminentemente urbanos resultou em regiões metropolitanas, a qual extrai do homem determinadas consciências, o tornando mais individualista e egoísta, enquanto o homem do campo teria uma vida mental mais fluída, habitual e lenta. A constituição psíquica do homem metropolitano seria de alguém subjetivado por conviver com desconhecidos, com a constante necessidade de autonomia e busca pela liberdade individual.

Neste sentido, Simmel (2005) propôs uma explicação a partir de como a mente – a intelectualidade e racionalidade – opera de formas distintas sobre o habitante urbano e o rural. Mostra que a economia monetária instalada resulta no que denomina de atitude *blasé*, que, motivada pelo dinheiro, produz um comportamento típico do ambiente urbano, ou seja, no que a grande cidade transforma os indivíduos.

De acordo com o autor, nas grandes cidades as relações sociais são monetarizadas e a divisão social do trabalho impacta o comportamento dos homens, sendo que, de forma paulatina, tornou-se um fenômeno que se espalhou para todas as relações estabelecidas. A grande cidade como palco, determina as direções e condutas, marcadas pelo intelectualismo, a calculabilidade e a indiferença pelos demais. O que o homem primitivo lutou contra a natureza, o da grande cidade, tendo dominado a natureza, precisa lutar contra o exterior, dentro de uma disputa dialética entre a autonomia individual e as superioridades da sociedade, ao mesmo

tempo em que o espírito se torna algo contábil, regrado e determinado pelas exigências do dinheiro.

Em uma grande cidade, o homem está constantemente se defrontando com situações que o estimulam, e que podem causar desestabilização emocional. Para não permitir que isto ocorra, os moradores partem para a indiferença, como estratégia de sobrevivência, distanciando-se das relações afetivas, dos estímulos subjetivos, das trocas e vínculos, e que resultam no já citado comportamento *blasé*. Os significados e valores destituem-se de substância, fazendo com que nenhum objeto tenha preferência sobre o outro. O dinheiro permite esta uniformização, ao fazer com que o homem compre tudo o que precisa e o torne indiferente às demais pessoas, ou à necessidade de contatos mais íntimos. Distanciam-se cada vez mais os indivíduos, criando desconfiança e reserva.

O espaço urbano apresenta-se assim como dicotômico, ao permitir que por um lado exista dependência em função da divisão social do trabalho, mas por outro, as relações entre indivíduos sejam mediadas pela economia, suprimindo as que apresentem algum tipo de dependência. O indivíduo protege-se do excesso de estímulos dos contatos cotidianos, guardando para si áreas de sua personalidade, se tornando reservado, mas não consegue se esgotar nos limites do seu corpo, portanto se obriga à interação, transformando o que seria dissociação em uma forma de sociabilização.

Esse não esgotamento nos limites do corpo corresponde ao que ocorre na cidade-região. Constituem-se ambos da totalidade de seus efeitos, extrapolando seu imediatismo. Os comportamentos específicos dos cidadãos metropolitanos levam à fragmentação das relações, o desenraizamento de ações coletivas, que resultaram historicamente, produto da combinação metrópole e dinheiro, em maior individualização e impessoalidade. Ainda que coloque em contato as diferenças, a grande cidade relativiza as indiferenças, transformando o diferente em banal. A diferença transforma-se então em indiferença e as relações tonam-se mais impessoais, decorrente também da velocidade que o contato humano e as relações sociais adquiriram, ou seja, mais liberdade individual corresponde à maior impessoalidade, objetivação e instrumentalização das relações sociais. Nesse sentido, Sposito (2017) afirma que para existir a metrópole é necessário além da grande abrangência e de uma vida social complexa, o anonimato. Para a autora:

A ideia de anonimato, a ideia de uma sociabilidade mais complexa, combina esses dois planos: o plano do comando político e econômico e esse plano da vida social, a ideia de anonimato, de ausência de controle, de uma vida social complexa, com grupos humanos muito diferentes culturalmente, muito diferentes comportamentalmente, gerando, assim, um espaço, vamos dizer, cosmopolita, que se associa à vida metropolitana. (SPOSITO, 2017, s.p.)

Prossegue afirmando que “na metrópole você vai ter uma diversidade de atores muito grande, desde movimentos sociais até atores que, enfim, tenham interesses diversos e operam em escalas muito amplas” (SPOSITO, 2017, s.p.).

Como aponta Lynch (1961, p. 81) o padrão de desenvolvimento urbano afeta criticamente um grande número de problemas, por razões diversas, como a disposição de edificações, a localização de atividades e de linhas de circulação. Alguns desses problemas podem ser eliminados somente com o desenvolvimento de uma ordenação metropolitana, que organizasse os serviços e o crescimento, prevenindo o abandono prematuro ou o uso ineficiente, e vendo que determinada decisão não nega outras.

Contudo, em alguns casos a forma da área urbana vem a ser de relevância menor. Frequentemente se diz que a região metropolitana contemporânea é deficiente e tem problemas como ambiente para se viver. Isto resulta do desenvolvimento incontrolado, do rápido crescimento e mudanças, da obsolescência de estruturas e de instabilidade. A circulação está congestionada, requerendo mais tempo e maiores esforços; a acessibilidade é inexistente, o uso de estruturas é desbalanceado, vindo a se tornar rapidamente obsoleto em algumas áreas; a segregação residencial de acordo com grupos sociais cresce, enquanto a escolha da residência pelo indivíduo torna-se cada vez mais restrita e insatisfatória. O padrão de atividades é instável e seus custos cada vez maiores. Visualmente, a cidade não tem mais identidade, é confusa, barulhenta e desconfortável.

Neste sentido, Castells (1983) confirma a problemática urbana como traço fundamental de nossas sociedades. Ideologizada nas ciências sociais, necessitaria de categorias adequadas para analisar o fenômeno urbano com destaque para o papel central do Estado na constituição do espaço, das lutas sociais e dos processos políticos. Para o autor, não há tipos históricos diferentes de cidades, mas situações particulares interdependentes, articuladas num processo global, onde a ideologia do urbano transformou em únicos, processos sociais diferentes. Apresenta assim elementos da problemática urbana nos países dominantes que se identificam

entre si, mas que não tem correspondência nos dependentes, como as formas espaciais, o processo de reprodução da força de trabalho e sua articulação com a ideologia do urbano.

Define então, com base na história, as cidades como desdobramento de uma capacidade técnica e organização social, em uma trajetória intelectual que passa pela Cidade Antiga, a Medieval, e finaliza na cidade do Capitalismo Industrial. A problemática atual da urbanização giraria em torno da aceleração de seu ritmo em todo o mundo, concentrada no mundo subdesenvolvido, que não guarda relação com o mesmo processo que ocorreu no mundo desenvolvido, pelo aparecimento de novas formas urbanas (grandes metrópoles, sobretudo) e da relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social, provenientes do capitalismo, mas que tendem a ultrapassá-lo.

A cidade característica do Capitalismo Industrial se definiria então pela formação das regiões metropolitanas, que correspondem a uma nova forma espacial e a partir da qual se recoloca a problemática da organização do espaço. O que a distingue de formas precedentes não é apenas o tamanho, mas a difusão das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica. No seu interior há atividades de produção, de consumo, de troca e de gestão, concentradas em um ou vários locais. A organização interna da metrópole implica uma interdependência hierarquizada das diferentes atividades e as flutuações do sistema de circulação exprimem os movimentos internos determinados pela implantação diferencial das atividades, que atuam como o espectro da estrutura metropolitana. Esta forma espacial é o produto direto da mentalidade de uma estrutura social específica, que pode se diferenciar então em distintos processos históricos de metropolização.

A região metropolitana enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado anula a distinção rural/urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base. Traduz-se, todavia, por uma divisão técnica e uma diferenciação social do espaço regional, tanto em termos de atividade, como em termos de população e separação no espaço das diferentes funções de um conjunto urbano (produtivas, gestão, troca de bens e serviços, residência, equipamentos, circulação etc). É nesta especialização setorial e na reconstituição das ligações estruturais no conjunto do aglomerado que reside o critério fundamental de uma região metropolitana e não na noção de dispersão espacial.

A partir daí o conceito de região metropolitana se aperfeiçoa com o acúmulo de conhecimentos e acaba adotando uma definição em cada país. Grau (1972) entende por área metropolitana o conjunto territorial altamente urbanizado, de grande densidade demográfica, polo de atividade econômica, com estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, gerando “uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas” (GRAU, 1972, p. 14 a 16).

Azevedo (1967) delimita região metropolitana como a “conurbação de cidades que extravasam os limites dos seus respectivos municípios, constituindo uma única mancha urbana” (AZEVEDO, 1967, p. 14). Para Alonso (2008) sua delimitação estaria vinculada a três requisitos: a existência de uma metrópole, ao fenômeno da conurbação e a intensidade dos fluxos socioeconômicos estabelecidos. Ao falar dos problemas associados ao crescimento urbano, Jacqueline Beaujeu-Garnier afirmou que "Para uma cidade em desenvolvimento, a primeira dificuldade é a de ajustar os seus limites administrativos à grandeza do seu crescimento econômico e espacial" (1983, p. 124). No mesmo sentido Silva (2008), admite que “o que dá essência ao conceito de ‘região metropolitana’, o que justifica, o que legitima sua definição (...) é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo” (SILVA, 2008, p. 241).

Todas as definições têm em comum indicar que a divisão político-administrativa deixou de corresponder aos municípios existentes, ou seja, o fenômeno urbano e a unidade territorial deixaram de ser correspondentes, tornando “obsoleta e irreal a tradicional divisão municipal” (AZEVEDO, 1976, p. 14), ou ainda que “a área metropolitana é uma única cidade sob todos os aspectos: físico, econômico, social e cultural, menos um – o político-administrativo”, concordando com as palavras de Villaça (2001, p. 26), que afirma que a região metropolitana é o espaço onde a uma única cidade correspondem vários municípios.

Já Milton Santos inicialmente, defende que se trata de uma “escala responsável pela macroorganização do território” (1979, p. 223). Posteriormente, coloca que se trata de “áreas onde diversas cidades interagem com grande frequência e intensidade, a partir de uma interdependência funcional baseada na unidade das infraestruturas urbanas e nas possibilidades que esse fato acarreta para uma divisão do trabalho interna bem mais acentuada que em outras áreas” (SANTOS, 1994, p. 75).

Nesse sentido, para Villaça, áreas metropolitanas seriam definidas como

(...)assentamentos, ou compartimentos territoriais estruturados pelos deslocamentos dos seres humanos enquanto consumidores ou portadores da mercadoria força de trabalho; são, por isso, cidades – por maior e mais importantes e globais que sejam, e por mais que incluam vários municípios. São um tipo particular de cidade, mas são cidades. Não são regiões. (VILLAÇA, 2001, p.26).

Já IUPERJ (1975, p. 126) define área metropolitana como o conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social. Já Geiger (1963, p. 135) apontava que

Uma das características dos tempos modernos é a formação de gigantescas cidades, ou melhor, de gigantescas aglomerações urbanas, constituídas não apenas por uma única cidade, que se tenha estendido demasiadamente em área, mas de uma cidade principal e de núcleos urbanos situados à sua volta. Estes núcleos periféricos, preexistentes ou criados no decorrer do processo de expansão urbana da área, soldam-se, por vezes, à massa urbana principal, ou entre si, formando espaço construído contínuo. As atividades destes núcleos crescem em função de um desenvolvimento urbano generalizado, em uma área extensa, e dirigido a partir da cidade principal. São satélites, subúrbios industriais, cidades-dormitório, centros de descanso etc.

Ou, como nas palavras de Nascimento e Chacon (2014, p. 326) “as RMs podem ser encaradas como unidades de gestão e planejamento que ultrapassam os limites municipais no âmbito das denominadas funções públicas de interesse comum”.

Mais: uma série de autores (AZEVEDO, 1976; VILLAÇA, 2001; PILLOTO, 2010) chama atenção para o fato de os urbanistas e planejadores preferirem a denominação “área metropolitana” ao invés de região metropolitana, que seria toda área polarizada por uma metrópole. Nas palavras de Azevedo (1976, p. 16) “A região compreende um círculo territorial maior, profundamente influenciado pela metrópole, mas que não chega a confundir-se com esta”.

Isto implicaria na necessidade de se conceituar a noção de uma área “que é” de outra que “tende a ser” metropolitana. Área metropolitana seria o primeiro, enquanto região metropolitana seria a segunda, que inclui a primeira e uma faixa periférica que tende a ser metropolitana dentro de uma ou duas décadas. Do ponto de vista governamental, com objetivo

de prever a necessidade de serviços comuns, a noção de região metropolitana seria mais adequada. Atualmente, soma-se a esta discussão uma série de novas definições, como por exemplo a já citada cidade-região, que seria a força por trás dos processos de globalização e da nova economia (SOJA, 2013).

De forma a evitar tal polêmica, nesta pesquisa os termos “área metropolitana” e “região metropolitana” serão utilizados como sinônimos⁴. Consoante com estas perspectivas, entende-se para a definição de regiões metropolitanas que a componente do planejamento é relevante. Ou seja, as regiões metropolitanas são delimitadas e definidas de acordo com sua capacidade enquanto unidade de planejamento, que é garantida pelos fluxos e vínculos estabelecidos pelo processo de urbanização, que acabam por configurar uma mesma unidade socioeconômica, demográfica e ambiental. Brandão (2015, p. 8) defende que este espaço resultante da ação do planejamento se trata então de

(...) uma produção social contestada e disputada. É tradução e objetivação da divisão social do trabalho posta na sociedade. É ligadura e junção de confluências e conflitualidades de projetos em disputa de sujeitos sociopolíticos situados. É lócus de embate de projetos alternativos rivais em confrontação e contraponto de representações, sentidos e significados sociais e políticos. É unidade privilegiada de reprodução social, denominador comum, desembocadura, encarnação de processos diversos e manifestação de conflitualidades. Portanto, a área do planejamento urbano e regional é aquela das análises dos conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno do ambiente construído socialmente.

No contexto dos países subdesenvolvidos, à primeira vista, urbanização e desenvolvimento econômico parecem ligados, ou seja, os cientistas tendiam a acreditar que quanto mais industrializados, mais urbanos e com menor crescimento demográfico, os países seriam mais desenvolvidos, ignorando as especificidades para as quais Castells (1983) chama a atenção. A urbanização nas regiões subdesenvolvidas não seria réplica do processo dos países industrializados, pois no mesmo nível de população urbana o nível de industrialização dos países desenvolvidos era maior e a característica principal do subdesenvolvimento - além da

⁴ Ainda que seja claro que, como afirma Lencioni (2010, p. 15): “nem toda área constitui uma região. Para que uma dada área se constitua como uma região é indispensável haver uma unidade interna, uma coesão, ou seja, a constituição de uma totalidade. É importante observar que essa unidade e integração não é definida pela continuidade de elementos espaciais, nem pela homogeneidade de fenômenos, mas pela integração que apresentam. Por isso, uma região pode apresentar descontinuidade territorial dos fenômenos desde que haja integração na dispersão”. Contudo, como nos interessa a questão metropolitana, não faremos distinção quando se tratar de “área” ou “região” metropolitana.

falta de recursos -, é a impossibilidade de uma organização social capaz de concentrar e dirigir os meios existentes em direção ao desenvolvimento da coletividade.

O fenômeno de hiperurbanização, que é a ideia de um nível de urbanização superior ao que poderia se alcançar normalmente, em vista do nível de industrialização, aparece então como obstáculo ao desenvolvimento, já que imobiliza recursos sob a forma de investimentos não produtivos, necessários à criação e organização de serviços indispensáveis às grandes concentrações de população, enquanto essas não se justificam como centros de produção. Uma concepção etnocêntrica, ao aplicar o esquema de crescimento econômico dos países capitalistas adiantados às outras formas sociais colocadas numa conjuntura inteiramente nova.

Em primeiro lugar a correlação entre urbanização e industrialização não é linear – numa sociedade fracamente urbanizada, o impacto de uma primeira industrialização é muito mais considerável. A população desenraizada e em mutação, desempregada, exército de reserva de uma indústria inexistente, está na base do crescimento urbano, sendo que a migração para as cidades não responde a uma demanda de mão de obra, mas à tentativa de encontrar uma saída vital. Outros fatores da especificidade desse processo de urbanização seriam a concentração em grandes aglomerados sem integração numa rede urbana –distinguindo os superaglomerados dos países subdesenvolvidos das regiões metropolitanas -, instrumentos de articulação econômica em nível de espaço, a ausência de um *continuum* na hierarquia urbana, a distância social e cultural entre os aglomerados urbanos e as comunidades rurais e a justaposição de duas cidades: a ocidental e a herdada do colonialismo. Contudo, como demonstrou Arrighi (2007, p. 3)

o grau de industrialização no Terceiro Mundo como um todo (medido pela proporção do PIB gerado com manufatura) primeiro alcançou - e depois superou - o do Primeiro Mundo como um todo. Enquanto em 1960, o grau de industrialização do Terceiro Mundo era de 74,6% em relação ao do Primeiro Mundo, em 1980 já era quase o mesmo (99,4%) e, em 2000, estava 17,1% mais alto. Pelo menos de acordo com essa medida, tornou-se inteiramente anacrônica a designação do norte como “industrial” e do sul como não-industrial (ou menos industrial), que persiste. Em forte contraste com a tendência do sul, de alcançar e depois superar o norte no grau de industrialização, o hiato de renda entre os mesmos dois grupos de países permaneceu praticamente igual.

O conjunto dos países explorados e com economia deformada, resultou na inserção diferencial destes países na estrutura, em torno de um eixo principal de dominação e dependência, onde se determina que se todas as sociedades são interdependentes, suas relações são assimétricas. A expressão desta relação se dá na organização interna das sociedades em

questão e, mais concretamente, na articulação do sistema de produção e das relações de classes. O processo de urbanização torna-se então a expressão em nível do espaço desta dinâmica social, isto é, da penetração do modo de produção capitalista. A urbanização dependente exprime nas suas formas e nos seus ritmos a articulação concreta destas relações econômicas e políticas e à medida que o tipo de produção capitalista se desenvolve e o processo de industrialização se acelera, efeitos fazem-se sentir na organização espacial e na estrutura demográfica das sociedades dominadas. Não se trata do impacto da industrialização sobre a urbanização, mas do impacto do processo de industrialização ocidental por meio de uma relação de dependência específica. Ou seja, há uma relação por um lado da industrialização dominante e urbanização dependente e por outro entre a urbanização e o crescimento das atividades manufatureiras modernas.

O crescimento acelerado dos aglomerados se deve então a dois fatores, a difusão da medicina e à migração rural-urbana, muito mais como decomposição da sociedade rural do que como expressão do dinamismo da sociedade urbana, além do aumento das taxas de crescimento natural, tanto urbano quanto rural. O problema é saber a razão que irrompe o movimento migratório, já que as possibilidades de emprego urbano são muito inferiores às dimensões da migração e as perspectivas de nível de vida são bem reduzidas.

O sistema produtivo se reorganiza então em função dos interesses da sociedade dominante, fazendo com que o sistema econômico interno seja desarticulado ou deformado. Mas esta incoerência é apenas o resultado de uma rede econômica perfeitamente coerente, se examinar a estrutura social no seu conjunto. Essencial é perceber a ligação dos processos urbanos e da estrutura social, rompendo com o sistema ideológico dualista rural/urbano, agrícola/industrial, tradicional/moderno. Se este esquema responde a certa realidade social nas formas de relação e nas expressões culturais, esta é reflexo de uma estrutura onde os efeitos são produzidos por um tipo particular e determinado de articulação entre os polos.

Foi, portanto, no interior de uma situação de dependência que se constituíram novas sociedades, sem quase apresentar particularidades relativas à estrutura social preexistente. A evolução posterior do conjunto e sua diversificação interna resultam das diferentes articulações regionais da metrópole, sendo a realidade urbana a consequência em grande parte da explosão demográfica. A distribuição ecológica deste crescimento é altamente significativa, já que o ritmo alto, no que diz respeito ao conjunto da população, é muito mais elevado ainda nas cidades. Esse processo produz-se não só no conjunto do país, como também no interior de cada

província, onde as cidades concentram o crescimento demográfico da região circunvizinha, atraindo o excedente rural e gerando desequilíbrio na rede urbana, resultante da forma geral do processo de urbanização, que tende a se concentrar no aglomerado predominante. Ainda que os países mais urbanizados sejam os mais industrializados, o impacto da industrialização sobre as formas urbanas só se faz por meio de um aumento do emprego industrial e o conteúdo social desta urbanização é muito diferente daquele dos países capitalistas avançados.

O fator decisivo do crescimento urbano, portanto, é a migração rural-urbana, que é um fato social e não a consequência mecânica de um desequilíbrio econômico. As condições estruturais que aumentam sua importância seriam a desigualdade no nível de vida entre as cidades e o campo e a desorganização da sociedade rural. Não se trata assim de um simples desequilíbrio de nível, mas do impacto diferencial da industrialização nas sociedades rural e urbana, decrescendo e aumentando respectivamente sua capacidade produtiva, enquanto as trocas entre os dois setores se tornam mais fáceis. A urbanização não é a expressão de um processo de modernização, mas a manifestação, no nível das relações sócioespaciais, da acentuação das contradições e conflitos sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento, determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial.

Conflitos: desenvolvimentos geográficos desiguais

Ciente das contradições do capitalismo apontadas, Leon Trotsky desenvolveu a *Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado*, aprimorada mais tarde por George Novack (1988). Por ser demasiadamente vasta para a explorar na sua totalidade não há a pretensão de se ater aos pormenores de tal teoria, mas sim a seus conceitos mais gerais que possam ser aplicadas aos estudos urbanos.

A concepção de desenvolvimento majoritária até o momento em que Trotsky desenvolveu sua teoria era a ideia de que para se atingir determinado nível de desenvolvimento seria necessário o cumprimento de uma série de etapas (*Stage Theories*)⁵. Tal pressuposto etapista foi criticada nos escritos do revolucionário russo, quando consolidou as bases da Teoria da Revolução Permanente e da Teoria do Desenvolvimento Desigual de forma a compreender o capitalismo de seu país e de outros considerados “atrasados” - na nomenclatura da época.

⁵ A respeito deste assunto, ver Rostow (1978). O autor apresenta uma pretensa fórmula, com as etapas a serem seguidas em busca do desenvolvimento.

Para o autor, ainda que um local não desenvolvido assimile conquistas materiais e ideológicas daqueles desenvolvidos, isso não significa que seja necessário seguir ou reproduzir todas as etapas pelas quais estes tenham passado. Há certas reincidências, contudo o capitalismo se tornou universal, excluindo a possibilidade de repetição para todos e de todas as formas que adquire. O “privilégio” dos subdesenvolvidos residiria então na possibilidade de saltar etapas. Seu desenvolvimento poderia dar-se na “combinação original de diversas fases do processo histórico, de caráter irregular, complexo e combinado” (1977, p. 24). Define o autor o que se tornou conhecido então como a Lei (ou Teoria) do Desenvolvimento Desigual e Combinado:

A lei racional da história não tem nada de comum com os esquemas pedantes. A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob a força das necessidades exteriores, a vida retardatária é obrigada a avançar por saltos. Desta lei universal de desigualdade dos ritmos decorre uma outra lei que, falta de denominação mais apropriada, pode-se chamar *lei do desenvolvimento combinado*, no sentido da reaproximação das diversas etapas, da combinação de fases distintas, da amalgama de formas arcaicas com as mais modernas. (TROTSKY, 1977, p. 25)

Segundo Theis e Butzke (2010, p. 124) Trotsky logrou fazer com que a Lei passasse a dizer respeito não apenas à dimensão econômica, mas também a questão política do desenvolvimento capitalista. A teoria avançou nas “explicações não evolucionistas, não-lineares e não eurocêtricas acerca do desenvolvimento, colaborando decisivamente para a explicação dos problemas relativos ao desenvolvimento nos países periféricos” (BOSCARIOL; COCCO; AMORIM, 2010, s.p.).

As combinações aconteceriam então a partir de aspectos contraditórios, uma vez que se exclui a ideia de evolução, a desigualdade nos ritmos de crescimento acontece saltando etapas, e os amálgamas contraditórios, resultantes de uma produção dialética do espaço, criando desenvolvimentos desiguais. As economias mais fortes sobrepujam as mais fracas, bem como as áreas mais fortes nas economias mais fracas também se destacam - ao subjugar economias menos desenvolvidas, no momento histórico em que capital financeiro, ideologia, superestrutura, entre outros, levam determinados locais à dianteira no processo de desenvolvimento.

Contudo, a noção de desenvolvimento desigual associada aos esforços feitos no âmbito da Geografia e outras áreas do conhecimento que se preocupam com a produção espacial das cidades, no sentido de contribuir com uma teoria do desenvolvimento geográfico desigual é mais recente. Smith, Peet e Harvey são os precursores de tal contribuição, incluindo a análise

espacial e os estudos urbanos, buscando desenvolver a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual, eliminando a palavra “combinado”. Contudo, para o estudo aqui proposto acredita-se existir no capitalismo um desenvolvimento geográfico que é desigual, mas também combinado – entendido como a necessidade de se proporcionar um mínimo desenvolvimento para a região afim de consolidá-lo em um patamar mais elevado nas áreas principais, o que será confirmado no último capítulo, quando se apresenta os resultados de Curitiba, sobretudo a partir dos anos 1990, como resultante de políticas que tiveram a região como suporte, mas nem sempre como participante ativa.

O que diferencia a lei do desenvolvimento desigual e combinado da teoria do desenvolvimento geográfico desigual nas palavras de Theis e Butzke (2010, p. 125) seria o fato de que

enquanto a primeira busca explicar porque uma formação social periférica, atrasada, cujas forças produtivas não estão desenvolvidas nem sob o controle de uma burguesia nacional consolidada, pode experimentar uma revolução política; a segunda constitui uma tentativa teórico-metodológica que procura captar a espacialidade do desenvolvimento desigual, portanto, a natureza especificamente geográfica da desigualdade socioeconômica entre regiões e países. Talvez deva ser dito ainda: não se trata da desigualdade socioeconômica entre espaços geográficos em geral, mas da produzida pelo capitalismo. É, pois, a geografia do desenvolvimento desigual especificamente capitalista que importa. E esta começa pela diferenciação do espaço geográfico resultante dos processos sociais cotidianos.

Prosseguem os autores afirmando que “a co-existência, simultânea e dinâmica, de espaços mais desenvolvidos e menos desenvolvidos é o resultado do desenvolvimento geográfico desigual. Mas, também, é condição para o processo de continuada valorização do capital” (THEIS; BUTZKE, 2010, p. 127).

Assim, o desenvolvimento geográfico desigual se manifesta como resultado e como condição. Para captá-lo é necessário reter dois elementos principais: “a mudança das escalas e a produção de diferenças geográficas. Temos, por conseguinte, de pensar em diferenciações, interações e relações tanto inter-escalares como intra-escalares” (HARVEY, 2004, p. 112).

O desenvolvimento econômico possui, portanto, uma nítida dimensão histórica, é autônomo e não necessariamente etapista, hierárquico ou ahistórico, por onde necessariamente deveriam passar todas as economias afim de galgar um grau superior de desenvolvimento. Nas palavras de Furtado (2000, p. 253)

(...) o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estágios.

De acordo com Hirschman (1961, p. 253) “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”.

Para a aplicação desta teoria no estudo do espaço urbano e regional tal como proposto nesta pesquisa, é necessário reconhecer, como apontam Theis e Burztke (2010, p. 123), que os locais se desenvolvem de maneira desigual, bem como a reprodução e a ampliação de desigualdades no território se dão pela ação combinada de dois fatores:

- 1) O modo de produção capitalista é produtor de desigualdades;
- 2) As desigualdades têm expressão espacial/ geográfica.

Logo, afirmam que “a conformação geográfica do capitalismo serve tanto para impulsionar as forças do sistema como para freá-las” (2010, p. 123). Harvey (2004) ao explicar a geografia histórica da circulação e da acumulação do capital no espaço e no tempo destaca que o Estado, por meio de seus contratos, de suas instituições de mercados, de seu corpo normativo, e de suas estruturas de regulação tem um papel chave na acumulação original e, ainda hoje, é o agente fundamental da dinâmica do capitalismo global.

O capitalismo produz o desenvolvimento geográfico desigual ainda que não existam diferenças em termos de recursos e possibilidades, uma vez que o mesmo “não pode sobreviver sem seus ajustes espaciais, sem seu recurso à reorganização geográfica” (HARVEY, 2004, P. 92). Prossegue o autor expondo que concomitante ao processo de dispersar a produção enquanto centraliza o poder, o capitalismo transcende as fronteiras e limites, “tornando os lugares individuais cada vez mais vulneráveis aos seus caprichos”. Smith (1988) identifica então três escalas primárias que surgem da produção capitalista do espaço:

- 1) O espaço urbano;
- 2) A escala da nação-Estado; e
- 3) O espaço global.

Ao se ater à primeira escala temos que ainda que as cidades, como visto, emergem no capitalismo já diferenciadas em complexos padrões espaciais, sua extensão e conteúdo são ressignificados sob a égide do capital. Portanto a noção de escala “enquanto encarnação concreta de relações sociais, histórica e geograficamente determinadas, (...) [com] sua natureza eminentemente relacional, contestável, processual e contingente, (...) *locus* e veículo *in situ*, através dos quais as relações socioespaciais se estruturam e operam” (BRANDÃO, 2009, p. 13), também nos interessa. Para o autor:

Como “categoria da prática”, a construção escalar é um processo eminentemente político, estabelecendo a diferenciação de determinado ângulo-prisma ou campo de luta social pelo controle de determinado espaço. Como modo particular de acumular, organizar e dispor de seus recursos políticos (incluindo a utilização de recursos simbólicos e discursivos), a “política de escala” se manifesta na constituição de arenas e instâncias, em que se buscam estabelecer alianças, confrontos etc., possibilitando acionar instrumentos, dispositivos e recursos diversos, segundo esse ângulo-prisma. Ou seja, escala espacial é também arena política e *locus* do exercício de poder e hegemonia, que permite desvendar e antepor poderes diversos.

Prossegue o autor expondo que

Assim, a escala delimita, desenha e recorta, em processo constante de confrontos e por interação/oposição, compromissos sociopolíticos em movimento conflituoso e contingente. É preciso tomar escala como representação, em que atores e sujeitos politicamente constituídos buscam dar determinado sentido simbólico e material às suas ações e decisões. A discussão das escalas deve ser incorporada ao processo de planejamento. O território, e suas múltiplas escalas, pode cumprir o papel de *locus* e catalisador da articulação, da integração, da elaboração e da implementação da ação pública estruturante e pode, ainda, dar maior consistência a estratégias de desenvolvimento mais duráveis.

Sua aplicação para o entendimento da questão metropolitana se daria pelo fato de que a ideia que cada problema tem uma escala espacial específica deve ser evitada, pois, como afirma Souza (2012, p. 37), eles ocorrem devido

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)

Sendo uma dimensão espacial, não é apenas uma ordenada cartográfica imutável ou permanente. A escala do fenômeno seria assim “inerentemente inexata e dinâmica, pois são inscritas e esculpidas em determinado espaço e erguidas ou erigidas, material e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais”. Portanto, “devem ser vistas enquanto instâncias e entidades em que a vida social é organizada e reproduzida dinamicamente” (BRANDÃO, 2015, p. 8).

Nesse sentido, outro conceito importante, proveniente da Geografia, seria o de região. Também complexo de ser definido, como aponta Costa (2010, p. 20), expondo que “o que marca a trajetória do conceito de região (...) é uma grande polissemia”. O mesmo autor apresenta três formas de se considerar a região (2010, p. 95): uma mais realista, da região como fato; a segunda mais epistemológica, da região como artifício ou constructo; e a terceira, a qual assumimos nesta pesquisa, da região em “um sentido mais normativo ou ‘pragmático-político’ (do que a região ‘deve ser’), da região como instrumento de ação e/ou projeto de intervenção no real, ou seja, de alguma forma vinculada a mecanismos de planejamento e ação” (COSTA, 2010, p. 95). Complementando, afirma Benko (1999, p. 20) que “a região é um produto social gradualmente construído por sociedades nos respectivos espaços de vida”.

Voltando a Brandão, pode-se afirmar que “a escala espacial, socialmente produzida, passou a ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais referidos no território”. Do ponto de vista científico e político passou a definir o que a escala pode revelar, os meios, mecanismos e instrumentos que utiliza para “mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar ou controlar” (BRANDÃO, 2015, p. 8).

No período em que a Teoria do Desenvolvimento Desigual começou a ser ampliada dentro do campo de conhecimento dos estudos urbanos, a principal teoria então utilizada para explicar este fenômeno e sua distribuição espacial eram as Teoria das Localizações (Von Thunen, Weber, Perroux, entre outros). Essas supõem a tendência para uma Geografia do Equilíbrio, uma equalização (ou pelo menos a diminuição) das diferenças econômicas e sociais no espaço. Consideram a Geografia do Capitalismo, ou sua estrutura de localizações historicamente mutável, onde constantemente criam-se novas e harmoniosas paisagens para a produção, condições essas que são, contudo, sempre temporárias. Como exemplifica Smith (1988, p. 189) “(...) O processo de desindustrialização, por exemplo, faz sentido não somente como um processo de desvalorização, mas como um processo que é específico a certos setores e certas regiões”.

No fim “o produto não reflete a organização do processo” na conformação de uma Geografia do Equilíbrio fazendo com que o resultado do desenvolvimento desigual seja um mosaico (SMITH, 1988, p. 195). Para o autor

O desenvolvimento desigual é tanto o produto quanto a premissa geográfica do desenvolvimento capitalista. Como produto, o padrão é altamente visível na paisagem do capitalismo, tal como a diferença entre espaços desenvolvidos e subdesenvolvidos em diferentes escalas: o mundo desenvolvido e o subdesenvolvido, as regiões desenvolvidas e as regiões em declínio, os subúrbios e o centro da cidade. Como premissa da expansão capitalista, o desenvolvimento desigual pode ser compreendido somente por meio de análise teórica da produção capitalista da natureza e do espaço. O desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados. (SMITH, 1988, p. 221)

Seja o motivo qual for, uma economia para atingir níveis de renda mais elevados precisa promover primeiro no seu próprio âmbito um ou vários centros regionais de força econômica. A necessidade da emergência de pontos de desenvolvimento ou polos de desenvolvimento, no curso do processo desenvolvimentista, indica que a desigualdade internacional e inter-regional do crescimento é condição concomitante e individual ao próprio desenvolvimento.

Assim, no sentido geográfico, o desenvolvimento é necessariamente não equilibrado. Entretanto, embora o assentamento regional revele o desenvolvimento não equilibrado de maneira mais óbvia, talvez não o faça da melhor forma. Ao analisar o processo de desenvolvimento não equilibrado, poderíamos sempre demonstrar que o progresso em um ponto determina pressões, tensões e compulsões no sentido do desenvolvimento em pontos subsequentes. Mas, se todos esses polos recaem numa zona de desenvolvimento privilegiada, as forças que visam a transmissão do desenvolvimento de um país, de uma região ou de um grupo de pessoas para outro se enfraquecem sensivelmente (HIRSCHMAN, 1961, p. 276). Nas palavras de Smith (1988, p. 197):

A descentralização do capital encontra sua mais perfeita expressão geográfica no desenvolvimento urbano. Através da centralização do capital, o espaço urbano é capitalizado como espaço absoluto de produção. A diferenciação geográfica devida à centralização do capital também ocorre em outras escalas espaciais, mas aí os resultados não são tão diretamente, nem tão exclusivamente, o produto da centralização. No que tange ao espaço urbano, o capitalismo herda claramente uma divisão entre cidade e campo, mas a riqueza econômica centralizada e a atividade representada pela cidade pré-capitalista resultaram primordialmente da necessidade de um sistema organizado de mercado de trocas ou ainda das funções religiosas ou de defesa.

E prossegue

Somente com o desenvolvimento e a expansão do capital industrial é que a centralização da atividade produtiva veio superar a função de mercado como a determinante do desenvolvimento urbano. Se a escala urbana enquanto tal é a expressão necessária da centralização do capital produtivo, os limites geográficos à escala urbana (que não se deve confundir com os limites administrativos de uma cidade) são determinados, em primeiro lugar, pelo mercado de trabalho local e pelos limites ao deslocamento diário para o trabalho. Com o desenvolvimento da cidade capitalista, há uma diferenciação sistemática entre o local de trabalho e o local de residência, entre o espaço da produção e o espaço da reprodução.

Diferente de Castells, Smith defende que ainda que o urbano seja a esfera da reprodução, enquanto a escala regional, é o espaço da produção, tal definição geraria confusão entre “os limites geográficos da escala urbana, de um lado e, de outro, das forças e processos que conduzem à centralização urbana do capital de produção” (SMITH, 1988, p. 198). Para ele, o espaço urbano se divide entre espaços de produção e os de reprodução, levando a locais com atividades concentradas e usos do solo específicos. O desenvolvimento desigual no espaço urbano pode envolver uma expansão deste espaço ou o consumo do mesmo já existente ser intensificado, reproduzido ou reestruturado com vistas a novas necessidades. Sua diferenciação interna é que determina sob que condições se construirá sua expansão.

O capital se movimenta em todas as escalas espaciais, hora atrelado ao subdesenvolvimento, hora ao desenvolvimento, o que denota que não há uma fixidez espacial. Para Smith (1988, p. 212) “o capital busca não um equilíbrio construído na paisagem, mas um equilíbrio que seja viável precisamente em sua capacidade de se deslocar nas paisagens de maneira sistemática”. Esse é o movimento em vaivém do capital, que está subjacente ao processo mais amplo de desenvolvimento desigual. Nas palavras do autor

Na medida em que o desenvolvimento desigual resultante do movimento em vaivém do capital depende da sua contínua mobilidade, esperaríamos encontrar o máximo desenvolvimento desse padrão onde o capital tem mais mobilidade, que é na escala urbana. E, de fato, o modelo mais avançado de desenvolvimento desigual ocorre na escala urbana. A descentralização geográfica do capital na construção dos subúrbios levou ao subdesenvolvimento do centro da cidade. O capital foi atraído pelo rápido crescimento da renda do solo que acompanhava o desenvolvimento suburbano e o centro da cidade, com níveis de renda do solo já elevados e com baixas taxas de retorno, deixava sistematicamente de receber capital. Isto levou à contínua desvalorização de áreas inteiras do centro da cidade e ao porte obsoleto do seu uso comercial ou residencial.

Portanto,

Num certo momento, a desvalorização do capital faz baixar o nível de renda do solo suficientemente para que a diferença entre a renda do solo real e a renda do solo potencial (dado um uso "mais elevado") torne-se suficientemente grande para que o re-desenvolvimento e a volta da população de nível social mais elevado se torne possível. O centro da cidade, que estava subdesenvolvido com a suburbanização da capital, agora se torna um novo lugar de desenvolvimento (ou melhor de re-desenvolvimento). (SMITH, 1988, p. 214)

Dessa forma, abre a possibilidade de compreender as mudanças em um capitalismo periférico, contraditório econômica e socialmente, inserido em um sistema capitalista mundial, a “totalidade concreta” encontrada pelo autor (LÖWY, 1995).

Contemporânea a discussão que se travava no mundo anglófono entre Harvey, Smith e outros autores, na América Latina a Teoria da Dependência se tornava hegemônica, tendo como ponto de apoio as ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), onde pensadores criaram um conjunto de análises próprio para entender o subdesenvolvimento latino-americano, relevantes para o entendimento das questões urbanas e regionais. Seu método histórico-estruturalista também era um contraponto às teorias etapistas que acreditavam que o desenvolvimento era consequência de se seguir uma série de fases.

Para Nery (2004, p. 31) a “difusão do progresso técnico ocorreu de forma bastante irregular pelo mundo. Enquanto os países centrais internalizaram as novas tecnologias desenvolvendo o setor de bens de capital, o que possibilitou sua difusão pelos outros setores de forma integrada e homogênea, as economias periféricas se tornaram desarticuladas e dualistas”. Consolidando o arcabouço teórico dessa escola de pensamento econômico latino-americano, Celso Furtado construiu uma análise sobre o subdesenvolvimento ao publicar a obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, em 1961. Ao considerar o subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento do capitalismo europeu, ou seja, como uma estrutura produtiva historicamente determinada por este, Furtado interpretou o subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual os países industrializados tiveram que obrigatoriamente passar.

Tal conjunto analítico se distingue da do Desenvolvimento Desigual ao afirmar o caráter predominantemente capitalista histórico das economias latino-americanas, assumindo que desde a colonização, ao não serem tratadas como dependentes, não possuem força para superar as metrópoles, sendo um amalgama de relações de produção desiguais sob o jugo do capital (LÖWY, 1995, p. 80).

No Brasil, Lima e Simões (2009) apontam que quatro teorias sobre a dinâmica regional se destacaram entre as décadas de 1950 e 1980, entre elas a *Teoria do Desenvolvimento Desigual e da Transmissão Inter-regional de Crescimento*⁶. O principal pensador de tal teoria para a América Latina de acordo com os autores foi o economista teuto-americano Albert Otto Hirschman (1915-2012), que trabalhou como conselheiro para assuntos econômicos do Governo da Colômbia entre 1952 e 1956, o que o aproximou dos problemas latino-americanos. Consolidou seu pensamento com foco na dinâmica do desenvolvimento econômico, considerando que o mesmo não ocorre ao mesmo tempo em toda região. Concordando com o pensamento da CEPAL defendia que

(...) O progresso e a tradição podem coexistir numa grande proximidade espacial, cingindo, simplesmente os diferentes grupos humanos e as atividades econômicas que convivem lado a lado. Esse estado de coisas frequentemente encontrado nos países em desenvolvimento, foi denominado dualismo. (HIRSCHMAN, 1961, p. 277)

Afirma o autor que

podemos admitir como fato consumado que o progresso econômico não se manifeste em toda parte ao mesmo tempo e que uma vez que aquele surja, forças poderosas promovam a concentração espacial do desenvolvimento em volta das partes originárias iniciais. (HIRSCHMAN, 1961, p. 275)

Com tendência a se concentrar espacialmente no ponto inicial, a partir de onde se pode analisá-lo, considerava ainda que tal processo se tornaria mais complexo nos países subdesenvolvidos, uma vez que seus problemas seriam não apenas cíclicos, mas estruturais, pois como afirmam Lima e Simões (2009, p. 17) suas dificuldades não estão na “escassez de recursos e sim na incapacidade de dinamizá-los.”

Dada sua irregularidade, o processo de desenvolvimento implica inevitavelmente em diferenças nos níveis de crescimento regionais e internacionais, mudanças de localização com a movimentação do capital, devido às economias externas e a fim de superar a fricção do espaço (HAIG, 1927; HARVEY, 2004), imposta pela distância, agrupando atividades e aprofundando a divisão territorial e espacial do trabalho entre outros. Assim, o desenvolvimento de uma

⁶ As demais foram a Teoria da Causação Circular Cumulativa, a Teoria da Base de Exportações e a Teoria dos Polos de Crescimento. A última, baseada nos autores franceses, sobretudo François Perroux, pode ser considerada a mais influente para a determinação das regiões metropolitanas no Brasil em 1973.

localidade gera pressões e tensões em direção às localidades subsequentes, o que resulta em áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nas palavras de Smith (1988, p. 214)

A questão não é exatamente o fato do capital criar um mundo geográfico fixo à sua imagem e semelhança, onde o desenvolvimento e o subdesenvolvimento sejam espelhos geográficos da relação capital-trabalho, mas o de ser o dinamismo do espaço geográfico igualmente uma expressão da imagem do capital. O vaivém do espaço desenvolvido para o subdesenvolvido, e seu retorno para aquele novamente, apenas é a expressão geográfica do constante e necessário movimento do capital fixo para o circulante, e novamente deste para aquele. Mais fundamentalmente, é a manifestação geográfica do movimento constante e necessário do valor de uso para o valor de troca, e vice-versa.

Nesse sentido, Hirschman defendia que os investimentos fossem concentrados no ponto inicial durante determinado período, de forma a garantir a consolidação do desenvolvimento. Realizada esta expansão inicial surgiriam dois efeitos:

- 1) *Trickling-down*: onde o aumento de compras e investimentos da área desenvolvida na subdesenvolvida, sobretudo se forem economias complementares, elevando a produtividade e o nível de consumo na área não desenvolvida; e
- 2) *Polarization effects*: aumento da competitividade da área desenvolvida e decorrente aumento de seu poder de negociação, bem como da migração seletiva.

Ou seja, um efeito favorável e outro desfavorável. Para Hirschman, o primeiro tendia a se sobrepor, desde que a ação dos planejadores fosse efetiva. Ao contrário da concepção cepalista, acreditava que a teoria econômica fosse universal, não sendo necessário tratar diferentemente países subdesenvolvidos e desenvolvidos.

Por meio de Hirschman e dos autores americanos e ingleses, a Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado chegou ao pensamento brasileiro. Demier (2007) mostra como pensadores como Florestan Fernandes, Celso Furtado, Francisco de Oliveira, Milton Santos entre outros refletiram em seus trabalhos já nas décadas de 1940 e 1950 sobre a mesma (ainda que não usem tal nomenclatura), sobretudo os dois últimos, preocupados com a desigualdade sócio espacial decorrente das dinâmicas de acumulação de capital no território. Santos (2003, p. 75 e p. 124), por exemplo, defende a noção de que a periferia socioeconômica está inserida dentro do pólo, ou seja, a periferia também está no pólo. Afirma que é importante estudar a evolução do sistema urbano e do espaço geográfico em que ele está inserido, tornando

possível verificar que ocorre uma série de “deslizamentos da periferia para o centro, o qual retém os fatores principais de produção: mão-de-obra, capital, capacidade empresarial, divisas, matérias-primas...”.

Portanto, a produção do espaço é ativamente realizada no capitalismo, não apenas derivado da natureza ou da história, existindo restrições espaciais à acumulação. Como as leis de valor são produzidas em determinado período de tempo, também é necessário um espaço ao qual se referir, onde “a tecnologia da produção, as estruturas de distribuição, os modos e formas de consumo, o valor, as quantidades e qualidades da força de trabalho, assim como todas as infraestruturas físicas e sociais necessárias, devem todos ser consistentes um em relação ao outro dentro dessa região” (HARVEY, 2006, p. 603). Sendo o capitalismo um processo que tende ao universalismo, seria impossível que uma região isolada criasse suas próprias formas de gerar valor, sendo que transporte e comunicações relativizam distâncias e o capital se move para onde existem condições de melhor ser reproduzido.

Neil Smith difere assim o desenvolvimento desigual como a “marca registrada do capitalismo (1988, p. 16). Para ele “o desenvolvimento desigual do capitalismo é antes estrutural que estatístico”, os padrões resultantes determinados, sendo o desenvolvimento desigual a Geografia das “contradições inerentes à própria construção e estrutura do capital.”. Entretanto, como isso reflete na atividade do planejamento urbano e regional?

Heterotopias: diversidade de espaços e cidadãos metropolitanos

Um contexto diverso de como apreender o espaço urbano coloca-se então. Como afirma Foucault (1967), a vida humana é regrada por dicotomias que não são passíveis de serem ultrapassadas ou violadas, em que as instituições ainda não se dissiparam. Partiríamos de oposições, como entre espaço público e privado, espaço familiar e social, espaço cultural e útil, de lazer e de trabalho. Este espaço se caracterizaria por ser heterogêneo e viveríamos em um vácuo, onde há indivíduos e coisas, vivendo diversas relações que definem locais contrapostos e concorrentes.

Destes locais, nos interessam, como para Foucault (1967, p. 4) “os que se relacionam com todos os outros sítios, de uma forma que neutraliza, secunda, ou inverte a rede de relações por si designadas, espelhadas e refletidas.”. Espaços que se encadeiam uns aos outros, entretanto, contradizem todos os outros. Estes seriam de dois tipos:

- 1) As utopias: sítios sem lugar real. Possuem uma relação analógica direta ou invertida com o espaço real da sociedade. Apresentam a sociedade numa forma aperfeiçoada, ou totalmente virada ao contrário. Espaços fundamentalmente irreais; e
- 2) As heterotopias: espaços reais, que existem e que são formados na própria fundação da sociedade - que são algo como contra-sítios, espécies de *utopias realizadas* nas quais todos os outros sítios reais dessa dada cultura podem ser encontrados, e nas quais são, simultaneamente, representados, contestados e invertidos. Este tipo de lugares está fora de todos os lugares, apesar de se poder obviamente apontar a sua posição geográfica na realidade. Devido a estes lugares serem totalmente diferentes de quaisquer outros sítios, que eles refletem e discutem, o autor os denomina, por contraste às utopias, como heterotopias.

Já se observou que o capitalismo produz uma geografia histórica distintiva, contudo, ainda que o processo urbano seja moldado pelos capitalistas, mesmo eles não são capazes de determinar as consequências posteriores de suas ações (no tempo e no espaço), o que implica que estarão sujeitos à dominação e coação resultantes de suas ações e que são desconhecidas. Para compreender esse processo, Harvey buscou respostas na produção da cidade, tida como “produto e condição de processos sociais no capitalismo contemporâneo” e no estudo da urbanização. Para ele, este processo é central para o entendimento do capitalismo, tanto quanto as mudanças sociais e o desenvolvimento econômico, que resultam em um desenvolvimento geográfico desigual, levando à necessidade de investigar o papel que o processo urbano desempenha na reestruturação e distribuição geográfica das atividades humanas e da dinâmica político-econômica.

Ao serem reais, os espaços metropolitanos estiveram sob regulação desde a sua criação enquanto unidades de planejamento. Neste sentido, Harvey apresenta a mudança para o paradigma do empreendedorismo na governança na segunda metade do século XX, considerando que na década de 1960 havia uma supremacia do administrativismo e nas décadas de 1970 e 1980 o empreendedorismo se impôs pela necessidade dos governos urbanos serem inovadores e empreendedores, de forma a estancar suas perdas econômicas e fiscais. A abordagem administrativa foi substituída por ações empresariais e os benefícios de tal postura

só poderiam ser obtidos pelas cidades que a adotassem. Ainda que não seja generalizado, o empreendedorismo urbano é persistente e recorrente, tendo casos de sucesso e de fracasso.

A partir de sua aplicação, o consenso se sobrepôs às realidades nacionais, às ideologias e aos governos estaduais e locais, independente do partido, que se tornaram os “últimos empreendedores”. Nos EUA e Reino Unido os governos locais passaram a utilizar do empreendedorismo urbano na concepção da política urbana, nas estratégias de desenvolvimento urbano, na produção e no investimento, que resultaram na reestruturação tecnológica e industrial dos anos 1970.

O contexto no qual este paradigma se desenvolveu foi da crise de 1973, em um cenário de recessão, desindustrialização, desemprego, austeridade e capacidade declinante do Estado-nação. O capital financeiro internacional passou então a lidar diretamente com os poderes locais, que buscavam tornar-se atrativos, levando à ascensão do empreendedorismo, que modificou a dinâmica de acumulação capitalista de fordista e keynesiano para a acumulação flexível, que advém da necessidade da região garantir vantagens competitivas relativas.

A reificação das cidades, combinadas com o processo urbano ativo, resultou na urbanização como processo social espacialmente fundamentado, onde atores com objetivos e compromissos diferentes interagem. Essas vinculações se dão majoritariamente nas relações entre classes sociais, mas não apenas, estando entre suas dificuldades encontrar um procedimento que entenda a relação entre processo e objeto. A urbanização seria assim o “conjunto espacialmente estabelecido dos processos sociais”, que determina arranjos institucionais legais, políticos, administrativos e hierarquias de poder, que acaba originando uma tensão permanente (dialética) entre forma x processo, objeto x sujeito e a própria concepção do urbano e da cidade tornam-se instáveis, pois precisam refletir as relações mutáveis.

Começam a se constituir assim, o que poderíamos denominar como “cidades modelos”. Seixas (2012, p. 150) defende que *modelo de desenvolvimento territorial* seria “a produção de um cenário e das decisões estratégicas e metodologias para sua prossecução em um determinado tempo e espaço”, afirmando que constróem-se por uma comunidade (política, científica, artistas, publicitários, entre outras) “em função de uma verdade implícita ou explicitamente aceita”. Já García (2001, p. 31) as define como

imagens de marca construídas pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades. A partir de alguns centros de decisão e comunicação que, em variados fluxos e interações, parecem conformar um campo político de alcance global, os atores que participam desse campo realizam as leituras das cidades e constroem as imagens, tornadas dominantes mediante estratégias discursivas, meios e instrumentos para sua difusão e legitimação em variadas escalas.

Adverte, contudo, a autora que

quando tomadas isoladamente, as imagens das "cidades-modelo" parecem, para o senso comum, apresentar dito estatuto de "modelos" como resultado apenas do desempenho dos governos das cidades que, através de "boas práticas", conseguiram destacar-se na ação urbanística, ambiental ou nas práticas de gestão das cidades. Essa aparência constrói a representação do processo de transformação de determinados projetos de cidade em "modelos", como processo que se dá de dentro para fora, como se fosse construído apenas e essencialmente a partir da ação local dos governos e cidadãos e, posteriormente, descoberto por agentes externos, difundido em outros âmbitos e escalas.

As mudanças do administrativismo para o empreendedorismo gerou portanto impactos sobre as instituições e sobre os ambientes urbanos construídos. Ao mesmo tempo que se fragmentou, o espaço urbano (pelos meios de transporte) se expandiu em uma única grande mancha, fazendo com que a governança no empreendedorismo adquirisse diversas escalas espaciais.

A governança é diferente do governo urbano, pois trata-se de uma coalizão de forças onde o “governo e a administração urbana desempenham papel facilitador e coordenador” (HARVEY, 2006, p. 171). Para Dallabrida e Becker (2003, p. 80), governança deve ser entendida

como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.

Contudo, questiona-se quem está sendo empreendedor e a respeito de quê. Numa região metropolitana, seria a coalizão, aliança de classes para o empreendedorismo urbano e o poder financeiro – que dirige a “máquina de desenvolvimento” de Molotch (1976), o qual propõe novas definições do urbano e da cidade e encara a ocupação urbana como economia política.

Para ele, o foco das cidades é o crescimento econômico e a verdadeira essência das localidades é a operação desta máquina de crescimento. A metrópole seria esta máquina em diferentes formas: de expansão industrial, trabalho, área urbana, entre outras. Qualquer parcela da terra representa então um interesse e qualquer localidade é um agregado de interesses terrestres, sendo a chave para a distribuição da população a disponibilidade de emprego. Para o autor, aposentados e liberais podem viver em qualquer localidade, mas os demais são obrigados a se distribuir onde exista emprego, o que faz com que o potencial do lucro da terra seja reforçado e a própria riqueza aumente.

Portanto, seja uma parcela do terreno, uma cidade, uma região ou uma nação, é necessário enxergar o território não apenas como uma demarcação de características jurídicas, políticas ou topográficas, mas como um mosaico que compete por interesses territoriais, capazes de coalizção e ação estratégica, onde cada unidade de uma comunidade esforça-se em detrimento dos demais, para aumentar o potencial de uso da terra ao qual está associada. Estão em competição por que o grau de crescimento é finito.

A consciência de grupo e as atividades aumentam e diminuem como oportunidades e desafios, mas quando essas coalizções têm durabilidade, constituem comunidades que passam a ter um impacto efetivo sobre os governos superiores. O governo torna-se a arena na qual grupos de interesse no uso da terra competem por dinheiro público, na tentativa de moldar as decisões que determinam o uso da terra. Contudo, as decisões do governo não são os únicos tipos de atividades sociais que afetam as chances de crescimento local, pois as decisões tomadas por empresas privadas também têm grande impacto. Quando definem as condições de terreno e de localização, estas são feitas com referência aos custos de trabalho, impostos, obtenção de matérias primas e transporte.

Sendo o governo, em todos os níveis, quem define o custo de acesso aos mercados e à matéria prima, e nas despesas em geral, pode, além de criar as condições físicas para servir melhor o crescimento industrial, manter o clima de negócios, com tributação favorável, subsídio de matérias primas, formação profissional e regulação das relações de trabalho, além da força policial, orientada para a proteção da propriedade. O esforço organizado para afetar o resultado da distribuição do crescimento é a essência da administração local como uma força política dinâmica. Ela não é a única função do governo, mas é a chave principal, geralmente ignorada. A política como processo por meio do qual os bens e serviços são distribuídos à sociedade, é a que determina quem em termos materiais recebe o que, onde e como. É o tipo de política que

age sobre o local, a distribuição de terra, os bens pessoais, suas representações e quem ganha ou perde nas decisões sobre o uso da terra.

Quando o mercado local fica saturado um dos poucos caminhos possíveis para a expansão dos negócios é a expansão da própria comunidade. Contudo, a proporção de empresários encontrada em postos de liderança é elevada independentemente do tipo de estrutura de poder, indicando o exercício do poder em nome de uma porção da elite. Criam um espírito de ufanismo cívico sobre o progresso da localidade a fim de aceitação geral e ajudam a construir uma base ideológica em que a instituição local parece assumir a principal responsabilidade no sustento dos recursos e as empresas tem seu interesse ancorado sobre o crescimento da localidade. À medida que a metrópole se expande, as empresas que tem interesse no padrão geográfico específico desse crescimento são beneficiadas.

Consagra-se então uma liderança da coalizão, que pode ser um prefeito administrador municipal ou um líder empresarial, por exemplo, que moldam a natureza e a direção do empreendedorismo urbano, que é uma característica apontada por Harvey sobre o empreendedorismo. Neste modelo, o elemento principal são as parcerias público-privadas, onde a iniciativa tradicional local com os governos locais atrai fontes externas de financiamento, investimentos diretos ou novas formas de emprego. O poder público local passa a ser facilitador e não mais estabilizador da sociedade, redefinindo o papel do Estado.

A parceria público-privada é empreendedora e especulativa, ao contrário do desenvolvimento planejado, pois o setor público assume os riscos e o privado os benefícios, ou seja, há uma socialização dos custos e uma privatização dos lucros. O capital privado se beneficia, uma vez que era antes menos avesso ao risco, enquanto no novo empreendedorismo deixa o poder público assumi-los. Enfoca mais a economia política do lugar do que do território e os projetos com conotação de lugar, que contribuiriam até para recuperar disputas intrametropolitanas (como ocorria na fase administrativista), perdem a atenção e recursos do poder público, construindo especulativamente o lugar, em detrimento das melhorias das condições do território.

Entre as estratégias alternativas para a governança, relativas ao empreendedorismo urbano, a primeira trata da competição na divisão internacional do trabalho, na criação e exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços. Essas vantagens podem ser endógenas, de localização, de investimentos públicos e privados em infraestrutura física e social que fortalecem a base econômica da região metropolitana como exportadora de bens e

serviços, subsídios, estímulos para novas tecnologias, produtos, entre outros. Desenvolvimento algum acontece sem que o governo local ofereça ajuda substancial para as empresas, colaborando na qualidade, quantidade e custo de mão-de-obra, além de resolver os problemas das economias aglomeradas, onde os custos de transporte não compensam as vantagens que as distinguiria, ainda que sejam os pontos preferidos do território pelo capital.

A vantagem urbana também pode buscar melhorar sua posição competitiva com respeito à divisão espacial de consumo, baseada na capacidade de consumo de massas. Embora as comunidades possam ser seletivas, a concorrência por essa base de consumo aumentou e os investimentos que focam a qualidade de vida, como valorização de regiões degradadas, inovação cultural e melhorias físicas do ambiente urbano (arquitetura e design urbano), atrações para consumo e entretenimento, tornaram-se estratégias para “regeneração urbana”. Cobra-se que a cidade seja um lugar inovador, estimulante, criativo, seguro (para viver, visitar, se divertir ou consumir), oferecendo, por exemplo, festivais e eventos culturais, como símbolos de uma comunidade dinâmica.

O empreendedorismo foi influenciado quanto à obtenção de atividades de controle e comando das altas finanças, governo, coleta de informações e seu processamento, e essas atividades precisam de infraestrutura geralmente dispendiosa. Na rede mundial de comunicações, a eficiência e a centralidade são essenciais, originando grandes investimentos em transporte, comunicações, espaços adequados de trabalho, equipado com ligações internas e externas, para minimizar tempo e custo das transações. Neste quesito, as regiões metropolitanas continuam supremas por que a concorrência é dispendiosa e imagina-se a cidade no futuro será de atividades de controle, comando, informacional, pós-industrial e de exportação de serviços, tornando vantagens competitivas a redistribuição de *superávits* dos governos centrais, investimentos e repasse do poder público nacional.

As vantagens não se excluem e a prosperidade das regiões metropolitanas depende da natureza das coalizões formadas, da combinação e do ritmo das estratégias empreendedoras, dos recursos (naturais, humanos, locais) que é capaz de trabalhar e seu poder competitivo. A posse e o papel na hierarquia urbana são importantes para a fortuna e o infortúnio, pois o empreendedorismo urbano envolve certo nível de concorrência interurbana, onde mesmo as cidades fora do circuito se veem obrigadas a oferecer vantagens, levando à reprodução em série de formas similares de renovação urbana.

A diminuição dos custos de transporte e facilidade de movimentação realçou a importância das qualidades endógenas, fortalecendo a concorrência interurbana para o desenvolvimento capitalista. A distância do mercado ou das matérias primas se tornou menos relevante e o alcance da mercadoria e elementos monopolistas da competição espacial deixaram de ter sentido.

A capacidade do capital de exercer maior seleção sobre a localização realça a importância das condições específicas de produção em determinado lugar e as pequenas diferenças (mão de obra, infraestrutura, recursos, regulamentação e tributação) tornam-se importantes, fazendo com que o mercado consiga produzir até mesmo de forma especializada, que é importante para mercados locais que antes eram limitados pelas questões de transporte ou monopólio dos produtores locais.

O capital internacional torna-se mais seletivo e sensível às variações entre os lugares, tanto de produção como consumo e os locais aumentam ou perdem vitalidade econômica se não oferecerem condições necessárias para se estabelecerem ou permanecerem na cidade. A redução das barreiras espaciais intensificou a concorrência e a missão da governança passou a ser atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço, ignorando o caráter especulativo dos investimentos.

Entre as implicações macroeconômicas da concorrência urbana em comparação com tendências e mudanças gerais no funcionamento das economias capitalistas após 1973 está a abertura de espaços urbanos dos países avançados a novos padrões de desenvolvimento (reprodução em série, gentrificação, equipamentos pós-modernos, entre outros), com ênfase na criação de um ambiente local favorável para os negócios. O setor público passou a ser pressionado para se envolver na oferta de infraestrutura, o que diminui o custo para mudanças locais do capital e proporciona a não mobilidade geográfica para este. Esta flexibilidade amplia as possibilidades de estratégias locais fazendo com que acordos locais de trabalho (regulamentação das relações trabalhistas), deixem o fordismo (localmente rígido) e keynesiano (bem-estar estatal), para acumulação flexível (em termos geográficos e base no mercado), que são mudanças na política urbana rumo ao empreendedorismo.

A passagem do moderno para o pós-moderno também se relaciona com a base urbana, onde a maior parte das parcerias público-privadas são subsídios aos consumidores ricos, às empresas afluentes e às atividades de controle para que permaneçam na cidade, a custo do consumo coletivo local da classe trabalhadora e do poder público. O principal objetivo desta

passagem é estimular ou atrair a iniciativa privada, onde o governo local assume parte do ônus dos custos de produção, pois, com a maior mobilidade do capital, crescem os subsídios locais e diminui a provisão local para os desprivilegiados, aumentando a desigualdade, estimulando o setor informal e o empobrecimento urbano. A competição é, portanto, uma lei coercitiva externa e as inovações e investimentos são rapidamente imitados, tornando efêmera qualquer vantagem competitiva.

A ascensão do empreendedorismo se relaciona então com o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento abrangente, a efemeridade e o ecletismo da moda ao invés de valores duradouros, a citação e a ficção em vez da invenção e função, meio em vez de mensagem e imagem no lugar de substância. A instabilidade do sistema urbano faz com que cidades de rápido crescimento desacelerem e outras em decadência se revitalizem, ao estimular o desenvolvimento das atividades e dos esforços que possuem maior capacidade localizada de aumentos dos valores das propriedades da base tributária, da circulação local de receitas e do emprego.

Compromete-se assim ao mesmo tempo como queixa e uma reivindicação o direito à cidade. A queixa corresponde à questão existencial de uma crise da vida cotidiana na cidade, sendo que o valor de uso da cidade é inutilizado pelo valor de troca da mesma, forçando para um reuso da cidade como obra. Para Lefebvre (2001), o capitalismo destrói a organicidade da cidade, criando refúgios do valor de uso e ainda que a ideia do direito à cidade continue latente, fonte de inspiração e explicação, o que vem ocorrendo atualmente, de acordo com Harvey, nas ruas, entre movimentos sociais urbanos, é muito mais importante. O autor não identifica estes novos processos como um legado de Lefebvre, mas uma mudança nas lutas que seguem desenvolvendo-se sobre quem deve configurar a vida urbana cotidiana.

Lefebvre entendia que os movimentos revolucionários assumem com frequência, se não sempre, uma dimensão urbana, sendo uma das conclusões centrais de sua obra que a cidade que tínhamos conhecido e imaginado em outro tempo estava desaparecendo rapidamente e que não podia ser reconstruída. Neste sentido, o conceito de heterotopia define espaços sociais fronteiriços de possibilidades onde algo diferente não somente é possível, senão básico para a definição de trajetórias revolucionárias. A urbanização, pode-se concluir, tem desempenhado um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e o tem feito a uma escala geográfica cada vez maior, mas a custos de impetuosos processos de destruição criativa que implicam na

desposseção das massas urbanas de qualquer direito à cidade. Lefebvre insiste em que a revolução de nossa época tem que ser urbana, ou não será, pois, a crise é uma crise urbana.

Esta é seguramente uma explicação melhor da autêntica tragédia dos bens comuns urbanos em nossa época. Os que acreditavam em um entorno vital interessante e estimulante o perdem frente às práticas depredadoras dos produtores imobiliários, os financistas e os consumidores de classe alta carentes de imaginação social urbana. Quanto melhores forem as qualidades comuns que cria um grupo social, mais provável é que se veja assaltado e fique abaixo de interesse privados sedentos por benefícios.

Mas há outra questão analítica a observar. O trabalho coletivo do qual se ocupou Marx se localizava em sua maior parte nas fábricas. Mas o que acontece se ampliarmos essa concepção para pensar que é a metrópole a que agora constitui um vasto bem comum, produzido pelo trabalho coletivo realizado na e sobre a cidade?

A urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como bem comum social, político e vital. Para Harvey, a liberdade de fazer e refazer as cidades é o mais precioso e mais negligenciado dos direitos humanos. A forma capitalista de urbanização é tão importante para a reprodução capitalista, que se faz necessário encontrar formas alternativas de urbanização, que devem ser centrais para a busca de uma alternativa anticapitalista, sendo a cidade o espaço mais adequado para se organizar movimentos de luta.

Contudo, chama atenção para a necessidade de algumas revisões conceituais quanto à natureza de classe e a definição do local da luta de classe. Em primeiro lugar, a dinâmica da exploração de classe não está confinada ao local de trabalho, ao circuito da produção, mas também ocorre nos espaços de convivência, de reprodução da força de trabalho, nos circuitos de circulação de capital. Em segundo lugar, considera que a urbanização demanda uma série de bens e serviços que são produzidos nas cidades por milhares de trabalhadores que estão engajados na produção, gerando valor e mais valia. Assim, a pergunta subjacente é porque não focar nas cidades, em detrimento das fábricas, como o lugar primordial para a produção do excedente da mais valia?

Harvey aposta em um pacto coletivo pelas cidades, como um processo em permanente construção no qual o direito à cidade se transforma no direito ao comum, extrapolando necessariamente as fronteiras cada vez menos precisas da urbanização para atingir o conjunto do espaço social, cidade, sociedade e natureza, ampliando o direito à cidade para incluir o

direito ao espaço, ao ambiente, à vida em sentido pleno, tomando os movimentos sociais e a luta anticapitalista como seu ponto de partida e de chegada.

Para ele, o processo de urbanização pode ter desempenhado, ao longo da história, o papel de solucionar, temporariamente, o problema das crises de excesso de acumulação a que o capitalismo sempre se mostrou propenso. O mecanismo que viabiliza essa solução é a convergência entre as instituições e regulações do Estado, de um lado, e o sistema de crédito, do outro, no sentido de estabelecer o contexto propício ao financiamento de investimentos no ambiente construído urbano. O investimento especulativo no ambiente construído urbano teve uma centralidade muito maior do que até hoje se admitiu na eclosão de crises como a de 1929, a de 1973 e, evidentemente, a mais recente (2008).

O ponto de partida para o estudo da configuração da cidade deve ser o processo de industrialização, considerado como o indutor dos processos e problemas apresentados pela cidade em dias atuais, muito embora já se fizesse presente antes de tal período. Se a urbanização é tão decisiva para a acumulação do capital e se as forças do capital e seus inumeráveis aliados devem mobilizar-se incansavelmente para revolucionar periodicamente a vida urbana, isso leva inevitavelmente a uma forma de luta de classes, se reconheça ou não explicitamente como tal, ainda que somente seja porque as forças do capital têm que se esforçar energeticamente por impor sua vontade a um processo urbano e populações favoráveis, totalmente sob seu controle. Daí se segue uma importante questão político-estratégica: em que medida devem se centrar e organizar explicitamente as lutas anticapitalistas no amplo terreno da cidade e do meio urbano? E se devem fazê-lo, como e exatamente por que?

Disso se passa aos movimentos políticos de base urbana e surge a pergunta se a cidade, ou o conjunto delas, são lugares meramente passivos ou o local onde se expressam e aparecem correntes mais profundas de luta política. Tradicionalmente se tem dado a primazia à classe operária industrial como vanguarda do proletariado, seu principal agente revolucionário. Mas não foram estes que geraram as principais revoltas já vistas, mas sim os levantes revolucionários não baseados em classes, mas movimentos sociais urbanos que reclamavam direitos à cidadania e ao *habitat* próprio dos trabalhadores. Para começar, a dinâmica de exploração de classes não se limita ao local do trabalho, mas principalmente ao local de *habitat*.

Para Harvey (2006, p. 602) o capitalismo é obrigado a produzir novas formas de diferenciação geográfica ao se deparar com barreiras existentes em sua própria natureza, seja para criação de novas configurações espaciais, relações sociais, arranjos institucionais etc. As

diferenciações geográficas então com frequência parecem ser o que elas não são: meros residuais históricos em vez de aspectos ativamente reconstituídos dentro do modo de produção capitalista (HARVEY, 2006, p. 621).

Essa mobilidade leva trabalhadores em busca de padrões de vida mais elevados, derrubando barreiras espaciais e distinções regionais. Ao se alimentar dessas complexidades, o capitalismo transforma suas aparentes contradições em forma de valor, onde reside para Harvey a base do conceito de desenvolvimento desigual.

O autor identifica em *O Capital*, de Karl Marx, a concentração de forças de produção nos centros urbanos, que podem se acumular indefinidamente, atraindo mais investimentos em transporte e indústrias em locais já estabelecidos. Por outro lado, questões que parecem fundamentais em uma escala desaparecem inteiramente da vista em outra; facções que são participantes ativas em uma escala podem desaparecer do cenário ou até mudar para outro. Entre o particular e o universal há toda uma confusão de arranjos organizacionais desordenados que mesclam a dinâmica do fluxo do capital dentro da economia do espaço do capitalismo e proporcionam múltiplos e diversos fóruns em que a luta de classes e a luta entre facções podem se desenvolver (HARVEY, 2006, p. 612). Assim, as diferenças nos arranjos institucionais das diversas cidades se devem à necessidade de se estruturar e assegurar a maximização do processo de produção do espaço. Essa política de aliança pode, contudo, se alterar em cenários onde as lutas de classes, lutas de facções, competição interterritorial se tornem mais latentes.

O que explica a seleção por parte do capital pelas metrópoles no mundo ao longo do século XX é a não capacidade dos demais municípios, incluso os metropolitanos, de reproduzir o capital. Harvey (2006, p. 614) lança luzes sobre essa questão ao afirmar que “a desvalorização é uma determinação social” que “não pode absolutamente funcionar em um determinado lugar, mas de ele não gerar nem mesmo a taxa de lucro médio”. O que as cidades escolhidas como modelo fazem nesse sistema é maximizar a ideia de reprodução do capital e produção de renda em um espaço territorial mínimo possível, não gerando desenvolvimento – exceto aquele que sustenta atividades do centro principal – nas áreas periféricas. Dessa forma,

A tendência para a superacumulação dentro da região permanece incontrolada, mas a desvalorização é evitada por transformações externas sucessivas e ainda mais grandiosas. Esse processo pode provavelmente continuar até que todas as possibilidades externas estejam esgotadas ou que outras regiões resistam a serem tratadas como simples apêndices convenientes. (...) A posição competitiva da região como um todo pode ser corroída porque outras regiões passam pelo desconforto e a tragédia da reestruturação interna de seu aparato produtivo, das relações sociais, dos

arranjos distributivos e assim por diante. (...) A competição inter-regional passa a ser a ordem do dia. E as forças relativas das diferentes alianças de base territorial tornam-se um fator importante. (HARVEY, 2006, p. 616)

Esta competição entre os níveis territoriais ou dentro de seus arranjos tem efeitos sobre os padrões de desenvolvimento desigual. A sobreposição do núcleo sobre o restante da região se deve também ao fato de que “as integrações implicam que as lutas de poder com relação a quem vai exercer que função de coordenação sejam endêmicas. E que essas lutas de poder sejam muitas vezes travadas com total desconsideração às necessidades do capitalismo em geral” (HARVEY, 2006, p. 621).

Os arranjos hierárquicos existem para ajustar as tensões entre a fixidez e a mobilidade do capital. A estabilidade dos arranjos coordenados é, afinal, um atributo vital diante do dinamismo perpétuo e incoerente. Em algum momento, a tensão entre os dois pode explodir. Nesses momentos ocorre uma crise nos mecanismos de coordenação. As estruturas hierárquicas aninhadas têm de ser reorganizadas, racionalizadas e reformadas. Novos sistemas monetários, novas estruturas políticas, novas formas organizacionais para o capital têm de ser criadas “(...) se as reformas dão certo, as coordenações que absorvem a superacumulação mediante o desenvolvimento geográfico desigual pelo menos parecem possíveis. Se falham, o desenvolvimento desigual resultante exacerba, em vez de resolver, as dificuldades” (HARVEY, 2006, p. 621). Torna-se possível então núcleos de riqueza ao lado de espaços de pobreza, uma vez que “o desenvolvimento e a expansão geográfica desiguais não podem curar as contradições herdadas pelo capitalismo. Por isso, os problemas do capitalismo não podem ser resolvidos pela mágica instantânea de algum ajuste espacial” (HARVEY, 2006, p. 621). Ou como aponta Smith (1988, p. 215)

(...) há uma outra questão que pode ser burilada no contexto da presente discussão — a de verificar se as diferenças são convergentes ou divergentes, por sua vez provocando a questão mais fundamental: se as diferenças regionais não se tornaram irrelevantes. Na medida em que o crescimento metropolitano prossegue firmemente na escala das definições regionais, então, de fato, as diferenças regionais tornam-se diferenças entre diferentes centros urbanos. E, na medida em que a igualização de condições e níveis de produção é realmente realizada, então o nível de diferenciação regional diminui. Contudo, o desenvolvimento de regiões supra-nacionais aponta na direção oposta, para mais acentuada divisão em regiões. (SMITH, 1988, p. 215)

Portanto, para Harvey (2004) o capitalismo produz o desenvolvimento geográfico desigual ainda que não existam diferenças em termos de recursos e possibilidades, uma vez que

“o capitalismo não pode sobreviver sem seus ajustes espaciais, sem seu recurso à reorganização geográfica” (HARVEY, 2004, p. 92), concomitante a dispersar a produção enquanto centraliza o poder, transcendendo fronteiras e limites e “tornando lugares individuais cada vez mais vulneráveis aos seus caprichos”. Por fim, não se pode esquecer como relembram Castells e Borja (1997, p. 159) que “a cidade é hoje plurimunicipal ou metropolitana, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional descontínuo e assimétrico”. Ou seja, o desenvolvimento geográfico desigual é parcialmente expressado em termos de uma oposição entre forças contrárias que contribuem para a concentração ou dispersão geográficas na circulação do capital (HARVEY, 2006, p. 604).

Meyer (2006, p. 40) coloca que a partir dos anos 1980, buscando substituir o termo cidade, metrópole e região por termos que os possam descrever de acordo com as suas novas características de organização, surgiram termos como exopolis, metápolis, heteropolis, entre outros, que ilustram as novas dinâmicas funcionais, econômicas, sociais, formais etc que se combinam no enfraquecimento das cidades compactas que eram o principal alvo do Urbanismo até então. Demonstra a necessidade de se ler o espaço de maneiras menos rígidas do que as formas até então empregadas e que visem contemplar estruturas de unificação urbana que diferem do conceito de região metropolitana. A flexibilização e adaptação dos conceitos, de forma a contemplar as distintas especificidades passaram a ser a pauta dos teóricos.

Atualmente a leitura do espaço metropolitano já não obedece a maneiras rígidas de classificação ou hierarquia. Passam a se conformar na realidade e na literatura estudos sobre estruturas de unificação urbana que podem ser lidas como explicações mais amplas que a de região metropolitana, que poderiam ser denominadas como organizações territoriais pós-metropolitanas (MEYER, 2017), pois nas análises da evolução urbana, à medida que se alteram as escalas se transformam também as questões com as quais temos que lidar. Autores como Manuel Castells enxergam nas redes estas novas configurações, quando nos deparamos que estamos deixando uma sociedade urbana-industrial e nos transformando em uma sociedade da informação e do conhecimento. Como observou Ascher (1998) existem milhares de cidades consideradas metropolitanas, com tamanhos variados e realidades diferentes, de países ainda agrícolas até os mais industrializados, sendo as mais dinâmicas e importantes das suas aglomerações, se definindo mais pela “irradiação internacional das suas empresas, capitais, universidades, do que pelas funções regionais tradicionais e por uma retaguarda territorial donde extraía recursos e poder” (ASCHER, 1995, p. 3).

Ascher (1998) propõe o conceito de metápolis, para dar conta dos novos processos urbanos. Para o autor, “as sociedades ocidentais estão em mutação, entrando em uma nova fase da modernidade” (ASCHER, 2010, p. 17 e 18), assistindo uma evolução profunda de pensamento, ação, da ciência, das técnicas, das relações sociais, economia, desigualdades e formas de democracia. Faz-se necessário então transformações na concepção, produção e gestão. Para ele vivemos uma terceira revolução urbana (desde a Revolução Industrial), que para ser compreendida precisa de novos instrumentos para controlá-la, tirar partido e limitar seus prejuízos. Isso seria possível apenas com um novo urbanismo “adequado às formas atuais de pensar e de agir”. Metápole (ou metápolis) se define então como

o conjunto de espaços em que a totalidade ou parte dos habitantes, das atividades econômicas, ou dos territórios, está integrada no funcionamento cotidiano (ordinário) de uma metrópole. Uma metápole constitui geralmente uma única bacia de emprego, de residência e de atividades, e os espaços que a compõem são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápole compreende, pelo menos, algumas centenas de milhares de habitantes. (ASCHER, 1995, p. 16)

Chama atenção, contudo, para o fato de que nem todas as grandes cidades se tornam metápoles, mas todas as metápoles foram grandes cidades.

Edward Soja, em *Postmetropolis* (2000), busca compreender como nos últimos trinta anos do século XX o processo de urbanização reestruturou a metrópole moderna. Contudo, observa que mesmo esses novos processos não são inteiramente novos, mas uma variação gerada pelas crises e pelo desenvolvimento geográfico e histórico desigual, que modelam os espaços urbanos desde a origem do capitalismo industrial. Mas, ainda que mantenha traços do passado, constitui também algo inteiramente novo e diferente, resultado de uma intensa e extensa reestruturação, com impactos cada vez mais profundos em nossas vidas, como nunca ocorrera na cidade ocidental moderna. Conclui que

Representar la ciudad como una unidad geográfica, económica, política y social discreta enraizada en su entorno y en su hinterland resulta más difícil que nunca. Los límites de la ciudad se están volviendo más porosos, entorpeciendo nuestra habilidad para trazar líneas claras entre lo que se encuentra dentro de la misma en tanto opuesto a lo que se ubica fuera, entre la ciudad y el campo, las zonas residenciales de las afueras y lo que no es ciudad; entre una ciudad región metropolitana y otra; entre lo natural y lo artificial. (SOJA, 2000, p. 221)

Para Queiroga (2012, p. 249), atualmente, a metrópole constitui um sistema de lugares públicos, espaços potenciais da ação comunitária pública, estruturadas pela razão econômica, mas que potencializam a esfera pública e a resistência a esta mesma razão. São ainda as grandes receptoras de ordens e valores ideológicos internacionais, “lugares por excelência de contradições, tensões, competições e conflitos”. Seu cotidiano e funcionamento depende, contudo, dos acordos e solidariedades, gerando “um complexo e dinâmico quadro civilizacional, urbano, contemporâneo e público”.

Extrapolando o anonimato das questões da vida social, o não controle, para outras dimensões, como a da participação dos municípios, pode-se afirmar, com base em Arendt (2007, p. 213) que é da convivência entre eles que se gera poder, que só pode ser retido, quando tão próximos uns aos outros, permitem existir potencialidades de ação. Todo aquele que se isola e decide por não participar das esferas de convivência, tende a renunciar sua participação nos espaços de poder.

Estes exemplos nos mostram a necessidade da superação de uma discussão que se tornou polarizada entre o território de um lado e a política, de outro. Deixando o que seria de fato importante, as relações entre o espaço e a sociedade, que conformam os processos urbanos. Parece que ao coexistirem várias interpretações, mas um modelo único, há uma tendência a se aniquilar a realidade metropolitana, pois não há respaldo no mundo real para um metropolitano único. Por fim, voltando a Foucault (1967, p. 8)

o último traço das heterotopias é que elas tem também uma função específica ligada ao espaço que sobra. Mais uma vez, uma função que se desdobra em dois polos extremos. O seu papel será ou o de criar um espaço ilusório que espelha todos os outros espaços reais, todos os sítios em que a vida é repartida, e expondo-os como ainda mais ilusórios (...). Ou então o de criar um espaço outro, real, tão perfeito, meticuloso e organizado em desconformidade com os nossos espaços desarrumados e mal construídos. Este último tipo de heterotopia seria não de ilusão, mas de compensação.

Como afirmou Suárez-Villa (1987), muitos dos problemas urbanos refletem transformações que afetaram não apenas as regiões metropolitanas, mas o sistema de cidades como um todo. Mais que efeitos isolados e erráticos, seriam parte do processo de evolução espacial, com transformações muitas vezes irreversíveis. Para o autor (p. 122):

Tendências seculares em ação nos setores industriais e de serviços podem estar na raiz destes efeitos sobre os sistemas metropolitanos e urbanos. Transformações nas vantagens comparativas dos fatores locacionais urbanos e metropolitanos, nas economias de aglomeração, na população e no emprego setorial afetam, por sua vez,

as estruturas setoriais e sua distribuição espacial. De tais transformações podem-se esperar importantes consequências sobre a distribuição de tamanhos de cidades e sobre o sistema urbano em geral, sempre que as mesmas ocorram de maneira significativa e constante em cidades primazes ou importantes áreas metropolitanas. Desse modo, mudanças no sistema urbano podem ser relacionadas à evolução metropolitana sob o ponto de vista de uma análise geral do processo das transformações que considere as dimensões espaciais, temporais e setoriais de maneira unificada.

Portanto,

As sociedades ocidentais estão em mutação, entrando em uma nova fase da modernidade, que assiste à evolução profunda das maneiras de pensar e agir, da ciência e da técnica, das relações sociais, da economia, das desigualdades sociais e das formas de democracia. Essas mutações implicam e tornam necessárias transformações importantes na concepção, produção e gestão de cidades e do território; elas engendram uma nova revolução urbana moderna, a terceira desde a revolução clássica e da cidade industrial.

A sociedade deve, portanto, dotar-se de novos instrumentos para tentar controlar essa revolução urbana, tirar partido dela e limitar seus eventuais prejuízos. Para isso, é necessária a formulação de um novo urbanismo, adequado aos desafios e às formas atuais de pensar e de agir. (ASCHER, 2010, p. 8)

Nesse sentido, a metrópole e a metropolização estão vinculadas em sua gênese ao capitalismo industrial, financeiro e informacional, se consolidando a partir dos anos 1970 em escala internacional. Mumford (1961) e Lipietz (1988), com seus discursos antimetropolitanos, vão afirmar por outro lado que o crescimento metropolitano chegara a um período de declínio ou estagnação, uma vez que as maiores regiões metropolitanas do início do século persistem em suas posições, sem concorrência de outras. Ascher (1998, p. 5), contudo, detecta a ampliação da metropolização no mundo, e diz que “em todo o lado, as grandes cidades concentram uma quota crescente das populações, das atividades e das riquezas” (ASCHER, 1998, p. 6-7). Cientes da complexidade que se abre frente a este tema, propõe-se no próximo capítulo compreender como o conhecimento acumulado sobre os processos de urbanização/metropolização possibilitaram chegar a este momento de encruzilhada, de busca por novas categorias que consigam dar conta da magnitude do fenômeno, respeitando as especificidades e peculiaridades das diferenciações espaciais, que resultaram na institucionalização das regiões metropolitanas.

CAPÍTULO 2: REGIÃO METROPOLITANA: O FETICHE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E DO PLANEJAMENTO

O progresso técnico cria um número crescente de novas comodidades que tendem a melhorar o nível de vida. Isto também incentiva uma tendência geral para uma forma de vida mais aberta. Quanto mais se acentua esta tendência, mais se impulsionará a expansão da cidade às terras circunvizinhas. O desenvolvimento dos modernos meios de comunicação e transporte anuncia uma era de intensa descentralização urbana, porque permite o acesso a uma extensa área metropolitana.

Eliel Saarinen *apud* URBS, 1966

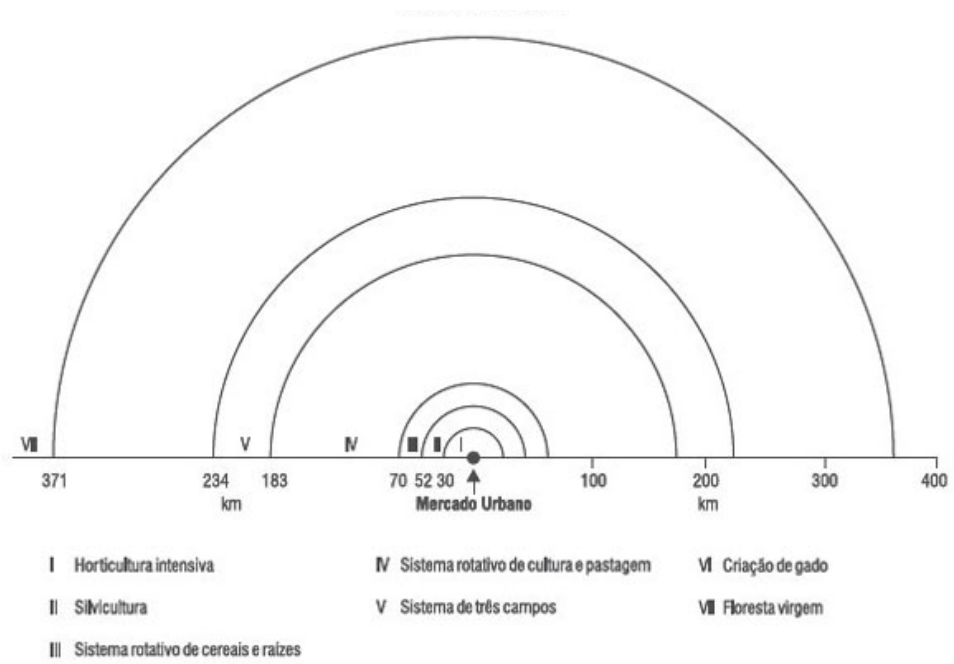
Evidencia-se a necessidade de relacionar uma população determinada não só com seus arredores imediatos, mas também a mais ampla região circundante. Este conceito, pese ser tão antigo como a ciência geográfica, tende em nossos dias a ser demasiado olvidado, pois os interesses urbanos e rurais são comumente considerados em separado, em detrimento de ambos.

Patrick Geddes, 1994

As formas de planejamento metropolitano de maneira recorrente se inserem na esfera das utopias. Das primeiras experiências, como o uso do paradigma cidade-jardim às condicionantes que se apresentam hoje, a discussão metropolitana, sobretudo nos países em desenvolvimento, tem sido alvo de diversas pesquisas e análises. Do ponto de vista historiográfico, contudo, a circulação de algumas ideias e conceitos não foi tão explorada, entre eles o que convencionamos denominar “região” ou “área metropolitana”. Assim, as regiões metropolitanas têm sido estudadas sob seus aspectos econômicos, sociais, demográficos, ambientais, entre outros, entretanto, como tal conceito circulou e foi incorporado aos estudos e legislação, permanece um caso a ser aprofundado. Neste capítulo busca-se definir como surge tal recorte de planejamento, se atendo à origem de tal conceito e como ele foi apropriado para diferentes realidades locais e utilizado pelas instituições e pesquisadores, se atendo sobretudo ao caso britânico e das Américas.

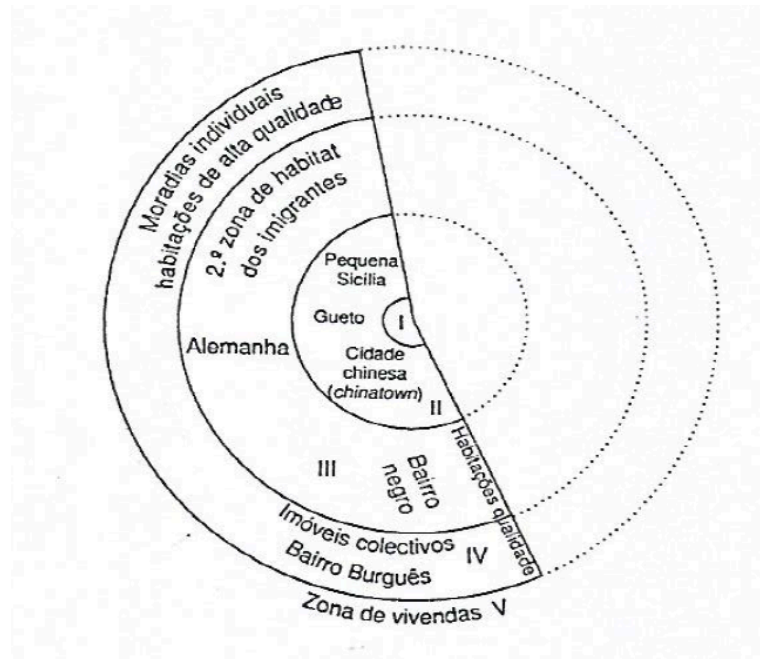
O início desta problemática pode ser pontuado quando das primeiras discussões acerca do planejamento regional e sobre as teorias regionais, especialmente os clássicos de Johann Heinrich Von Thunen (1783-1850, figura 2), Ernest Burgess (1886-1966, figura 3), Walter Christaller (1893 – 1969, figura 4) e François Perroux (1903-1987). Com exceção do primeiro, os demais são contemporâneos à discussão sobre a delimitação de regiões de planejamento que tem a metrópole como centro.

Figura 2: Modelo de renda agrícola de Von Thünen



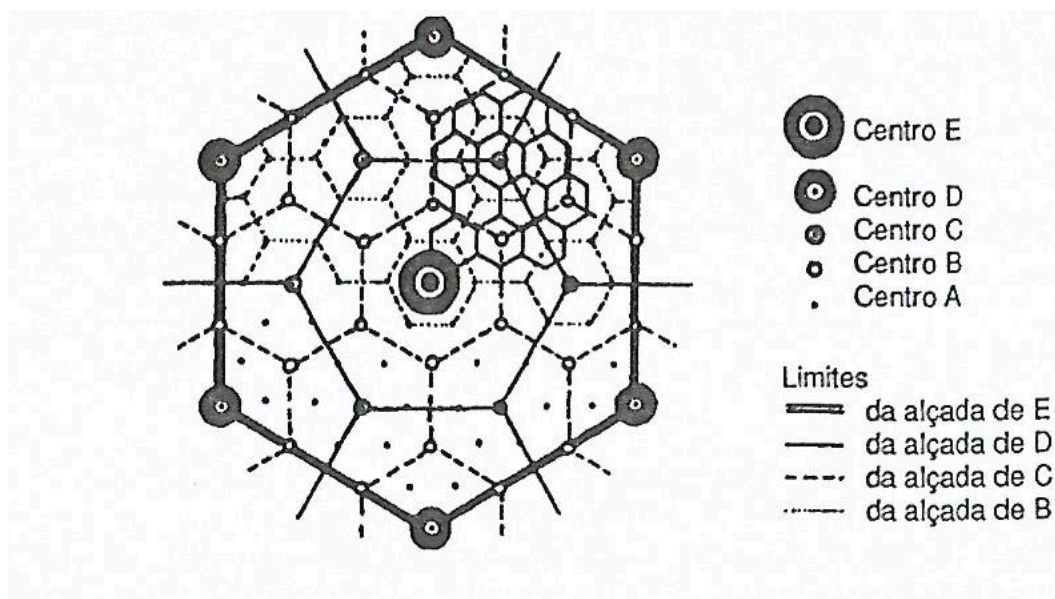
Fonte: CABRAL, 2011

Figura 3: Modelo de Burgers e Park



Fonte: BENKO, 1998, p. 52

Figura 4: Modelo da Teoria das localidades centrais de Christaller



Fonte: BENKO, 1998, p. 58

O estabelecimento de formas e modos de pensamento no século XIX foi de fundamental importância e influência no curso do planejamento metropolitano e na transição do planejamento urbano das cidades antigas para modernas, onde se realizaram grandes intervenções urbanísticas a partir de 1800.

As novas formas de crescimento da cidade deram origem ao planejamento regional e metropolitano, aplicado às maiores cidades ocidentais - em proporção, estruturas, funcionamento e qualidades. Este processo resultou na delimitação de regiões metropolitanas, a partir de 1953 como áreas de planejamento, sendo antecedidas por paradigmas que delimitaram e planejaram regiões e metrópoles.

Como afirma Ascher (1998) a metropolização não é exclusividade, nem imputável a determinado sistema econômico político, especificidades históricas ou políticas de privilegiamento de grandes cidades, tomando formas relativamente diversas. Contudo, o problema da responsabilidade sobre as áreas metropolitanas é mais complicado que o de sua delimitação ou planejamento. São áreas que se expandem e mudam continuamente, com limites pouco duráveis, o que lhes dá imagem de que são ingovernáveis. De forma a contornar tal problema, surgiram propostas para a institucionalização do fenômeno, que ocorre de acordo com Berger e Luckman (2004, p. 79) “sempre que há uma tipificação recíproca de ações

habituais por tipos de atores (...) o que deve ser acentuado é a reciprocidade das tipificações institucionais e o caráter típico não só das ações, mas também dos atores nas instituições”.

No título deste capítulo se utiliza a expressão “fetiche da institucionalização”, utilizada por Klink (2009, p. 222) para se referir às experiências europeias de gestão metropolitana dos anos 1970 que ele define como “a crença ilusória de que seria possível proporcionar mais eficiência e efetividade por meio da institucionalização forçada de soluções metropolitanas, complementando assim uma gestão urbana pulverizada”.

A teoria e a prática do planejamento são interpretadas e desenvolvidas por meio de fases, com um pacote de ideias distintas e dominantes, instituições e ideologias que se comprometem a explicar ou entender os desafios colocados naquele contexto. Deriva daí a noção de paradigmas, que organizados temporalmente, formam uma sequência didática ao estudo do planejamento, como o utilizado por Hall (2013) e Calabi (2012). O perigo é definir e presumir que uma definição particular de planejamento está restrita a um ponto no tempo e no espaço, por isso, procura-se caracterizar um processo que tem início em 1898 e término em 1944, ano de outra publicação importante na história do urbanismo britânico e para o ideário cidade-jardim, o *Plano para a Grande Londres*, de Patrick Abercrombie.

A primeira fase do planejamento metropolitano se caracterizou pelo estilo *City Beautiful*, logo conectado ao movimento da cidade-jardim, endereçados sobretudo aos subúrbios, em escalas locais ou regionais. Entre o século XVIII e XIX, nas origens do planejamento urbano moderno, o movimento *City Beautiful* imprimiu ritmo à discussão e extensão da reforma social e progressiva, em distintos locais, como nos Estados Unidos e Austrália. Suas características e uso foram uma ponte entre o legado da cidade antiga, as demandas da cidade industrial e o surgimento do planejamento regional e metropolitano como profissão, acompanhado da disseminação de controles de uso da terra e gestão sistemática do ambiente construído (FREESTONE; HAMNET, 2000). A partir da virada do século XIX para o XX o movimento se organizou, até mesmo de forma a pressionar o legislativo a respeito de suas demandas, que começaram a ser divulgadas para a sociedade por meio de associações e conferências. Planejavam-se as cidades principais, também denominadas metrópoles, criando planos de expansão e embelezamento.

O planejamento, para Castro Neto (2012, p. 125), conceitualmente, implica uma visão holística do desenvolvimento, ou seja, a união entre as questões socioeconômicas e as territoriais, partindo daí a questão, que para o autor é, “em que ponto ou pontos do território

deve ser localizado o investimento público e privado para que a sociedade progrida e obtenha os maiores benefícios?”

O crescimento urbano levou a reações às limitações e deficiências do paradigma *City Beautiful*, via Cidade-jardim e Planejamento Regional, influenciados pelos trabalhos de Howard (1898;1902) e Geddes (1994, publicado originalmente em 1915), centrados em temas como crescimento das grandes cidades, sua descentralização em unidades autônomas ou semiautônomas e sua relação com a região (CALABI, 2012). Se fortaleceram então novas condicionantes do crescimento urbano, como o zoneamento, transporte, habitação, entre outros, fazendo com que a partir de meados do século XX se deixasse de planejar apenas a expansão das cidades ou sua monumentalidade, mas também sua integração com os arredores, calcando-se em ideias de descentralização ou expansão da metrópole dentro da região.

A história do planejamento metropolitano foi construída então sobre a evolução das regras econômicas, políticas, tecnológicas, culturais e ambientais, mais que de ações de intervenção. O planejamento e as legislações urbanísticas centraram-se na expansão das cidades, fundamentalmente no crescimento residencial, tendo como objetivo a criação de solo para a construção de habitações de forma a atender a demanda da população que se dirigia às cidades (CATALÁ, 2010).

Como escolha, em um primeiro momento pretendeu-se, ao recortar o tema, discutir como o ideário cidade-jardim foi utilizado para pensar a grande cidade, as metrópoles da primeira metade do século XX, muitas das quais permanecem polos das redes urbanas dos diferentes países e que influenciariam a delimitação de regiões metropolitanas como áreas de planejamento. Considerando o planejamento um produto social, destaca-se a origem do ideário, agenda, evolução, formas e impactos de forma a não estar desvinculado de uma abordagem do contexto social no qual se desenvolveu. Sem este quadro, a história do planejamento poderia se degenerar em uma celebração de indivíduos, planos e lugares, com um simplismo e uma visão determinista, reificando planejadores e locais planejados (FREESTONE; HAMNET, 2000)

Definiu-se como ponto inicial o ano de 1898, fim de um século de intensas transformações, sobretudo no Reino Unido, local que precocemente sofreu com os problemas derivados do crescimento desordenado das cidades e da poluição das indústrias. Este ano foi marcado pela publicação do seminal texto de Ebenezer Howard, intitulado *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, republicada em 1902 com o título (traduzido) *Cidades-jardins do Amanhã*, uma das principais e influentes obras da história do urbanismo e do planejamento.

Antônima ao crescimento, a baixa densidade foi o critério que, junto a outros, deu origem aos princípios da cidade-jardim como paradigma para superar as patologias e insalubridade urbanas geradas desde o início do desenvolvimento industrial. Acreditava-se que a baixa densidade especializa mais claramente o espaço e, no subconsciente coletivo, se associaria à cidade idílica, ao desfrute da paisagem e à integração da natureza na vida cotidiana (CALABI, 2012).

Neste capítulo, portanto, busca-se discutir as bases e o panorama internacionais, suas especificidades, de forma a apreender sua complexidade, constrangimentos e desafios. Não é a pretensão construir um quadro exaustivo sobre as bases nas quais o planejamento metropolitano foi pensado ou realizado de acordo com os paradigmas, mas ser sensível às restrições, aos casos específicos, aos períodos e políticas, que certamente foram influenciados pelo ideário. Nesse sentido, a perspectiva histórica oferece um caminho sistematizado para entender os contextos e as mudanças na organização das sociedades, as políticas e o papel da profissão de planejador no período proposto.

Nos anos 1920 os problemas de planejamento passaram a ser detectados em escala cada vez maior, levando à formação dos embriões de agências de planejamento metropolitano direcionadas para a contenção do crescimento das cidades. As tentativas de planejamento nesse período, contudo, sofreram revés devido a queda da Bolsa de Valores de Nova York em 1929.

Em 1933, resultante do quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, a Carta de Atenas continha afirmações como “a cidade não é senão uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região” (CIAM, 1933, p. 1), e prosseguia colocando que “deve ser estudada em conjunto com a sua região de influência. O plano regional deve substituir o plano municipal. O limite da aglomeração será função do raio de sua ação econômica” (CIAM, 1933, p. 1).

Apesar da aderência dos funcionalistas, a escala metropolitana de preocupação se desenvolveu lentamente até o fim da Segunda Guerra e a maior parte das atividades de planejamento permanecia no nível local. A reconstrução pós-Guerra, no entanto, reavivou o interesse em planejamento na maior escala – principalmente com a construção de novas cidades na Grã-Bretanha e, mais tarde, em outros países, planejadas para realojar as populações deslocadas e ajudar a conter o crescimento das áreas metropolitanas estabelecidas (GLEESON *et al*, 2004).

A partir de então, o compromisso com a nova planificação e construção da cidade refletia e reforçava o planejamento na escala metropolitana. Vários planos metropolitanos foram realizados entre 1940 e 1950, tendo como principais objetivos ordenar os padrões de uso da terra, especialmente em novas áreas de crescimento, e fornecer infraestrutura para o desenvolvimento. Os planos eram '*top-down*', no sentido de ser concebido por profissionais especializados e '*bottom up*', focados no nível do solo, por meio de controles de zoneamento necessários para garantir o desenvolvimento ordenado (GLEESON *et al*, 2004). Em termos gerais planejar neste momento, passou a ser percebido como um facilitador do crescimento econômico.

Tornou-se claro a partir nos anos 1940 que os Estados Nacionais deveriam assumir o protagonismo no desenvolvimento de infraestrutura e o resultado foi a profusão de serviços físicos e sociais e a preocupação com a terra necessária para o futuro crescimento urbano, bem como seu uso. Apresenta-se então na sequência algumas experiências pioneiras na determinação das regiões metropolitanas como áreas de planejamento.

Uma experiência pioneira: o planejamento metropolitano no Reino Unido entre 1898 e 1944

Como reação aos problemas da cidade do século XIX iniciou-se a história do planejamento moderno, ao mesmo tempo em que, de forma paradoxal, o objeto para a qual se buscava solução, também se modificava radicalmente. As raízes do planejamento metropolitano remontam aos movimentos de saúde e de reforma de habitação britânico, quando os pensadores das cidades continuavam interessados pelos males da superpopulação e a cidade grande se transformava, devido à reação dos legisladores dos reformistas locais, das forças de mercado e das necessidades das diferentes classes sociais (BRESCIANI, 1984).

A cidade dispersou-se e desconcentrou-se. Novas casas, fábricas, tecnologias de transporte, agências, melhores regulamentações do planejamento e desenvolvimento urbanos brearam a superpopulação, resultando na melhoria dos padrões habitacionais. O crescimento residencial foi a forma mais conhecida, teorizada e estudada, sendo a base da modernização da cidade desde os fins do século XIX, início da urbanística moderna, passando pelos modelos utópicos, como os da cidade-jardim, de onde derivaria anos mais tarde o planejamento regional (HALL, 2013, p. 287).

Com este contexto, entre as experiências internacionais do ideário cidade-jardim, foram os britânicos que mais ousaram e colheram resultados (HALL, 2013), sendo expoentes deste movimento no país Ebenezer Howard, Raymond Unwin, Barry Parker e Patrick Abercrombie, entre outros.

O planejamento britânico surgiu, portanto, principalmente como reação aos problemas da cidade industrial não regulamentada, com suas altas taxas de mortalidade, disfunções sociais, oferta de habitação desigual e inadequada e a pobreza. Durante o século XIX a percepção dos problemas foi compartilhada entre as classes sociais, por meio de trabalhos como o de Engels (1844), proporcionando base sócio-política para o planejamento institucional. Neste sentido, a Grã-Bretanha passou a abordar a gestão urbana por meio do *Town and Country Planning*, com base na premissa de desenvolvimento da cidade e da região (GLEESON *et al*, 2004).

Esse planejamento emergente foi acompanhado por uma sucessão de campanhas de reforma que almejavam humanizar a Cidade Industrial, melhorando sua comodidade ambiental e sua funcionalidade. Seu objetivo imediato era trazer ordem espacial para as cidades vitorianas, atingindo durante o século XX padrões de desenvolvimento urbano e social que confrontavam os principais problemas (GLEESON *et al*, 2004). Os precursores pensavam as cidades por meio de propostas como a colonização planejada, o esquema de que quando uma cidade atingisse determinado tamanho dever-se-ia começar uma segunda separada da anterior por um cinturão verde, o desenho da praça central, das avenidas radiais e das indústrias periféricas que seriam a base do diagrama da cidade-jardim, a descentralização industrial de uma cidade superpovoada, a nacionalização da terra e seu caráter comunitário, projetos de cidades como elementos de um complexo regional, o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre a localização das indústrias, entre outras.

Sobre estas bases se destacou Ebenezer Howard. Suas ideias foram desenvolvidas na Londres de 1880 e 1890, época de intensos debates sobre as cidades. O que Howard fez foi combinar de forma única as propostas, ainda que sua ideia inicial fosse mais mercadológica do que uma solução social (CALABI, 2012).

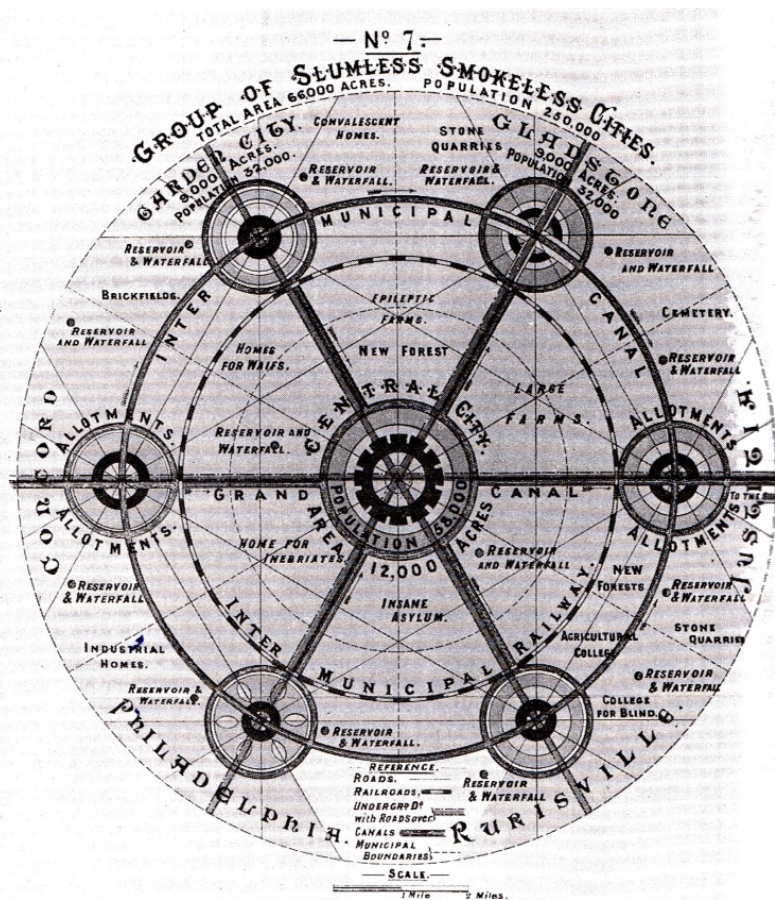
Na concepção howardiana, as influências rurais neutralizam a cidade e vice-versa, levando à grande importância simbólica dos espaços verdes (CALABI, 2012). A raiz de sua proposta era a imagem que se tinha do campo, um sentimento de democratização de uma área até então reservada à elite aristocrática e a classe média alta. A cidade-jardim de Howard teria

um limite fixo, ao seu redor um cinturão verde e quando atingisse o limite planejado, então se desenvolveria outra cidade, a pouca distância dali.

Com o tempo, desenvolver-se-ia um vasto e planejado conglomerado que entraria num processo de expansão quase sem limites, ligada às demais por um sistema de transportes, o que proporcionaria as oportunidades econômicas e sociais da cidade grande. Esse conglomerado de cidades-jardim, e não a cidade-jardim individual, é que constituiria a realização física da cidade-campo.

O esquema proposto por Howard (1898) era de uma cidade social (figura 5), que ocuparia em rede uma área equivalente à da região de Londres, constituída de sete cidades com população máxima total de 250 mil habitantes. Após a publicação de seu livro, Howard tomou a iniciativa de organizar a *Garden City Association* para discutir suas ideias, e formular um esquema prático baseado nas linhas do projeto com todas as modificações que parecessem desejáveis.

Figura 5: A cidade Social de Ebenezer Howard



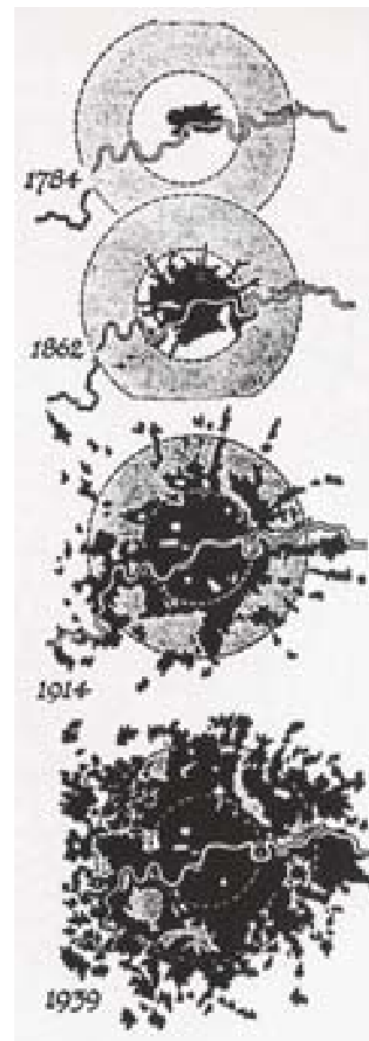
Fonte: HOWARD, 1898

A partir de sua criação, a *Garden City Association* teve como objetivos não só a construção de novas cidades em distritos rurais, mas também a criação de subúrbios-jardim assentados em princípios similares que desafogassem as cidades existentes e alojassem adequadamente as classes trabalhadoras perto de seus empregos (HALL, 2013).

Era o Estado então o planejador metropolitano por se envolver com a programação e o financiamento da infraestrutura pública. Na Inglaterra, em 1855 criou-se o Conselho do Condado de Londres (LCC), que pressionou o Parlamento até conseguir em 1900 que se aprovasse uma emenda que lhe permitia construir grandes conjuntos de “habitações para a classe trabalhadora” nos limites do Condado e para além deles, o que fez com que se iniciasse a construção de conjuntos, ainda que uma Comissão Real recomendasse que as classes trabalhadoras fossem realocadas no centro (HALL, 2013). A receita do LCC deu certo, com as famílias deixando as superlotadas habitações coletivas e trocando-as por casas nos arredores da cidade. Contudo, houve um caráter socialmente seletivo dessa migração, fazendo com que o problema da superlotação piorasse.

De forma precoce, a capital e outras grandes cidades britânicas passaram pela era da suburbanização em massa depois da Primeira Guerra Mundial (figura 6). A chave foi o transporte, pois as urbanizações implantavam-se a uma distância que impossibilitava a ida a pé para o trabalho, acarretando o aparecimento do bonde e em seguida dos ônibus intermunicipais, permitindo o crescimento da construção habitacional com fins lucrativos ao redor das grandes cidades e dependentes de transporte. O potencial comercial na ocupação de solo que acompanhava as novas linhas de trens e bondes levou à noção de que era atribuição do empreendedor a instalação destas, para que em torno delas se desenvolvessem os subúrbios, uma vez que transporte e moradia expandiam a mancha urbana. Esta concepção se manteve até que o poder público se deu conta que obras públicas diminuem o desemprego, assumindo tal demanda (HALL, 2013).

Figura 6: Expansão da mancha urbana de Londres (1784-1939)



Fonte: SPOSITO, 1991

A urbanização tomou duas formas, primeiro a de explosão da construção com fins lucrativos; segundo a de uma grande expansão das áreas residenciais construídas pelas autoridades locais, sobretudo em torno das grandes cidades, e geralmente sob a forma de cidades-satélites dependentes. Com frequência o subúrbio de finalidade lucrativa era destituído de todo e qualquer plano abrangente, desenvolvendo-se à medida que se abriam ruas de vários construtores até que a terra acabasse, resultando em casas isoladas, semelhantes e distantes de serviços. As casas eram projetadas sem preocupações com planejamento, então o resultado dependia do que se podia por ele pagar. Ambas as formas acabaram sendo condenadas por falta de planejamento, fortalecendo a necessidade de um sistema mais eficaz, até que em 1920 o *Royal Institute of British Architects* banuiu a prática da arquitetura com fins lucrativos, promovendo a construção realizada por autoridade local (HALL, 2013).

Contemporâneo a Howard, Raymond Unwin (1863-1940) foi outra figura de destaque para o movimento cidade-jardim e o planejamento metropolitano na Grã-Bretanha. Foi com ele e Barry Parker (1867-1947) que os projetos cidade-jardim começaram a ter realização física, com projetos icônicos como os de Letchworth e Hampstead, que significaram mudanças para o movimento, pois se propunha não apenas cidades-jardim, mas também subúrbios-jardim.

Durante a Primeira Guerra, Unwin foi indicado para o Comitê da Habitação, apresentando um relatório em 1918 que constitui um dos documentos que mais influenciou no desenvolvimento das cidades britânicas do século XX. Este possuía quatro propostas: 1) somente as sociedades de utilidades públicas poderiam executar a tarefa de construir casas; 2) as autoridades locais deviam construir em terra barata e não urbanizada, tendo o cuidado de desenvolver seus projetos por etapas e paralelamente à instalação progressiva dos bondes; 3) densidades máximas de doze casas unifamiliares por acre⁷ e; 4) as plantas deveriam ser elaboradas por arquitetos (UNWIN, 1912).

A partir deste documento, as Legislações locais restritivas foram superadas pela utilização de poderes parlamentares especiais. Calabi (2012) destaca que no período entre guerras o debate sobre a reconstrução se deu entre os que a defendiam de acordo com os princípios originais do movimento cidade-jardim e aqueles que sugeriam a adaptação dos princípios às novas condições urbanas. Havia dois grandes remédios: construir verticalmente ou mudar. O primeiro era impraticável para uma população de trabalhadores, pois para os

⁷ Medida ainda utilizada por algumas das antigas colônias do Império Britânico. Equivale a 4042 metros quadrados.

defensores da cidade-jardim era a casa independente que os atraía. Era essencial então estabelecer um plano integrado para a urbanização de toda a área construída de Londres, o que levou no ano seguinte, em seu relatório final, o Comitê reiterar essa última recomendação, solicitando recursos ao governo a fim de dar início à construção das cidades.

Unwin recomendara a construção de “cidades-satélites” próximas dos municípios, espécies de subúrbios-jardim dependentes, para a obtenção de empregos. Em 1918, integrante do Comitê Tudor, fez constar essa recomendação para o programa de habitações populares no pós-guerra, o que ocasionou a construção de um milhão de moradias populares subsidiadas, nenhuma obedecendo à forma cidade-jardim. O problema da habitação para as classes trabalhadoras tornou-se então responsabilidade pública, sendo as moradias construídas sob forma de satélites nas periferias das cidades, onde os subúrbios cresceram quase ao ponto de formarem novas cidades. Construíram-se obedecendo a Unwin, como satélites periféricos ao invés de cidades-jardim independentes. Este impulso à melhoria dos padrões habitacionais favoreceu os não realmente pobres, impossibilitados de arcar com a dupla carga de aluguel mais condução, além de fazer os defensores puristas das cidades-jardim sentirem-se traídos (HALL, 2013).

O país conseguiu cidades-satélites, a construção de cidades novas teve um atraso de trinta anos e a capital permaneceu com seu problema habitacional (HALL, 2013). Unwin pode, entretanto, demonstrar aquilo que publicara em *Nothing Gained by Overcrowding!* (1912), que um esquema adequado de planejamento poderia propiciar a todos muito mais espaço sem usar mais terreno. As urbanizações deveriam assumir a forma de satélites semiautônomos e não de cidades-jardim independentes, rompendo com a cidade-jardim em estado puro.

O antigo parceiro de Unwin, que retornara após o término da Primeira Guerra, Barry Parker, projetou Wytenshawe em 1927, onde introduziu três princípios do planejamento norte-americano, extraídos da região de Nova York. O primeiro foi o de unidade de vizinhança. O segundo o princípio do esquema *Radburn*, que Clarence Stein e Henry Wright haviam desenvolvido em seu plano para a cidade-jardim de mesmo nome. O terceiro é o princípio do *parkway*, combinada com as estradas ajardinadas, concebidas por Frederick Law Olmsted e amplamente utilizadas pelos planejadores filiados à tradição *City Beautiful* no início do século. Ou seja, as *parkways* como vias de acesso à áreas residências ligadas aos parques públicos, elemento essencial do plano cidade-jardim, não se destinando exclusivamente à recreação e sendo usadas por todo tipo de veículo.

Em 1937, chegou ao poder Neville Chamberlain, o qual pôs em atividade uma Comissão Real para a Distribuição Geográfica da População Industrial, presidida por Sir Anderson Montague Barlow. A Comissão Barlow chegou à conclusão que se Londres crescesse além de doze a quinze milhas estabelecido pelo sistema de metrô, necessariamente deixaria de ser Londres, um conceito unitário, ou seja, a metrópole precisava parar de crescer. Seria possível continuar implantando indústrias e depois residências, e a seguir novamente indústrias e novamente residências, construindo indefinidamente, mas isso já não seria Londres. Daí ter preconizado não só a fixação de um cinturão verde, mas também o controle sobre a implantação das indústrias na região londrina (HALL, 2013).

Tão logo Chamberlain criou a Comissão Barlow, Unwin, em 1938, argumentou que a grande contribuição de Howard fora o subúrbio-jardim e não a cidade-jardim; urbanizações sob forma de satélites constituiriam proteção suficiente contra a incessante expansão de Londres. A única saída para a situação, segundo ele, era constituir uma Comissão para o planejamento regional de Londres com poderes de organizar juntas executivas encarregadas de construir novas cidades ou expandir as existentes, bem como de descentralizar a indústria e o comércio dentro de uma região ampliada.

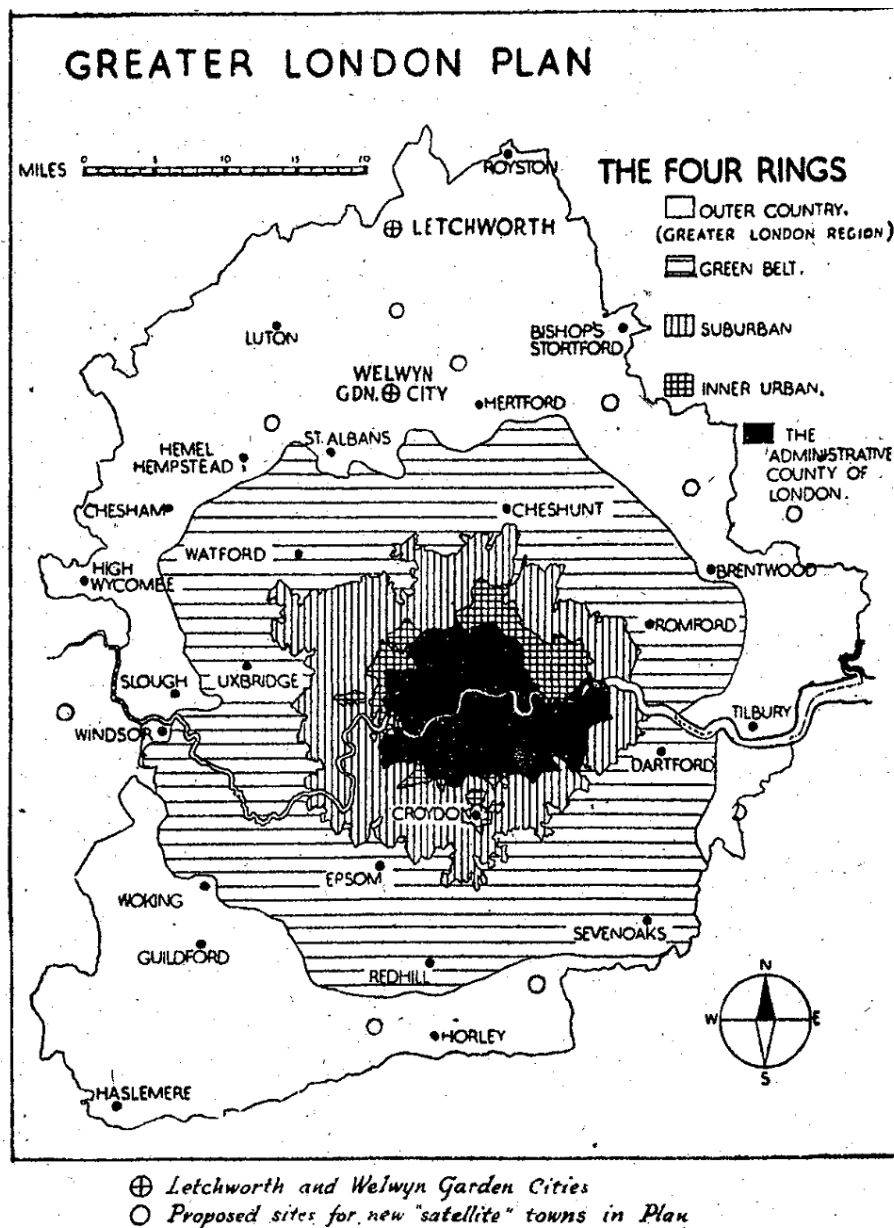
Patenteava-se a visão de uma conurbação gigantesca, organicamente planejada, na qual um único sistema de transporte coletivo e integrado forneceria a estrutura, e o planejamento do uso do solo guiaria o crescimento. Até então, planejamento regional na Grã-Bretanha era inexistente e a Comissão Barlow aceitou o que ele disse. Isso mudaria a forma de se planejar a região da metrópole, levando ao Plano de Abercrombie, em 1944, o qual assinala em inúmeras passagens a influência e o uso dos dados elaborados pelo relatório da Comissão (ABERCROMBIE, 1944).

A proposta de construção de cidades novas pretendia ser uma alternativa ao morar na metrópole. Elas deveriam permanecer dentro de um tamanho limite, como a *Town and Country Planning Association* dissera; deveriam ser construídas por corporações estatais e financiadas pelo poder público, resolvendo o problema de como conseguir financiar as novas cidades, ao mesmo tempo em que destruía com a essência coletivista do plano de Howard. O planejamento de cima para baixo levou a melhor; da visão howardiana de cidade-jardim, a Inglaterra ficaria apenas com a superficialidade (HALL, 2013).

Após a Segunda Guerra, a Europa novamente assumiu a liderança das cidades-jardim, sendo que na Inglaterra, em 1945, o governo formou uma Comissão para erguer as novas

idades, das quais oito foram construídas nos arredores de Londres, segundo quase todas as prescrições do plano de Abercrombie (figura 7). Na reedição da publicação de Howard realizada por Osborn (1965), este inseriu no capítulo 13 do original a mesma imagem, destacando que ela contém as ideias cidade-jardim aplicadas à Londres, os sítios sugeridos para as novas cidades e as cidades-jardim já implantadas, bem como o cinturão verde proposto por Abercrombie em 1944.

Figura 7: Princípios cidade-jardim aplicados à Londres no plano de Abercrombie (1944) de acordo com Osborn (1965)



Fonte: ABERCROMBIE (1944); HOWARD; OSBORN (1965)

Em 1946, a Lei das Novas Cidades recebeu a sanção real; em novembro a primeira, - Stevenage, entre Welwyn e Lechtworth - foi designada, dando início a descentralização da região metropolitana de Londres. Até 1950 o governo trabalhista determinou treze novas cidades: oito na área londrina, duas na Escócia, duas no Nordeste, uma no interior da Inglaterra e uma em Gales (figura 8). Cada cidade-jardim circundada por seu próprio cinturão verde, ligadas entre si e também ao centro de Londres. As novas cidades eram parte importante de sua ideologia. O fato é que no processo, muita coisa se ganhou e alguma se perdeu. Na terra onde foi concebida, a cidade-jardim via-se agora nacionalizada e burocratizada (HALL, 2013). Se o persistente problema habitacional de Londres continuava, passado meio século, e se era preciso evitar os erros cometidos entre as duas guerras, o plano de Abercrombie se pretendia resistente e flexível, capaz de passar por cima de interesses locais específicos se necessário. Foi o que o governo fez, fortalecendo um novo paradigma no pensamento sobre as metrópoles: o Planejamento Regional.

Figura 8: Cidades novas como estratégia de descentralização metropolitana do Reino Unido em 1969



Fonte: HOWARD, 2002, p. 87

Para Calabi (2012), a obra de Howard permanece como marco inicial de uma das mais relevantes linhas teóricas do urbanismo, como alternativa ao crescimento contínuo da metrópole. As cidades-jardim seriam colônias das metrópoles, autogovernadas, com propriedade coletiva do solo e com tamanho máximo de crescimento. Seu intento não era confinar as pessoas em pequenas cidades, mas planejar conurbações com centenas de milhares, quiçá milhões de habitantes. Não se tratava de planejamento físico, mas veículos para a reconstrução progressiva da sociedade capitalista dentro de uma infinidade de comunidades cooperativas. Não via as cidades-jardim como colônias para pobres, mas fundadas e administradas pela classe média, que se livraria dos cortiços urbanos e se afastaria do alcance da fumaça de Londres (HALL, 2013).

As tentativas de modificação a partir do deslocamento de residências deram lugar à descentralização das indústrias na segunda metade do século XX, com novas regulamentações metropolitanas e que tiveram o *Town and Country Planning* como direção. O "ordenamento do território" obteve forma institucional (por meio de legislação e organização profissional), e o modelo passou a contar com mecanismos de regulação para atingir o seu fim principal - o desenvolvimento das cidades. Anteriormente, iniciativas utópicas com base em intervenções, tais como a criação de cidades ideais e subúrbios, foram ultrapassados por um regime institucional encontrado no controle legal para guiar o desenvolvimento.

Após a Segunda Guerra Mundial a ênfase passou para as condições de crescimento e como estas contribuem para a contínua suburbanização (descentralização). A era de projetos de subúrbios se enfraqueceu e o poder econômico e político nas cidades passou a explorar com particular atenção o conjunto de atores e interesses que interagem para moldar a política e o ambiente construído de novas cidades.

Em 1947 criou-se o termo região metropolitana, enquanto em 1954 no Canadá se delimitou a primeira região metropolitana que desde 1953 tinha uma agência que regulava seu crescimento e desenvolvimento. As regiões metropolitanas se tornaram a síntese, uma unidade de planejamento, de aplicação do *Town and Country Planning*, o que levou alguns autores a definirem o período entre 1940 e 1970 como o primeiro período de planejamento das regiões metropolitanas (GLEESON *et al*, 2004).

Conclui-se que o legado das cidades-jardim para o planejamento metropolitano reside no pensar os subúrbios e as novas cidades, bem como nas ideias normativas sobre as características do espraiamento metropolitano, sua extensão horizontal, a gestão do

crescimento, a eficiência e a economia. Foi a era dos pioneiros, os primeiros a realizarem legislações com exercícios de planejamento metropolitano compreensivo, daí a importância que adquiriram para os interessados em compreender as origens e formas iniciais de pensar o planejamento das regiões metropolitanas.

Região Metropolitana como Unidade de Planejamento: o pioneirismo da América

De acordo com Meyer (2006, p. 38) a região é alvo de intervenção e estudo desde Leon Battista Alberti (1406-1472), quando em seu tratado *De Re Aedificatoria* se dedicou a como se concebiam e realizavam cidades, com atenção a região como ponto de partida da análise do território. Contudo, identifica a autora que foi a partir da publicação do texto *The New Regional Pattern*, de Hilberseimer (1885-1967) que o termo região entrou no vocabulário dos urbanistas com maior precisão. Passou a ser claro, como afirma Lampard (1955, p. 128), que nenhuma cidade é uma ilha existente em si e para si. Qualquer cidade, independente do tamanho, funções e relações que mantenha, é parte da ordem econômica do seu entorno. Em alguns casos esse mutualismo corresponde a toda uma região ou mesmo um país.

Nesse sentido, cada atividade tem seus próprios graus de concentração, indicando que a população opera em algumas localidades mais especializadas que em outras. A regularidade desses padrões, contudo, é interrompido em alguns setores dentro da região. As áreas mais especializadas, dependentes das grandes conurbações, caracterizadas por Lampard (1955) como dominantes e influentes nas comunidades, distribuem em um padrão definido pela cidade principal a divisão do trabalho e a dependência de suas atividades.

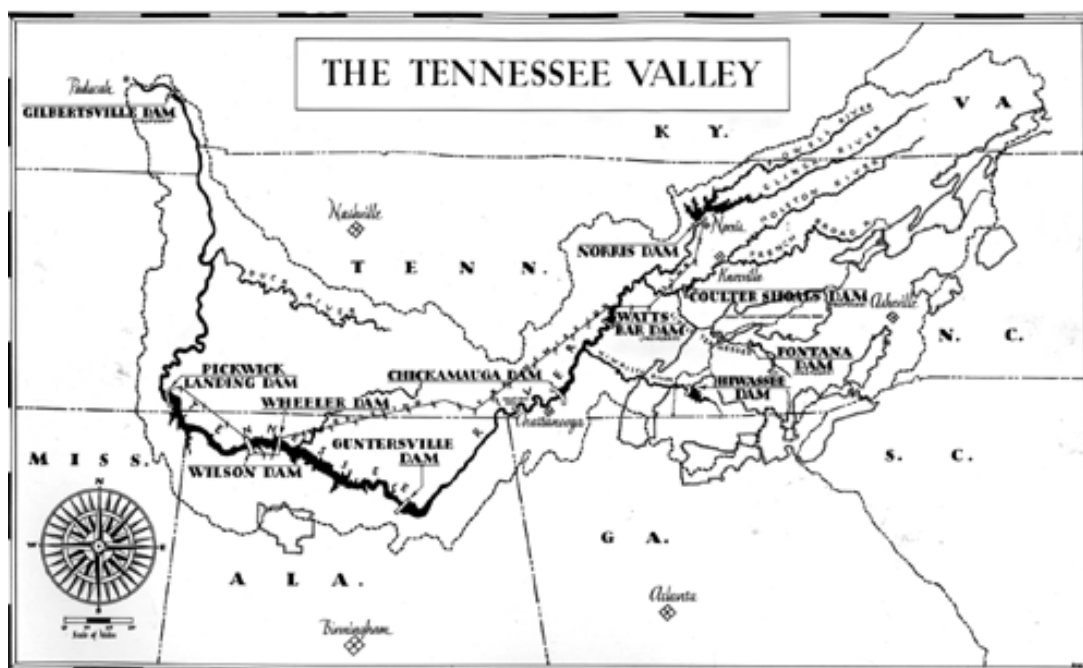
Com este quadro, a origem da discussão sobre a delimitação de áreas metropolitanas situa-se no início do século XX, quando nos Estados Unidos a cidade de Nova York alcançou um milhão de habitantes e o Governo Federal começou a definir espaços metropolitanos, ainda que não tivessem como objetivo estabelecer uma nova escala de governo. Acabaram identificando-se então as grandes cidades e suas áreas de influência, delimitando os *Industrial District* (1905), os *Metropolitan District* (1910), as *Industrial Areas* (1920) e mais tarde as *Labor Market Areas* (1940), agrupadas por suas particularidades e definidas como unidades estatísticas homogêneas menores que os condados (BOIX, 2007; ORELLANA, 2013), que passaram a ser denominados entre os censos de 1900 e 1940 como *Metropolitan Districts* (SHRYOCK, 1957).

Entretanto, além das teorias concebidas pelos geógrafos, economistas e sociólogos, Peter Hall (2013), entre outros autores, reconhece que o planejamento regional teve origem nos escritos de Patrick Geddes (1854-1932), biólogo britânico que influenciou de forma indelével a experiência norte-americana, seja via a *Regional Planning Association of America* (RPAA)⁸, ou por meio do Plano Regional de Nova York (PRNY), de Thomas Adams (1871-1940).

O interesse nos ensinamentos de Geddes e seus discípulos se assenta sobre sua influência no modelo americano de planejamento regional, pois sendo a RPAA a grande propagadora das ideias de Geddes – sobretudo por meio de Lewis Mumford (1895-1990) e ao influenciar grandes projetos de desenvolvimento regional, como a *Tennessee Valley Authority* (TVA, figura 9) -, e a contribuição do PRNY (figura 10) como plano elaborado para três estados a partir da irradiação da urbanização e do extravasamento e conexão de uma série de metrópoles, depreende-se que são elementos chave para a compreensão destas enquanto propulsoras de um processo que está além da clássica divisão cidade-campo e que por isso demanda uma nova dimensão e diferenciação nas análises.

⁸ De acordo com Dal Co (1975, p. 245) “a *Regional Planning Association of America* (RPAA) foi um grupo de personagens com diferentes formações que, com sua ideologia e sua obra, foi o melhor intérprete, em nosso campo, do compromisso reformista entre o final da Primeira Guerra Mundial e os anos trinta. (...) Os membros que a constituem são a extrema expressão da continuidade e homogeneidade da tradição cultural norte-americana, e é partindo desta tradição que representam a síntese e a união física entre as exigências teóricas originadas na ‘era progressista’, as esperanças e experiências da ‘economia de guerra’, a síntese final do *New Deal*” (Traduzido da versão em espanhol pelo autor)

Figura 9: Área de Planejamento da TVA



Fonte: NEW DEAL NETWORK, 2015.

Figura 10: Abrangência do Plano Regional de Nova York



Fonte: URBAN OMNIBUS, 2010.

Para Rodriguez e Oviedo (2001) as Teorias da Localização se reforçam nas ciências econômicas a partir do século XX. Nesse sentido, alguns autores (BOYCE, 2003; MEYER, 2006) destacam Walter Isard (1919-2010) como fundador da ciência econômica regional. Este economista foi o fundador da *Regional Science Association* dos EUA, traduziu trabalhos do alemão para o inglês - entre outras a obra de Christaller - e sistematizou os estudos regionais como ciência a partir de 1939, por meio de seus estudos sobre a localização das indústrias de ferro e aço. Para ele a ciência regional possuía os seguintes conceitos básicos:

- 1) Tamanho ou escala: considerando a região de interação e a área de influência urbana, não há precisão em se delimitar, uma vez que não há para cada cidade somente uma, mas varia de acordo com as funções de alcance regional que ela disponha;
- 2) Coração, polo ou nó: é o centro urbano de maior relevância, cuja área de influência é determinada pelo alcance de suas ações e funções e facilidades de comunicação e transportes;
- 3) Estrutura: ordem de relação entre os fenômenos que existem dentro da região (explicitada em Von Thünen); e
- 4) Limite ou fronteira: estabelecido pela debilidade progressiva das vinculações existentes entre o polo e o território circundante.

A região de planejamento pode ser delimitada por qualquer um destes critérios, de acordo com o objetivo proposto, que estabeleceria as linhas de ação dos planos. Tal postura, como expõe Ferrari (1979), foi reafirmada em 1942, quando, se opondo ao grupo de Mumford, Louis Wirth lançou o texto *The Metropolitan region as a Planning Unit*, reconhecendo o papel importante das cidades e sobretudo das regiões metropolitanas, propondo que essas fossem definidas enquanto unidades de planejamento.

Passavam assim a defender que as regiões para fins de planejamento devem ter conhecimento sobre a situação futura desejada e sobre qual a situação futura projetada. Advertem os autores que se planejam em função de áreas que reflitam somente a situação presente, é provável que se tenha que modificar a área no futuro para se implantar as medidas e ações de planejamento. E como os órgãos públicos ou privados tendem a se burocratizar com o passar do tempo e resistir à mudanças, o melhor é que desde o início se ajuste à situação futura esperada.

Somando à discussão, para Ferrari (1979, p. 176) as regiões têm em comum serem áreas contínuas e localizadas, podendo se adotar dois tipos de critérios para definir uma região de planejamento:

- 1) Critérios de homogeneidade; e
- 2) Critérios de interação ou interdependência.

Que resultam em dois tipos de região de planejamento, a homogênea ou a polarizada/nodal. Um terceiro tipo seria a região programa, plano ou problema, que é definida de acordo com os objetivos do governo para a região.

Na sequência, Donald Bogue (1956), desenvolveu a hipótese de que as grandes cidades dominariam a organização econômica e social dos seus arredores, da sua hinterlândia. Partindo de conceitos da Biologia, o autor concluiu que as áreas metropolitanas dos EUA que possuíam mais de cem mil habitantes eram as principais controladoras das funções singulares em suas regiões, concentrando os trabalhadores mais especializados. Definiu que a comunidade metropolitana moderna é uma organização com muitos dominados, influente e subinfluentes comunidades, distribuída e definindo um padrão de cidade dominante, originando uma divisão do trabalho e dependência das atividades que concentra, que seriam características das sociedades industriais modernas.

Com este quadro, este texto traça um panorama sobre o surgimento do conceito de região ou área metropolitana, entendida como região polarizada por uma metrópole. Diferenciada em escala, forma e função do conceito de cidade – entendida como área urbana-, o alcance das diversas relações em um espaço supramunicipal circunscrito, permite definir a região metropolitana como unidade de planejamento. Busca-se assim propor uma discussão que tenha a escala metropolitana como fundamento, pois esta geralmente é menos referenciada nos estudos, que se atém principalmente a processos locais ou globais. A partir de três perspectivas analíticas, propõe-se compreender como se deu o reconhecimento da região metropolitana como recorte territorial no Ocidente. Estas perspectivas seriam dos planos metropolitanos, das instituições de planejamento metropolitano e da delimitação das áreas metropolitanas como unidades de planejamento.

Neste sentido, de acordo com Rodriguez e Oviedo (2001), ainda que áreas metropolitanas remetam geralmente à ideia das grandes cidades (metrópoles em sentido

econômico e/ou populacional), interessa nesta análise não seu sentido quantificável, mas, sobretudo, como estas aglomerações urbanas complexas que agregam diferentes recortes territoriais e administrativos, constituem uma, nem sempre eficaz, unidade de funcionamento e gestão.

A origem da delimitação e do planejamento específico das áreas metropolitanas, em substituição ao genérico e amplo “planejamento regional”, se deu quando o fato urbano da cidade pôde ultrapassar seus limites municipais não apenas territorialmente, mas também social, institucional e administrativamente, levando à proliferação de periferias autônomas e conurbações, pois ao mesmo tempo em que agregou diferentes unidades sob o ponto de vista econômico, permaneceu fragmentado (LENCIONI, 2011). As repercussões de tal pulverização foram o surgimento de problemas de coordenação e sobreposição de competências, escamoteando vantagens comparativas da aglomeração urbana.

Há uma dificuldade em diferenciar o que seria o planejamento metropolitano do regional, uma vez que sendo o regional passível de múltiplas e diferentes interpretações, como aponta Costa (2010), o metropolitano não deixa de ser uma região. Tenta-se, entretanto, estabelecer o metropolitano enquanto escala territorial e política, definida pelo fenômeno da metropolização, mas, sobretudo pela institucionalização e delimitação legal da região metropolitana. O planejamento metropolitano se coloca dessa forma entre o planejamento urbano, considerado local, e o planejamento regional, de maior amplitude territorial, uma vez que não abarca apenas a área urbanizada, mas também o entorno rural e mesmo as conexões com outras regiões, metrópoles, cidades, entre outras. Assim, faz parte também do escopo deste texto apresentar as primeiras tentativas internacionais de planejar, institucionalizar e delimitar as áreas metropolitanas, com foco nos planos e nas instituições de planejamento.

Os planos de expansão urbana das metrópoles iniciaram a partir de 1850, em cidades como Paris (1857), Viena (1858), Barcelona (1859), Berlim (1862), entre outras. Não se caracterizaram, porém, como planos centrados na metrópole como polo de uma rede urbana. As pioneiras experiências de planejamento tendo metrópoles como centro urbano regional foram os trabalhos realizados para o Plano de Chicago (1909), de Daniel Burnham, do PRNY (1930), de Thomas Adams, e do já citado Plano do Condado de Londres (1944), que teve consultoria de Patrick Abercrombie, entre outros. Assim, os planos metropolitanos antecedem nestes casos a institucionalização e mesmo o recorte da região metropolitana como unidade de planejamento.

Quanto à preocupação de uma forma de gestão que centralizasse o planejamento metropolitano, de acordo com o arquiteto e planejador teuto-canadense Hans Blumenfeld (1956), a área metropolitana de Toronto foi a primeira no Ocidente a ter uma política oficial que reconhecia o fato urbano gerado pela sociedade industrial moderna como uma nova forma de assentamento humano.

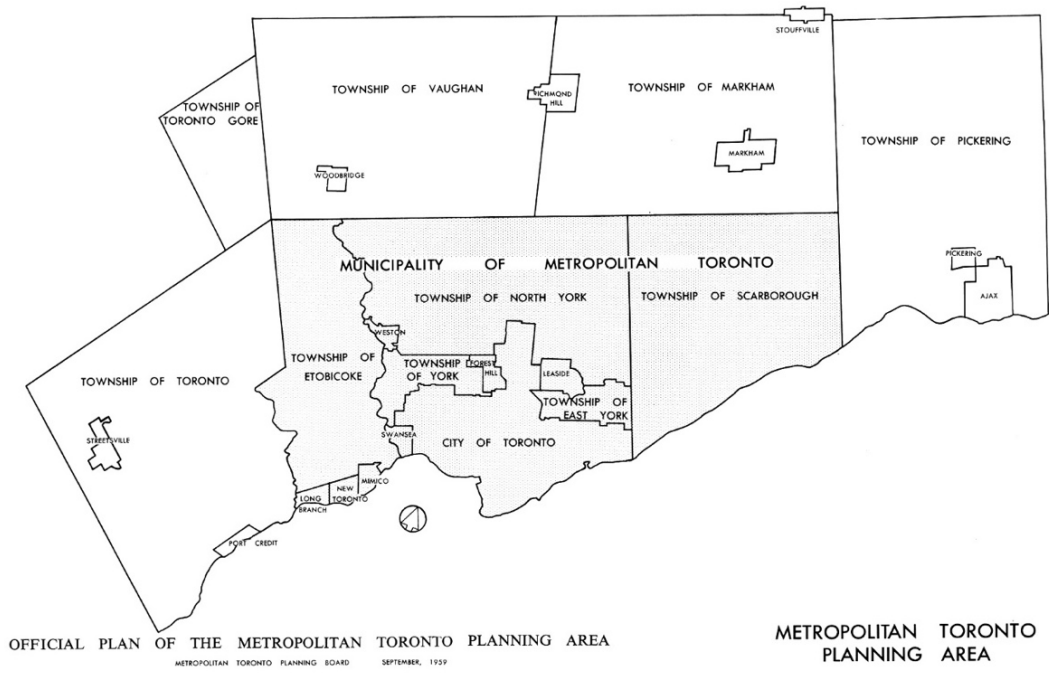
Portanto, a institucionalização do planejamento metropolitano iniciou-se no Canadá, com a fundação, em 1953, da *Metropolitan Toronto* e a definição do Município Metropolitano de Toronto, em 1954. Ainda que em outros países já existissem políticas neste sentido, como nos EUA, onde as *Metropolitan Planning Organizations* eram responsáveis pelas políticas rodoviárias e de transportes, estas eram setorializadas e não de planejamento compreensivo, característico das agências metropolitanas que surgiram a partir da década de 1950. Boothroyd (2010) coloca que a *Metropolitan Toronto*, foi criada como organização administrativa, como novo nível de governo pela Província de Ontário, que permitiu aos treze governos municipais manter a prestação de serviços locais⁹, enquanto as funções regionais¹⁰ passaram à administração da nova entidade.

Na sequência, o primeiro plano para uma região metropolitana realizado por uma instituição metropolitana foi o elaborado pela *Metropolitan Toronto*, em 1959, com análises sobre a área metropolitana de Toronto, tendo como um de seus produtos o mapa da área metropolitana que pode ser visto nas figuras 11 e 12, que mostram o então Município Metropolitano de Toronto e os municípios que formavam sua mancha urbana.

⁹ Combate a incêndios, bibliotecas e abertura de ruas, por exemplo.

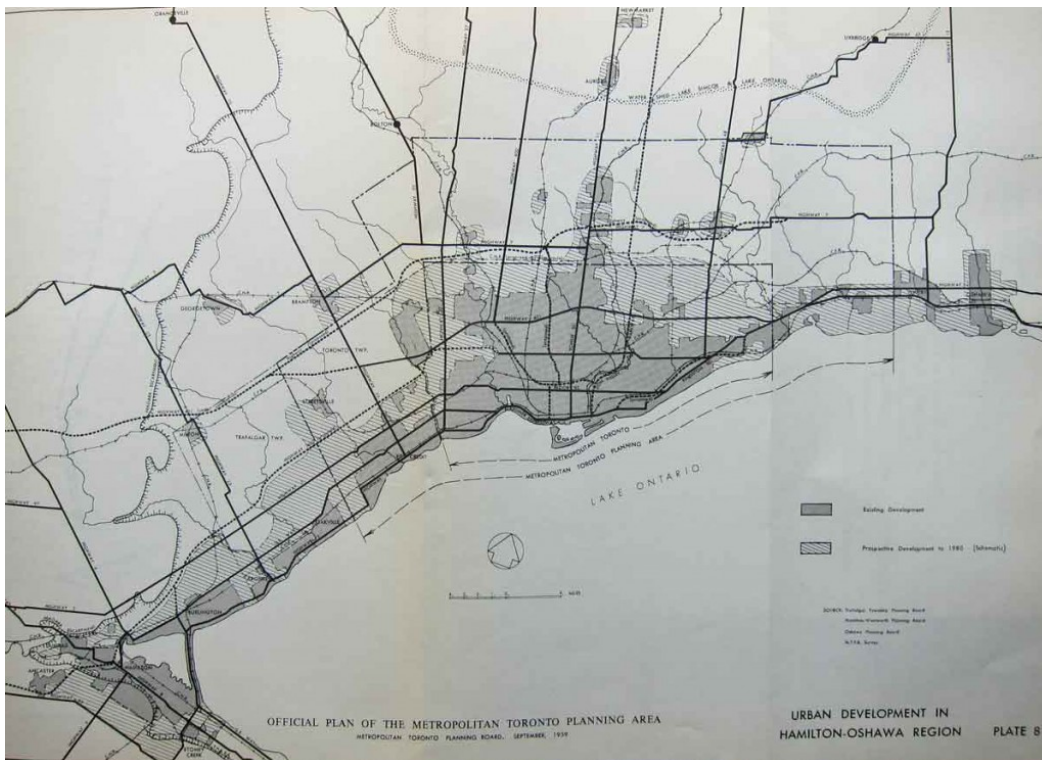
¹⁰ Uso e ocupação do solo, transporte público, estradas vicinais, tratamento de água e esgoto, parques, asilos e polícia.

Figura 11: Municipalidades na Área de Planejamento Metropolitano de Toronto



Fonte: RELPH, 2014.

Figura 12: Mancha urbana da Metropolitan Toronto Planning Area



Fonte: RELPH, 2014.

Esta postura do governo provincial de Ontário acabou influenciando outras províncias canadenses a organizarem governos regionais, como a *Metropolitan Winnipeg*, na província de Manitoba, (criado em 1960 e dissolvido em 1972) e o *Greater Vancouver Regional District*, atualmente *Metropolitan Vancouver*, criado em 1967 pelo governo de Colúmbia Britânica.

Há, entretanto, autores que ponderam que em nível institucional, a escala metropolitana de planejamento foi considerada a partir de 1855, no Reino Unido, quando se definiu o *Metropolitan Board of Works* (1855), mais tarde transformado no *London County Council* (1889) (COHEN, 2013, p. 70), sendo que desta instituição originou-se o *Greater London Council* (1965). Nesta pesquisa, consideramos a entidade metropolitana britânica somente a partir de 1965, em contraposição ao autor citado, uma vez que entre 1855 e 1965 não havia uma área metropolitana londrina delimitada a qual se referir. Este posicionamento se dá pelo fato de após 1965 ter se dado sua transformação de uma entidade de planejamento metropolitano (que a partir da Segunda Guerra Mundial passara a ter funções de planejamento urbano), em uma agência metropolitana, tendo seu recorte reduzido em termos territoriais para somente a aglomeração urbana, passando a ser responsável propriamente pela área metropolitana de Londres, então delimitada e resultante do *London Government Act*, de 1963.

Segundo Blumenfeld (1956), ao longo da história, o homem se dividiu entre viver na cidade e no campo, mas no mundo moderno as áreas metropolitanas não se confundem nem com um nem com o outro, ainda que possuam participação e influência em ambos. Prossegue o autor afirmando que as áreas metropolitanas diferem da cidade historicamente reconhecida em pelo menos dois aspectos: na função e na forma. Explica que nas eras pré-industriais a maioria das pessoas vivia no campo, por que era lá que o mundo do trabalho estava e que a cidade, historicamente local de encontro e de estabelecimento do poder político, religioso, comercial e cultural, tinha uma importante função de centralização das decisões.

Essa centralidade foi ampliada e se tornou cada vez mais complexa, originando as atuais áreas metropolitanas. Ao concentrar as duas funções anteriores, de liderança e trabalho (ou produção), acabaram com a clássica divisão entre a cidade e o campo, aprofundando, diversificando e especializando o trabalho.

Neste sentido, segundo Orellana (2013), a terminologia “área metropolitana” surgiu quando de forma progressiva se iniciou a constituição ao redor de uma cidade central um processo de urbanização caracterizado pela dependência funcional desta. Redefiniram-se

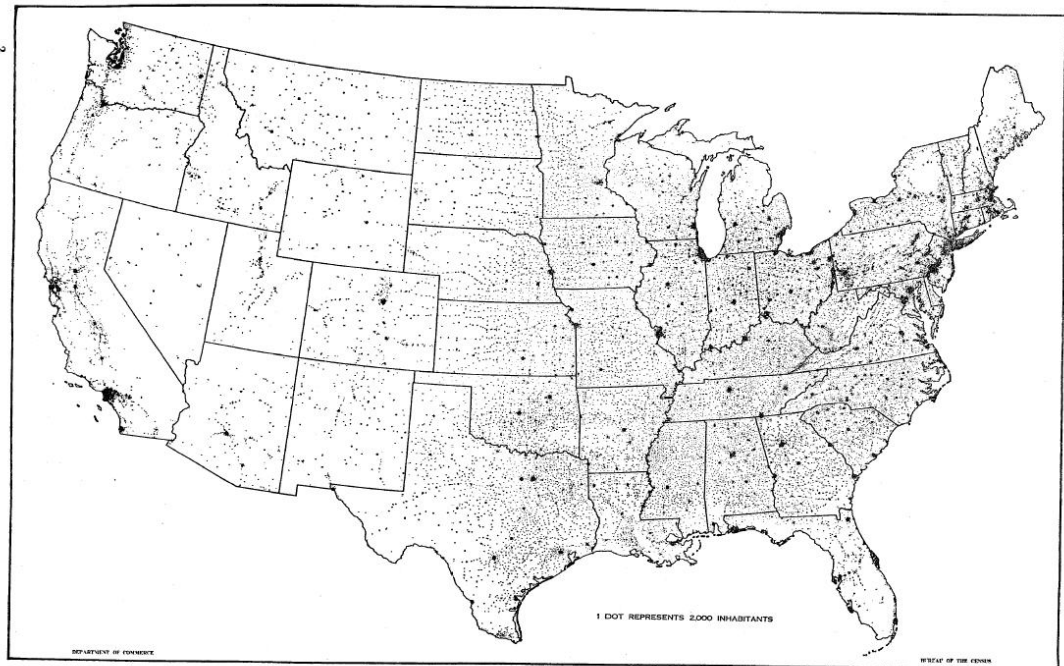
sistematicamente os limites político-administrativos da cidade principal, se diferenciando de uma mancha urbana contida em um único município (pressupondo tendências ou factibilidade do fenômeno de conurbação) e mesmo de qualquer estrutura urbana tradicional até então conhecida.

Ou, de forma simplificada, nas palavras de Van Treek (2006, p. 06) “O termo área metropolitana surgiu quando o termo cidade deixou de ser equivalente a urbano e foi necessário encontrar outro que desse conta das áreas urbanizadas no entorno da cidade central”. Interessante, como aponta Ascher (1998, p. 12) que o surgimento do termo ocorreu ao mesmo tempo em que nos EUA, enquanto referência para a modernidade, estava em curso uma discussão sobre a eventual dissolução das cidades, pelo progresso dos transportes e da telefonia, que resultaram em utopias como as de Frank Loyd Wright, de *Broadacre City*, onde a cidade dissolvida se converte em um território nem urbano nem rural, impossibilitando reconhecê-la enquanto cidade.

Como já indicado, interessa discutir a emergência da região metropolitana como unidade de planejamento, assim, o relevante, como apontam Orellana (2013) e Boix (2007), é entender que as áreas metropolitanas indicam a aproximação não apenas física, mas também de interações entre as cidades/municípios, tendo, portanto, impactos multiescalares e, conseqüentemente, não se expressando em mesma magnitude em todas as suas formas. A disseminação de tal terminologia pelo mundo possibilitou que em cada contexto se assumissem diferentes formas, variando histórica, cultural e politicamente em cada país (BORJA; CASTELLS, 1997), com enfoques particularmente distintos na maneira de definir tais recortes, sobretudo nos casos americano e europeu.

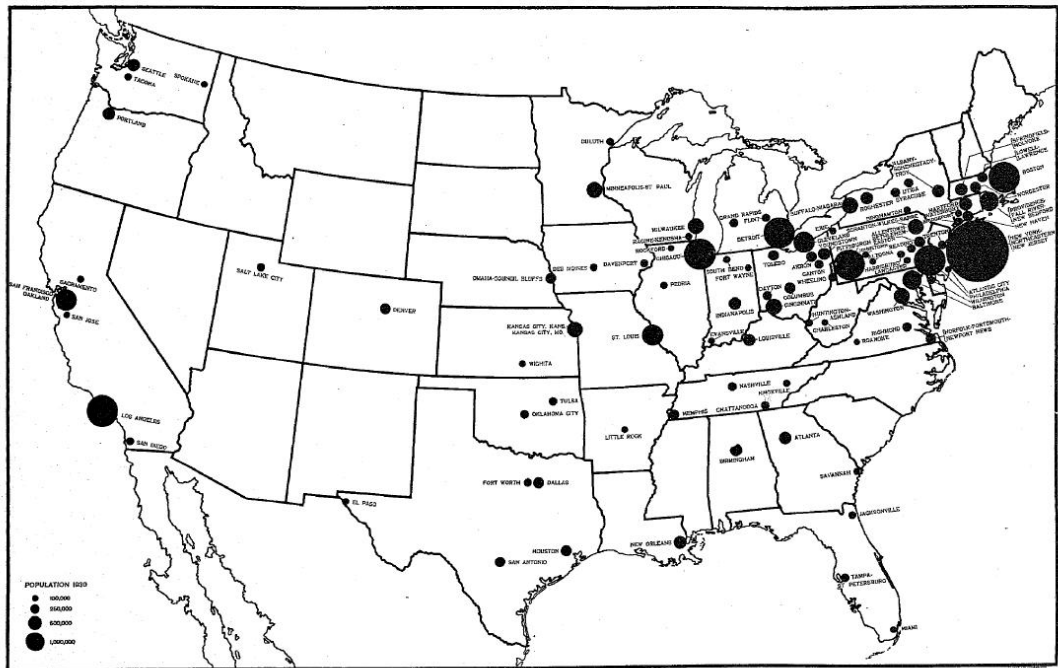
A emergência do conceito se consolidou, de acordo com Shryock (1957), após a Segunda Guerra Mundial, quando o *United States Bureau of the Census* considerou que a clássica divisão em *Metropolitan Districts* (figuras 13 e 14), utilizada como recorte para o Censo de Fábricas e o Censo Populacional e de Residências, não dava mais conta da complexidade que as grandes áreas urbanas apresentavam.

Figura 13: Mapa da distribuição populacional dos Estados Unidos em 1940



Fonte: U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 2015.

Figura 14: Mapa da distribuição dos Distritos Metropolitanos na década de 1930



Fonte: U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 2015.

Portanto, a delimitação das regiões metropolitanas como áreas de planejamento decorre dos primeiros estudos elaborados para cidades que, extrapolando seus limites administrativos, não poderiam ser analisadas de forma isolada.

Foi então criado um grupo de trabalho que em suas primeiras reuniões analisou uma série de assuntos, enfatizando as particularidades e o uso específico que poderia ser dado a cada área. O líder deste grupo era o estatístico norte-americano Morris H. Hansen (1910-1990), com atribuição de mediar e coadunar os conceitos trazidos pelos técnicos de diferentes campos do conhecimento, bem como responder às questões levantadas. Seu trabalho não esteve isento de críticas, uma vez que alguns pesquisadores consideravam positiva a manutenção dos distritos, já que a ideia de “área” pressupõe uma grande extensão, o que poderia resultar em definições grosseiras e generalistas. Contudo, ao se retratar como área urbana, chegou-se à conclusão que a interpretação minuciosa dos limites físicos dos estabelecimentos urbanos seria melhor do que quando trabalhados em uma escala menor, como a dos condados (SHRYOCK, 1957).

Para esclarecimento, ainda que menos utilizada internacionalmente, a expressão “região metropolitana” aparece no texto de Blumenfeld (1957), se confundindo com o conceito de área metropolitana, tal qual ocorre no Brasil (GALVÃO *et al*, 1969; VILLAÇA, 2001). Relata o autor que

Some observers of the urban scene in the United States think that the metropolis is already passé, that it is being engulfed by a larger unit, the Urban region¹¹, such as that which extends from Boston to Washington. However, there is really nothing new in the string of cities lined up along a favorable trade route or in the fact that the area between such cities is more intensely developed than the surrounding country. What is new in the character of the individual units out of which the Urban region¹¹ is composed. This unit is no longer a City. It is a Metropolitan region, though it is still called by the name of the historic city that forms its core: New York or Philadelphia, Montreal or Toronto. (BLUMENFELD, 1957, p. 235)¹²

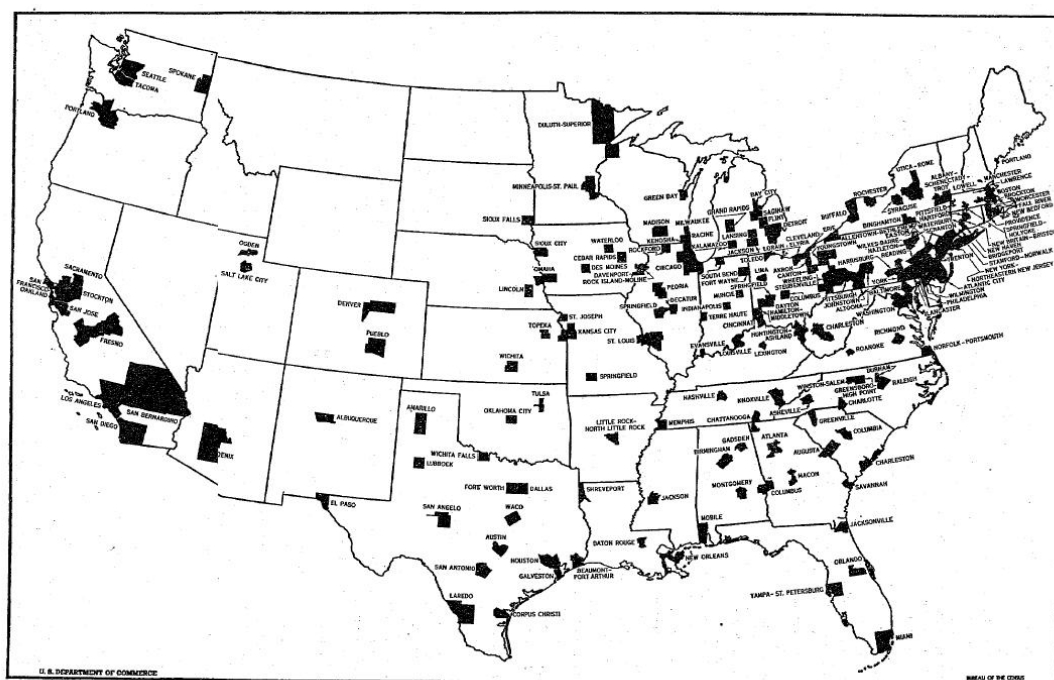
¹¹ A expressão “Urban Region” utilizada pelo autor estaria mais para o conceito contemporâneo de “megalópole” do que “região metropolitana”.

¹² “Alguns observadores da cena urbana nos Estados Unidos pensam que a metrópole já é coisa do passado, que está sendo engolida por uma unidade maior, a ‘região urbana’, como a que se estende de Boston a Washington. No entanto, não há realmente nada de novo na série de cidades alinhadas ao longo de uma rota de comércio favorável ou no fato de ser a área entre essas cidades a mais intensamente desenvolvida em todo o país. O que é novo é o caráter das unidades individuais de que a ‘região urbana’ é composta. Esta unidade não é mais uma ‘cidade’: é uma ‘região metropolitana’, embora ela ainda seja chamada pelo nome da cidade histórica que forma seu núcleo: Nova York ou Filadélfia, Montreal ou Toronto”. Tradução do autor.

Prossegue afirmando que a região metropolitana é uma nova forma de assentamento humano, jamais existente na história. Durante milhares de anos o homem se dividiu entre o campo e a cidade, que seriam opostos e complementares, se dirigindo agora para as regiões metropolitanas, que unem ambos. Como já dito, esta mesma definição foi utilizada pelo autor em texto de 1956 para descrever o que seria uma área metropolitana.

A partir de 1947, de acordo com o autor, um comitê interinstitucional federal, resultado dos estudos já realizados teve como demanda estabelecer as *Standard Metropolitan Areas* (SMA, figura 15). Dessa forma, a partir deste momento, uma série de pesquisas estatísticas foi realizada, sendo publicadas individualmente para cada um dos antigos Distritos Metropolitanos. Os mais relevantes, de acordo com o autor, foram o Censo de Fábricas (1947), o Censo de Negócios (1948), o Censo Populacional e Residencial (1950) e dados compilados para o Censo Econômico de 1954.

Figura 15: *Standard Metropolitan Areas* em 1950



Fonte: U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 2015.

No levantamento censitário de 1950, de acordo com Klove (1952), o *United States Bureau of the Census* se tornou o primeiro órgão oficial de gestão e planejamento a utilizar o termo “área metropolitana”, quando publicou a divisão político-territorial dos Estados Unidos de acordo com os dados obtidos, momento onde cada município com mais de 50 mil habitantes

foi indicado como SMA, resultando em 172 áreas metropolitanas padrão¹³ (KLOVE, 1952, p. 96).

Esta definição populacional não esteve isenta de críticas, uma vez que se defendia a aproximação demográfica, pelo uso de unidades menores que os condados¹⁴, utilizados como base para a elaboração dos *Metropolitan Districts*. Pelo viés econômico, contudo, se priorizava o uso do condado, pela dificuldade em se estabelecer estatística confiável a um nível menor ou dispor delas sem limitações ou sigilo.

Em 1948, o *Interagency Committee on Standard Metropolitan Areas* estabeleceu o condado como unidade, por ser a única forma possível de homogeneizar as estatísticas. Somente na região de New England¹⁵ havia outra interpretação para as SMA, pois os condados mantinham um estatuto diferente dos outros estados, onde os municípios e as cidades estavam mais bem delimitados, permitindo que os dados fossem compilados localmente. Nesta região, as SMA foram determinadas por um condado ou conjunto de condados que contivessem 150 hab/mil² (240 hab/km²) ou 100 hab/mil², desde que apresentassem característica metropolitana de integração social e econômica com uma cidade central (SHRYOCK, 1957; BOIX, 2007).

A SMA foi exposta então como uma “comunidade de trabalhadores não agrícolas que residiam em (e ao redor de) uma grande cidade, e estavam social e economicamente vinculados com uma cidade central, medido em função de fluxos pendulares e chamadas telefônicas”, e, posteriormente, o de jornais (BOIX, 2007, p. 3).

Com este quadro, Orellana (2013) destaca que o histórico das áreas metropolitanas nos Estados Unidos pode ser separado em duas partes. A primeira, no início da delimitação das SMA, teve por fundamento a questão de que uma vez que não era possível que os planejadores urbanos respondessem pelas novas configurações urbanas e pela expansão e proliferação dos subúrbios, a nova escala pressupunha um planejamento territorial e gestão pública que compreendesse e estivesse em consonância com as novas condições urbanas. A segunda, supondo que determinados aspectos das SMA relativos aos processos de transformação urbana e territorial demandavam ações específicas para a gestão das políticas públicas, era necessário

¹³ 168 continentais, 3 em Porto Rico e 1 no Haváí.

¹⁴ Subdivisão administrativa dos estados, agregando uma série de aglomerações urbanas.

¹⁵ A região de New England, ou Nova Inglaterra, é uma das atuais divisões da região Nordeste dos estados Unidos, sendo formada pelos estados de Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island e Vermont. Boston é a principal cidade da região. No Censo de 1950 era uma das regiões nas quais o órgão responsável dividia o país.

que se constituísse uma institucionalidade correspondente à sua escala. Não parecia aos órgãos do governo norte-americano nem factível e nem recomendável que houvesse uma governabilidade situada ou compartilhada entre o âmbito local e o regional.

Shryock, (1957) ao analisar o desenvolvimento do programa das SMA, identificou as questões e critérios específicos e gerais responsáveis pela introdução de tal conceito. Como visto, as áreas metropolitanas surgiram, como áreas estatísticas, baixo críticas de sua relevância, uma vez que os Censos utilizavam a escala de cidades e municípios (condados) em suas pesquisas e as áreas metropolitanas não seriam um substituto eficaz para medidas relativas a essas escalas por ser muito ampla. Questionavam-se ainda quais seriam as regras para definir se um município estaria incluso em uma área ou ainda a grande quantidade de componentes necessária para analisar o que seria uma área metropolitana, entre outras controvérsias.

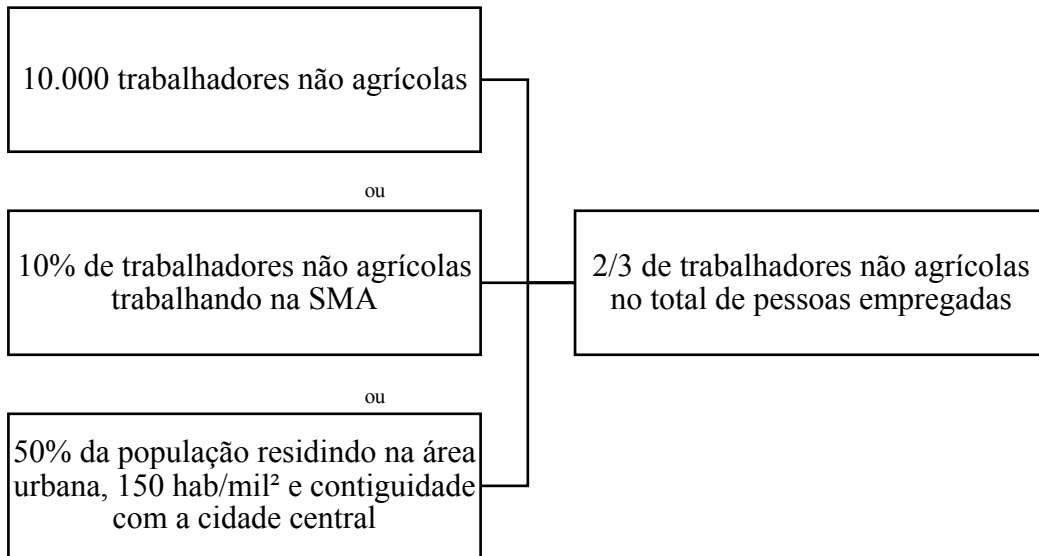
Portanto, nos Estados Unidos, se priorizou no início da década de 1950 um critério demográfico, mais especificamente o número de habitantes (mais de 50 mil), sendo a área metropolitana delimitada como aquela conformada por um ou mais municípios contíguos a um município central, com certo grau de integração social e econômica, o que, segundo Grau (1972, p. 13) resultou em uma ampliação tão grande do termo que “passou a ser aplicado também a centros urbanos que não apresentam características metropolitanas”, fenômeno parecido com o brasileiro, onde a interpretação legal é muitas vezes contraditória ou não condizente com a extensão real do fenômeno metropolitano (FIRKOWSKI, 1999).

Para responder às principais críticas, de acordo com Shryock (1957), foram fixados indicadores para caracterizar o que seria metropolitano. Estes foram divididos em duas partes, sendo a primeira com dois critérios e a segunda com um critério. A primeira parte (figura 16, critérios 1 e 2), delimitava se o condado se tratava de um lugar de trabalho ou de um local de concentração de trabalhadores não agrícolas e seus dependentes, portanto com atividades eminentemente urbanas. Os dados para definir esses perfis foram:

- 1) O condado deveria conter 10.000 trabalhadores não agrícolas ou 10% de trabalhadores não agrícolas trabalhando na SMA, ou ter metade da população residindo na menor divisão política possível (a cidade) com uma densidade populacional mínima de 150 habitantes/mil² e contiguidade com a cidade central; e

- 2) Trabalhadores não agrícolas deveriam ser mais de dois terços do número total de pessoas empregadas no condado.

Figura 16: Critérios 1 e 2 - Concentração e ocupação



Fonte: SHRYOCK (1957)
Elaborado pelo autor

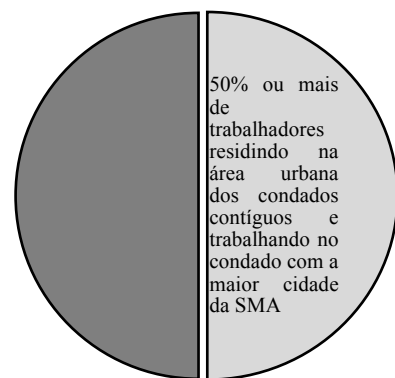
A segunda parte definia a integração econômica e social entre os condados e a cidade central, medidos pelos seguintes indicadores (figura 17, critério 3):

1) Cinquenta por cento ou mais de trabalhadores residindo na área urbana dos condados contíguos e trabalhando no condado com a maior cidade da SMA, ou

2) Vinte e cinco por cento ou mais de pessoas trabalhando nos condados contíguos e residindo no condado que contém a maior cidade da SMA, ou

3) O número de chamadas telefônicas¹⁶ por mês para o condado que contém a maior cidade da SMA dos condados contíguos ser maior que quatro vezes o número de assinantes do condado contíguo.

Figura 17: Critério 3 - Integração econômica e social



ou

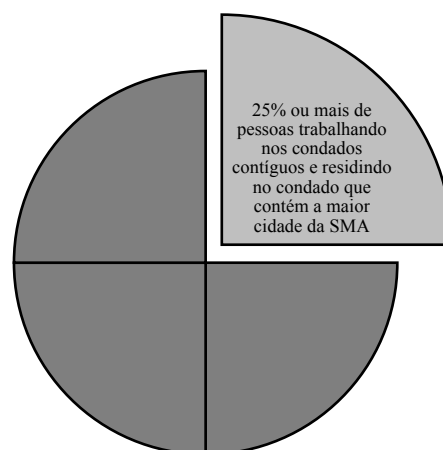
Os critérios deveriam ser revistos a cada dez anos, objetivando reconhecer as mudanças econômicas, sociais,

¹⁶ O uso da telefonia como critério já constava nos estudos de Christaller, como afirma Ferrari, 1979, p. 184.

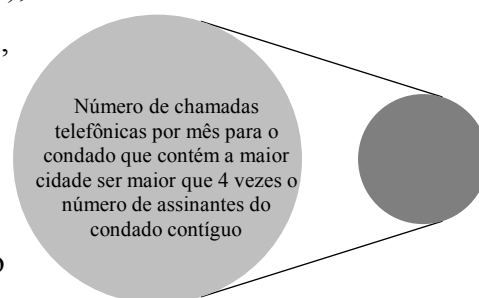
demográficas e tecnológicas. Dessa forma, em 1960, foram introduzidas mudanças na identificação das cidades centrais; além dos critérios populacionais e da proximidade física, o *Bureau* passou a considerar, para medir o caráter metropolitano dos municípios que integravam a área, que estes deveriam possuir 75% de população ativa não agrícola, densidade de 50 hab./milha² e 15% dos trabalhadores realizando movimento pendular em direção à cidade central, não sendo considerados os fluxos multidirecionais. Em 1961, um estudo da Universidade da Califórnia utilizou os mesmos critérios para definir quais seriam as áreas metropolitanas no mundo todo, inclusive no Brasil, como se mostrará no próximo capítulo

Já na América Latina, de acordo com Atique (2009), o terceiro Congresso Panamericano de Arquitetos, realizado no Rio de Janeiro, em 1930, teve como uma de suas bases a discussão sobre o processo de metropolização pelo qual passavam as cidades sul-americanas, sobretudo a partir dos planos de expansão urbana em andamento desde 1925 em Bogotá e 1927 em Santiago. Em 1940, no quinto Congresso, realizado no Uruguai, se recuperou novamente o crescimento das cidades. A partir de 1955, no nono Congresso, realizado em Caracas (Venezuela), passou a se valorizar não apenas o urbanismo, mas o planejamento em suas diferentes escalas. A América Latina prosseguiria nos próximos anos discutindo tal temática, inclusive com a implantação de uma Comissão de Organização Administrativas das Áreas Metropolitanas do V Congresso Hispano-LusoAmericano-Filipino de Municípios, realizado em Santiago do Chile, em 1969, do qual resultou o documento intitulado *Proyecto de acuerdo sobre organización administrativa de las Áreas Metropolitanas*.

Entretanto, como aponta Gorelik (2005), foi a partir da instituição da CEPAL, em 1948 na cidade de Santiago, que a cidade e o território, bem como sua modernização, começam a ser enfrentadas de forma mais sistemática. O ideário de que políticas públicas de reformas associadas à ação do planejamento poderiam resolver a explosão urbana no contexto do



ou



Fonte: SHRYOCK (1957)
Elaborado pelo autor

subdesenvolvimento passou a ser a tônica. O debate questionava o papel das grandes cidades, bem como seus efeitos negativos e políticas de descentralização, com influência da experiência norte-americana no TVA, até as contribuições da economia espacial com Isard, Alonso e Perroux. Contudo, adverte o autor que

o tom geral desses debates será, desde o início, francamente antimetropolitano e descentralizador (só em finais dos anos de 1960 e começos dos de 1970 surgem algumas poucas vozes que levantam a hipótese da maior “eficácia” que, nos próprios termos da economia espacial, tiveram as grandes cidades na América Latina). (GORELIK, 2005, p. 121)

Em 1952, o grupo Economia e Humanismo publicou a “Carta do Planejamento Territorial”, ou *Carta de La Tourette*, onde defendiam a “vocação econômica do território”, colocando que “a delimitação das unidades de planejamento territorial depende quer de fatores geográficos, econômicos, demográficos ou étnicos, considerados isoladamente, nos quais se baseia a sua coesão, quer da combinação de alguns destes fatores”. Assim, o conceito de limite administrativo torna-se secundário, pois: “os limites destas unidades não coincidem necessariamente com os das unidades administrativas ou políticas; elas não são rígidas no espaço, nem imutáveis no tempo”.

Em 1958, por meio da *Carta de los Andes*, seria a vez dos latino-americanos se manifestarem sobre o planejamento metropolitano. O *Tema II* do documento é específico sobre as *Características do planejamento regional metropolitano e urbano na América Latina*. Define o documento como deveria ser um órgão de planejamento (p. 5) constituído por dois elementos, uma comissão de planificação e um escritório técnico, com missão de:

assessorar os poderes executivo e legislativo, sem que por tal deva converter-se em um super-órgão. O órgão de planificação exerce as funções de coordenação uma vez que os planos propostos por ele tenham tido as sanções convenientes e como tal deve estar presente a todos os atos de governo. O órgão de planificação é essencialmente assessor e coordenador. A execução de seus planos e recomendações é de responsabilidade dos órgãos executivos.

Identificam ainda os problemas específicos das maiores cidades, como congestionamento, deterioração, desemprego, patologia social, entre outros, indicando ainda serviços que poderiam ser comuns aos municípios, com destaque para o zoneamento e uso da terra, que deveria aplicar “energicamente as restrições ao uso da terra, recomendadas pelos planos” (p. 12). Surgiu então uma variedade de modelos institucionais para a elaboração e

execução de planos metropolitanos, utilizados até a década de 1970. Como definiu a Folha de São Paulo em 1967 (p. 23)

Em geral, o processo de metropolização tem provocado nas áreas em que se desenvolve, os mais complicados problemas administrativos. Colocando a urbanização numa escala que ultrapassa de muito os limites do município, acarreta a rápida obsolescência e o colapso da velha estrutura municipal (...) Uma nova escala de demanda, desconhecida em épocas precedentes, esgota rapidamente os recursos dos municípios, torna obsoletas as técnicas disponíveis e congestionam os vários setores da vida local.

Portanto, as controvérsias quanto aos critérios para o que seria uma área metropolitana se mantêm, algo que diversos autores¹⁷ tem se dedicado a estudar. Como afirma Martinez (2010) “*No existe um concepto global de la palabra metrópolis, por lo que corresponde a cada ordenamento fijar su definición de acuerdo con las características de cada país, buscando ante todo um desarrollo metropolitano*” (p.157). Contudo, de acordo com Firkowski (2012, p. 34), a maioria dos países definem regiões metropolitanas a partir da continuidade espacial entre municípios, integração socioeconômica, critérios funcionais ou morfológicos, como população, densidade e movimentos pendulares, como se apresenta a seguir.

Definições atuais de regiões metropolitanas

Como aponta Orellana (2013) “O debate sobre o fenômeno das áreas metropolitanas já cumpriu um século, quanto a considerá-la como uma realidade espacial mais complexa que a cidade tradicional e, pouco mais de meio século, a respeito de sua institucionalidade de governo” (ORELLANA, 2013, p. 1, traduzido da versão em espanhol). Nesse sentido, Borja e Castells (1997) colocam que a organização política e administrativa das áreas metropolitanas varia de acordo com o país e mesmo dentro dos países (como no Brasil com a figura das RIDEs¹⁸), mas que existem basicamente três tipos: (i) há aquelas que tem algum tipo de governo, (ii) as que possuem algum tipo de coordenação (como agências) e (iii) aquelas com nenhum tipo de coordenação.

Complementando, de acordo com Rojas (2010) existem atualmente quatro formas de categorização das regiões metropolitanas do ponto de vista administrativo. O primeiro, seria o

¹⁷ Como Orellana (2013); Sorribes (1999); Rodríguez; Oviedo (2001); Rozenblat; Cicille (2003) e Boix (2007)

¹⁸ Regiões Integradas de Desenvolvimento: áreas metropolitanas que extrapolam os limites entre estados e são demarcadas e geridas pelo poder Federal.

modelo monista, onde um governo presta todos os serviços locais, como nos EUA, Quito (Equador) e Bogotá (Colômbia). O segundo, seria o modelo dualista, metropolitano ou supramunicipal, onde uma instituição de nível superior co-existe com outras inferiores de governo, prestando serviços para toda a região, enquanto o ente superior continua responsável pelos serviços locais, como no caso de Londres e Santiago do Chile.

Os arranjos de cooperação voluntária seria o terceiro modelo, menos formal, se constituindo voluntariamente pelos governos locais da aglomeração, sem *status* institucional, prestando serviços para os associados, como nas conferências metropolitanas (Itália), comunidades de comunas (França), entidades conjuntas (Países Baixos), entre outros. Por fim, os distritos para fins especiais, onde autoridades intermunicipais monosetoriais prestam ou administram serviços comuns, como em Buenos Aires (Argentina), seria a quarta forma.

Já Lefèvre (1999) aponta que, após os anos 1960, as experiências europeias e norteamericanas tiveram dois momentos quanto aos governos das áreas metropolitanas, ou duas gerações. A primeira, até a década de 1970, com agências públicas encarregadas do planejamento da área metropolitana, modelos associativos de municípios que conformavam um governo e modelos de governos de cidades, muitas vezes resultado de uma imposição autoritária. A maioria destas deixou de existir no fim dos anos 1970.

Consolidada a região metropolitana como unidade de planejamento, a partir da década de 1980 houve uma ressignificação da política metropolitana em diversos países, sobretudo pela aplicação da ideologia do neoliberalismo econômico. No Reino Unido, por exemplo, o governo de Margareth Thatcher suprimiu o governo regional londrino em 1986. No Canadá, a divisão do poder regional em dois níveis estabelecido em 1953, onde os representantes eram eleitos por voto direto, como visto, foi substituída por um único nível, a estrutura única da cidade de Toronto, de forma a diminuir os gastos públicos durante a década de 1990 (BOOTHROYD, 2010). Para Rojas (2010)

As dificuldades de gestão metropolitana têm origem, em grande parte, em estruturas obsoletas e ineficientes de relações intergovernamentais que definem a atribuição de responsabilidades e o acesso aos recursos correspondentes entre diferentes níveis de governo. Em muitos casos, as responsabilidades atribuídas aos níveis subnacionais de governo não são apoiadas por recursos suficientes (ou os incentivos para que governos locais gerem renda adequada são insuficientes), nem pelo desenvolvimento de capacidade e responsabilização institucionais efetivas na gestão da coisa pública. Nas áreas metropolitanas, as dificuldades para coordenar jurisdições diferentes na administração de serviços e outros insumos públicos para promover o desenvolvimento da aglomeração, agravam o problema. (ROJAS, 2010, p. 3)

Contudo, se a década de 1980 foi de desmonte das instituições metropolitanas, no fim da década de 1990 e nos anos 2000 o tema retomou importância, atraindo a atenção de governos, pesquisadores e instituições no mundo ocidental. Trabalhos como os da OCDE (2001a; 2001b) sobre as regiões metropolitanas, ou ainda, novamente, no caso de Londres, por exemplo, onde um novo regime foi criado, o *Greater London Authority*, reestabelecendo o governo metropolitano abolido por Thatcher (SIMMONS, 2000).

Como visto, nos Estados Unidos, “a acentuada dinâmica metropolitana, subvertendo as estruturas urbanas, esteve na origem, desde o fim dos anos 1940, de uma definição oficial da metrópole” (ASCHER, 1995, p. 3), ultrapassando as características clássicas desta, abrangendo toda a área que aglomerasse as atividades urbanas diárias entre municípios vizinhos, atualmente denominado *daily urban system*. No Canadá, após a experiência de Toronto, as áreas metropolitanas passaram a ser definidas por aglomerações formadas quando a cidade núcleo atinge 50 mil habitantes e uma população total polarizada de pelo menos 200 mil habitantes.

O caso europeu é mais complexo, uma vez que o modelo de organização territorial varia de país para país, alterando de modelos unitários e centralizados (França, Portugal), federais (Alemanha), comunitários (Espanha), e descentralizados (Inglaterra, Suécia) (ORELLANA, 2013), além de os países não reconhecerem a área metropolitana para efeitos estatísticos (RODRIGUEZ; OVIEDO, 2001). Isso se deve ao fato de que, como destaca Boix (2007, p. 9), na Europa muitas áreas metropolitanas não se formaram por descentralização de população a partir de uma cidade central, mas sim pelo aumento da interação econômica entre um conjunto de subcentros (não necessariamente conurbados).

Mostram tais autores que ainda que exista uma série de particularidades, alguns critérios são consenso, como a necessidade de um núcleo central com população maior que uma determinada (geralmente superior a 50.000 habitantes), que o núcleo polarize outros municípios ou administrações locais e um percentual de força de trabalho dos municípios periféricos estabeleça movimento pendular diário com a cidade central. Outros critérios como o percentual de população vinculada a atividades urbanas, população mínima da área metropolitana entre outros, são menos comuns.

Em Portugal, por exemplo, Seixas (2012) destaca que a consciência e representação das áreas metropolitanas foi tardia, tanto na academia como para políticas públicas, sendo definido apenas em 2003 enquanto conceito administrativo e os governos metropolitanos regulados a partir de 2008. A Lei 10/2003 estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e

competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos, definidas como “pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram”. Devem se constituir por no mínimo nove municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial e conter pelo menos 350.000 habitantes, sendo sua instituição votada pelas assembleias municipais.

No caso inglês, a visão econômica é a predominante, se estabelecendo áreas metropolitanas em razão dos mercados de trabalho locais, considerando o movimento pendular em direção ao município central. Na Espanha¹⁹, desde a década de 1960 o Ministério da Habitação, tem como critérios de definição das áreas metropolitanas a existência de uma cidade central de pelo menos 50.000 habitantes e a vinculação econômica e social entre a cidade central e os municípios periféricos, com população mínima polarizada de 100.000 habitantes (RODRÍGUEZ; OVIEDO, 2001). Na França, a política de ordenamento do território, a partir de 1965, criou o programa “metrópoles de equilíbrio”, para reestruturar e reforçar a rede urbana nacional. Definiram-se oito conjuntos urbanos maiores, baseados em 42 cidades, que deveriam ser um contrapeso à Paris, reorganizando e hierarquizando as cidades de forma mais clara (ASCHER, 1995, p. 4). Ainda na Europa, foi criado o Metrex²⁰, em 1996, e em 1999 foi publicada a Carta Magna Metropolitana europeia.

Os trabalhos de Serra *et al.* (2002) e Rozenblat e Cicille (2003), trabalhando com metodologias diferentes, identificaram 80 e 180 áreas metropolitanas na Europa respectivamente nos anos 1990, apresentadas nas figuras 18 e 19, que exemplificam a dificuldade em se conceituar o metropolitano no continente.

¹⁹ Boix (2007) apresenta uma série de metodologias utilizadas na Espanha e que definem diferentes áreas metropolitanas. A utilizada neste texto refere-se à oficial.

²⁰ Metrex é uma rede constituída por 119 regiões e áreas metropolitanas (áreas urbanas com influência sobre uma população de mais de 500.000 habitantes) existentes na Europa (Ocidental e Oriental).

Figura 18: Oitenta aglomerações metropolitanas na Europa



Fonte: SERRA, J.; OTERO, M.; Y R. RUIZ. 2002.

Figura 19: Cento e oitenta aglomerações metropolitanas na Europa



Fonte: ROZENBLANT, C.; CICILLE, P., 2003.

Na América Latina, os processos sócioespaciais pelos quais passaram as cidades, resultaram no fato de que a urbanização da região tem aumentado gradativamente desde a segunda metade do século XX, sendo a característica mais clara do processo de urbanização na região a tendência à concentração de população. Van Treek (2007) mostra que neste processo as grandes cidades crescem cerca de 1% ao ano. Em 1960, na América Latina, existiam 100 residentes urbanos para cada 110 rurais, em 2010 essa proporção se deu na ordem de 420 urbanos para 116 rurais. Neste contexto, a região emergia como a área mais urbanizada no mundo (ONU-HABITAT, 2012).

Em vista da fragilidade das estruturas metropolitanas existentes, ainda predominam, entre planejadores e entre pesquisadores e teóricos da questão metropolitana, posições favoráveis a uma governança metropolitana mais centralizada, ou até "governos metropolitanos", garantidos preferencialmente por uma legislação nacional ou estadual. Supõe-se que essa seria a maneira mais eficaz de lidar com o desafio metropolitano. O argumento da racionalidade técnica e funcional costuma sobrepor-se ao argumento da autonomia local e da descentralização.

Para Frey (2012), as peculiaridades do contexto latino-americano incluem características físicas, socioeconômicas e políticas que tornam suas áreas metropolitanas diferentes das existentes em outros locais do planeta". Alerta que "em termos institucionais, o caso latino-americano confirma a tendência global de omissão em termos de institucionalização de arranjos efetivos de governança metropolitana" (FREY, 2012, p. 91). Concorda com Klink (2005, p. 176), para quem "as regiões metropolitanas da América Latina são carentes de uma estrutura madura e consolidada para a governança metropolitana capaz de enfrentar o desafio de criar competitividade urbana, sustentabilidade ambiental e melhor qualidade de vida", com a possível exceção das experiências de Caracas, Quito e Bogotá.

Por exemplo, no caso argentino, a participação relativa de Buenos Aires na população total aumentou historicamente, contudo, a partir de 1950 este aumento foi desacelerando e desde a década de 1970 ele mostrava tendências a diminuir. Em 1991, a Gran Buenos Aires (Cidade Autônoma e mais 24 partidos) concentrava cerca de 33% da população total e 38% da população urbana. Contudo, atualmente a Argentina possui 17 áreas metropolitanas, destacando-se ainda a de Buenos Aires, com mais de 13 milhões de habitantes, uma das maiores do mundo, que persiste concentrando aproximadamente 1/3 de toda a população argentina e 41% da população urbana (ARGENTINA URBANA, 2011).

As demais metrópoles consideradas expressivas no contexto nacional, se originaram da expansão de suas áreas urbanizadas sobre outros municípios, com destaque para Córdoba, Rosário, Mendoza e Tucumán, que somadas à Capital Federal, concentram mais de 50% da população total do país (53% da população urbana).

Neste caso, o critério territorial-formal de organização sofreu uma ampliação com a reforma constitucional de 1994, incorporando a ideia de regiões. O artigo 124 da Constituição estabelece que "as províncias poderão criar regiões para desenvolvimento econômico e social e estabelece órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins". A formulação

constitucional parece limitar esta exceção para alguns casos. Entretanto, se trata de uma inovação importante, mas não possibilita uma nova organização governamental, mas apenas entidades “interprovinciais”, ou seja, não existe dispositivo institucional que permita reconhecer governamentalmente o fenômeno urbano da metropolização. Este, por enquanto, não é mais que uma soma de realidades municipais ordenadas em razão de contiguidade e serem ocupadas total ou parcialmente por uma mesma área urbana. De forma geral, pode se afirmar que a articulação entre as províncias argentinas é bastante dificultada, com forte dependência e centralização em Buenos Aires e na sua área metropolitana.

Portanto, apesar da importância das áreas metropolitanas, o arcabouço legal na maioria das províncias argentinas não institui entidades formais que sejam responsáveis e coordenem a ação regional, necessitando, portanto, de um marco legal.

Outro exemplo, na Colômbia, Tarchópulos (2006) escreve que o plano elaborado para a capital Bogotá por Le Corbusier, José Luis Sert y Paul Lester Wiener entre 1949 y 1953, único plano formal para uma cidade latinoamericana contratado junto a Le Corbusier e realizado, incorporou uma série de instrumentos até então inéditos no subcontinente, incluindo elementos de política nas escalas urbana, metropolitana e regional.

O arcabouço institucional para as regiões metropolitanas só seria estabelecido, contudo, por lei, em 1978, e revisto em 1994. Definindo as funções e responsabilidades na criação das regiões metropolitanas, como a *Junta Metropolitana*, que reúne os prefeitos de cada um dos municípios metropolitanos e presidido pelo prefeito da metrópole ou maior cidade, o governador do departamento, um representante do Conselho Municipal do polo e mais um representante de um dos Conselhos Municipais dos demais municípios; o prefeito da maior cidade torna-se prefeito metropolitano, dirigente e chefe da administração; um gerente metropolitano como representante legal da área; e, o Conselho de Planejamento Metropolitano, responsáveis pelo planejamento de diversos serviços urbanos, incluindo financeiros (KLINK, 2005). Contudo, apesar do arcabouço legal, apenas seis regiões metropolitanas implantaram tais processos, todas anteriores a 1994, as demais, incluindo Bogotá, não o fizeram.

Já no Vale do Aburrá, Medellín (um caso que poderia ser comparado ao de Curitiba em termos de reconhecimento por pesquisadores e pelo *mainstream* como emblemático para o planejamento urbano), de acordo com Frey (2012), assumiu uma postura de protagonista e líder do desenvolvimento e integração regional:

Com uma estrutura institucional diversificada em âmbito metropolitano e regional – como a própria Área Metropolitana do Vale de Aburrá, a Rede de Cooperação Internacional de Antioquia ou a Agência de Cooperação e Investimento de Medellín e Área Metropolitana –, a cidade de Medellín, em cooperação com seus municípios fronteiriços, o governo departamental de Antioquia e outros parceiros da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, se destaca hoje pela cooperação regional em vários temas, tendo conseguido criar inclusive uma política pública de cooperação regional para Medellín e região. (FREY, 2012, p. 95)

Se conclui que, considerando a experiência internacional, é possível reconhecer que o planejamento metropolitano obedeceu a sequência de elaboração de planos centrados em metrópoles, seguido da delimitação de áreas metropolitanas como áreas estatísticas, econômicas e de planejamento e por fim a criação de instituições que respondessem pelo planejamento na nova escala, ainda que mantenham distintas formas de gestão e de definição de tais áreas. As experiências internacionais, com práticas muito variadas, durante os anos 1970 e 1980 quase desapareceram, devido à avaliação negativa de seus atos, vinculadas a razões políticas e ideológicas. Outras, com muitos percalços, sobreviveram e em raros casos consolidaram um sistema de governo, pois, como argumenta Rojas (2010, p. 7) “a maioria das regiões metropolitanas tem estruturas ruins – ou nenhuma estrutura – de governança, que são fragmentadas demais para a prestação eficiente de serviços”. Neste sentido, concorda-se com Castells e Borja ao afirmarem que

Por um lado, é preciso criar estruturas metropolitanas de planificação territorial e estratégica, de programação conjunta dos investimentos de desenvolvimento urbano e de gestão dos serviços de âmbito supramunicipal. O governo metropolitano deve ser entendido como uma relação contratual ou consorcial entre administrações e não como uma relação hierárquica, embora seus acordos sejam impostos a todos. O governo do território metropolitano não deve corresponder a um único nível do Estado, e sim a todos (central, estadual, municipal). (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 161)

Concluindo, o conceito de região metropolitana como unidade de planejamento, mesmo que não unânime, é utilizado em diferentes países, com diversas formas de organização administrativa, de forma que o planejamento das áreas metropolitanas hoje se mostra tão premente que não há como ser ignorado pelas autoridades e pesquisadores. Como esses processos ocorreram no Brasil é o que se pretende apresentar no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3: O PROJETO BRASILEIRO DE REGIÕES METROPOLITANAS

A cidade é um território que organiza territórios.
Marcel Roncayolo, 1990

Escrevia Deffontaines em 1944 (p. 307) que

O Brasil não atingiu um estágio em que a divisão do trabalho tenha feito progressivamente descobrir as aptidões regionais variadas comportando interdependências e portanto do potencial urbano, as divisões naturais ainda não nasceram, uma monótona economia fechada continua espelhada muito generalizadamente, a noção de “região”, isto é, de paisagem que o homem confeccionou progressivamente pelas especializações de regime e de horizonte de trabalho, está ainda confusa. Não há verdadeiros “nomes de região”, isto é, nomes de paisagem.

Também o Brasil ainda não tem senão muito poucas dessas cidades marginais tão estáveis que balizam nas nossas regiões da Europa os limites das regiões. Faltam ao Brasil esses dois grandes elementos de solidez e de unidade de uma nação: as “regiões” com a sua produção original e complementar e as cidades marginais servindo de elemento de função e de trocas entre suas “regiões” diferenciadas.

Com esse histórico, para Cano (2011) a industrialização, as políticas macroeconômicas e as políticas de desenvolvimento regional no Brasil foram, entre 1930 e 1980, os principais determinantes sobre nossa regionalização, integração do mercado nacional e desenvolvimento regional. O país contava com duas cidades de mais de um milhão de habitantes em 1960, cinco em 1970 e dez em 1980²¹. Segundo o autor, em 1970, as nove regiões metropolitanas oficiais possuíam 23,7 milhões de habitantes, uma década depois 34,4 milhões, o que correspondia a 28,8% da população total do país²². Esse crescimento intensificou o processo de conurbação, transmitindo entre municípios vizinhos as potencialidades, mas também as mazelas e problemas da urbanização explosiva, o que levou a sua conformação em áreas metropolitanas. Superdimensionou ainda problemas de ordem municipal e solução local, os transformando em problemas regionais, estaduais ou federal. Como afirma Grau

²¹ Atualmente 17 municípios possuem mais de um milhão de habitantes, incluindo dois em regiões metropolitanas ligados à capital de seus estados - Guarulhos (SP) e São Gonçalo (RJ) – e um polo metropolitano (Campinas – SP) (IBGE, 2016).

²² As nove regiões metropolitanas oficiais possuíam em 2016 61.628.068 habitantes, de acordo com estimativa do IBGE (2016), o que correspondia a 29,9% da população total do país, estimada em 206.081.432.

Ao mesmo tempo, começou a surgir expansão da demanda de serviços públicos, fazendo com que as autoridades administrativas na área não pudessem mais, de forma isolada, solucionar satisfatoriamente às necessidades coletivas sem unificar as ações coordenadas de todas as escalas (GRAU, 1972, p. 5).

Daí a intensificação e criação de novos fluxos, caracterizadamente de natureza metropolitana: fluxos de capitais; fluxos de mercadorias e serviços, em relação aos quais funciona o núcleo central como distribuidor, controlador dos bens e serviços consumidos em toda a área; fluxos de pessoas que se deslocam dentro do complexo urbano, em direção aos locais de trabalho, de estudo, de compras, de lazer, etc. formando os “movimentos pendulares”, que podem ter como ponto de partida o núcleo central ou os núcleos periféricos; fluxos de comunicação, especialmente no que tange às comunicações telefônicas; fluxos de informação, em função dos quais os habitantes de toda a área tem acesso aos mesmos jornais, às mesmas estações de rádio, entre outros.

Para Oliveira Filho (2003), as regiões metropolitanas brasileiras foram idealizadas a partir das experiências dos Estados Unidos e da França, com suas instituições criadas para fins estatísticos ou de *amenagement* do território. O que pode se justificar, uma vez que, por mais que se tenha cautela na importação de modelos institucionais usados em países desenvolvidos, o fenômeno metropolitano constitui uma “realidade cultural, econômica, geográfica, urbana e ambiental *antes que jurídica*” (LOMAR, 2001, p.39, grifo nosso).

O fenômeno metropolitano do ponto de vista institucional seria a área urbana que engloba multiplicidade e superposição de autoridades e competências político-administrativas (GRAU, 1972). Entretanto em decorrência do aparecimento de um município-núcleo onde se concentram tais funções, entre seus municípios contíguos e adjacentes passam a existir modalidades várias de integração funcional. Em consequência disso, os limites socioeconômicos do complexo urbano não mais coincidem com os limites institucionais de tais municípios. Dessa forma,

pode-se admitir que surjam a partir de uma cidade que se alastra, porém, na realidade, são resultantes da conurbação, ou seja, da coalescência de duas ou mais unidades urbanas pré-existentes. Mais do que isso é necessário que à conjugação de tais elementos seja consequente o estabelecimento de uma estrutura urbana peculiar, condicionante de funções e necessidades próprias. (GRAU, 1972, p. 08)

Numa primeira abordagem – especificamente desenvolvida a partir da situação brasileira – poderia se afirmar que uma área ou região metropolitana consiste numa realidade urbano regional que se estende por um espaço geográfico dentro do qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas ou superpostas entre si – segundo o nível de competência seja local ou regional – formando uma mesma comunidade socioeconômica. Legalmente, os anteprojetos de lei complementar à Constituição de 1967 abordaram a questão de diferentes maneiras, mas, genericamente conferiam ênfase específica ao elemento demográfico como caracterizador das áreas metropolitanas. Para Grau (1972, p. 07)

manifestam-se como polos altamente urbanizados e com marcante densidade demográfica, de intensa atividade econômica, ponto de localização concentrada destas atividades, dentro de uma porção de espaço considerada, condicionante de todo o comportamento econômico da região, visto que a sua expansão gera fluxos do exterior para o centro e do centro para o exterior.

E prossegue “é um espaço polarizado, onde o polo de atividade econômica seria o núcleo urbanizado onde se concentra um volume relevante de atividade industrial e, conseqüentemente de serviços (setores secundário e terciário da economia), condicionante do comportamento econômico do espaço que polariza” (GRAU, 1972, p. 07).

Do ponto de vista historiográfico, há um aparente consenso na literatura em dividir a institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil em duas fases. A primeira, a partir dos anos 1970, abrange a promulgação da LCF nº 14/73, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), a elaboração dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (PND) entre outros eventos. Relacionados à expansão urbana e industrial, tinham esses espaços como prioritários, sendo institucionalizados visando a realização de funções públicas de interesse comum, constituindo uma unidade de planejamento, organizada a partir de dois conselhos e uma secretaria executiva. Para Moura e Firkowski (1999) naquele momento prevaleceu o caráter político, não superando o conflito existente entre a institucionalidade e o fenômeno espacial, mas agravando a diferenciação entre os mesmos. A segunda fase é a atual, após a Constituição Federal de 1988, quando se transferiu para os Estados a prerrogativa de institucionalizar tais unidades (MOURA *et al*, 2004; BÓGUS; PASTERNAK, 2009, s.p.):

Para Corte (2010), existiria uma terceira fase, a partir de 2001, quando se parte para novas adequações institucionais, chegando à atualidade. Tem como marco inicial o Estatuto da

Cidade e prossegue com a criação do Ministério das Cidades em 2003, do Conselho das Cidades e de conferências municipais, metropolitanas, estaduais e nacional das cidades, o movimento e a luta social urbanos, decorrentes dos processos de modernização e reforma do Estado, bem como de novas formas de gestão pública dos diferentes entes federativos.

Contudo, considerando uma fase anterior à década de 1970 e priorizando o debate sobre a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, neste texto propõe-se caracterizar tal processo em um movimento iniciado em 1933 quando da elaboração do Anteprojeto para a Constituição Federal de 1934 até a promulgação da LCF nº 14/73, que encerra um período de quarenta anos de discussão, tendo como método o levantamento bibliográfico e a consulta a documentos, periódicos e legislação. Ainda que não houvesse a questão metropolitana presente, a discussão regional e de articulação entre municípios já se colocava. A partir deste levantamento, identificaram-se quatro principais temas abordados no período: (i) como delimitar o agrupamento de municípios, em um país com um forte movimento municipalista²³, (ii) a questão da autonomia municipal frente à região metropolitana, (iii) critérios qualitativos para definição das regiões metropolitanas: a titularidade na realização dos serviços e funções públicas de interesse comum metropolitano e (iv) critérios quantitativos para a delimitação das regiões metropolitanas.

Concordando com Corte, há um quarto período, após o Estatuto da Cidade, que regulamentou as modificações inseridas pela Reforma Urbana na Constituição de 1988, quando a questão metropolitana voltou ao centro do debate, culminando na promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015. Por sua atualidade, não é possível auferir ainda suas realizações.

Com estas considerações, na sequência apresenta-se o debate brasileiro, com aprofundamento sobretudo nos dois primeiros períodos apontados (1934-73 e 1973-88). Devido à riqueza e qualidade dos trabalhos que diversos outros autores têm dedicado aos dois últimos

²³ A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais “antigas e resilientes da cultura política brasileira. (...) O municipalismo, através da história brasileira, informou ideológica e programaticamente projetos fundamentais associados à modernização do país. De uma crítica à centralização política e à ausência de participação e representação, ele se associou à crítica autoritário-modernizante de cunho agrarista ao sistema sócio-político da República Velha que, no Estado Novo, enxergou no município o espaço plebiscitário e pré-político por excelência. Attingido o auge mobilizatório de sua trajetória durante a redemocratização do país na década de 40, o municipalismo se fissura em uma vertente política representada pela criação da ABM e uma vertente tecnocrática associada ao IBAM. Na primeira dessas vertentes o municipalismo perde seu caráter militante e se transforma numa frente nacional de políticos provincianos. Na segunda, o municipalismo perde seu caráter redentor e ruralista e adquire um caráter urbano-metropolitano. (MELO, 1993, p.85)

períodos, a opção foi apresentar um quadro geral a partir de 1988, que pode ser complementado com a leitura dos mesmos, como os ligados ao Observatório das Metrópoles, por exemplo.

A discussão para um modelo até 1973 e a articulação entre os municípios

A possibilidade do agrupamento municipal foi acolhida pela primeira vez na legislação brasileira no Anteprojeto da Constituição Federal de 1934, elaborado por uma comissão formada por Afrânio de Mello Franco, Ministro das Relações Exteriores como presidente, Assis Brasil, Antônio Carlos Prudente de Moraes Filho, João Mangabeira, Carlos Maximiliano, Arthur Ribeiro, Agenor de Roure, José Américo, Osvaldo Aranha, Oliveira Vianna, Góes Monteiro e Themístocles Cavalcanti (secretário da comissão geral)²⁴. O texto do Anteprojeto sugeria

Art. 87. § 2º Os Estados poderão constituir em Região, com a autonomia, as rendas e as funções que a lei lhe atribuir – um grupo de municípios contíguos, unidos pelos mesmos interesses econômicos. O Prefeito da Região será eleito pelos Conselheiros dos Municípios regionais e o Conselho Regional compor-se-á dos Prefeitos destes Municípios.

Como observa Gouvêa (2005, p. 74) se definia que cada região seria administrada por um prefeito eleito indiretamente, cabendo aos estados, e não à União, a criação destas regiões. Serrano (2009) afirma que o mencionado artigo não foi aceito, sendo bastante criticado, em razão de abrir precedente à criação de regiões como entidades federativas. Contudo, ainda que não tenha se efetivado tal premissa, foi com a Constituição Federal de 1934 que se tentou pela

²⁴ O Decreto Federal nº 21.402, de 14 de maio de 1932 determinava em seu Art. 1º a presidência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, contudo, de acordo com Poletti (2012), o então Ministro Antunes Maciel transferiu para Mello Franco tal incumbência. De acordo com o autor: “Não será difícil, a partir dos nomes da Comissão, desenhar o conteúdo ideológico dos debates, que poderiam ir desde uma inclinação fascista, presente nos espíritos revolucionários mais jovens, até uma postura fortemente esquerdista, mas de feição democrática, na presença de João Mangabeira, jurista, orador brilhante e cultor de Rui Barbosa. Góes Monteiro exprimia um nacionalismo militarista, desconfiado das tradições liberais e da técnica da democracia clássica. Oliveira Vianna, discípulo de Alberto Torres, vinha impregnado de concepções sociológicas de cunho aristocrático e autoritário e revelava uma grande crítica à República, cuja Constituição lhe parecera distante da realidade nacional; como Alberto Torres, era também um desiludido com a forma adotada pela República. José Américo e Osvaldo Aranha tinham aspirações a uma justiça social fundada num estado forte, à moda europeia. Antônio Carlos indicava o equilíbrio, que de forma candente iria manifestar-se na presidência da Constituinte. Themístocles Cavalcanti estava no início de sua brilhante carreira, como cultor do Direito Público. Arthur Ribeiro era magistrado, membro do Supremo Tribunal Federal. Carlos Maximiliano, nome que dispensa qualquer comentário, já havia sido Consultor-Geral da República e era uma grande expressão da ciência do Direito no Brasil. Mais tarde, à Comissão vieram integrar-se Castro Nunes, Agenor de Roure e Oto Prazeres”. (POLETTI, 2012, p. 17)

primeira vez enfrentar problemas regionais por meio do planejamento, como afirma Lima (2007). No artigo 177 destacava-se na Constituição que

A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

Este artigo, de acordo com o autor citado, foi precursor dos organismos regionais criados a partir da Constituição Federal de 1946. Contudo, anterior à Constituição Federal de 1946, com o Golpe impetrado por Getúlio Vargas e que instaurou o Estado Novo em 1937, foi promulgada uma nova constituição, que ao contrário das anteriores não seguiu a metodologia republicana clássica de realizar um anteprojeto elaborado por alguma comissão para ser posteriormente aprovada pelo Congresso. A Constituição Federal de 1937 foi feita exclusivamente pelo jurista Francisco Campos²⁵ (SILVA, 2008). Este recuperou o § 2º do artigo 87 do Anteprojeto da Constituição Federal de 1934, o incluindo no Artigo 29 da Carta com o seguinte texto:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.
Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Entretanto, de acordo com Gouvêa (2005, p. 76), não se registrou a instalação de nenhum agrupamento nos moldes propostos pela Carta. Contudo, Monte-Mór (2006, p. 72) afirma que no Rio Grande do Sul se iniciava a confecção de planos diretores que incorporavam a problemática regional. Aponta o autor que

as preocupações crescentes com os bens públicos e serviços de caráter social fizeram o urbanismo ampliar sua visão para incorporar a inserção no contexto regional, movendo-se em direção à ‘planificação espacial’ e aproximando-se cada vez mais da problemática regional. As preocupações com a dimensão metropolitana seriam uma consequência lógica desse percurso nas décadas seguintes. (MONTE-MÓR, 2006, p. 72)

²⁵ “Deputado Estadual por Minas, em 1917, Federal, em 1921, Secretário de Educação de seu Estado, primeiro Ministro da Educação e Saúde depois de 1930, Ministro da Justiça do Estado Novo, de 1937 a 1942; autor, em 1964, do Ato Institucional” (PORTO, 2012, p. 17).

Em 1946, após a saída de Getúlio Vargas do Governo Federal, uma nova Constituição Federal foi elaborada, quando mais uma vez deixou-se de fora o agrupamento ou qualquer forma de articulação possível entre os municípios. Priorizou-se novamente o planejamento regional, agora inspirado nos moldes da *Tennessee Valley Authority* americana, com o planejamento de bacias hidrográficas (GOUVÊA, 2005). Além de artigos com referência ao planejamento regional no combate às secas e para o desenvolvimento da Amazônia (artigos 198 e 199), estabelecia no artigo 29 que

O Governo federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.

Ainda que não constasse na Constituição, a articulação entre os municípios e a preocupação com a institucionalização destes agrupamentos continuou sendo discutido, por iniciativa dos municípios, dos estados, nas universidades, nas empresas privadas de planejamento e entre órgãos de classe como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Como informa Lamparelli (1990, p. 289) “a questão urbana ainda não se destacava, mas estava latente nas contradições presentes entre campo e cidade e na questão nacional das desigualdades regionais”. Nesse sentido, entre a década de 1940 e 1973 uma série de estudos e tentativas de agrupamento entre os municípios seriam realizados em diferentes estados.

Entre as obras precursoras, destaca-se no Rio Grande do Sul, em 1943, o livro de Edvaldo Paiva, *Expediente Urbano de Porto Alegre*, onde apresentava em um dos capítulos a relevância do município polo para sua região. Em Pernambuco, Antônio Baltar apresentou em 1951 sua tese *Diretrizes para um Plano Regional para o Recife* cujo objetivo central era "apresentar uma fórmula para expansão da cidade do Recife, capaz de atender a todos os aspectos urbanísticos deste problema, equacionando-o à luz da observação analítica da evolução, do estado do agrupamento urbano, e ainda da previsão do seu futuro". Também sobre o Nordeste, em 1956, Milton Santos publicou um artigo na Revista Brasileira dos Municípios denominado *O Papel Metropolitano de Salvador* no qual destacava a importância histórica e as dificuldades de articulação da capital baiana, além de aspectos mais gerais, tais como os utilizados para definir o que seria uma região metropolitana:

Temos, assim, de nos valer de critérios sobretudo funcionais, reconhecendo Sobre os organismos metropolitanos, pela posse de funções múltiplas e por um elevado grau de coalescência, isto é, interdependência entre tais funções e, ao mesmo tempo, amplas possibilidades de subsistência da condição urbana, ainda que feneçam uma ou mais funções nêles presentes. De um ponto-de-vista hierárquico, a metrópole será aquela cidade que não depende de outra; situa-se no ápice da organização urbana, defrontando, assim, sem qualquer dependência, outras que se coloquem na mesma situação. As metrópoles, por outro lado, exercem sôbre a área que as circunda mais proximamente uma ação que se pode chamar de fagedenismo e consiste nos seus avanços, isto é, na sua expansão sôbre a área em derredor, de sorte que áreas, até bem pouco, rurais, logo se transmudam em áreas urbanizadas. Também as grandes cidades, as metrópoles, moldam as atividades do campo que lhe é subordinado, de acôrdo com as necessidades e preferências, fornecendo-lhe os instrumentos e organizando, assim, o seu espaço. (SANTOS, 1956, p. 185)

Ainda em 1956, a prefeitura do município de São Paulo contratou a SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) para a realização de um estudo sobre a “aglomeração paulistana”. De acordo com Lamparelli (1990) tal estudo foi o primeiro a tratar São Paulo como área metropolitana. O documento publicado em 1957, *Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*, coordenado pelo Pe. Lebet foi realizado em parceria com a Comissão de Política Urbana do Município de São Paulo. Lamparelli (1990, p. 290) escreve que

(...)diferentemente dos métodos urbanísticos aqui conhecidos, que partiam da cidade e seus elementos construídos para necessariamente considerarem a população e a região, o novo método parte da região e da população para encontrar as aglomerações e identificar as condições de vida urbana. O objeto de Estudo, contratado pela Prefeitura do Município de São Paulo em 1956, é desde o início da pesquisa definido pela Equipe SAGMACS como "a aglomeração paulistana" que abrangia toda a área urbanizada da então chamada Grande São Paulo.

O Pe. Lebet também utilizara seu método em estudo realizado em 1954 para a região de Recife, onde conheceu Antônio Baltar. Das discussões sobre planejamento regional no Nordeste, em Pernambuco e para o Recife, Baltar *et al* (1956) publicaram *Teses e Conferências sobre Problemas de Urbanismo e Área Metropolitana*. Destaca Lamparelli (1990) que do contato travado com o Pe. Lebet houve a aderência de Baltar aos princípios do Movimento Economia e Humanismo, contribuindo, quando da sua participação no *Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano* realizado em Bogotá – Colômbia - na formulação da *Carta de los Andes*, documento já citado que contém diretrizes para o planejamento metropolitano no contexto sul-americano de desenvolvimento.

No *Simpósio de Geografia Urbana* da Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB), na cidade de Vitória (ES), em 1959, definiu-se que existiam duas categorias de metrópoles no

Brasil: as metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) e as demais (seis) seriam metrópoles regionais. Poderiam ser denominadas como áreas metropolitanas ou “Grande Aglomeração da cidade ‘X’” ou somente “Grande ‘X’” e seriam formadas por uma parte urbana e outra suburbana, sendo a primeira definidora da aglomeração urbana, de ocupação contínua, ou seja, o núcleo principal (GEIGER, 1963). Defendia Geiger (1963, p. 135) que

A estas enormes aglomerações de mais de um milhão de habitantes é fácil definir como metrópoles. A massa urbana principal, em edificações contínuas, seria a metrópole propriamente dita; e a área em volta – em intenso processo de urbanização, contendo outros núcleos urbanos, de administração autônoma porém de vida intimamente vinculada à cidade principal – constituiria, junto com a massa principal, a área metropolitana.

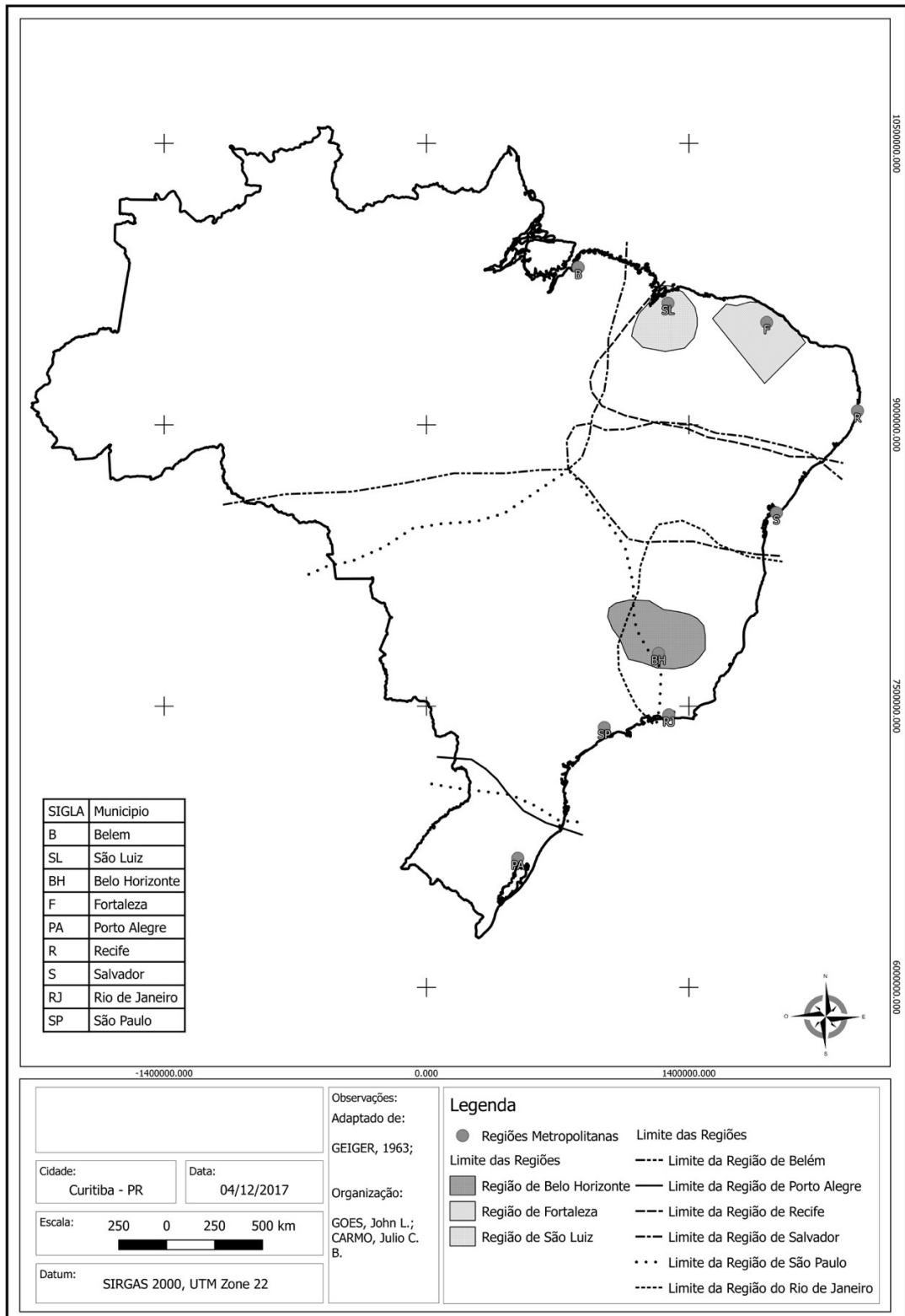
Prossegue o autor afirmando que (p. 136)

O problema é delimitar quando determinada massa urbana merece ou não o título de metrópole. A escolha de um limite baseado na população absoluta não satisfaz, do mesmo modo que não basta para definir uma cidade. Cumpre recorrer de novo à dinâmica da vida urbana, às funções, ao exame da posição hierárquica do centro urbano.

Publicou o autor, no trabalho citado um mapa em que dividia o Brasil em regiões urbanas, polarizadas por metrópoles, reproduzido na sequência²⁶ (figura 20):

²⁶ Se observa que a única região metropolitana definida em 1973/74 que não aparece como polarizando uma região foi Curitiba. Por outro lado, se incluiu São Luis (MA).

Figura 20: Divisão do Brasil em regiões urbanas



Fonte: GEIGER, 1963
 Adaptado pelo autor

No início da década de 1960 Araújo Filho (1996) coloca que era crescente entre técnicos e acadêmicos a preocupação com a questão metropolitana. Destas preocupações resultou, por exemplo, o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, realizado pelo IAB em 1963, cujo documento final apontava a necessidade de ações cooperativas e a criação de órgãos que administrassem, de forma consorciada, os problemas comuns de municípios (ARAÚJO FILHO, 1996, p. 54). Neste momento diferentes estados já reconheciam o fenômeno metropolitano e iniciavam experiências de gestão intermunicipal.

Mesmo no exterior se realizavam estudos contemplando a realidade metropolitana brasileira. Em 1961, o já citado estudo da Universidade da Califórnia utilizou os critérios norte-americanos para definir quais seriam as áreas metropolitanas no mundo todo, inclusive no Brasil, como mostra a figura 21.

Figura 21: Regiões Metropolitanas no Brasil em 1960, definidas por estudo da Universidade da Califórnia, com base nos critérios estadunidenses²⁷



Fonte: UC (1961)
Elaborado pelo autor

²⁷ As RMs definidas por leis no Brasil também aparecem no estudo da UC. As que não foram reconhecidas pelas leis brasileiras são: Campinas, Santos, Juiz de Fora, Maceió, João Pessoa, Natal e São Luís.

De acordo com Azevedo e Guia (2015, p. 99), com o Golpe Militar de 1964 tais experiências foram abortadas, quando da redução das instituições democráticas e concentração de poder no âmbito federal. Contudo, como será apresentado na sequência, uma série de experiências continuaram sendo pensadas ou postas em prática na maioria dos estados onde seriam definidas as regiões metropolitanas do Brasil na LCF nº 14/73 por iniciativas municipais e estaduais voluntárias para o agrupamento de municípios.

A partir de 1960 teve início a criação de associações de municípios no país ligados às Superintendências regionais (CEMBS, 1971). Estudo efetuado pelo IBAM (1978) mostra que as mais antigas estavam na região Sul, sendo a primeira a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo (1960), que a partir de 1967, por iniciativa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, passou a compor a Associação Metropolitana de Municípios (AMEM)²⁸. Em 1970 foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), com representação dos governos municipais, estadual e do Ministério do Interior (MINTER), por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). Alonso (2008) destaca que em 1971 o governo alemão enviou um grupo de especialistas em planejamento regional para trabalhar com a equipe do GERM, que resultou na elaboração do *Plano de Desenvolvimento Metropolitano* (1973).

Em São Paulo, de acordo com IPEA (2013) o processo de institucionalização da área metropolitana foi iniciado na década de 1960, resultado dos trabalhos realizados pelo IAB, entre os quais o documento *Crerios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo* (1965), resultante do seminário de mesmo nome, que prosseguia com as discussões do seminário *O Homem e a Paisagem Paulistana*, realizado um ano antes. Entre as principais conclusões e recomendações do Seminário estava:

A institucionalização do planejamento metropolitano recomenda a criação, pela União, pelo Estado ou pela associação dos municípios interessados, de um órgão técnico específico, que coordene os serviços de planejamento dos três níveis de governo. Compete ao governo federal (...) institucionalizar corretamente o conceito de região metropolitana. (...) que as atuações setoriais do governo estadual na região metropolitana de São Paulo sejam coordenadas por um órgão técnico de planejamento regional, entrosado com as administrações municipais. (...) que o planejamento global e parcial, realizado no Município de São Paulo, é o mais importante para a região metropolitana e é também o mais urgente de todos.

²⁸ Que incluía os municípios de Alvorada, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão.

Para Mori (1996, p. 227) as recomendações mostram a postura do IAB de São Paulo em relação ao tema a partir de duas perspectivas: (i) “a função eminentemente técnica atribuída à entidade metropolitana, sem contemplar, portanto, a natureza política da questão enfocada” e (ii) “que apesar da evidente preocupação do documento com a 'correção' da forma a ser dada à nova entidade, acaba por inscrever o processo de planejamento nos limites de um entrosamento entre municípios”.

A partir de 1969 se desenvolveu o *Plano Urbanístico Básico* (PUB) para o município de São Paulo, em que as proposições se limitavam ao território municipal, mas as análises abrangiam toda a área metropolitana, de acordo com Mori (1996, p. 234). O “PUB é o Futuro” destacava reportagem da Revista *Veja* de 09 de abril de 1969, com suas ambiciosas proposições, como a ampliação da rede de metrô de 66 para 450 km e a construção de um sistema de vias expressas de 850 km na área metropolitana (VEJA, 1969, p. 43).

Em 1970 foi publicado o *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado*, desenvolvido pelo GEGRAN (Grupo Executivo da Grande São Paulo), criado em 1967. Em 1972 se apresentou à Casa Civil da Presidência da República um anteprojeto de lei complementar específico, para a criação da Região Metropolitana da Grande São Paulo elaborado pelo Governo do Estado de São Paulo e pela Prefeitura do Município da Capital. Elaborado pela Logos – Planejamento, pesquisas e projetos, com consultoria de Jorge Wilhelm por contratação do GEGRAN, foi publicado na íntegra no jornal *O Estado de São Paulo*, de 29/09/72 (p. 20).

O arquiteto-urbanista Wilhelm teria papel proeminente nos anos seguintes na discussão de planejamento urbano, metropolitano e regional no Brasil. Participou como consultor em uma série de planos e estudos metropolitanos. Também publicou *São Paulo: MetrÓpole 1965*, foi um dos idealizadores do Iº *Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores*, realizado em Curitiba em 1966, e consultor junto ao IPEA/ Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) das *Bases de Política Urbana para o Desenvolvimento dos Nove Polos Metropolitanos* (1968). Prestou assessoria também no Ceará, como consultor do *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza - PLANDIRF*, que tinha como um dos seus objetivos instituir um sistema administrativo de planejamento para a região metropolitana (ACCIOLY, 2008).

Wilhelm ainda participou da elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) de Curitiba, acompanhado desde 1965 pelo IPPUC, ao qual estava vinculada a Secretaria de

Coordenação Regional (SECORE), previstos no Plano. A SECORE foi instalada pelo Decreto Municipal nº 849/67, como uma das secretarias componentes da Supervisão de Planejamento Físico-territorial do IPPUC, visando o planejamento metropolitano e sua articulação com as diretrizes do planejamento municipal, coordenando as intervenções e assessorando as demais prefeituras da região. Grau (1972, p. 133) destaca que “O primeiro convênio lavrado entre municípios, para o estudo de problemas metropolitanos, foi o firmado pelos integrantes da Região Metropolitana de Curitiba”, remetendo-se ao Convênio nº 01 de 1967, entre Curitiba e os municípios que viriam a compor sua região metropolitana. Decorreu do SECORE o Conselho Metropolitano, o qual assumiu a contratação e elaboração de estudos técnicos, programação e coordenação de obras, projetos e serviços atinentes ao planejamento integrado em nível regional.

Também com assessoria de Wilhelm, em Minas Gerais, em 1971, se criou um grupo de estudos na Fundação João Pinheiro para caracterizar e definir a Região Metropolitana de Belo Horizonte, que daria origem à PLAMBEL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), que publicou em 1972 o *Plano Metropolitano de Belo Horizonte*.

No estado de Pernambuco, após o estudo já citado de Baltar, em 1971 se instituiu o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco – CONDEPE – e o Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife – GDRM. Em 1970, com consultoria do arquiteto carioca Wit-Olaf Prochnik foi elaborado o *Estudo Preliminar Para o Plano Integrado de Recife*.

No Pará, a prefeitura de Belém criou em 1970 pela Lei Municipal nº 6.795 a Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, cuja finalidade era o ordenamento sociopolítico e econômico da área metropolitana, a ser realizado por meio da elaboração de planos e projetos, dos quais se destacam o *Plano de Desenvolvimento da Grande Belém*, *Plano de Estruturação Metropolitana* e o *Plano de Desenvolvimento Metropolitano*.

No estado da Guanabara, em 1964, foi criada a CEDUG – Comissão Executiva para o Desenvolvimento Urbano da Guanabara, que contratou o escritório Doxiadis para elaboração do plano de desenvolvimento urbano para a região do Grande Rio. Extinta em 1966, foi absorvida pela Secretaria de Planejamento. No então estado do Rio de Janeiro, foi criada a Comissão de Planejamento da Grande Niterói (CPGRAN) em 1969, incorporada ao Conselho de Planejamento e Coordenação do estado, em 1971. Por fim, a iniciativa de agrupamento partiu

do Governo Federal, uma vez que os municípios metropolitanos se localizavam em dois estados, criando o Grupo de Estudos da Área Metropolitana – GERMET.

Convém ressaltar que, por meio do Decreto Federal nº 62.654, de 1968, o governo federal criou a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, confirmando o protagonismo concedido à questão habitacional na definição das regiões metropolitanas, mas que, entretanto, não constaria entre os serviços públicos de interesse comum que seriam definidos em 1973.

Todas estas regiões metropolitanas que foram depois definidas pela LCF nº 14/73 e 20/74 participaram entre 26 e 28 de julho de 1967 em São Paulo do *Simpósio sobre Regiões Metropolitanas* promovido pelo SERFHAU, tendo previamente elaborado relatórios sobre suas regiões como documento base para participação no evento.

O conhecimento prévio dos estudos que levariam o Governo Federal a estabelecer nove regiões metropolitanas motivou aquelas que não seriam institucionalizadas a também elaborarem estudos metropolitanos. Relatório do CEMBS (1971) afirmava que

Em desdobramento desses estudos, cogita-se da inclusão de Vitória, no Espírito Santo e de Santos, no estado de São Paulo, no rol dos assim chamados polos de desenvolvimento metropolitano, considerando suas características de verdadeiras metrópoles regionais, com alto índice populacional, de urbanização, de densidade demográfica e marcada influência em toda a zona ou região em que se situam. (CEMBS, 1971, p. 12)

Pondera que

(...) os órgãos federais responsáveis pretendem estabelecer a constituição compulsória, por lei, de nove regiões metropolitanas em todo o país; para as demais regiões, recomenda-se que os municípios interessados, espontaneamente e por iniciativa local, se organizem para aquele fim; que o SERFHAU e o Ministério do Interior se prontificam a prestar todo o auxílio – técnico e cooperação financeira se for necessária para a consecução do objetivo. (CEMBS, 1971, p. 90)

Entre aqueles que não foram institucionalizados como regiões metropolitanas destaca-se que em janeiro de 1968 e regulamentada no ano seguinte foi criado o Convênio da Grande Vitória, envolvendo cinco municípios (Vitória, Vila Velha, Cariacica, Viana e Serra), estabelecendo a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPI). Seu objetivo era elaborar um plano de desenvolvimento integrado para a região, bem como orientar as municipalidades, divulgar técnicas de planejamento e formação de pessoal especializado. Dita comissão originou em 1969 a COMDUSA (Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento

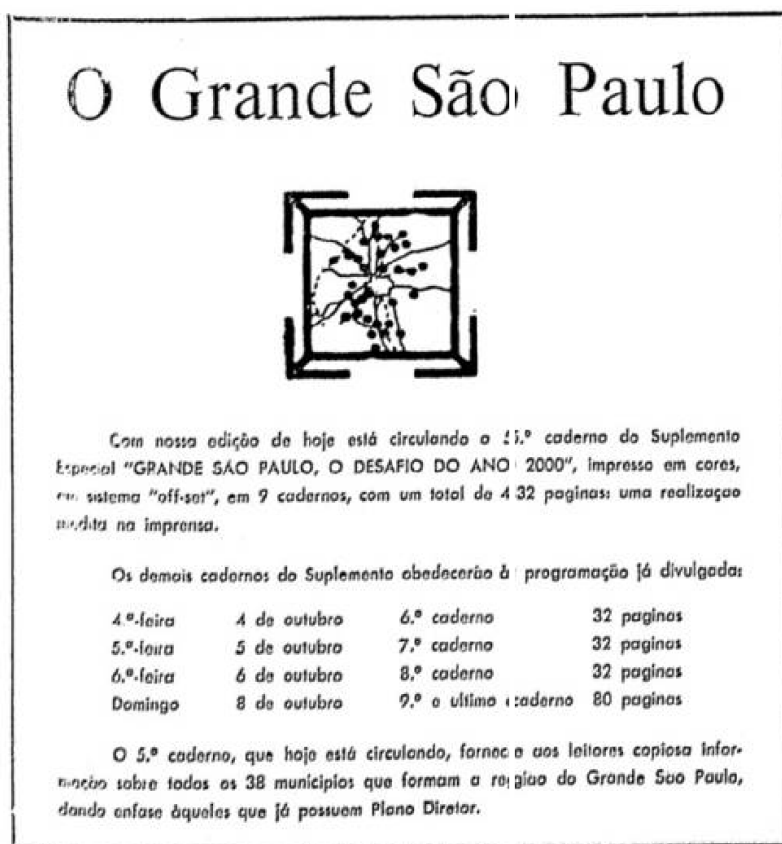
Urbano SA), empresa de economia mista que tinha como objetivo realizar estudos e pesquisas necessárias à elaboração de um Plano Diretor para a Grande Vitória (IJSN, 1979 *apud* IPEA, 2015). Chama a atenção que Vitória não tenha sido incluída na LCF nº 14/73 pois: (i) haviam ações de institucionalização da Grande Vitória, (ii) é uma cidade capital e (iii) o autor da emenda que incluiria pela primeira vez a expressão “região metropolitana” em uma Constituição Federal (elaborada em 1967) foi o senador pelo estado do Espírito Santo (cuja cidade é capital), Eurico Resende.

Como pode se observar por meio das experiências relatadas o planejamento metropolitano e as regiões metropolitanas estavam no centro do debate urbanístico a partir da década de 1960. Como afirma Souza (2003, p. 137)

Nos anos sessenta e setenta, os debates sobre temas relacionados com a urbanização brasileira estiveram no centro da agenda de várias instituições. Governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade e de um país que haviam se urbanizado muito rapidamente. Entre os temas desses debates, destacava-se o da região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro.

Em 23 de setembro de 1967, a Folha de São Paulo publicou um suplemento especial apenas sobre a região metropolitana de São Paulo, intitulado *Grande São Paulo: o desafio do ano 2000*. O documento, com 432 páginas distribuídas em nove volumes, buscava realizar um diagnóstico da região, aspectos quantitativos e qualitativos, além de propostas e soluções projetadas até o fim do século, onde, citando o Pe. Lebrez, se constituía o “maior desafio urbanístico do mundo” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1967, p. 3). Passou a estampar em sua capa então, semanalmente, a divulgação do caderno especial com informações sobre os municípios da Grande São Paulo (figura 22).

Figura 22: Detalhe da capa do Jornal Folha de São Paulo



Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO, 1967

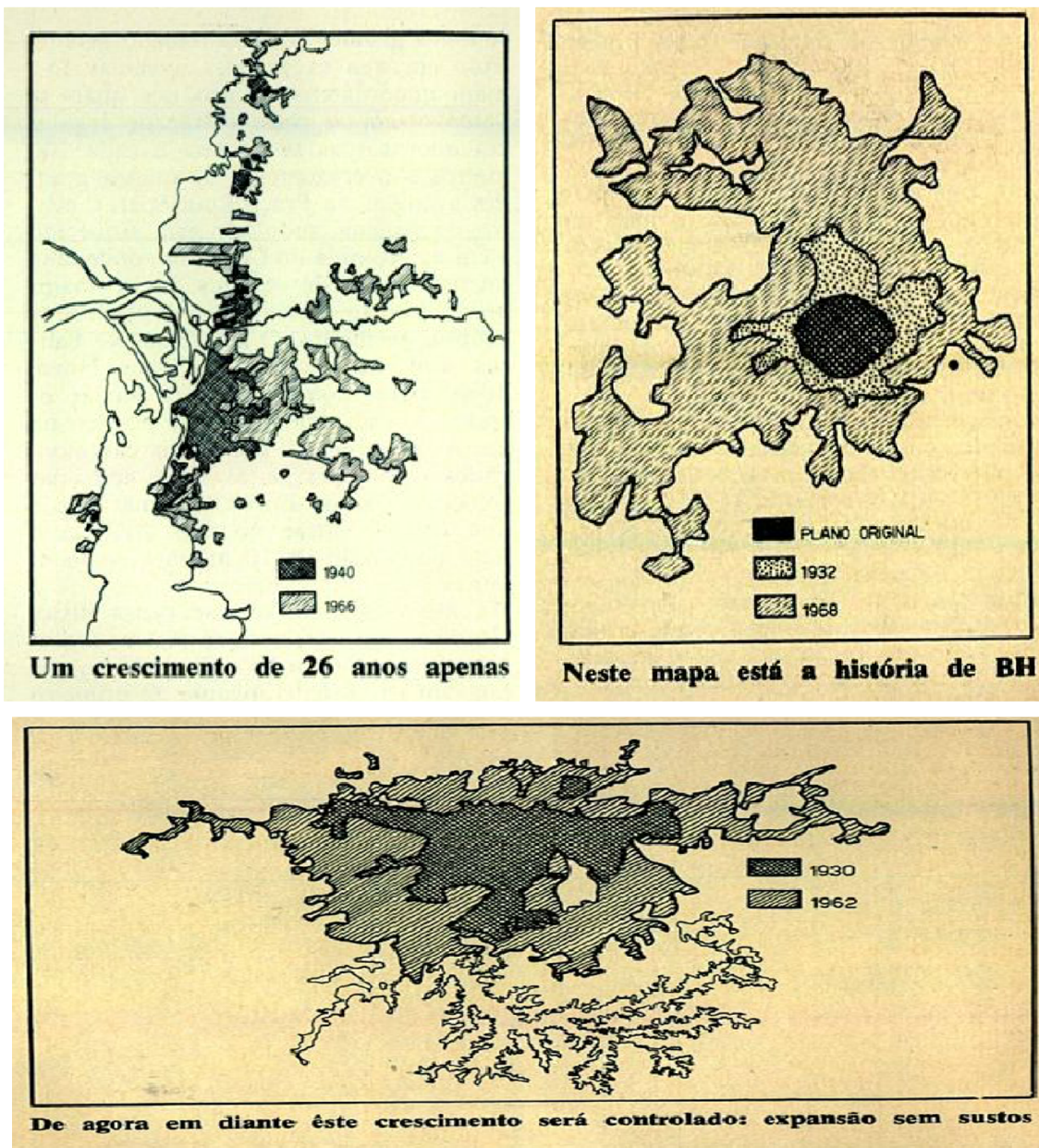
Em reportagem de capa de 09 de abril de 1969, a revista *Veja* questionava: “Londres tem um superprefeito. Paris constrói cidades satélites, Nova York procura novas áreas recuperando alagados. E as grandes cidades do Brasil?”. Jornalistas da revista viajaram para São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre, então as seis maiores aglomerações urbanas do país (figura 23). De acordo com a reportagem, dois fatos chamavam mais a atenção: (i) “a febre do crescimento está definitivamente instalada, mas a doença não assusta porque tem diagnóstico e tratamento – grandes planos já estão sendo executados ou estão no ponto de começar” e (ii) Em todas as cidades visitadas já se fala em área metropolitana, em planos integrados; em algumas, além de São Paulo e Rio, até em metrô” (VEJA, 1969, p. 11).

Em Recife, a reportagem destacava a preocupação do então prefeito Geraldo de Magalhães Melo com o inchaço da cidade e da área metropolitana e a necessidade do Plano Diretor Metropolitano que “procurará certamente descentralizar Recife, desafogando o seu

centro tradicional onde a circulação é dramática, valorizará as praias (...) integrará a área metropolitana que faz o Grande Recife e dará normas para a expansão. Foi-se o tempo de governar com placas. Estamos na hora dos planos” (VEJA, 1969, p. 47).

Prosseguiu o prefeito afirmando que “Vou dar a Recife um Plano Diretor. Um senhor Plano Diretor, capaz de projetar a expansão da cidade e solucionar definitivamente os problemas básicos”.

Figura 23: Diagramas de expansão urbana de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, respectivamente



Sobre Porto Alegre destacava que era

Provavelmente de todas as capitais brasileiras a um só tempo a mais integradora e a mais integrada. Isto pode facilitar um projeto para a área metropolitana, capaz de planejar globalmente o Grande Porto Alegre e de selecionar uma extensa área industrial defendida por alguns técnicos contra os distritos industriais. (VEJA, 1969, p. 49)

Percebe-se que a ideologia do plano e as obras físicas, sobretudo viárias, eram colocados como promissoras demonstrações da preocupação com o futuro das áreas metropolitanas. Em poucos anos se tornariam o esteio dos problemas metropolitanos, onde a população deveria depositar sua confiança, como demonstra a edição de 04 de abril de 1973 da mesma publicação.

Portanto, o conhecimento acumulado sobre a realidade metropolitana foi aprofundado a partir de 1964, resultando no modelo brasileiro de definição de regiões metropolitanas. Wald (1972) considera que ainda que a Constituição Federal de 1937 previsse a colaboração entre municípios, a região metropolitana só foi efetiva a partir da Constituição Federal de 1967, resultado de um debate que teve diversas contribuições. Determinava-se em seu artigo nº 157 que “A União mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, integram a mesma unidade sócioeconômica, visando a realização de serviços comuns.

Com a crescente urbanização e mudanças institucionais ocorridas no Brasil após o Golpe Militar de 1964, a partir de 1966 o então presidente Castelo Branco instituiu uma Comissão de Juristas para reformar a Constituição de 1946. Tal Comissão era formada por Levi Carneiro, Orosimbo Nonato, Temístocles Cavalcanti e Miguel Seabra Fagundes (Horta, 1975, p. 35). Ainda que observado, o fenômeno metropolitano não tinha base jurídica à qual se referir. Tais juristas preconizaram então duas soluções para a questão metropolitana. A primeira, no título V, capítulo I, seção V, artigo 246 do anteprojeto admitia que:

A União ou o Estado poderá estabelecer temporariamente por lei, com a concordância das Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, áreas de desenvolvimento prioritário, nas quais realizará as obras e serviços necessários ao reerguimento socioeconômico conveniente da região. Realizadas as obras e os serviços programados, voltarão as áreas à administração do Município a que pertencer.

No artigo 247 constava a segunda solução “os Estados poderão, mediante autorização de dois terços dos membros de suas Assembleias Legislativas e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum”.

Para Horta (1975) a primeira solução se inspirava nos moldes do desenvolvimento regional, atrelado ao suprimento de carências. A segunda, de acordo com o autor, apontava na direção das regiões metropolitanas, sob a forma de administração entre Municípios, visando a realização de obras, serviços públicos ou outros objetivos de interesse comum. Contudo, afirma o autor que ambas as soluções foram ignoradas no projeto da Constituição Federal enviada ao Congresso em 12 de dezembro de 1966.

A expressão “região metropolitana” foi então introduzida em texto constitucional, pela primeira vez como resultante do anteprojeto denominado “Projeto de Reforma da Constituição Federal no setor municipal” elaborado por Hely Lopes Meirelles para a reforma da Constituição de 1946 a pedido de Milton Campos, então Ministro da Justiça. Com a mudança de ministro, que passou a ser Carlos Medeiros, extraviou-se tal texto, o qual, posteriormente, passou por alterações retornando como Emenda Aditiva proposta pelo senador capixaba Eurico Rezende. A justificativa do senador para a emenda era a seguinte:

As regiões metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por regiões metropolitanas, entendem-se aqueles municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana.

Assim,

Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto, por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção dos seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal. Eis porque a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões (CONGRESSO NACIONAL, 1967, p. 129/ 130).

Por fim, a Emenda nº 848 foi assim redigida:

A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade socioeconômica.

Adite-se ao artigo 157 o seguinte parágrafo:

§ 9º - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando a realização de serviços de interesse comum. (CONGRESSO NACIONAL, 1967, p. 129)

A emenda foi incorporada ao texto constitucional como parágrafo 10º do artigo 157, que se transformou posteriormente, no artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Foi modificada parcialmente a redação adotada em 1967, para enfatizar a realização de serviços comuns como objetivo do estabelecimento das regiões metropolitanas.

A região metropolitana foi definida por Horta (1975, p. 33) como um dos “instrumentos inovadores” implantados pela Constituição Federal de 1967, que impunha ao Governo Federal o comando da política de desenvolvimento regional. Wald (1972, p. 150) também se referiu às regiões metropolitanas como “um novo instrumento de correção da rigidez originária do sistema federalista e um meio de racionalização dos grandes centros urbanos”. A Emenda, de acordo com Horta (1975, p. 36) foi inspirada no trabalho já citado de Hely Lopes Meirelles com algumas modificações:

- 1) Somente a União poderia estabelecer regiões metropolitanas;
- 2) Deveriam ser criadas via lei complementar federal;
- 3) Suprimiu a possibilidade da administração unificada de caráter intermunicipal; e
- 4) A solução proposta por Meirelles incluía a região metropolitana no setor constitucional reservado aos municípios, como parte do todo. A emenda operou a desvinculação entre região metropolitana e município, administração municipal e autonomia municipal.

Para Horta (1975), entretanto a emenda ficou mergulhada entre mais de 1500 apresentadas à Constituição e o relator da Comissão Mista que apreciou o título III – da Ordem Econômica- do projeto não fez qualquer destaque a nova forma de organização, o que não permite avaliar as razões que balizaram sua adesão.

Wald (1972) destaca o fato de primeiro a proposta ser apresentada como inciso 10 do artigo 157 da Constituição Federal de 1967, sendo elevado, a partir da Emenda nº 01/1969 a artigo próprio (art. 164). A Emenda apresentada em 1969 não alterou substancialmente o que determinava a Constituição Federal de 1967, resultando no seguinte texto:

A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Comunidade socioeconômica seria caracterizada como o produto do desenvolvimento de grande área urbana e das localidades periféricas que recebem os reflexos da concentração demográfica e da expansão industrial, que caracterizariam a região metropolitana (HORTA, 1975, p. 37).

A partir desta definição, os juristas passaram a discutir o que seria função metropolitana e interesse metropolitano. As funções metropolitanas, para Grau (1972, p. 9), podem ser consideradas a partir de duas acepções: expressar atividades privadas exercidas no espaço metropolitano ou referir tipos específicos de atuação governamental. Esta segunda concepção atuaria de forma a satisfazer as demandas da primeira, a qual condiciona as necessidades metropolitanas. A atuação governamental na segunda acepção é a qual os técnicos e teóricos tentaram responder no Brasil, pois as funções privadas metropolitanas exigem “atuação coordenada, em conexão e integração, e seu sucesso depende de uma anterior atividade de planejamento, que lhe dê suporte” (GRAU, 1972, p. 13), pois,

Decorrentes do fenômeno de concentração urbana e sua magnitude, conexão e interdependência, os problemas ou perturbações que alcancem apenas uma parte da comunidade metropolitana podem afetá-las em sua integridade. As soluções a serem tomadas não poderiam se limitar à colagem de soluções parciais e isoladas, mas integradas entre as unidades de atuação na área metropolitana, públicas e privadas (GRAU, 1972, p. 10).

Já no *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo*, elaborado pelo GEGRAN em 1971, se define serviços de interesse comum como

(...) atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado indistintamente, a qualquer

realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão ‘diferentes municípios’ por ‘diferentes unidades administrativas com atuação na área’. (GEGRAN, 1971, p. 189)

O fundamento constitucional da região metropolitana residiria, portanto, “exclusivamente na realização de serviços comuns aos Municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica”, se dando sua instituição como executora de serviços comuns, não resultando em novo nível de governo ou em circunscrição político-administrativa.

Já os interesses metropolitanos, para Grau (1972, p. 41 e 42), são aqueles que geram efeitos que extrapolam os limites territoriais de várias autoridades e unidades administrativas, necessitando de soluções coordenadas e integradas de parte das autoridades e unidades. Para Azevedo (1979, p. 21) a competência dos municípios decorre da predominância dos interesses locais sobre os regionais ou nacionais sendo o objeto das regiões metropolitanas a realização de “serviços comuns”, que seriam aqueles em que a predominância do interesse se desloca do município para a região. A área abrangida teria necessidade de uma ação conjunta para permitir o enfoque adequado dos problemas que, pela singularidade da região, ultrapassasse a possibilidade de solução isolada.

A juricidade do conceito de interesse predominantemente metropolitano possibilitaria ao Estado intervir na área metropolitana para atendê-lo, ainda que se alegue que isso implica em infligir a autonomia municipal, o que não ocorre de acordo com alguns juristas, uma vez que os municípios continuariam com administração própria quanto ao que fosse de seu interesse predominante. Para Alves (1979), contudo, a forma adotada não contempla os pressupostos necessários à preservação efetiva da autonomia local, a par de impedir uma mais perfeita integração entre todos os níveis governamentais, incluindo a União (ALVES, 1979, p. 121 e 122).

Inserido no título constitucional “Ordem econômica e Social”, a inclusão da emenda visava de acordo com Horta (1975) a realização de justiça social, singularizando a região metropolitana dentro do direito constitucional brasileiro, o diferenciando de modelos estrangeiros e originando um projeto genuinamente nacional de institucionalização. Critica o autor alguns legisladores que buscavam soluções baseadas em modelos estrangeiros, exaltando o que definiu como “projeto brasileiro de região metropolitana” (HORTA, 1975, p. 38), expressão que compõe o título deste capítulo.

Esse cenário de efervescência da discussão para regulamentar os agrupamentos de municípios, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1967 e da Emenda nº 1 de 1969, fez com que o Ministério da Justiça fosse requisitado a propor um Projeto de Lei que criasse as regiões metropolitanas. Destaque-se que mesmo com a magnitude da discussão, durante todo o período analisado há falta de qualquer forma de controle ou participação social²⁹.

Com a dimensão e as divergências entre os diversos ministérios que a questão metropolitana tomou, os técnicos do IPEA foram chamados a analisar o anteprojeto proposto pelo Ministério da Justiça. Foi elaborado então um documento produzido pelo Instituto e publicado em 1971. O documento destaca (p. 143) que entre 1967 e 1968 foram apresentados nove projetos para a institucionalização de regiões metropolitanas que os autores dividiram em três grupos:

1) Projetos que visavam à constituição de regiões metropolitanas isoladas.

- Projeto 23/67, de autoria do deputado Paulo Biar, criava a região metropolitana na área abrangida pelos municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Magé, Itaguaí e Itaboraí. Para o IPEA (1971, p. 143), contudo, “ainda que pertencentes a uma mesma comunidade socioeconômica, esses municípios constituem, na verdade, uma parte da grande área metropolitana do Rio de Janeiro, não apresentando todos êles integração entre si e sim com o Rio de Janeiro ou Niterói (no caso de Itaboraí)”.

- os projetos 38/67, do deputado Milton Reis e 44/68, do deputado Rozendo de Souza, que previam a instituição de regiões metropolitanas, em Minas Gerais entre os municípios de Ipatinga-Timóteo-Coronel Fabriciano e no Rio de Janeiro (Volta Redonda - Barra Mansa). O IPEA (1971, p. 143) avaliava que eram “dois casos análogos: importantes núcleos industriais em expansão, onde se processa o fenômeno de conurbação expresso pela continuidade da malha urbana. Não são o caso, contudo, de metrópoles de expressão regional, cidades que comandam sistemas de cidades”.

- o projeto 53/68 do deputado Luiz de Paula que previa a criação da Grande Região dos Montes Claros, onde os municípios estavam na área de influência regional de Montes Claros. Para o IPEA não se justificaria tal proposta uma vez que não havia “conurbação e não é um núcleo urbano de expressão metropolitana. Estes fatos afastam a possibilidade de face aos conceitos

²⁹ Característico do Período Ditatorial (1964-1985)

correntes de área metropolitana, se aceitar a instituição de uma entidade metropolitana para Montes Claros, nos termos da Constituição” (IPEA, 1971, p. 143).

- o projeto 57/68, do deputado Passos Pôrto, que definia a região metropolitana de Aracaju. Para os técnicos do IPEA (1971, p. 143) mesmo que capital estadual os municípios indicados no projeto formavam sua área de influência imediata e não, a rigor, uma área metropolitana. Destacam também que o fenômeno de conurbação se revelava em escala muito reduzida – somente com o município de Barra dos Coqueiros.

- o projeto de autoria do deputado Hênio Romagnolli sobre a região metropolitana de Curitiba. Para IPEA (1971, p. 143) tratava-se de

uma capital estadual cuja função metropolitana foi reconhecida nos estudos sobre hierarquia urbana realizados pelo IPEA/CNG, e que vem apresentando o tipo de crescimento característico referido. Sua instituição como região metropolitana, nos termos da Constituição, deverá se processar tão logo seja aprovada a lei complementar de caráter normativo.

- 2) Projetos números 31/67, de autoria do deputado Paulo Macarini, e 32/67, do deputado Raul Brunini.

Propunham o estabelecimento imediato das regiões metropolitanas e a forma institucional pela qual deveriam ser organizadas. O segundo previa “a instituição do órgão metropolitano mediante convênio da União com estados e municípios e especifica nove regiões, que correspondem às nove metrópoles nacionais e regionais, cuja condição metropolitana foi reconhecida nos estudos realizados pelo IBG/IPEA”. O primeiro previa vinte regiões sendo nove as reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE/IPEA e as demais abrangiam “os municípios que circundam quase tôdas as capitais estaduais. Dessas onze outras, apenas algumas acusam o fenômeno do crescimento conurbado e nenhuma tem uma função metropolitana”.

- 3) Por fim, o projeto do deputado Dahil de Almeida, nº 48/68, de caráter normativo e o mais próximo do anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça.

Considerava que “só os municípios de um mesmo estado poderão se organizar em regiões metropolitanas; o que exclui a possibilidade de criação da região metropolitana do Rio de Janeiro, justamente uma daquelas que mais problemas comuns apresenta”.

Destacava o documento que “Da análise dos projetos em tramitação na Câmara Federal, constata-se a necessidade urgente de uma lei de caráter normativo que defina os requisitos mínimos para a criação de regiões metropolitanas e as características básicas de sua institucionalização” (IPEA, 1971, p. 144). Segundo Matos (1982, p. 94) até 1973 mais três projetos foram alvo de discussão no Congresso Nacional, contudo

Embora nada tenha resultado destas iniciativas, serviu para mostrar que o assunto não era alheio aos interesses do Poder Legislativo. Foi somente depois de trabalho desenvolvido no Ministério da Justiça, pela sua Comissão de Estudos Legislativos, que a matéria ganhou impulso e proporcionou os debates que se prolongariam até 1973.

Partiu do Ministério da Justiça então a iniciativa de regulamentação do artigo 157, § 10 da Constituição Federal de 1967, que se consubstanciou no Anteprojeto de Lei Complementar de organização de Regiões Metropolitanas, publicado no Diário Oficial, Seção I, Parte I, de 13 de setembro de 1967, fls. 9339, para receber sugestões visando seu aperfeiçoamento. O anteprojeto continha dez artigos, nos quais disciplinava a criação de regiões metropolitanas – iniciativa da União, no caso de interesse nacional, ou por solicitação dos Estados e Municípios interessados, mas sempre por decreto federal; sua organização – Conselho Metropolitano e Diretoria Executiva -, a competência e a receita da entidade metropolitana.

O Anteprojeto foi alvo de divergência entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Planejamento, no tocante à organização, onde, de acordo com Horta (1975) o primeiro seria favorável a uma legislação específica, para cada caso, enquanto o segundo preconizava uma legislação geral, nos moldes do Anteprojeto que contou com seu patrocínio.

Nessa fase de indefinição governamental surgiram iniciativas no Congresso Nacional que também não concluíram sua elaboração legislativa, como o projeto de Lei Complementar Federal nº 51, de 1971 (Diário do Congresso Nacional, seção II, 18 de setembro de 1971, fls. 4751), dispondo sobre a organização de regiões metropolitanas, dentro das estruturas das normas gerais do anteprojeto ministerial, e do Projeto de Lei Complementar nº 53-A, de 1968, instituindo a Grande Região Metropolitana de Montes Claros. Neste último, seguindo a orientação atribuída ao Ministério do Planejamento, criava-se a região metropolitana específica – aglutinando 27 Municípios, numa superfície de 71.318 km e com a população de 685.353 habitantes, para constituir, na época, a “Grande Região Metropolitana de Montes Claros” (Diário do Congresso Nacional – seção I, 9 de junho de 1970, fls. 2085).

Enquanto não se definia a orientação governamental, os governantes e os técnicos procuravam influir na adoção de soluções que defendiam em Seminários, Congressos e Encontros. São Paulo era então o centro dos debates, sendo neste município que ocorreram o já citado *Simpósio sobre Regiões Metropolitanas*, organizado pelo SERFHAU, entre 26 e 28 de julho de 1967, o *Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano*, realizado em 1972, e a *Semana de Debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas*, promovida pelo Instituto de Engenharia, com apoio do SERFHAU, COGEP, GEGGAN e da Câmara Municipal do município entre 21 e 27 de março de 1972. Horácio Ortiz, então vereador, relatou sobre o Seminário na Câmara Municipal de São Paulo em 05 de julho, colocando que estiveram presentes trinta e cinco especialistas, sendo nove de São Paulo e os demais de outros estados e países, discutindo métodos e sistemas de planejamento. Representando a Organização dos Estados Americanos estiveram Reinaldo Posada (Colômbia), Francisco Echegaray (Perú) e Mario Antonio Cuevas (Guatemala). Da CEPAL, o chileno Sérgio Boisier e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o peruano Eduardo Neira.

De acordo com Horta (1975), nestes eventos se fixou posição de preservação da autonomia municipal, insistindo na atividade normativa, e não executiva dos órgãos das regiões metropolitanas, para impugnar a institucionalização desta como entidade política ou político-administrativa, acima dos municípios e subtraindo-lhes a autonomia naquilo que é de seu peculiar interesse. Defendia-se a necessidade de fixar o conceito de peculiar interesse metropolitano, distinto de peculiar interesse municipal. O primeiro, concentrado na realização de serviços comuns dos Municípios da mesma comunidade socioeconômica, e o segundo na administração própria, de acordo com o peculiar interesse local.

Ainda segundo o autor, durante o *I Encontro de Prefeitos das Capitais* (realizado em um município do interior, Garanhuns, PE) houve disputa entre técnicos do Banco Nacional de Habitação (BNH), sustentando a necessidade de um Governo Metropolitano fortemente centralizado – o que suscitou a alusão à figura do Superprefeito -, e os autonomistas, defendendo os Municípios e as administrações municipais contra o Governo Metropolitano. De acordo com Veja (1973, p. 54) a posição do BNH de criar tal entidade pareceu “tão assustadora quanto abstrata: o superprefeito, nova ameaça aos poderes ainda nas mãos dos administradores municipais”. A posição vencedora, colocava a região metropolitana como dispensadora de serviços comuns para os municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica, e a

autarquia metropolitana, criada pela lei estadual, tornaria-se o instrumento de realização dos serviços públicos regionais, finalidade constitucional da região metropolitana.

Resultou desses debates o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1972/74, aprovado pela Lei 5727, de 04 de novembro de 1971, que incluía como realização nacional para o período a “Realização de Estratégia Regional para efetivar a Integração Nacional”, que prevê a consolidação do núcleo desenvolvido do Centro-sul “até com a criação de regiões metropolitanas”.

Francisconi e Souza (1976) destacam que mesmo durante o debate que antecedeu a delimitação das RMs, haviam aqueles que defendiam a necessidade de diferentes arranjos. Existia a tentativa no sentido de adequar e promover a rede urbana, na qual destacam a *Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná* (PDU), elaborado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em convênio com o governo do estado, SUDESUL e SERFHAU, que avançava nesse sentido no estado. Apontavam assim que

(...) a ausência de uma política de organização territorial leva o Governo Federal a dar um tratamento idêntico às regiões metropolitanas, que exercem funções regionais e nacionais bastante diferentes, inseridas em regiões e em sistemas urbanos muito diversos e cujas populações variam na razão de 13 para 1 (São Paulo e Belém do Pará). Em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 24 de julho de 1972, o então Secretário-geral do Ministério do interior, Henrique Brandão Cavalcanti, sugeria a classificação de megalópoles (Rio, São Paulo), polos conjugados (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador) e polos isolados (Fortaleza, Belém, Curitiba) de caráter metropolitano. (FRANCISCONI; SOUZA, 1976, p. 15)

No documento do IPEA (1971) se afirma que os principais pontos do anteprojeto resultaram do simpósio do SERFHAU em 1967, sobretudo a forma legislativa que deveria ser adotada para a criação das regiões metropolitanas. Tiveram que optar ou por “uma lei complementar específica para cada região metropolitana a ser instituída, ou pela elaboração de uma norma geral que disciplinasse o reconhecimento e a instituição das referidas áreas” (IPEA, 1971, p. 7). Recomendaram então elaborar norma geral que fixasse as diretrizes para a instituição de regiões metropolitanas, incorporado ao anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça.

O anteprojeto determinava como região metropolitana aquelas que obedecessem a todos esses requisitos:

- 1) território compreendido em mais de uma entidade político-administrativa;

- 2) importância econômica e social macrorregional;
- 3) predominância de setores de atividades econômicas secundárias e terciárias;
- 4) centro de cultura e de serviços de apoio financeiro de macrorregiões;
- 5) continuidade urbana;
- 6) mobilidade populacional permanente dentro da área; e
- 7) serviços públicos e de infraestrutura de interesse comum ou necessidade do seu estabelecimento.

Após sua análise, o IPEA chegou às seguintes considerações sobre o anteprojeto:

- 1) Os requisitos propostos não eram satisfatoriamente precisos (importância econômica e social macrorregional da área ou a importância da metrópole como centro cultural e de apoio financeiro); por outro lado, esperava-se que em qualquer cidade acima de um determinado contingente populacional houvesse predominância das atividades terciárias; mais: a existência de descontinuidade nas construções, diferia de integração metropolitana; quanto à mobilidade seria necessário esclarecer que o tipo de mobilidade peculiar ao fenômeno metropolitano define-se pela presença de fluxos diários de trabalhadores;
- 2) No § 2º do artigo 1, seria necessário definir melhor os serviços, citar os mais comuns, quais os que ficariam a cargo da entidade metropolitana, assim como a ordem de prioridade de seu atendimento; e
- 3) Quanto à competência da entidade metropolitana, deveria ser evitado o excessivo detalhamento de atribuições. A lei normativa deveria fixar apenas atribuições mais genéricas.

De acordo com Matos (1982) com as modificações originadas da análise do IPEA, foi elaborado um novo anteprojeto. As discussões continuaram tanto no âmbito do Executivo, quanto nas casas do Legislativo, bem como nos meios técnicos, dentro e fora do Governo. Finalmente, em 17 de abril de 1973, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o anteprojeto, que em quase nada se assemelhava aos anteriores. Incluindo cinco emendas das 42

tornou-se a Lei Complementar nº 14, de 1973. O autor apresenta as emendas que propunham a criação de novas regiões metropolitanas (p. 98):

- Emenda 1 que propunha a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, integrada pela cidade do Rio de Janeiro (ou Cidade-Estado da Guanabara), Nova Iguaçu, São João do Meriti, Duque de Caxias, Nilópolis, Itaguaí, Mangaratiba, Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Magé, Maricá e Rio Bonito;
- Emendas 2 e 16 propunham a criação da Região Metropolitana de Vitória;
- Emenda 3 indicava a criação das Regiões Metropolitanas de Niterói e Nova Iguaçu;
- Emendas 4 e 17 criavam a Região Metropolitana de Florianópolis; e
- Emenda 5 que criava a Região Metropolitana de Santos.

Nenhuma destas emendas foi acatada. Incluíram-se então as seguintes:

- Emenda 11 (acrescentando Municípios à Região Metropolitana de Recife);
- Emendas 12 e 13 (acrescentando Municípios à Região de Curitiba);
- Emenda 15 que excluía o Município de Igarapé da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- e
- Emenda 18 (estabelecendo que o salário mínimo dos Municípios das Regiões metropolitanas fosse igual ao da Capital do Estado a que pertencessem).

Diferente dos anteprojetos sugeridos anteriormente a Lei Complementar criou de uma só vez as oito regiões metropolitanas e definiu os Municípios integrantes. Estabeleceu ainda que cada região teria um conselho deliberativo e um conselho consultivo (que sequer apareciam nas propostas anteriores), indicando sua composição e funções e definiu os serviços de interesse comum. A resolução para obrigar os municípios a participarem da execução do planejamento metropolitano integrado, sem ferir sua autonomia, está no artigo 6º da LCF nº14/73:

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Vinculou ainda a destinação de recursos federais a confecção de planos integrados de tais regiões metropolitanas por meio de Decreto Federal nº 72.800, de 14/09/73, restringindo o acesso a recursos para infraestrutura urbana a projetos compatíveis com os planos formulados para a região, ao contrário do que afirma Villaça, para quem a regra não existia. Existindo, não foi aplicada, contudo. Dispunha em seu artigo 1 que

Art. 1º A destinação de recursos dos fundos especiais federais de apoio à infraestrutura urbana nas diferentes regiões, bem como a realização de financiamentos ou prestação de garantias nas instituições financeiras federais, com o mesmo objetivo, a projetos relativos aos serviços comuns das Regiões Metropolitanas estabelecidas na forma legal, ficam condicionadas à compatibilidade de tais projetos com o Plano Integrado de Desenvolvimento da respectiva Região Metropolitana.

Também o Decreto Federal nº 73.600, de 08/02/74, definiu um mínimo de 5% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados para o financiamento dos projetos comuns.

A Lei complementar não atribuiu receita autônoma à região metropolitana mas assegurou preferência aos seus municípios, que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns para obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive financiamentos e garantias de empréstimos. Ou seja, caracterizava a lei a forma administrativa e financeira que o governo central definiu para agir sobre tais espaços, oportunizando aos municípios integrados a possibilidade de realização de ações que se sobrepusessem aos limites territoriais.

Portanto, todas as responsabilidades, com exceção da delimitação e financiamento foram transferidas aos governos estaduais. Não havendo na lei instrumentos para sua efetiva aplicação, os estados passaram a organizar entidades de planejamento e administração metropolitana dentro das diretrizes da Lei Complementar (MATOS, 1982), que passariam a caracterizar o período seguinte. Alves (1979) destaca que até então as formas institucionais básicas adotadas nos diferentes países consistiam em

- 1) Criação de um ente político-administrativo autônomo sem eliminar os entes locais;
- 2) Fusão dos municípios;
- 3) Criação de unidades metropolitanas setorizadas, com autonomia administrativa e financeira;
- 4) Cooperação voluntária entre os municípios da mesma região por meio de convênios; e

- 5) Atribuição legal da responsabilidade de decisão a respeito dos problemas metropolitanos à esfera governamental intermediária (o Estado-membro, em nosso caso), acima dos municípios e abaixo do poder central, objetivando a unificação e a coordenação dos órgãos e entidades executivas dos programas metropolitanos.

A última forma não exclui a participação dos outros entes governamentais envolvidos e foi adotada no Brasil, sendo o modelo que lhe empresta o fundamento de concepção para Alves (1979) o que melhor se adaptava a nossa forma federativa de Estado, visto integrar-se nos modelos do federalismo de cooperação, sem ofensa ao princípio da autonomia política. O referido modelo não foi integralmente aplicado, quer pela não participação da União na administração básica das regiões metropolitanas, onde não tem representação, quer pela fraca representatividade dos municípios. Azevedo (1976, p. 16) destaca que “A união estabeleceu não a ‘região metropolitana’, mas a possibilidade de um governo específico para a região metropolitana”, sendo que o problema é que verticalmente ela é influenciada pelos três entes federativos, já que não constitui por si um ente, e horizontalmente por uma infinidade de municípios, dificultando a possibilidade de uma administração unificada.

Portanto, um dos fatores que não permitiu a simples transposição das experiências administrativas procedidas no exterior para aplicação às realidades metropolitanas brasileiras foi a circunstância de que os governos locais não são entidades delegadas aos estados. Os municípios brasileiros possuem autonomia jurídica, não sendo, assim, os Estados que determinam, por meio de disposições legais ou atos administrativos – como ocorre em outros sistemas de governo de organização federativa - as suas normas de conduta, a organização dos seus serviços públicos e a sua política de execução. A integração deles na federação e seu caráter politico-administrativo não se manifesta nas demais federações, onde são circunscrições territoriais administrativas (GRAU, 1972, p. 36).

A promulgação da Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, veio encerrar esta fase de indefinição sobre a organização das regiões metropolitanas. A Lei Complementar harmonizou as duas tendências que foram identificadas em posições anteriores do Ministério da Justiça e do então Ministério do Planejamento. Foram criadas oito regiões metropolitanas (figura 24), especificadas no texto, e, ao mesmo tempo, revelou as normas gerais de organização das mesmas.

Figura 24: Regiões Metropolitanas definidas em 1973 e 1974³⁰



Elaborado pelo autor

³⁰ Além das oito definidas pela LCF nº 14/73, a RM do Rio de Janeiro foi definida pela LCF nº 20/74.

A Lei explicitou os serviços comuns de interesse metropolitano, enfrentando a questão central da região metropolitana, oferecendo solução diversificada para a unificação de execução dos serviços comuns, autorizando a concessão do serviço a entidade estadual, constituição de empresa de âmbito metropolitano ou processos estabelecidos mediante convênio (art. 3º, parágrafo único). O artigo 5º da LCF nº 14/73 determina os serviços comuns metropolitanos:

- 1) Planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social;
- 2) Saneamento básico, notadamente abastecimento da água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- 3) Uso do solo urbano;
- 4) Transportes e sistema viário;
- 5) Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- 6) Aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e
- 7) Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.

Para Andrade e Santos (1987, p. 95), as opções tomadas quanto à definição dos serviços e sua forma de financiamento e que justificavam economicamente a institucionalização de regiões metropolitanas eram:

- 1) Rendimentos crescentes de escala: hipótese de que o custo médio para a realização dos serviços seria reduzido em grande escala;
- 2) Indivisibilidade dos investimentos: a escala metropolitana poderia garantir valores sustentáveis para pagamentos de infraestruturas que em nível municipal seriam impraticáveis;
- 3) Polarização das metrópoles: o interesse metropolitano poderia enfraquecer o domínio dos municípios polos, com os quais os demais não têm condições de concorrer, promovendo maior igualdade de distribuição dos investimentos públicos;
- 4) Descentralização industrial: os municípios periféricos não possuem infraestrutura adequada para empreendimentos industriais, que acabam optando por se instalar no polo (essa hipótese deixa de valer na década de 1990). Ainda que as concentrações gerem

economias e deseconomias de escala, estas são absorvidas de forma diferentes pelas classes sociais e pelos municípios. Ao propiciar melhor qualidade e quantidade de serviços nos municípios periféricos, combinados com vantagens locacionais, poderia ocorrer maior descentralização da indústria.

Para Grau (1972) A observação da disposição permite algumas conclusões a seu respeito:

- 1) Instituiu uma modalidade de relacionamento originário e subsistentemente compulsório entre as unidades político-administrativas integrantes das regiões metropolitanas;
- 2) O estabelecimento de região metropolitana dependia, para se efetivar, de lei complementar à Constituição Federal, que a instituísse;
- 3) As regiões metropolitanas, estabelecidas privativamente pela União, constituíam unidades territoriais integradas por mais de um município, independentemente de suas vinculações administrativas, desde que façam parte de uma mesma comunidade socioeconômica;
- 4) O objetivo do seu estabelecimento estava limitado à realização de serviços comuns, podendo, a entidade a ser criada em consequência àquele estabelecimento, não apenas promover a execução de serviços comuns, integrada e coordenadamente, mas também executá-las diretamente;
- 5) A disposição constitucional não permitia a criação de um quarto nível político-administrativo, respeitando a autonomia municipal; e
- 6) Não há impedimento à participação de outras unidades político-administrativas, que não os municípios – a União e os Estados – na entidade administrativa responsável pela execução dos objetivos metropolitanos. (GRAU, 1972, p. 64 e 65)

Gouvêa (2005, p. 134) afirma que apesar das críticas, o arranjo institucional implantado pelo regime militar apresentava características interessantes. Não criou um quarto nível de poder, mas se preocupou em particularizar serviços configurados como de interesse comum, e em formalizar as atividades a serem desempenhadas no âmbito metropolitano, ou seja, planejamento, promoção e coordenação da execução de programas e projetos de interesse plurimunicipal.

Exceto quanto à existência dos conselhos, a organização e a especificação das estruturas institucionais para efeito de operacionalização das políticas foram deixados para cada estado. O Conselho Deliberativo seria o órgão de planejamento, de coordenação, de execução e de unificação dos serviços comuns, enquanto o Conselho Consultivo seria opinativo e de aconselhamento, para questões de interesse da região metropolitana. As soluções para problemas que envolviam um grande número de agentes dos diversos níveis de governo e do setor privado deveriam se desenvolver segundo as peculiaridades de cada RM.

Percebe-se com este quadro, como Deák (2004) coloca, que o período que se estende de meados da década de 1960 até 1973 constituiu a “era de ouro” do planejamento no Brasil. Para o autor, até este momento a prática de planejamento restringia-se às investidas de poucas municipalidades, sem qualquer coordenação, integração ou subordinação a uma política federal de regulação urbana. A partir de 1964 esta política nacional passou a ser realizada, sendo o fio condutor das instituições voltadas ao planejamento a concepção que o mesmo é função de governo, técnica e forma de administração. Reproduziam dessa forma um marco institucional em nível federal que possibilitou e condicionou a criação de instituições de planejamento nas diferentes escalas e arranjos e que permanece dominante no planejamento metropolitano brasileiro até hoje.

Definido o que seriam regiões metropolitanas no Brasil, houve o debate sobre a delimitação territorial destas unidades de planejamento. Entre os Ministérios, haviam propostas oriundas do Ministério do Interior (por meio do SERFHAU), do Ministério do Planejamento (IBGE e IPEA) e do Ministério da Justiça (Comissão de Juristas), além do BNH, das universidades e organismos públicos de alguns estados. Também o Senado e a Câmara Federal discutiam tal tema.

O estudo para fins de ação administrativa realizado pelo IBGE, publicado em 1971, teve como base os textos de Galvão *et al* (1967) e de Davidovich (1971), ambas técnicas da instituição. Denominado *Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas* resultou de uma revisão e reelaboração do *Estudo Preliminar da Divisão do Brasil em Espaços Polarizados*, publicado em 1967 pelo mesmo instituto. Nele, foram identificados e definidos quatro níveis para os 718 centros urbanos do Brasil, hierarquizados de acordo com sua dominância e subordinação na rede urbana. Em primeiro estavam os centros metropolitanos, seguidos dos centros regionais, centros sub-regionais e, por fim, os centros locais. O modelo resultante deveria servir tanto a “uma política regionalizada do desenvolvimento como para orientar a

racionalização no suprimento dos serviços de infraestrutura urbana através da distribuição espacial mais adequada” (IBGE, 1971, p. 2), aperfeiçoando a máquina administrativa e eliminando a centralização executiva.

Esta série de publicações indicam que as questões relacionadas às áreas de influência, redes urbanas, relações cidade-região, áreas metropolitanas e correlatos estavam entre os temas de pesquisa prioritária no Departamento de Geografia do IBGE naquele momento.

O modelo definido para o estudo estava de acordo com o conceito proposto por Haggett e Chorley (1967), em *Socio-economic models in Geography*, que se baseava na contagem de relacionamentos ou vínculos mantidos entre os centros urbanos em três setores de afinidades: fluxos agrícolas, distribuição de bens e serviços, à economia e à população. No estudo se considerou a cidade não apenas como forma, mas também como estrutura, havendo necessidade de existir uma economia básica urbana que estabelecesse vínculos entre cidades e suas regiões.

A economia urbana básica estrutura a cidade, enquanto fluxos e relacionamentos organizam a região funcional urbana. Este modelo pressupõe a hipótese que cidades e fluxos tem capacidade para estruturar de maneira específica o espaço. Vínculos e relacionamento se ampliariam em intensidade e frequência dependendo das distâncias, divisão funcional e distribuição de renda, das cidades e das regiões.

Os indicadores para exprimir esses relacionamentos, para os autores, poderiam ser obtidos de duas maneiras:

- 1) Pela rede viária e fluxo de passageiros: estudos como os de Berry e Garrison (1968) definiam que quanto mais importante o centro, maior o afluxo de estradas, veículos e pessoas³¹; e
- 2) Por pesquisa direta, estabelecendo o sistema de relações entre os centros urbanos, com levantamento dos locais de distribuição de bens e consumos.

O estudo se baseou no segundo modelo, tendo como fonte questionários preenchidos pelos Agentes Municipais de Estatísticas do IBGE em 1966, o qual incluía também os fluxos agrícolas. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa, portanto, não foram quantificadas as relações

³¹ Hoje um estudo como este não conseguiria detectar o papel de Manaus (AM) e sua relevância na rede urbana brasileira, por exemplo, uma vez que não existe confluência de estradas.

indicadas, sendo bastante gerais, por limitação do próprio instituto de naquele momento empreender e organizar a quantidade de dados para uma país da dimensão territorial do Brasil.

Seguindo as orientações do britânico J. Cole (que trabalhava no IBGE nos anos 1960) se procedeu ao somatório das ligações organizadas em uma matriz de dados. Cada município foi representado em linhas e colunas, que identificaria quem eram e com quem se relacionavam, respectivamente. As relações podiam ser agrícolas, da distribuição de bens e serviços e da prestação de serviços. Somavam então pontos de acordo com os vínculos que mantinham nestes três setores.

Alguns problemas indicados pelos autores foi a generalização dos serviços e bens, como se todos tivessem a mesma importância, bem como da relação direta de compra ou intermediária (quando o item não foi produzido, mas era comercializado – caso dos grandes produtores de sapatos, por exemplo). Outro problema era a hipertrofia urbana de alguns municípios como Belém, que ainda que inferior a São Paulo, polarizava uma área cerca de três vezes maior. Por isso afirmavam ser um quadro geral, naquele momento considerado como satisfatório.

Dialogando com o estudo *Região de Influência de Cidades* (REGIC), publicado em 1967, destacavam o papel de Goiânia (GO), que naquele momento polarizava Brasília, como um município que tinha mais relacionamentos em número absoluto do que outros já tidos como metropolitanos, como Curitiba e Belém. Consideraram, portanto, como a décima metrópole, se unindo as nove anteriores definidas pelo IBGE.

Os centros urbanos foram então divididos em quatro níveis, como já dito, sendo o segundo, terceiro e o quarto subdivididos em dois subníveis cada. Além dos critérios de relacionamentos e vínculos já citados, levou-se em consideração também:

- 1) População em 1970;
- 2) Numero de relacionamentos de âmbito nacional;
- 3) Numero de relacionamentos de âmbito regional;
- 4) Numero de centros subordinados; e
- 5) Nota de equipamentos funcional (de acordo com a pesquisa Centralidade: Subsídios a Regionalização, publicado em 1968).

Ainda que o texto não cite, é notável que apenas capitais de estados estavam no nível 1, o qual foi dividido em:

- 1a) Grande Metrópole Nacional: São Paulo;
- 1b) Metrópole Nacional: Rio de Janeiro;
- 1c) Centros Metropolitanos Regionais: Recife, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre;
- e
- 1d) Centros macrorregionais: Curitiba, Fortaleza, Belém e Goiânia

Como principais resultados, os autores apontavam a grande diferença entre Rio de Janeiro e São Paulo no cenário nacional, sendo que esta tinha amplitude metropolitana e regional muito superior aquela. Um dos motivos apontados para tal diferenciação era o grande desenvolvimento pelo qual passava a capital de Minas Gerais, que ao reforçar sua posição no estado, limitava a polarização até então exercida pelo Rio de Janeiro. Havia, portanto, a tendência da hierarquia urbana do Brasil ter apenas uma metrópole nacional a frente, que se mantém, como demonstrou o REGIC de 2007³².

Outro resultado verificado foi que as desigualdades regionais se refletem nas diferenciações da organização estrutural das redes urbanas. Por fim, o dinamismo demográfico dos centros regionais importantes nível 2a, como Campinas (SP) e Campina Grande (PB), que somadas a Goiânia, representavam 47,8% da população urbana em 1970, tendo em geral incremento populacional de cerca de 50% entre 1960 e 1970.

Na tentativa de delimitar as regiões metropolitanas no Brasil os autores dividiram-se entre os que tomaram como base critérios quantitativos e aqueles que buscam definir qualitativamente o fenômeno. Matos (1982) destaca como principais contribuições as elaboradas pelo IBGE, Ministério da Justiça, pelo Ministério do Interior, pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e por Soares (1969), que constam no quadro 1 a seguir:

³² O REGIC 2007 mostrou que São Paulo continua sendo a Grande Metrópole Nacional, seguido por Rio de Janeiro e Brasília, Metrôpoles Nacionais.

Quadro 1: Principais contribuições à delimitação das RMs em 1973

Autor	Galvão <i>et al</i> (1969)/ IBGE (1967, 1968, 1972)			Ministério da Justiça	Ministério do Interior	Ministério do Planejamento	Soares (1969)		
Características									
Municípios devem atender integral ou parcialmente dois ou mais critérios				Municípios devem atender integral ou parcialmente todos os critérios					
	Demográficos	Estruturais	Integração				População	Atividades	Integração
Critérios	A densidade de população dos municípios vizinhos deve no mínimo, ser de 60 habitantes por km ² . Quando o município não possuir tal densidade, deverá apresentá-la pelo menos em um distrito que seja contíguo a outro município da área	no caso dos chamados núcleos dormitórios, esta percentagem é substituída por um Índice de movimento pendular igual ou superior a 20% da população, deslocando-se diariamente para qualquer ponto da área	Ao menos 10% de sua população total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para o município central ou outros municípios da área. O critério poderá ser aplicado apenas à população urbana do distrito sede ou distrito contíguo a outro município da área	800.000 habitantes, certificado pelo IBGE	ocorrência de aglomeração urbana constituída pela área edificada de um núcleo metropolitano principal e por outras áreas, edificadas, pertencentes a unidades distantes, mas àquela vinculadas pela interação de suas funções socioeconômicas	população urbana e suburbana, conjunta, igual ou superior a 800.000 habitantes, dos quais pelo menos 500.000 no município-núcleo	densidade corrigida por distrito	a unidade ser local de emprego de 10.000 trabalhadores não-agrícolas ou o mínimo de trabalhadores não-agrícolas da unidade ser igual ou superior a 10% dos não-agrícolas da cidade principal	porcentagem da população ativa que trabalha fora da cidade

					163			
Densidade do distrito sede de 500 hab/km ou mais	Quando tiver pelo menos 10% de sua população potencialmente ativa ocupada em atividades industriais	quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a 80, por aparelho, durante um ano	mobilidade populacional permanente, dentro da região	existência, no território considerado, de urna metrópole de importância nacional	aglomeração urbana que se estenda a mais de um deles - municípios - seja por contiguidade da área edificada, seja pela integração das atividades urbanas	densidade corrigida por anéis	65% da população ativa da unidade exercer atividade não-agrícola	existência e frequência de trens e ônibus que sirvam e atestem as migrações alternantes
A variação da população no período 1950/1960 deve ser, no mínimo, de 45%, no município ou em um distrito contíguo, conforme mencionado no item anterior	quando o valor da produção industrial for três vezes maior que o da produção agrícola		serviços públicos de interesse comum ou necessidade de seu estabelecimento	população urbana e suburbana, conjunta, superior a 1% (hum por cento) da população do país, da qual, pelo menos, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) no núcleo metropolitano principal	serviços básicos comuns a realizar			taxa de crescimento num período relativamente extenso (vinte anos aproximadamente)
Cidade central com pelo menos 400 mil habitantes			território compreendido em mais de uma entidade político-administrativa		acusar integração traduzida em fluxos quotidianos de mão-de-obra			
			importância econômica e					

			social macrorregional					
			predominância de setores de atividades econômicas secundárias e terciárias					
			centro de cultura e de serviços de apoio financeiro de macrorregiões					
			continuidade urbana					

Fonte: Galvão *et al* (1969)/ IBGE (1967, 1968, 1972); Soares (1969).
Elaborado pelo a

Pode se observar que se tomados os critérios de Galvão *et al* (1969), ocorreriam modificações, como a exclusão da RM de Belo Horizonte do município de Igarapé e de Mendes e Engenheiro Paulo de Frontim, bem como, se considerados os critérios dos Ministérios, Curitiba e Belém não seriam definidas como RMs.

Além destas, houveram propostas como as de Aliomar Baleeiro Filho (de criação de áreas metropolitanas de nível médio - polos regionais - subordinadas às regiões metropolitanas); de Lysia Bernardes (para quem haveria dois tipos de áreas metropolitanas: as estruturadas em torno de metrópoles e as com um núcleo central que não se qualifica como metrópole); para Rodrigo Mayo, seria o "sistema espacial composto de área metropolitana, diferentes centros secundários, zona rural e um conjunto de eixos de comunicação unindo-os, tanto entre si quanto com as áreas metropolitanas", distinguindo região e área metropolitana, sem qualificá-las (MATOS, 1982).

Boisier (1972) define com base nas características funcionais das regiões metropolitanas e destas como um subsistema do sistema inter-regional, dividindo em Metrópole (cidade excepcionalmente grande em relação ao meio geográfico e socioeconômico em que se insere), Área Metropolitana (aglomerado constituído pelo núcleo central metropolitano e os centros urbanos incorporados a ele mediante processo de suburbanização, inclui os espaços rurais contíguos) e Região Metropolitana (área metropolitana, periferia metropolitana, por centros metropolitanos e por um conjunto de eixos de comunicação e desenvolvimento unindo os centros e a área).

Por fim, permaneceram até 1988 as nove RMs delimitadas em Lei, sendo que apenas a RM de Fortaleza sofreu alteração, com a inclusão do Município de Maracanaú (Lei Complementar Federal nº 52, de 1986), emancipado do município de Maranguape, sem ampliação, portanto, de sua área.

1974-1988: a definição legal das regiões metropolitanas e o auge das instituições de planejamento

Lacerda e Ribeiro (2014) apontam que as regiões metropolitanas foram então incentivadas a criar seus órgãos de planejamento e gestão. De acordo com os autores após os anos 1970, estes atuaram intensamente, uma vez que a política nacional de desenvolvimento urbano e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), colocavam as metrópoles como principais pontos a serem estimulados para a instalação da atividade industrial.

Portanto, a padronização imposta pela Lei Complementar nº 14/73 interrompeu os sistemas administrativos que se desenvolviam de forma endógena nos diferentes estados e que se adaptavam às características locais. Além disso, inseria sem qualquer tipo de consulta aos municípios, os mesmos nas regiões metropolitanas.

Ainda que a Lei Complementar atribuísse aos estados a gerência político-administrativa dos serviços comuns de interesse metropolitano, não lhes assegurou competência jurídica, capacidade financeira e/ou decisória. Porque as decisões setoriais tomadas de forma compartimentalizada pelo Governo Federal refletiam sobre a autonomia dos estados, nem sempre levando em consideração as peculiaridades regionais, os recursos limitados e sua dependência de ajuda federal. Não tinham os estados competência e capacidade jurídica para controlar o uso do solo e não souberam se organizar para enfrentar os problemas metropolitanos ficando dentro apenas do que a Lei propunha.

Matos (1982, p. 48) destaca que nos aglomerados definidos em 1973, localizavam-se 117 dos 3.952 municípios brasileiros, cerca de 30.000.000 de habitantes, o que representava aproximadamente 25% da população e mais de 45% da população urbana. Em 1970, a população urbana brasileira era de 55,9% e crescia a uma média de 3% a.a., enquanto nas regiões metropolitanas era de 94,4% e crescia 5,5% a.a., chegando a 7% em São Paulo e Belo Horizonte. Esta era a realidade a qual as soluções institucionais e o planejamento metropolitano deveriam responder.

Souza (2016) expõe que a opção pelo Estado nacional pelas regiões metropolitanas a partir dos anos 1970 se insere em uma mudança da perspectiva de integração do território nacional. Da seletividade espacial, característica do período anterior, quando foram criados organismos que atendiam a grandes regiões geográficas, como as superintendências, a partir deste momento passou a ter seletividade de escalas, fosse com a criação de cidades, como Brasília, fosse com regiões metropolitanas.

Por fim, as regiões metropolitanas no Brasil se definiram como unidades espaciais relativamente homogêneas, com continuidade territorial, mas, sobretudo, que tenham como foco o planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum. Entretanto, chama a atenção Gouvêa (2005) para o fato que

A Constituição Federal, contudo, não oferece qualquer elemento que esclareça adequadamente quais são essas funções públicas de interesse comum, em contraposição aos assuntos de interesse local. Além disso, o texto constitucional não esclarece se cabe aos municípios inseridos em RMs estabelecer quais são esses

interesses comuns e como administrá-los, ou se cabe a cada estado, ao instituir uma determinada RM, a definição e a gestão dos interesses plurimunicipais. (GOUVÊA, 2005, p. 136)

Um ano após a delimitação das oito regiões metropolitanas, por meio da Lei Federal nº 20/1974 se estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No ano seguinte extinguiu-se o SERFHAU e criou-se a CNPU, com vínculos com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, composta por representantes dos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Transportes e Interior. A CNPU tinha como finalidade a implantação do sistema de regiões metropolitanas, propondo diretrizes, estratégias e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano, acompanhando e avaliando sua execução.

Em 1975, por meio da Lei Federal nº 6.356, foi criado o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), com duas sub-contas: Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos (FDTU) e Outros Programas de Desenvolvimento Urbano. Essas contas garantiam recursos para a CNPU, que os aplicava nos programas de desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas e cidades de porte médio.

A partir de 1976, em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os governos estaduais iniciaram os Planos de Desenvolvimento Integrado das regiões metropolitanas. Criou-se a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que captava recursos com agências internacionais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Programa de Mobilização Energética (PME³³), com investimentos nas regiões metropolitanas, sobretudo nas três principais (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte).

A CNPU publicou em 1979 o documento *Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano no Brasil*. Previa o documento (CNPU, 1979, p. 101):

- introdução ou atualização do planejamento do uso do solo metropolitano, com objetivo de, entre outras funções:
 - regular estritamente a localização de indústrias, levando em conta os aspectos de poluição;

³³ O PME previa a transferência de recursos financeiros aos municípios, para o financiamento de obras e equipamentos necessários à melhoria dos sistemas viários, compreendendo implantação de equipamentos de sinalização, construção de abrigos e terminais e, pavimentação de vias urbanas funcionais para o sistema de transporte coletivo (PARANÁ, 1984).

- ampliar a disponibilidade de áreas verdes na zona urbana metropolitana;
- criar áreas de lazer e de compensação ecológica em escala adequada;
- definir áreas destinadas à habitação acessível às faixas de baixa renda da população;
- introdução do planejamento integrado de infraestrutura e serviços de transportes, com prioridade para o transporte coletivo inter e intra-municipal;
- ampliação do abastecimento de água, integrando amplas faixas da população à rede de distribuição de água tratada, e proteção dos mananciais;
- melhoria do sistema de esgotos sanitários e da limpeza pública, incluindo coleta e destino final do lixo;
- ampliação e melhoria dos sistemas de educação e saúde.

Em 1979 a CNPU foi sucedida pelo CNDU –Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, sob presidência do Ministério do Interior, integrado pela SEPLAN, Ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, Comunicações, Justiça, Interior, Aeronáutica, presidentes do BNH e da EBTU e cinco membros nomeados pelo Presidente da República.

Em 1980 por meio da Lei Federal nº 6.803 foi iniciado o trabalho conjunto do CNDU com as entidades metropolitanas e estaduais do meio ambiente, para definir esquemas de zoneamento industrial preliminares, elaborando estudos voltados para esse fim. Como aponta Garson (2009), o período de maior participação das entidades metropolitanas foi o que havia recursos do Fundo para serem aplicados, coincidindo com o período do II PND, pelo fato de, conforme Francisconi e Souza (1976, p. 3), “ênfase especial é dada às regiões metropolitanas, tanto por serem locais dinâmicos do processo desenvolvimentista brasileiro, como por nelas se localizarem os principais problemas urbanos”. De acordo com Melo (1995)

(...) o perfil das metrópoles brasileiras dos anos 80 se definiu pela intervenção do estado nos anos 70. A base fiscal dessa intervenção foi, como se sabem a criação de fundos setoriais e um fundo patrimonial setorial: o fundo nacional de transportes urbanos, fundos regionais de desenvolvimento urbano e, sobretudo, o FGTS, que se constituiu no principal suporte da política de desenvolvimento urbano na área de saneamento básico e da habitação. (MELO, 1995, p. 251)

Contudo, a crise econômica e a abertura política nos anos 1980 explicitaram as demandas sociais e a contestação ao que estava posto. Esse cenário contribuiu para o reposicionamento das instituições de planejamento em todos os níveis federativos.

Em 1981 os então dirigentes das regiões metropolitanas se reuniram para discutir a reformulação das mesmas. O documento apresentado resultou da primeira versão, elaborada na reunião de Salvador (BA) e a versão final da reunião em Canela (RS)³⁴. Após quase uma década da institucionalização, ficava claro o que a prática tinha demonstrado até então (DIRIGENTES, 1981, p. 77) caberia aos estados a responsabilidade institucional, administrativa e política de implantação das regiões metropolitanas, que aos municípios estava reservada uma parcela menor de atuação nos programas metropolitanos, não lhes sendo obrigatória a participação, e à União e seus órgãos executivos e agências de financiamento não caberia mais do que a coordenação e o apoio por meio de uma comissão interministerial, e a canalização de recursos pela criação do FNDU (e com ele o FDTU), bem como da EBTU.

Segundo o mesmo documento, era possível verificar, contudo, que era a União, com seus múltiplos órgãos executivos e agências de financiamento, a maior responsável pela coordenação de políticas, planejamento, financiamento, programação, administração e execução dos programas e projetos nos setores dos quais dependiam todas as ações referentes à administração metropolitana³⁵.

Aos municípios cabiam dois papéis: por vezes, o papel de observador do processo e, por outras, de empecilho à implantação das RMs. A Lei não os obrigou a participar da administração metropolitana, mantendo sua autonomia, assim, não se reorganizaram institucional e administrativamente para acompanhar a modernização consequente da criação da região metropolitana. A maior parte dos serviços e atividades econômicas, os investimentos e a população das regiões metropolitanas encontravam-se no município polo, o que conferia à sua prefeitura uma importância fundamental nos negócios metropolitanos, ao mesmo tempo que não era obrigada a participar e obedecer, ou mesmo executar as decisões estaduais-metropolitanas.

Apenas algumas das funções, entretanto, mereceram atenção: o saneamento básico (abastecimento de água e a rede de esgoto), o aproveitamento de recursos hídricos e aspectos relativos à poluição ambiental, a limpeza pública, transportes e sistemas viários. Os demais ou

³⁴ Somente na segunda reunião a COMEC se fez representada, por Renato Braga Bettega e Renato Bucenko.

³⁵ A definição, localização e implementação dos programas de industrialização e desenvolvimento, a distribuição de renda aos níveis inter e intra-regionais; a definição e implementação da política fiscal, a distribuição de receita pública; a definição de políticas, comando e responsabilidade, recursos técnicos e financeiros no setor de transportes; a administração e execução da política habitacional por meio do BNH; o comando, pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), de todo o sistema responsável pelo saneamento básico: abastecimento de água e rede de esgotos.

foram absorvidos pela União ou se tornaram desconhecidos e/ou disputados pelos próprios municípios. O principal exemplo foi do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Os municípios das regiões metropolitanas elaboravam seus planos urbanísticos, sem visão conjunta, sem discutir o uso do solo metropolitano, agravando problemas sociais e econômicos (DIRIGENTES, 1981).

Como afirma Araújo Filho (1996), o fim do FNDU foi a última ação para acabar com a gestão metropolitana nos anos 1980, extinguindo as possibilidades das políticas urbanas. Após 1983, as mudanças no aporte, com a extinção do Fundo e a dependência dos orçamentos anuais, criaram uma situação incompatível com projetos de longo prazo, os quais precisam de mais recursos. O regime militar entra em crise na sequência, perdendo-se o foco do planejamento e escasseando os recursos para as regiões metropolitanas. Para Melo (1995)

Os anos 80 (...) de uma parte, assinala o esgotamento do padrão de intervenção do estado desenvolvimentista e, de outra, representa o encerramento do ciclo militar, que culmina na democratização do país. Essa dupla mudança estrutural – no plano econômico e no plano político – está associada a uma reestruturação metropolitana igualmente de grande significado. (MELO, 1995, p. 249)

O processo de metropolização trouxe em seu bojo problemas de novo tipo. Afirmavam então que “as medidas de institucionalização já efetivadas não se tem mostrado suficientes para o desempenho satisfatório da administração metropolitana” (DIRIGENTES, 1981, p. 79). Destacavam como principais entraves à gestão metropolitana a falta de verbas, sobretudo dos municípios que não podiam receber indústrias e o papel do estado como intermediário de recursos, que não resolvia os problemas metropolitanos de forma integrada. Dificultavam ainda a ação dos conselhos, a participação dos municípios nas decisões e, da visão distorcida das prioridades regionais, que denominaram “síndrome de similaridade”.

Para Souza (2016) esses problemas resultaram devido às regiões metropolitanas serem “prejudicadas pelo baixo nível de cooperação nas relações intergovernamentais. [Havia] Maior preocupação com a segurança de áreas estratégicas do que com o desenvolvimento urbano” (SOUZA, 2016). Capobianco (2004) também defende que a instituição de regiões metropolitanas foi uma forma de intervenção na escala local pelos militares, reduzindo a autonomia, de modo centralizador e autoritário, das principais áreas urbanas do país. Para Panizzi (1977) “Essas áreas, atraídas para a esfera de influência direta do poder central, tornam o governo federal detentor de poderoso instrumento, que, sob a determinação do centralismo

autoritário, garante as condições para que nelas se opere, com segurança, a expansão do sistema”.

No exterior, a partir dos anos 1980, Klink (2009) identifica na Europa experiências de *approach* “caracterizada pela busca de uma governança metropolitana, com participação intensa de atores públicos e privados na elaboração e implementação de projetos de interesse comum” (KLINK, 2009, p. 222). Essa experiência ressoou no Brasil, pelas semelhanças com as estratégias adotadas no ABC, mas que devido à falta de respaldo institucional são “ainda soluções incompletas, sem respaldo institucional e à margem do federalismo fiscal brasileiro” (p. 223).

Após 1985, a discussão para uma nova Constituição Federal resultou em um novo texto para as regiões metropolitanas. Para Souza (2003) e Gouvea (2005), houvera os que defendiam, durante a Constituinte, a criação de um quarto nível de poder, metropolitano. Grau (1979) fazia coro aos que acreditavam ser inevitável que apenas com a formação de um quarto nível de governo, o metropolitano, em uma nova estrutura da federação, seria possível sua ação efetiva junto aos demais entes. Não obtiveram sucesso, devido ao “lobby muito mais poderoso dos municipalistas e pela desatenção propositada que os Estados e a União conferiram à questão, pois estavam mais preocupados em garantir seus próprios recursos e poderes” (ABRUCIO E SOARES, 2001, p. 105)

Registrou-se assim treze propostas de emendas dos parlamentares para a questão metropolitana, frente 35.111 das apresentadas por parlamentares e 122 da sociedade para todas as questões da constituinte (Quadro 2). A Constituição foi alterada, mas o novo ente federativo não obteve apoio necessário, dando espaço ao que ficaria conhecido como neolocalismo, movimento de descentralização em favor do poder local, aumentando a capacidade de participação das principais cidades.

Quadro 2: Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos Constituintes de 1988

Constituinte	Partido	Estado	Emenda
Feitosa	PMDB	BA	Os estados devem instituir RMs
Neves	PMDB	MG	Os estados devem instituir RMs
Britto	PMDB	RS	Expansão dos poderes e funções das RMs
Britto	PMDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões além das metropolitanas
Maia	PDT	RJ	Toda RM com mais de 5 milhões de habitantes deve ser transformada em estado
Arneiro	PMDB	RJ	Criação de RMs
Rosas	PMDB	SP	Definição de funções metropolitanas
Grecco	PMDB	SP	Regulamentação das RMS
Freire	PMDB	PE	As RMs devem ter representação política própria
Fruet	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
Friedrich	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
Sessim	PFL	RJ	Criação de RMs de regiões urbanas
Ornéias	PFL	BA	Criação de RMS como instância administrativa

Fonte: SOUZA, 2003, p. 138

Apesar da força dos municipalistas e da aparente irrelevância da questão metropolitana para os constituintes, esta não foi esquecida completamente. Um dos artigos da Constituição trata especificamente desse assunto, bem como não há qualquer previsão ou mecanismo que enseje sua extinção (nem mesmo entre as propostas de emenda que foram apresentadas). A realidade legal seria, contudo, alterada, o que teria reflexos na organização do território.

1989-2001: da decadência das instituições de planejamento ao Estatuto da Cidade

Após a Constituição Federal de 1988 e com a diminuição de recursos no âmbito federal para gestão das FPIC, o municipalismo novamente se exacerbou, diminuindo a influência do governo central, que, convenientemente, se afastou do financiamento e articulação para gestão das funções. Os marcos desse período são, portanto, a redemocratização e a descentralização política. Contudo, ao mesmo tempo que se diminuía as competências dos estados membros, a Constituição Federal transferiu para estes a criação e gestão das regiões metropolitanas, fazendo proliferar pelo país diferentes arranjos institucionais. Tal fenômeno aconteceu ao se definir pelo estado territórios sem o processo socioespacial de metropolização, o qual, entretanto, manteve-se ativo, sobretudo nas regiões delimitadas em 1973 e na RIDE de Brasília.

Tavares e Fonseca (2014) afirmam que após a Constituição Federal de 1988 houve a necessidade de se definir novos rumos para a questão metropolitana, pois as mudanças implantadas requereram novos mecanismos de gestão que se adequassem a escala que o processo de metropolização do país tomou, tendo a constituinte deixado em aberto a possibilidade de novos arranjos político institucionais. Entretanto, seu ranço autoritário contribuiu para esse vazio político, institucional e administrativo, entre os entes federativos, o medo de perda de autonomia para instituições e a disputa por recursos, gerando um viés antimetropolitano institucional que se alastrou pelo país.

A ideia de descentralização com a redemocratização esconde o fato que logo a esperança em governos mais participativos após a Constituição seria abalada. Houve a substituição do centralismo representado pela Ditadura para tornar-se explícita a tutela do mercado. Essa nova agenda se fez presente nas mais diversas administrações, de todas as tendências políticas:

Nesse contexto, as práticas de gestão compartilhada – por meio de parcerias entre o setor público e o privado – surgem como inovações adotadas pelos gestores públicos, impulsionando profundas mudanças nas formas tradicionais de relacionamento entre a administração pública e o setor privado. Um novo tipo de relação contratual passa a contrapor-se à forma de governança clássica, onde havia uma separação clara entre o papel regulador e planejador do estado e o mercado. Doravante, o setor público age como gestor-contratante e, o setor privado, como contratado. (LACERDA; RIBEIRO, 2014, p. 194)

Como afirmou Akel

No momento em que houve a redemocratização do país (...) parece que houve uma ressaca em que o planejamento, o técnico em planejamento, as propostas passavam a ser ranço, resquício do autoritarismo e da Ditadura. A partir de um certo momento, começou-se a esfacelar um pouco o que mantinha esta unidade metropolitana, que era essa expectativa de ir melhorando cada vez mais (...) A guerra entre os municípios ou a disputa, começou a fragilizar a estrutura metropolitana. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

Para Fernandes (2012), quatro elementos definiram a gestão metropolitana a partir de então. O primeiro era a ausência de um marco legal, que traria o segundo elemento, a crença no engajamento dos governos estaduais na organização da região metropolitana. O terceiro diz respeito às formas de cooperação intramunicipal e o quarto elemento seria a agregação metropolitana pós-constituição, que permitiu a proliferação de regiões metropolitanas no país.

Nesse sentido, Gorsdorf (2015) identifica três ciclos na ordem jurídica urbanística nacional a partir de 1988. O primeiro, inicia nesse ano com a mobilização social para incluir o

capítulo da reforma urbana na Constituição Federal, até 2001, quando se regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e aprovou-se o Estatuto da Cidade, iniciando o segundo ciclo. O terceiro ciclo se inicia em 2015, com o Estatuto das Metrôpoles, sem esquecer que durante o primeiro e segundo ciclo foram aprovadas uma série de leis referentes aos Planos Nacionais Setoriais e programas como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para o autor, implantado pelos militares, o modelo colocado em 1973

Não criou incentivos a cooperação entre o Estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma região metropolitana, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos. O modelo também não gerou uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas. (GORS DORF, 2015, p. 25)

Isso teria resultado, durante os anos 1980 e 1990, em um desmantelamento geral das instituições de planejamento metropolitano. De acordo com Davanzo e Negreiros (2002), mesmo os mais consistentes não lograram legitimar-se politicamente, não solidificando instâncias para arbitragem, decisão ou coordenação das ações nas regiões metropolitanas.

Acompanhando o processo urbano-industrial pelo qual passou o Brasil no século XX, com a derrocada dos Governos Militares na década de 1980 e pelo vácuo institucional que procurava reduzir o papel do Estado a regulador, a partir dos anos 1990 o planejamento estratégico ganhou espaço. Tal forma de planejamento encontrou terreno fértil nas regiões metropolitanas brasileiras, áreas do território com maior desenvolvimento tecnológico e capacidade de absorver as demandas que o modelo pressupõe. Tal postura resultou em uma série de conflitos. Como afirma Rolnik (2006, p. 202)

O municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano (...). Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontravam solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional (...) Parte importante dos problemas de coordenação são fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos.

Garson (2009, p. 105) afirma que a transferência para os estados da definição de regiões metropolitanas os levou apenas a adequarem suas novas Constituições à Constituição Federal, tornando ainda mais complexa a gestão metropolitana. Estimulava assim “a competição fiscal, o neolocalismo e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional”, colocando o planejamento metropolitano como prática autoritária, levando os acreditar que os problemas seriam resolvidos localmente.

A desativação dos órgãos e a decadência dos instrumentos vinculados foram além da falta de mecanismos de gestão ou planos não implantados, incluíram a falta de interesse das prefeituras ou iniciativas paralelas e concorrentes. A metropolização brasileira significou assim uma metropolização da pobreza e dos problemas socioambientais a ele associados, tal como o sugerido por Firkowski (2012, p. 27), para quem “os dilemas municipais apenas mudariam de escala e passariam ser regionais, assim como as demandas”. Como aponta Melo (1995)

Para a chamada década perdida verifica-se que a renda *per capita* cresceu a uma taxa irrisória de 0,4%. Por outro lado, ocorreram mudanças expressivas na morfologia social da sociedade brasileira. Entre 1980 e 88, a percentagem dos pobres nas RMs se eleva de 24,3 para 39,3%. O quadro que emerge na década é o que se denominou de metropolização da pobreza. A concentração de renda (medida pelo coeficiente de Gini) aumentou nas metrópoles, de forma expressiva, entre 1976 e 1989. Em São Paulo, passa de 0,54 para 0,62, enquanto no Rio de Janeiro se eleva de 0,62 para 0,69. (MELO, 1995, p. 254)

A cidade polo, em geral, tornou-se cada vez mais rica e importante, transferindo para seus vizinhos mazelas de toda espécie, levando inclusive, após a redemocratização de 1988, que municípios solicitassem sua saída das regiões metropolitanas³⁶. De acordo com o *Relatório da Pesquisa Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano* (IPEA, 2001, p.116)

os municípios mais ricos e com maior controle do uso do solo em geral direcionam população e problemas para os mais pobres. No caso da região de São Paulo, alguns municípios metropolitanos, por estarem localizados nas áreas de proteção ambiental, sofrem fortes restrições para seu desenvolvimento econômico, atraem populações mais pobres pela desvalorização do solo e são impedidos de promover programas habitacionais, em nome das mesmas restrições. Na região de Belém, as oportunidades e os investimentos estão concentrados na capital, agravando nos outros municípios os problemas sociais e urbanísticos.

Para Furtado (2009, p. 60)

A diversidade do tecido urbano conurbado das grandes metrópoles é simultaneamente seu maior ativo, sua fonte de inovação e criatividade; e fonte de desigualdades e

³⁶ Como, por exemplo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Aponta Lago (2003, p. 1) que “Diferentemente da maioria das metrópoles brasileiras, a metrópole fluminense vem, desde 1990, sofrendo um esvaziamento político-institucional, com a saída de três municípios integrantes de sua composição original. O primeiro foi Petrópolis, que por decisão do governo local, passou a fazer parte da Região Serrana. O mesmo processo aconteceu em 2002 com a auto-exclusão dos municípios de Mangaratiba, Itaguaí e Maricá, indo os dois primeiros para a Região da Costa Verde e o segundo, para a Região das Baixadas Litorâneas, ambas áreas de expansão turística. Além das possíveis vantagens para a captação de investimentos no setor de turismo, se afastar da identificação de ‘município periférico’ pode ter sido um critério relevante na estratégia territorial desses municípios, no sentido de uma mudança de status”.

disparidades que cerceiam seu desenvolvimento e o acesso da maioria dos seus cidadãos à urbanidade explícita que a cidade deveria oferecer.

Dessa forma, prossegue o autor afirmando que

Entende-se, portanto, pelo menos na esfera socioeconômica (e ambiental), que as aglomerações metropolitanas constituem-se como um ente único, integral e indissolúvel, cujas capacidades se beneficiam deste urbano completo. No entanto, a distribuição do usufruto é desigual e corrói e consome a metrópole indistintamente, embora a maioria dos seus reflexos sejam espacializados.

Assim, afirma Melo (1995) que este momento representou um ponto de inflexão para as metrópoles brasileiras, uma vez que passava a se desenhar como fragmentada e corporativa, recorrendo a Santos (1990). Para o autor elas se tornam “teatro da especulação e financeirização da economia, ela perpetua seu papel histórico de espaço de exclusão social. E do cinismo cívico que perversamente emergiu com a democratização do país” (MELO, 1995, p. 259). Estavam os municípios metropolitanos sem opção, pois a proximidade com um centro mais rico foi determinante para as RMs, uma vez que, como afirma Jobim (2013, p. 89, grifos no original)

Não faz sentido, do ponto de vista econômico, criar-se uma REGIÃO METROPOLITANA, ou AGLOMERADO ou ainda MICRORREGIÃO a partir do somatório de MUNICÍPIOS pobres que não despertem o interesse financeiro mínimo de exploração de serviços públicos ou que a cobrança de tarifas, pelo nível econômico da população, não consiga fazer frente aos custos do sistema

Portanto, como expõem Fernandes e Wilson (2013), os problemas de ação coletiva, ocasionam que por vezes municípios que se propõem a realizar ações regionais não obtêm condições necessárias para tal. Assim, o município polo acaba tendo um papel preponderante na organização do território, uma vez que é o com mais condições financeiras. Por outro lado, é o que irá dispende mais recursos em qualquer tipo de articulação paritária que constitua com os demais municípios. Além dessas assimetrias intrametropolitanas, a omissão dos governos estaduais contribuiu para a amplificação dos problemas. Para Lomar (1992, p.11)

o modelo único de gestão era rígido, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado, que nem sempre prestigiava os conselhos metropolitanos, preferindo negociação direta com cada prefeito e atuação setorial, através das correspondentes secretarias de Estado. Em geral, tudo isso ocorria a margem do planejamento metropolitano.

Para Lacerda e Ribeiro (2014) a partir da nova Constituição se levantaram limites para a consolidação de sistemas supramunicipais de gestão, gerando uma série de conflitos que resultaram no desmonte dos órgãos metropolitanos e o fortalecimento do planejamento municipal, ocasionando maior fragmentação das regiões e dos estudos sobre as mesmas. Os municipalistas saíram vitoriosos do processo constituinte, criando a impressão que tal fato diminuía a importância da institucionalização das regiões metropolitanas.

Aponta Oliveira Filho (2003) que, diferindo do período autoritário, foram mantidos instrumentos coercitivos/ compulsórios para a integração administrativa, como a própria definição das regiões metropolitanas, ao mesmo tempo que incluiu instrumentos voluntários, como consórcios e convênios. Nesse sentido, para Klink (2009, p. 224), ainda que experiências como do ABC paulista estejam mais próximas das iniciativas europeias de governança metropolitana, o sistema brasileiro “se assemelha mais ao modelo norte-americano, permeado pela ideia de concorrência entre atores locais, fragmentação e proximidade com os eleitores e cidadãos”. Afirma o autor que seria ilusão estabelecer uma estratégia metropolitana em que não haja envolvimento de todos os atores que possam ser afetados pelos arranjos institucionais.

Por outro lado, Fernandes e Wilson (2013) defendem outro ponto de vista sobre as regiões metropolitanas a partir de 1988, sobretudo depois de 2001. Para eles há um paradoxo entre o federalismo municipalista que se origina no bojo da ampliação do poder local pela Constituição Federal de 1988, que poderia significar o arrefecimento da questão metropolitana. Afirma o autor que a ampliação dos problemas fiscais e financeiros pela qual passaram, os estimulou a fomentar novas formas de articulação supramunicipal, resultando em uma ampliação a partir dos anos 1990 do número de RMs instituídas:

Assim, a princípio, apesar de logo após a Constituição de 1988, sobretudo nos anos 1990, o novo marco constitucional ter sido um estímulo negativo à gestão metropolitana, uma vez que se nota um vazio político e administrativo com relação à esfera metropolitana, verifica-se, a partir da primeira década do século XXI, a retomada da questão metropolitana com a criação de mais de 40 regiões metropolitanas, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões de desenvolvimento. (FERNANDES; WILSON, 2013, p. 783)

Nesse sentido, para Back (2013), nos anos 1990, apesar do desmonte dos órgãos metropolitanos criados nos anos 1970, houve a criação de novos, que pecaram, contudo, por não corresponder ao fato metropolitano real. O enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas portanto se fez acompanhado de iniciativas e pressão municipalista – um municipalismo autárquico– que ao mesmo tempo que defendia a descentralização e acreditava

que o poder local era capaz de resolver todos os problemas, criava e incluía seus municípios em regiões metropolitanas não metropolitanas, visando linhas de financiamento, integração tarifária de transporte ou telefônica, ou, em casos como de Curitiba, se aproveitar da divulgação de um modelo que ampliou a força de atração da principal cidade da região. Tal posição resultou no fato que ao longo dos anos 1990 houve uma proliferação de regiões metropolitanas no país, a maioria sem caráter metropolitano. Por outro lado, de acordo com Rocha e Faria (2004, p. 74), acompanhando a descentralização

proliferaram no Brasil, mesmo que de forma incipiente, inúmeras e diversificadas experiências de cooperação intermunicipal, autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federal, que visavam ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, à preservação ambiental e à ampliação da capacidade dos municípios de atender às demandas locais e de responder a outros constrangimentos relativos à provisão de bens e serviços públicos.

Com esse cenário, passou-se a defender formas alternativas de associação por envolvidos na questão metropolitana para que ela se efetive. Incluem entre as propostas o parlamento metropolitano, os consórcios, os comitês de gerenciamento de bacias, as câmaras temáticas, as empresas de planejamento e as agências regionais de desenvolvimento (FURTADO, 2009). Os parlamentos são raros no Brasil. Possibilitam maior espaço para as discussões e articulações, ampliando a cooperação federativa e a participação da sociedade, contribuindo para superar a cultura localista e gerando capital social, permitindo ainda uma agenda metropolitana acima dos partidos (FURTADO, 2009). Entretanto, ampliam a burocracia e necessitam da superação das diferenças políticas.

Entre todas as opções, os consórcios encontram maior número de defensores, como instrumento para a gestão das FPIC (RAVANELLI, 2010). Os autores exaltam o caráter autônomo do mesmo, que permitiria espaços de participação social e supririam o vácuo de cooperação existente entre escalas distintas de governo, ainda que não tenham sido pensados como resolução da gestão metropolitana (IPEA, 2011).

Lacerda e Ribeiro (2014) apontam a inclinação do governo federal em defender modelos de cooperação voluntária entre os municípios, como consórcios. Por outro lado, o FNEM (Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas)³⁷, considera que tais formas de colaboração são instrumentos complementares, não prescindindo da ação dos órgãos metropolitanos.

³⁷ Resultante do Encontro de Regiões Metropolitanas, realizado em Porto Alegre entre os dias 8 e 10 de novembro de 1995.

Um dos problemas dos consórcios é que as regiões metropolitanas brasileiras são desiguais, fazendo com que alguns municípios sejam economicamente mais fortes que os demais. Em locais onde esse problema é menos discrepante, como no ABC Paulista, tal forma de gestão parece ter mais sucesso. Como afirma Brandão (2008, p. 149)

Quanto mais homogêneos em relação ao tamanho e ao poder político e aos recursos materiais, maiores as chances de cooperação. Ao contrário relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensem esse tipo de articulação.

Para Rolnik e Somekh (2002, p. 107) “seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade torna-os limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática”. Já Furtado (2009, p. 61) expõe que “podem ter resultados comprometidos por desarranjos políticos, personalistas ou partidários. Acordos celebrados em uma gestão de governo podem sofrer de descontinuidade na próxima”. Em documento elaborado pelo IPEA (2011), os autores defendem que há bons exemplos na gestão de algumas FPIC por meio de consórcios, mas as ações de planejamento integrado e à gestão do uso do solo, das mais relevantes, não constituiriam modelo ideal destes, uma vez que incluiria o poder federal, já que os estados compartilham nas RMs do poder para controlar o uso do solo, com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e com os municípios.

Por fim, Rolnik e Somekh (2002) defendem que a descentralização e conseqüente ampliação da autonomia municipal mostraram que a representatividade e legitimidade dos órgãos metropolitanos eram inexistentes o que acelerou seu esvaziamento ou desmantelamento.

Concluindo, paradoxalmente, portanto, ao invés do enfraquecimento da questão metropolitana, o municipalismo autárquico da Constituição de 1988 reposicionou a mesma, como elemento relevante na política urbana do país, inclusive imaginando alternativas.

Somekh (2010, p. 13) relata que “tributário de uma reforma urbana que se origina nos anos 1960, o debate do Estatuto [*da Cidade*] remonta ao início dos anos 1980, quando o CNDU preparou o anteprojeto de Lei que foi discutido por outras duas décadas na Câmara dos Deputados”. E prossegue “O processo de redemocratização e a Constituição Federal de 1988 também trouxeram avanços para as leis de urbanismo, principalmente no sentido de limitar o direito de propriedade, tornando a cidade mais voltada para o cumprimento de sua função social a ser definida pelos Planos Diretores Municipais”.

O plano diretor, como coloca Furtado (2009), é o principal instrumento de política urbana no Brasil, devendo nas regiões metropolitanas visar mais que o município, mas a conurbação, o movimento pendular, o socioeconômico e o ambiental, da forma única que demandam para que problemas metropolitanos sejam solucionados. Isso seria reforçado no Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, que colocou as regiões metropolitanas como áreas onde se tornou, por exemplo, obrigatória a formulação de planos diretores.

Para Lacerda e Ribeiro (2014) o Estatuto da Cidade ao reforçar a atividade de planejamento urbano³⁸, são obrigados a elaborar Planos Diretores, fortaleceram a escala municipal e regionalista, em detrimento, da cidade metropolitana. Por outro lado, nos últimos anos o Governo Federal retomou seu protagonismo sobre tal questão, organizando pesquisas, seminários, redes, entre outros, a fim de discutir a questão metropolitana no Brasil e aprovando em 2015 o Estatuto da Metrópole.

2002-2015: do Estatuto da Cidade ao Estatuto da Metrópole: o Metropolitano volta à agenda nacional

Esse movimento de redescoberta da questão urbana e metropolitana não aconteceu apenas no Brasil, pois, como afirma Soja (2013) p. 140

A crescente relevância do pensamento espacial não somente esteve atrelada a uma renovada atenção às questões urbanas, mas ainda estimulava e era estimulada pelo ressurgimento do interesse por regiões e regionalismo. Em uma das mais ambiciosas expressões de seu “novo regionalismo”, Michael Storper em *The Regional World* (1997) concebe regiões como comparáveis a mercados, estados e ao parentesco, como estruturas organizacionais fundamentais da sociedade humana, enquanto a rede de aglomerações gerativas que formam a *cidade-região* (*city region*), já em si um novo conceito, seria a primeira força motriz por trás da globalização e da nova economia.

Nesse sentido, em novembro de 2003, foram realizadas três audiências organizadas pela Subcomissão Permanente de Ordenamento Territorial e Regiões Metropolitanas, presidida pelo deputado Walter Feldman (PSDB/SP), autor do Projeto de Lei que resultou no Estatuto da Metrópole, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Tais audiências antecederam

³⁸ Definindo que os municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e os incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

um ciclo de debates, visando enfrentar a questão metropolitana, discutindo os diferentes sistemas de gestão. Estes, precederam a realização do seminário internacional *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados*, realizado em 2004, na Câmara dos Deputados, em Brasília, mesmo ano, em que começou a tramitar o Projeto de Lei que estabeleceria o Estatuto da MetrÓpole.

O então deputado e relator da proposta na comissão, Zezéu Ribeiro (Partido dos Trabalhadores – PT), destacou durante o ciclo que o problema internacional de gestão de regiões metropolitanas não se resolveria com a simples transposição de modelos, mas era importante conhecê-los. Criticavam a forma como foi imposto em 1973, no Brasil, a participação dos municípios de forma compulsória nas regiões metropolitanas, sem considerar suas peculiaridades na definição das FPIC, bem como a insuficiência do modelo institucional que determinou aos estados membros a competência legislativa sobre a política metropolitana, mantendo o papel da União e maior autonomia aos municípios para a gestão das FPIC a partir de 1988 (CORTE, 2010).

Mencio e Zioni (2017) colocam que o projeto de lei apresentado em 2004 foi feito no mesmo contexto em que o Ministério da Integração Nacional realizaria estudos preliminares para subsidiar a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Para os autores, esta coincidência reafirma a disposição da União em voltar ao posto constitucional de propositora das políticas para o desenvolvimento urbano (artigos 21, XX e 24, I da Constituição Federal). Esse retorno ao papel de protagonista se consolidaria nos anos seguintes, com a edição de leis que visam sobre a dinâmica urbana, tais como a Lei Federal nº 11.445 em 2007, para o saneamento básico; Lei Federal nº 11.795 de 2008, sobre os serviços de consórcios; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 9.605/2010); Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012); e, por fim, o Estatuto da MetrÓpole.

Contudo, Furtado (2009, p. 60) chama atenção para o fato que naquele momento estados, municípios e União convergem para solução de problemas territoriais comuns, alijando a questão técnica. Dessa forma, seriam necessários acordos para “disponibilidade, troca, permeabilidade e segurança dos dados provenientes e construídos pelos diversos municípios, de modo que permitam sua confiabilidade técnica, uso adequado, atualidade e publicidade”.

Como observa Brandão (2015) é um desafio fazer as instituições tornarem-se legítimas, uma vez que é necessária validação social que monitore e permita avaliar as políticas implantadas. Faz-se necessário construir espaços de contatos e diálogos, visando confluir ações

e propostas, bem como múltiplas áreas de concentração de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês, entre outros. Assim, o que persiste a caracterizar a região metropolitana no Brasil é o estabelecimento de uma política urbana ou regional, que não possui correspondente em outros recortes regionais e mesmo nas aglomerações urbanas ou microrregiões, citadas na Constituição, gerando conflitos, pois

Os problemas urbanos desconhecem os limites territoriais dos municípios e estados, exigindo articulação entre os diferentes níveis de governo, inclusive o federal. O que se constata, no entanto é a quase total divergência de interesses entre eles, e falta de vontade política para os necessários entendimentos recíprocos”. (IPEA, 2001, p. 151)

Nos últimos anos, a adoção de termos como governança metropolitana³⁹ (FREY, 2013) parecem propor novas respostas ao desafio metropolitano, constituindo, para Brandão (2015), novas configurações em detrimento do governo ou outras formas verticais de poder que parecem não dar conta das complexidades desses espaços.

A realidade é que o maior percalço pelo qual temem passar os municípios é a sua perda de autonomia, além de processos ainda mais burocráticos e possíveis aumentos de gastos públicos. Os entraves se justificariam ainda pelas questões política partidárias, limitando as opções de formas de gestão metropolitana. Souza (2003, p. 139), contudo, argumenta que “os constrangimentos atuais relativos à questão metropolitana se encontram mais no passado do que no presente”, pois o sistema centralizador que as criou desconsiderando “variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória, influenciando escolhas subsequentes”, engessando suas possibilidades. A autora defende que, além disso, tais estruturas são incompatíveis com a história municipalista brasileira e errou também ao não criar mecanismos de cooperação ou constituição de relações entre os entes federativos voltadas para o metropolitano.

Além disso, continua a se ampliar as diferenças entre o processo socioespacial da metropolização e a institucionalização das regiões metropolitanas, aprofundados pelo federalismo tridimensional resultante da Constituição de 1988. A gestão metropolitana depende assim da cooperação entre entes de diferentes escalas, sem histórico de estímulo para esse tipo de ação, uma vez que preconiza a superação de condicionantes político-partidários (IPEA, 2011), tornando as questões políticas as primeiras a precisarem ser superadas. Pois, as

³⁹ Abordagem teórica e analítica para compreender as novas formas e práticas de articulação político-administrativa que surgiram relacionadas (...) ao processo de metropolização de busca de uma maior integração das regiões metropolitanas (FREY, 2013, p. 80)

definições vêm seguindo critérios políticos que se baseiam na “barganha” entre municípios e o governo estadual. Não havendo marco regulatório para combater a metropolização institucional, seguiram o mesmo caminho das emancipações municipais no início dos anos 1990, onde se criaram municípios sem capacidade institucional.

Rolnik e Somekh (2002) e Azevedo (2002) alertam para o vácuo institucional deixado pela Constituição Federal de 1988, não preenchido pelas Constituições Estaduais sobre a gestão das regiões metropolitanas. Sendo papel dos governos estaduais amenizarem as assimetrias intrametropolitanas, pois o desenho constitucional colocou como atribuição destes a gestão metropolitana, Gouvêa (2005) relata a falta de importância atribuída pelos governos estaduais às RMs em seus dispositivos constitucionais, apenas reproduzindo o que previa a norma federal. Nos casos em que delimitaram critérios para institucionalização, acabaram criando um quadro heterogêneo “sendo que, na maior parte das RMs, a participação estadual está assentada em estruturas ‘teóricas’ de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas” (IPEA, 2011, p. 19).

Tal fato resulta, como aponta Fernandes e Wilson (2013), em um polo que em geral possui boa infraestrutura e oferta de serviços, se tratando geralmente da capital do estado ou capital regional, que não quer pagar mais em relação aos demais municípios, ainda que para estes, que na maioria das RMs são pequenos ou de médio porte, acabe por restar restrições de toda ordem, sobretudo ambientais e sociais. O município polo acaba por induzir o processo de expansão metropolitana, em geral de forma centrípeta, uma vez que o crescimento territorial tem se dado sobre os municípios do entorno. Concentram ainda a importância política e econômica, emprego e serviços, aprofundando muitas vezes o papel de cidades-dormitórios de seus vizinhos.

Estes, comportam os cidadãos de rendas mais baixas e pouco desenvolvem a economia municipal, uma vez que – mais do que trabalharem no núcleo, realizando movimento pendular – seus hábitos de consumo, em geral, são realizados no polo, ampliando o recebimento de impostos por estes. Sofrem assim, influência da maioria das decisões tomadas no núcleo, ao mesmo tempo que são excluídos das discussões por estes.

Aprofundam dessa forma a segregação residencial, ao valorizar cada vez mais o escasso espaço que dispõem, ao mesmo tempo que abrem novas frentes para o mercado imobiliário. Os indivíduos de maior renda passam a habitar o polo ou áreas selecionadas do entorno

metropolitano, como nos casos de condomínios fechados de alto padrão, contribuindo para o processo de conurbação. Ampliam assim a interação funcional entre os municípios, bem como a necessidade de serviços públicos compartilhados. Para Coy, (2003, p. 118), essas mudanças nos padrões residenciais ocorrem

como consequência da densificação e do processo de degradação do espaço residencial. As recentes tendências de estabelecimento dos mais bem situados, no entanto, estão tomando uma nova dimensão. Auto-segregação e isolamento são as expressões cada vez mais forte do estilo de vida que vem se desenvolvendo (...). A sua rápida disseminação, com certeza, se deixa interpretar como uma expressão das modificações no desenvolvimento urbano produzidas pelo neoliberalismo, e o seu sucesso espelha, ao mesmo tempo, a influência da globalização sobre o estilo de vida dos privilegiados.

Tal situação, resultou de um dos maiores movimentos socioterritoriais já ocorridos, a urbanização brasileira, como aponta Rolnik (2006). Em poucas décadas, uma população majoritariamente rural foi, transformada em urbana, baseado em um modelo de urbanização excludente e concentrador. Isso refletiu no fato de que atualmente 55% da população total vive em 71 regiões metropolitanas, três RIDES e quatro aglomerações urbanas (EMPLASA, 2016), das quais 22 são regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes. Portanto, como aponta Fernandes (2012, p. 14), a importância da aprovação do Estatuto da Metrópole ao estabelecer as Regiões Metropolitanas, colocaria em voga

regras e mecanismos de funcionamento e financiamento, capazes de auxiliar na organização metropolitana. Além disso, outros atores como Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunais de Contas, serão capazes com regras claras, de exercer pressão e fiscalização institucional, a chamada “*Accountability* Horizontal”, frente ao Governo estadual e à autoridade metropolitana.

Como afirma Suárez-Villa (1987, p. 122)

Tendências seculares em ação nos setores industriais e de serviços podem estar na raiz destes efeitos sobre os sistemas metropolitanos e urbanos. Transformações nas vantagens comparativas dos fatores locais urbanos e metropolitanos, nas economias de aglomeração, na população e no emprego setorial afetam, por sua vez, as estruturas setoriais e sua distribuição espacial. De tais transformações podem-se esperar importantes consequências sobre a distribuição de tamanhos de cidades e sobre o sistema urbano em geral, sempre que as mesmas ocorram de maneira significativa e constante em cidades primazes ou importantes áreas metropolitanas. Desse modo, mudanças no sistema urbano podem ser relacionadas à evolução metropolitana sob o ponto de vista de uma análise geral do processo das transformações que considere as dimensões espaciais, temporais e setoriais de maneira unificada.

Capobianco (2004, p. 8, grifo no original) afirma que

A par do encaminhamento da questão do financiamento das RMs impõe-se o principal: a criação do novo arranjo institucional metropolitano, que não seja necessariamente um quarto nível de poder, mas que *arrefeça as autonomias e integre* de fato os atuais entes horizontal e verticalmente; e que, finalmente, seja representativo dos governos locais da região.

Nesse sentido, para o Superior Tribunal Federal (STF), a região metropolitana consiste hoje em um ente colegiado que deve integrar e gerir as funções públicas de interesse comum. Entretanto, os ministros divergem quanto à participação do estado e dos municípios nesse colegiado. Para o ministro Ricardo Lewandowski (2013, p. 258), a região metropolitana corresponde a uma “autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política”. Já Rosa Weber (2013) define que

(...) as chamadas “regiões metropolitanas”, “aglomerações urbanas” e “microrregiões” não compõem a estrutura federativa, nem a Constituição empresta qualquer tipo de autonomia política ou administrativa para tais formas de organização, de modo que devem ser compreendidas no contexto estratégico de administrar aquilo que o texto da Carta da República denominou “interesse comum”. (WEBER, 2013, p. 287)

Persiste, portanto, o entendimento que já havia em 1973, de que as regiões metropolitanas devem ser definidas enquanto unidades de planejamento que visem a gestão das FPIC. Assim, por meio do Estatuto da MetrÓpole, se estabeleceram novas regras para tentar modificar a quantidade de RMs, como a necessidade de existirem funções públicas de interesse comum, formas compartilhadas de gestão - com espaço para todos os municípios metropolitanos - e a realização de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), definindo parâmetros de como as funções públicas de interesse comum seriam planejadas. Dessa forma, como indicam Moura e Hoshino (2015, s.p.) uma das principais contribuições do Estatuto da MetrÓpole foi o fato de que este “Não só elimina o equívoco conceitual de atribuir natureza metropolitana a qualquer tipo de aglomeração urbana, como torna claro, de uma vez por todas, que essas unidades territoriais devem ser criadas para a realização de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC)”.

Para Furtado (2009), em termos políticos, a maior dificuldade para proposição e execução das ações é a inexistência de um ente político legalmente constituído e com legitimidade para exercê-lo sobre as regiões metropolitanas. Os estados acabam por concorrer

com os municípios, uma vez que seu papel é somente de articulação, sem exclusividade para agir sobre o território.

Se promulga dito Estatuto, portanto, com algumas décadas de atraso, substancialmente diferente do proposto pelo deputado Walter Feldman (PSDB), autor da proposta, em 2004. Os mais populosos municípios do país já caminhavam para se tornar majoritariamente urbanos na década de 1970, com expressivo crescimento das metrópoles e aglomerações urbanas, especialmente nas capitais de Rio de Janeiro e São Paulo, com atomização das pequenas cidades e sem a criação de uma rede de cidades médias que pudesse equilibrar o sistema. Neste contexto, uma série de medidas foi tomada, no sentido de planejar e ordenar o território, especialmente o urbano e o metropolitano. Análises e estudos foram então realizados, muitos dos quais elegendo uma cidade no Brasil como “modelo”, tornando recorrentes, no meio acadêmico e não acadêmico, pesquisas e discussões sobre o planejamento urbano da cidade de Curitiba e do Paraná, estado que ao longo do século XX consolidaria regiões como recortes oficiais de planejamento e gestão.

CAPÍTULO 4: O MODELO E A REGRA: PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA

Las decisiones de la ciudad central afectan a los habitantes de las periferias y éstos usan la ciudad central, pero no están representados em sus órganos de decisión.

Borja e Castells, 1997, p. 283

Make no little plans; they have no magic to stir men's blood and probably themselves will not be realized. Make big plans.

Daniel Burnham

De acordo com Mansur (2008, p. 15 e 16) entre 1946 e os anos 1980 houve doze tentativas de organização do espaço geográfico paranaense, das quais dez de caráter mais generalizado e duas específicas quanto à divisão regional do Poder Executivo, em particular, às Secretarias de Estado e aos Planos Plurianuais. A primeira tentativa de regionalização foi realizada pelo IBGE dividindo o estado em Zonas Fisiográficas (1946), com o propósito de atender os interesses censitários dos Governos Federal, Estadual e Municipal. Em 1960, foi dividido pelas regiões de Planejamento; em 1963, pela divisão em microrregiões homogêneas; pela divisão em espaços polarizados, do IBGE, pela divisão em espaços homogêneos e polarizados, e pela regionalização do Paraná, todas em 1967; pelas microrregiões, em 1970; pelas regiões funcionais urbanas, do IBGE, em 1972; e pelas regiões de influência das cidades, em 1980.

Portanto, a região metropolitana não está sozinha no contexto estadual, estabelecendo vínculos com as demais regiões. Assim, sempre esteve articulada ao sistema estadual de planejamento, fosse para formulação de políticas públicas comuns, fosse para debater os interesses metropolitanos.

Nesse contexto, o planejamento urbano e metropolitano da RMC, inserindo-o nos contextos mais gerais, revela que o mesmo se consolidou no período do desenvolvimentismo⁴⁰ dos Governos Militares, de transformações nos espaços urbanos e metropolitanos, como a

⁴⁰Para Bielschowsky e Mussi (2005, p. 3) “o ‘desenvolvimentismo’ foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira cujo projeto econômico teve, na fase que vai até 1980, os seguintes postulados principais: i) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil; ii) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização eficiente mediante o jogo espontâneo das forças do mercado, e por isso é necessário que o Estado planeje o processo; iii) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover essa expansão; iv) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e orientando recursos financeiros, provendo estímulos especiais, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é ineficiente”.

expansão da urbanização, da industrialização, a institucionalização iniciada e a ressonância de teorias e contatos com planejadores do exterior. A partir dos anos 1980, com a redemocratização e as novas condições econômicas e sociais, outros temas entraram em voga para a questão metropolitana, como a periferização, as questões sociais e as ambientais. Nos anos 1990 e 2000 além dos temas já discutidos passaram a abordar novos, como a reestruturação produtiva e a imagem da metrópole, realizando também proposições futuras.

Contudo, percebe-se uma lacuna existente no confronto entre o planejamento realizado para as diferentes escalas, seja devido à consolidação de um pensamento hegemônico que delimita o planejamento metropolitano enquanto inevitavelmente problemático, por um lado, seja pelo fato de haver certa relação próxima entre a política, sobretudo do município polo, e aqueles que poderiam criticá-lo, como técnicos e a academia, que por diversas vezes corroboram a posição da elite econômica e política predominante, por outro.

Pretende-se assim contribuir no preenchimento desta lacuna, partindo da bibliografia existente, mas preocupado em retratar o planejamento de ambas as escalas como um processo complexo e multiescalar, não apenas baseado nos problemas decorrentes do planejamento ou da falta dele, mas também na prática existente, sobretudo do planejamento metropolitano.

O conteúdo apresentado neste capítulo tem como premissa a pesquisa histórica e teórica, abrangendo a discussão econômica, populacional e de industrialização. Ainda que relativamente antigas, estas temáticas permanecem, motivadas pela inserção da RMC em novas cadeias produtivas e no mercado internacional, especialmente a partir dos anos 1990. Busca contribuir para o entendimento dos processos de planejamento e metropolização pelo qual passou a capital do Paraná e sua região desde os anos 1960, quando passou a ser reconhecida e tomada enquanto modelo a ser estudado e, quando possível, aplicado a outras localidades⁴¹.

Neste sentido, o esforço analítico aqui apresentado visa integrar o papel da ação estatal como suporte às transformações metropolitanas, ressaltando o espaço preponderante ocupado na política e na dinâmica desta pelo município polo que ao mesmo tempo em que busca uma integração via economia, gerando dependência, persiste em um movimento de segregação e diferenciação, derivado de seu processo de planejamento territorial a partir da década de 1960. Tal processo, ao conter o desenvolvimento urbano em direção às periferias, ampliou estas ao

⁴¹ Wilhelm (1990, p. 35) destaca que o trabalho realizado em Curitiba foi totalmente pioneiro. Nas palavras do arquiteto: “Tanto que, dois anos depois [do Plano de 1966], o SERFHAU me pediu um documento sobre metodologia de planos diretores, para alargar aquela experiência inicial a todo o país. E na verdade toda a orientação sobre como fazer planos se baseou na experiência de Curitiba.”

e elevar o custo do solo nas áreas adensadas, extravasando problemas derivados dessa postura, incluindo entre estes a habitação, o transporte e a degradação ambiental.

Como afirma Oliveira (2001, p. 65) desde a década de 1960 iniciara-se entre as elites técnicas estaduais um movimento para formulação e execução de uma estratégia de desenvolvimento e agressiva atração de investimentos industriais. Ainda que não contasse com nenhum grande industrial entre seus membros, este grupo fortaleceu a necessidade de uma política de planejamento que possibilitasse um cenário favorável aos interesses do capital industrial.

No entanto, em virtude do estágio em que se encontrava o desenvolvimento das forças produtivas, esses investimentos não chegaram a se traduzir em uma grande industrialização. Já não havia condições de se desenvolver uma indústria regional; a escala requerida teria de ser a nacional e, além disso, apesar do aumento da população, o grande mercado continuava situado no eixo Rio- São Paulo. Não obstante, em 1964, a instalação da Ditadura provocou a alteração dos marcos institucionais com a consequente transferência para a União dos instrumentos de decisão, planejamento e controle da economia, o que veio a agravar ainda mais as pretensões do estado. Concomitante a isso, o município de Curitiba implantava um processo de planejamento urbano que até hoje é tido como um caso de sucesso por vários estudiosos do assunto e pela opinião pública em geral, como apresenta-se na sequência.

O “modelo”: Curitiba, uma referência de planejamento urbano no Brasil⁴²

A construção do método de planejamento de Curitiba foi um longo caminho de modificação sobre o espaço. O processo de urbanização na região da cidade teve início no século XVII, quando, em 1693, o antigo povoado bandeirante foi elevado à vila de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais. Teve sua origem nas proximidades do rio Atuba, mas devido às dificuldades de acesso e de habitação no local, logo os portugueses modificaram o sítio para onde atualmente está a Praça Tiradentes na confluência dos rios Ivo e Belém, no centro da cidade. Durante pouco mais de um século e meio, a cidade manteve características de pequena vila do interior, pertencendo a então Quinta Comarca da Província de São Paulo.

Ferreira (2004, p. 13) afirma que no começo do povoamento o desenvolvimento aconteceu de forma natural, até o século XVIII, quando o Paraná ainda pertencia a São Paulo. Em 1812, Curitiba passou a ser capital da recém-criada comarca de Paranaguá e no dia 29 de

⁴² Este item é parte da dissertação apresentada pelo autor em 2011, com alterações.

agosto de 1853, ocorreu a separação desta comarca, elevando o Paraná à categoria de estado e demandando o recém-formado legislativo a ter que escolher a nova capital. Em 26 de julho de 1854, a cidade de Curitiba foi selecionada, por sua importância locacional, no cruzamento de vias de grande importância, que ligavam o Paraná aos estados meridionais e a São Paulo. A partir de então, o cenário urbano começou a mudar, ocorrendo as mais diversas transformações no padrão de vida, introduzindo novos estilos de casas e materiais de construção, com diversidade paisagística e com espaços construídos e estruturados.

Entretanto, as intervenções urbanas em Curitiba, até a primeira metade do século XX, resumiam-se a pequenos projetos e não um estudo de desenvolvimento da cidade. Destacam-se neste período as intervenções do inspetor de terras francês Pierre Taulois, a do engenheiro Frederico Hégreville, a de Ernesto Guaita (1888), de Saturnino de Brito (1920) e a do modernista Frederico Kirchgässner, que fez a nova planta cadastral para a Cidade (1928-29) (GNOATO, 1997, p. 5). Segundo Cunha Filho (1998):

(...) da posse de uma planta de toda a cidade, tornava-se viável um plano urbanístico “onipresente”. Ao contrário do que até então havia acontecido, isto é, a eleição de partes localizadas do núcleo urbano como objetos de melhoramentos, podia-se abarcar toda a cidade por um único e mesmo projeto. Com efeito, a Planta Cadastral permitia aos especialistas uma apreensão intelectual totalizadora do complexo físico urbano. (CUNHA FILHO, 1998, p. 152)

Contudo, a despeito de serem as primeiras ações feitas de forma racional e técnica, estas intervenções não podem ser consideradas planos urbanos, pois não planejavam a cidade e seu futuro, somente legislavam sobre a abertura e fechamento de vias e das testadas e características das construções, entre outras obras de menor porte.

No início do século XX, o prefeito Cândido de Abreu, engenheiro, realizou algumas obras urbanas, contudo, suas ideias de maior envergadura e impacto – sobretudo relacionadas a saneamento - não puderam ser colocadas em prática, fosse pela falta de recursos, fosse pela forte oposição que sofria, o que o levou a deixar a prefeitura alguns meses depois de assumir o cargo (GARCEZ, 2006). Nas palavras de Cunha Filho (1998):

(...) as Posturas de Curitiba acabaram por frustrar o prefeito Cândido de Abreu. Ao invés de lhe oferecerem medidas legais que elevassem seu poder de intervenção e implementação de políticas de saneamento, o legislativo preferiu criar regras “inúteis”, para o técnico, afim de regular as construções, o alinhamento das ruas, a limpeza e segurança pública, a higiene e salubridade da cidade, cemitérios e enterramentos, o mercado, o matadouro, os curtumes, as fábricas e oficinas, o comércio, as casas de jogos e divertimentos públicos, entre outros. Profundamente identificados com os diversos interesses particulares, os camaristas acabaram

limitando sensivelmente o poder do prefeito. Irritado por não poder empreender a transformação que “modernizaria” tanto a administração como a própria cidade, Cândido de Abreu, renunciou aos onze meses após ter sido empossado. (CUNHA FILHO, 1998, p. 98)

Como afirma Silva (2000, p. 19) as propostas para modificações na estrutura urbana eram medidas isoladas, perigosas para o futuro desenvolvimento da cidade, pois não existia um plano que abrangesse em detalhes as zonas urbana, suburbana e rural, implicando em dificuldades futuras para a circulação, arruamento e descongestionamento do tráfego.

Todas estas transformações em Curitiba ocorriam em um Brasil que vivia uma efervescência política e cultural onde delineava-se um novo momento: o Brasil Moderno. Nesta situação, com a Segunda Guerra Mundial já em curso, Curitiba recebia seu primeiro plano urbanístico:

A década de 40, período de pós-guerra e de profundas mudanças no cenário político do Brasil com a queda do Estado Novo e o estabelecimento de um regime democrático, encontrou Curitiba preparada para a mudança de escala que viria nas décadas seguintes, mas mergulhada em uma depressão econômica em que escasseavam recursos internacionais para o desenvolvimento, carreados na sua totalidade para a reconstrução da Europa. (GARCEZ, 2006, p. 77)

O momento político era o Estado Novo, intervencionista, e o regime político uma ditadura. Entre os anos de 1940 e 1945, o país discutia a redemocratização. As bases de sustentação do regime de Vargas estavam se deteriorando, uma vez que as ideias de reorganizar a economia mundial em bases liberais cresciam à época. A política centralizadora do Governo Federal adotou o sistema de interventorias na administração dos estados limitando-lhes a ação em diversos aspectos e criando a necessidade de permissão do poder central para a aprovação de empréstimos e gastos. O interventor do estado do Paraná, Manoel Ribas, nomeado em 1932 e destituído do cargo em 1945, conseguiu garantir a unificação das forças políticas estaduais dentro de uma ordem centralizadora, autoritária e sem participação política. Ribas foi capaz de comandar o jogo político atuando em estrita consonância com os domínios oficiais (SILVA, 2000, p. 25).

O planejamento urbano no período Vargas reproduzia o discurso higienista e urbanístico originário da Europa e Estados Unidos desde o final do século XIX, apoiado no organicismo ou no funcionalismo. Suas características fundamentais eram:

- a. Concepção organicista na formulação do diagnóstico. A categoria meio natural e social organiza um discurso condenatório da realidade e sustenta a formulação da cidade ideal.
- b. Embelezamento, monumentalidade e controle social sobre o uso do espaço orientado à intervenção. Grandes operações de renovação/construção e normatização das práticas sociais. (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 64 e 65)

Essas características no Brasil se transformaram em categorias básicas, desde o início do século, como motivadoras da nacionalidade e da modernização. Ou seja, o discurso da higiene e da funcionalidade possuía caráter modernizador e afirmador da nacionalidade emergente, reproduzindo ideias, práticas e morfologias urbanas que sintetizassem a modernidade, como nos países “civilizados”. A oposição passado/futuro teve importância fundamental na implantação do planejamento deste período.

Nos anos 1940 houve as primeiras tentativas de organização do espaço regional, com a criação de um “cinturão verde”, inspirado no modelo britânico, onde as comunidades fora da divisa municipal tinham funções distritais e rurais, ligadas à capital por antigos caminhos. Nessa época, o padrão higiênico funcional foi desenvolvido principalmente com a elaboração do plano diretor por Alfred Agache, entregue em 1942. Foi com a chegada do francês Agache, na década de 1940, que o urbanismo começou a ser parte da consciência coletiva, criando ambiente e pavimentando o caminho para as transformações que ocorreriam a partir dos anos 1950.

Ainda que menos relevante na rede urbana nacional do que cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre ou Recife, Curitiba estabeleceu um sistema de planejamento e elaboração de planos simultâneos a estas grandes cidades, como apontam autores como Fernandes (1979) e Oliveira (2000). Mesmo urbanistas que trabalharam na elaboração dos planos de tais cidades, foram convidados a conhecer e debater a questão urbana sobre Curitiba, desde os trabalhos de Saturnino de Brito, nos anos 1920 (DUDEQUE, 2010).

De acordo com Leitão (2002), este seria o primeiro momento da história do processo de planejamento urbano de Curitiba. Avança até o período de Governo de Ney Braga (1954-1958) à frente da Prefeitura da capital, quando este lançou as bases para um arranjo institucional que pudesse agir como suporte técnico para o planejamento e o controle da urbanização. Neste período foi criado o Departamento de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura (1956), com objetivo de sistematizar o controle urbanístico e atualizar o zoneamento constante no plano elaborado por Agache. Chefiado por Mario de Mari e composto pelos também engenheiros Saul Raiz, Francisca Maria Rischbieter, Ari de Jesus, Sadi de Souza e Luiz Armando Garcez, egressos da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal do Paraná e que tinham estudado

na CEPAL e na SAGMACS (LEITÃO, 2002). A autora destaca também as contribuições do urbanista Prestes Maia⁴³, ex-prefeito de São Paulo, que prestou assessoria técnica ao Departamento, com vistas à elaboração do novo zoneamento de uso e ocupação do solo. O departamento elaborou ainda um plano para a implantação de Unidades de Vizinhança, em 1960, que extraída da Carta de Atenas (1933) e do racionalismo modernista, antecede a experiência de Brasília, expressão máxima do movimento no Brasil⁴⁴.

Também é possível observar no desenrolar do processo de planejamento de Curitiba um deslocamento das referências e dos modelos adotados. De forma simplificada, pode se dizer que enquanto na década de 1940, com a contratação do francês Agache, a influência sobre Curitiba estava na então Capital Federal, a cidade do Rio de Janeiro, e nos moldes das cidades-jardins europeias, a partir da década de 1950 - mas principalmente na década de 1960 - os modelos emanados de São Paulo, com nítida matriz estadunidense (especialmente via IBAM), foram incorporados, atingindo seu ponto alto com a reestruturação da administração municipal e a criação de uma série de instituições a partir de 1963⁴⁵, decorrentes de reforma semelhante pela qual passou a administração do Governo do estado do Paraná, em 1961.

Dudeque (2001) coloca que os arquitetos curitibanos admiravam a arquitetura carioca, mas com o passar do tempo começaram a identificá-la enquanto utopia, transferindo a referência para a arquitetura produzida pela matriz paulista. A influência paulista e o positivismo contribuíram para as transformações de pensamento e direcionamento que se estabeleceram a partir de então, confluindo a um planejamento derivado da necessidade de mudar a dependência da economia paranaense relacionada ao meio agrário – principalmente o café – para uma matriz industrial.

Exemplar contribuição que corrobora o deslocamento da matriz carioca para a paulista foi a chegada dos professores arquitetos e engenheiros⁴⁶, sobretudo da então Faculdade Mackenzie – de São Paulo -, para lecionar no recém-criado curso de Arquitetura e Urbanismo, da UFPR, em 1961, e preparar os quadros técnicos que alguns anos mais tarde ocupariam a

⁴³ De acordo com a autora, Maia prestou ainda consultoria à COPLAC (Comissão de Planejamento de Curitiba), além de contribuições à revisão do plano, como a importância da preservação dos fundos de vale e da localização de uma zona industrial na bacia do rio Barigui (LEITÃO, 2002, p. 15).

⁴⁴ Outro fato interessante das relações entre o planejamento de Brasília e Curitiba foi a construção do Centro Cívico de Curitiba em 1953, inaugurado com a presença do então presidente Getúlio Vargas. Alguns autores (DUDEQUE, 2001; GNOATO, 2006) apontam a influência desta visita na concepção de Brasília, realizada no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

⁴⁵ Como a COHAB-CT e a URBS.

⁴⁶ Entre outros: Luiz Forte Netto, os irmãos José Maria e Roberto Gandolfi, Joel Ramalho e Francisco Moreira.

chefia da prefeitura, bem como os principais cargos da estrutura administrativa do poder público municipal. Leitão (2002) identifica a criação deste curso como um dos marcos do processo de planejamento, uma vez que lança as bases do que seria a relação próxima que a academia e o poder público estabeleceriam em Curitiba e no Paraná nos anos seguintes.

Considerando a vinculação entre urbanismo e arquitetura, é possível deduzir que, se a arquitetura, especialmente a realizada em concreto armado, era beneficiada pela chegada desses professores, uma vez que vinham de centros em estágio técnico mais avançado - construindo obras com aspectos inéditos para a cidade (DUDEQUE, 2001), que o mesmo princípio se refletiria nas questões urbanísticas e de planejamento urbano.

Para Leitão (2002) era a falta de planejamento a maior dificuldade a ser enfrentada pelo governo do Paraná. O desenvolvimento vivido em nível nacional promovido pelo governo Juscelino Kubitschek não se refletia no estado, que ficou à margem do desenvolvimento. A instalação do aparato estadual de planejamento se deu com a chegada do Padre Lebrete e seu movimento Economia e Humanismo, sobretudo por meio da ação da SAGMACS⁴⁷. Assim criou-se a PLADEP em 1957, reunindo intelectuais e técnicos que levantaram dados e realizaram estudos revelando a situação e as potencialidades do estado (DUDEQUE, 2001, p. 222). Enquanto punha em execução a política econômica, o governo reestruturou seus órgãos de planejamento, sobretudo a PLADEP (que passou a ser denominada Comissão de Planejamento Econômico, a CODEPAR), em 1962 (depois transformada em Banco de Desenvolvimento Econômico do Paraná – BADEP)⁴⁸, para administrar o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), com os instrumentos necessários para que, analisando a estrutura da economia paranaense e suas repercussões sociais, indicasse em bases técnicas os planos e programas que deveriam ser seguidos.

Instituiu-se na capital a COPLAC, órgão consultivo para intermediar a comunicação entre a sociedade e a prefeitura quanto aos assuntos urbanísticos. De acordo com Leitão (2002)

⁴⁷ Importante frisar que até este momento a SAGMACS, vinculada ao Padre Lebrete exercia influência sobre a administração do estado e da cidade, entrando em declínio com a entrada dos Militares no poder, a partir de 1964 (DUDEQUE, 2010).

⁴⁸ A origem dessas instituições está no modelo americano, onde a concepção de gerenciamento urbano é pautada no controle do poder público sobre o crescimento da cidade e o uso da propaganda, para educar e atrair o público para as vantagens do urbanismo. Disseminadas no Brasil por artigos de Anhaia Mello publicados pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, nos anos 1930 (LEITÃO, 2002, p. 15), estas premissas para o planejamento urbano, não seriam depois utilizadas na escala metropolitana.

participavam desta comissão entidades do comércio, indústria, cultura e associações técnicas, órgãos municipais e engenheiros ligados à UFPR.

À frente do executivo estadual, Ney Braga (1961-1964) consolidou um arcabouço de planejamento estadual com a publicação em 1963 do Plano de Desenvolvimento do Paraná, elaborado pela SAGMACS e coordenada pelo Pe. Lebret (LEITÃO, 2002, p. 06), em conjunto com a PLADEP. O documento resultante possibilitou o conhecimento da realidade paranaense, por meio dos problemas que estrangulavam o crescimento, e apresentou algumas medidas cuja execução, pelo quadro administrativo governamental, pelos grupos sociais e pelos indivíduos, deveria contribuir para corrigir os desequilíbrios que dificultavam o desenvolvimento econômico do Paraná.

Em 1962, assumiu como prefeito de Curitiba o engenheiro Ivo Arzua Pereira, do mesmo partido do governador Ney Braga, o PDC. Pode-se dizer que, nesse período, os governos municipal e estadual encontravam-se em consonância política, o que se manteria, como será visto na sequência, pelo menos até 1983. Evidente que as ligações entre eles são anteriores à chegada de Braga ao executivo estadual. Ele mesmo já havia sido prefeito de Curitiba enquanto Ivo Arzua, presidiu a Comissão Especial de Obras do Centenário do Paraná, comemorado em 1953.

Arzua deu continuidade à institucionalização do processo de planejamento urbano, resultante de uma série de estudos. A revisão do plano da cidade dar-se-ia então a partir de um conjunto de planos setoriais, elaborados simultaneamente por diversas comissões técnicas. Assim, solicitou em março de 1964 um estudo sobre o problema habitacional em Curitiba, que foi realizado pela ASPLAN S.A. – Moradia, esperança e desafio. A Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR⁴⁹) também realizou estudos sobre a questão da habitação, que foram financiados pela CODEPAR em 1963 (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 61). Já as zonas industriais se vinculavam ao desenvolvimento econômico previsto, sendo proposto um distrito industrial, baseado nas recomendações feitas pela ASPLAN, com objetivo de indicar os locais ideais para a sua implantação (LEITÃO, 2002, p. 41).

Com esse contexto, a partir da década de 1960, o Governo Estadual passou a concentrar esforços no sentido de modernizar a capital, em detrimento das cidades do interior. O planejamento regional e o estadual foram colocados em segundo plano, a fim de beneficiar o plano elaborado para Curitiba, sendo o Governo Estadual o grande patrocinador do

⁴⁹ Substituiu a antiga Casa de Habitação Popular, criada em 1966.

planejamento municipal. Estas mudanças ocorridas no âmbito paranaense antecedem a reestruturação política brasileira após o Golpe Militar de 1964. O período ditatorial passou a exigir das prefeituras programas e estratégias, valorizando administrações que estivessem amparadas por ações técnicas. Dudeque (2001, p. 223) afirma que a partir de 1964 “o planejador passou a legitimar o governante”.

Durante tal período, interessava ao poder público nas três esferas de governo o clima de estabilidade política implantado. Curitiba, tornou-se a pretensa face urbanística do processo modernizador empreendido pelos militares, por meio do Governo Estadual do Paraná. Desta empreitada em direção do planejamento técnico e burocrático, institucionalizado na figura e ações da CODEPAR, resultou a revisão do Plano Agache em 1964, levando às discussões que culminariam no PPU, entregue em 1965, pela Sociedade Serete de Estudos e Projetos e Jorge Wilhelm.

O repertório paranaense de uma estrutura de planejamento favoreceu sua adaptação a esse novo momento. Aos arquitetos-urbanistas se incumbiu a tarefa de planejar as cidades, visto que no campo de atuação da CODEPAR encontrava-se também o planejamento, principalmente para planos e projetos de desenvolvimento regional e industrial⁵⁰, que de acordo com a Lei Estadual nº 4.829/64 poderiam ser financiados em até 80% a fundo perdido, cujo principal produto foi o Plano Diretor de Curitiba⁵¹. Portanto,

(...) uma série de acontecimentos econômicos, políticos e culturais convergiram nos anos ao redor de 1962: (...) a atuação do arquiteto estava valorizada, ao menos entre a elite que dirigia a cidade; o Estado transformou-se em planejador e, para ampliar sua atuação, carecia de profissionais ligados às áreas de planejamento; depois de 1964, estes profissionais tornaram-se fundamentais para angariar as benesses da nova configuração política do país; o planejamento urbano passou a ser bancado pelo governo do Estado. (DUDEQUE, 2001, p. 223)

Dessa forma, a despeito da tentativa de integrar o estado por meio da industrialização, de acordo com Dudeque (2010), a partir da década de 1960, o Governo Estadual passou a concentrar esforços no sentido de modernizar a capital. Como afirma Niehues (2014, p. 455)

⁵⁰ De acordo com o § 4º alíneas b e d da Lei que a criou, era função do Conselho de Investimentos da CODEPAR “determinar a região em que é conveniente o investimento pretendido” e estimular medidas para o desenvolvimento industrial do estado, respectivamente.

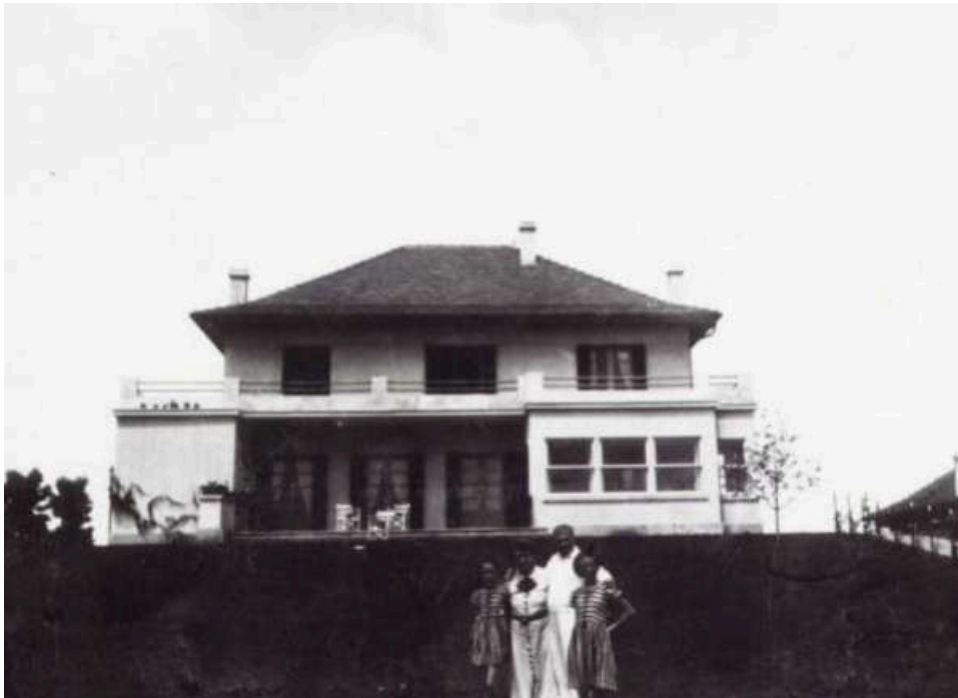
⁵¹ Nas palavras de Rischbieter (1990, p. 18): “(...) na época foram feitos vários estudos de produtos e setores da economia que eram básicos para o Paraná (...) e aí incluía-se o planejamento urbano. Não apenas Curitiba se beneficiou, (...) Mas Curitiba foi a que melhores resultados obteve (...)”

o projeto de industrialização do Paraná ocorreu com maior intensidade na Região Metropolitana de Curitiba, devido a iniciativas políticas em conjunto, de um lado o governo do Estado e de outro a prefeitura de Curitiba. Esta política não abrangeu e possibilitou a industrialização por todo Estado, ou seja, o que antes se encontrava disperso, passa-se agora em diante a se concentrar.

Como já dito, em 1962, a campanha para prefeitura de Curitiba, que resultou na eleição de Ivo Arzua Pereira, se baseou na necessidade de revisão do Plano Agache da década de 1940, iniciando em 1964 as discussões que levariam ao Plano Preliminar de Urbanismo, entregue em 1965, pela Sociedade Serete e Jorge Wilhelm, financiado pela CODEPAR. A motivação para a contratação do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba estava no Governo Estadual e não na administração do município. Uma das condições para este financiamento era a realização de concurso e a formação de uma equipe local de acompanhamento, como previsto no Plano de Desenvolvimento do Paraná (SAGMACS, 1963). As primeiras medidas dessa equipe foram levantar para Curitiba, uma série de dados, e realizar estudos, tais como os que a CODEPAR empreendera em nível estadual. Afirma Leitão (2002) que “a exigência da CODEPAR suscitou discussões e ações em torno do planejamento urbano dentro e fora da administração municipal. Em decorrência desse fato foi realizada uma ampla concorrência nacional por iniciativa do prefeito Arzua” (LEITÃO, 2002, p. 31).

Tal comissão seria institucionalizada na sequência. O PPU, regulamentado por meio da Lei do Plano Diretor de Urbanismo, de 1966 (Plano SERETE/WILHEIM) previa a criação, institucionalização e fortalecimento do órgão de planejamento. A mensagem de criação da autarquia foi expedida em primeiro de setembro de 1965, nascendo assim como órgão especial vinculado diretamente ao prefeito, na forma de assessoria (Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, APPUC), cujo primeiro supervisor foi o engenheiro Raimundo Marussig, instalada provisoriamente na casa da família Möller (figura 25), vendida ao IPPUC em 1965.

Figura 25: Sede do IPPUC, residência da Família Möller



Fonte: CASTRO NETO, s.d.

Buscava-se dar ar de legitimidade para as ações da Prefeitura, assim, em suas mensagens para o legislativo, o prefeito defendia que nas reuniões realizadas o plano fora debatido, resultando disto a apresentação de sugestões e, para estudá-las e analisá-las, a Prefeitura teria criado pelo Decreto Municipal nº 1.144, de 31 de julho de 1965, tal assessoria.

No decorrer dos trabalhos executados pela APPUC, chegara-se à conclusão ser necessária a criação de um órgão que tivesse por finalidade a confecção do Plano, baseado nas discussões resultantes da realização do *Seminário Curitiba de Amanhã*. Os próprios assessores da APPUC indicaram a criação de uma autarquia⁵², o que por meio da Lei Municipal nº 2.660/65 resultou no IPPUC, alterando a constituição de órgãos da prefeitura municipal, depois regulado pelo Decreto Municipal nº 1.910/1965. De acordo com Fernandes, em entrevista ao IPPUC (1991, p. 36)

(...) houve a experiência da criação do IPPUC, cuja estrutura nós organizamos com base em um modelo descrito num artigo de autoria de Rubens Mattos Pereira e publicado em 1962 na Revista do IBAM. Quer dizer: não foi invenção nossa; alguém já tinha pensado teoricamente no assunto e criado uma estrutura. Quem puder ler esse

⁵² Algo que a COMEC se tornaria em 1994. Ou seja, ainda que inserida onde o modelo de Curitiba se delineava, se optou por outro, diferentemente de Belo Horizonte (onde foi criada a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL), por exemplo.

artigo publicado em 1962 encontrará o IPPUC inteirinho, é só comparar para ver que foi “chupado”, e era para isto mesmo, era para ser aplicado.

De acordo com ele “o projeto de Lei teve a assistência do jurista Hely Lopes Meirelles, que tinha sido o consultor jurídico da equipe SERETE/ Jorge Wilhelm” (IPPUC, 1991, p. 43). As finalidades do instituto foram descritas no Anteprojeto de Lei, bem como, os recursos financeiros necessários ao seu funcionamento, como órgão autônomo e de administração descentralizada. O instituto teria condições para o seu pleno funcionamento, possibilitando sua organização, sem os percalços de uma burocracia excessiva. Gozando de autonomia, seria possível a efetivação a curto prazo, de uma série de medidas referentes à elaboração do plano de urbanismo de Curitiba, o qual deveria defini-lo, para, posteriormente, ser o mesmo objeto de exame pela Câmara Municipal e coordenar o planejamento local com as diretrizes do planejamento regional ou estadual.

A natureza jurídica do IPPUC o diferencia do modelo de então, das empresas de economia mista, e mesmo dos modelos dos departamentos e secretarias, constituindo um órgão diretamente ligado ao prefeito. Segundo Oliveira (2000), o objetivo era que tal autarquia, na realidade, se sobrepusesse ao prefeito, sendo que o IPPUC, para o autor, em pouco mais de uma década se tornou o ápice da pirâmide de gestão. Em 1973, destacava em reportagem o jornal Folha de São Paulo (1973a, p. 6) que “Curitiba é uma das poucas prefeituras onde o diretor de um órgão de planejamento assina decreto junto com o prefeito”.

O IPPUC apresentava então a mesma estrutura que seria utilizada anos depois para organização dos órgãos metropolitanos, sendo formado por um Conselho Deliberativo (hoje Conselho de Administração), o Conselho Consultivo (hoje Concitiba) e uma Diretoria Executiva. Os membros do Conselho Deliberativo eram o prefeito, um representante da Câmara dos Vereadores, os diretores do IPPUC, um membro do departamento de Urbanismo, um de Obras, um do Rodoviário Municipal, um de Serviços de Utilidade Pública, um de Concessões e Permissões, um do Bem-estar Social, além de um representante da URBS e um da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), com assessoramento de arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, entre outros, visando equilibrar conceitos puramente técnicos ou teóricos, com a vivência dos problemas urbanos⁵³. Como afirma Fernandes em entrevista

Portanto, esse é o quadro em que surge o IPPUC: tanto a cidade tinha toda uma história anterior, toda uma tradição, toda uma inovação, como o governo acreditava em

⁵³ Somente a partir de 2000 a COMEC (por meio da Lei 10.071) foi convidada ao Conselho Consultivo.

planejamento, existia a CODEPAR, já desenhada como um banco de fomento. Havia tanto uma tradição de planejamento na administração municipal como um ambiente favorável em termos de governo estadual. É claro que, depois, vindo o governo militar e com a subida da tecnocracia ao poder, algumas coisas foram facilitadas, à medida que montou-se um organismo forte de planejamento. E foi a CODEPAR que, ao ser solicitada a financiar uma determinada obra viária, exigiu que se apresentasse um plano, e aí surgiu uma grande inovação no país (o planejamento local integrado do SERFHAU só vai surgir em 1966): a exigência de um plano de urbanismo que apresentasse um embasamento socioeconômico consistente. De um modo geral, os planos urbanísticos eram planos de organização das cidades, de ordenação do espaço, mas sem nenhum compromisso com a base socioeconômica das cidades. Muito mais um exercício de desenho, um urbanismo do século XIX, quase. A CODEPAR ao fazer essa exigência, por uma série de razões, deu o toque que o planejamento urbano iria ter no país daí pra frente. (Entrevista de Fernandes para o IPPUC, 1991, p. 30)

Criado o IPPUC, iniciaram-se as reuniões do Conselho Deliberativo desse órgão. Durante as reuniões (35, ao todo) discutiu-se e aprovou-se o Regimento Interno do Conselho Deliberativo e o da Diretoria Executiva. Com estes instrumentos de trabalho, passou-se à discussão do novo plano diretor da cidade, tomando-se como ponto de partida o Plano Preliminar de Urbanismo. Dos estudos e debates, resultaram alterações no trabalho inicial, de modo que o anteprojeto de Lei somente conserva as linhas mestras doutrinárias do Plano Preliminar. Curitiba tornaria-se a versão urbana do desenvolvimento do país. Nas palavras de Forte Netto, em entrevista ao IPPUC (1991, p. 65)

Eu considero ainda que a essa conjugação de fatores positivos somou-se o fato de que a época era a do planejamento urbano no país todo e o Governo Federal, também por influência de políticos paranaenses que ocupavam a esfera federal adotou Curitiba no sentido de fazer da cidade um exemplo de planejamento urbano. E em função disto destinou muitos recursos para Curitiba; era fácil a administração de Curitiba pedir e obter recursos para executar as obras planejadas. Com isto, o Jaime conseguiu implantar o Sistema Viário, o Anel Central, as estruturais, dar início à implantação da Cidade industrial, entre tantas outras obras.

A partir daí Curitiba colecionaria uma série de prêmios e seria reconhecida mundialmente como modelo de planejamento urbano. Definindo o modelo de Curitiba, Montaner (2000, p. 130) coloca que se acerca mais das propostas de um “despotismo esclarecido” e menos da participação direta da sociedade, pois as propostas partem da administração, propugnados com base em leis, decretos e campanhas publicitárias, legitimado por políticos e técnicos (que ainda remetem aos anos 1960) e um cristianismo progressista e humanista que tem como base o pensamento da SAGMACS.

Com esse quadro, aliado ao processo de projeção do sucesso de Curitiba, interessamos as convergências e os momentos de rupturas de ideias e posturas que marcaram e vêm

marcando transformações significativas enquanto a cidade alcançaria uma nova escala: a metropolitana. Esses processos a partir da ação do órgão metropolitano é o que propomos apresentar na sequência⁵⁴.

A regra: planejando a Serra Pelada do Urbanismo⁵⁵

Historicamente, para Samek (1999), o planejamento da RMC foi imposto de cima para baixo. Primeiro pelo governo federal, quando determinou as regiões metropolitanas. Depois, com a redemocratização, a dependência do estado. Por fim, com a eleição de Lerner para o governo do estado, em 1995, “quem assume o planejamento das ações metropolitanas são o IPPUC e a URBS, órgãos da prefeitura de Curitiba”. Ainda que não se concorde plenamente com as colocações do autor, uma vez que como será demonstrado, historicamente o estado e a prefeitura da capital atuaram juntos sobre o planejamento metropolitano, ele oferece elementos para o entendimento das ações de planejamento na RMC.

Quanto aos aspectos territoriais da área a ser estudada, Firkowski (2009a) e Moura (2009b) optaram pela divisão entre região metropolitana e aglomerado metropolitano de Curitiba. Já estudos como o de IUPERJ (1975) e Pilloto (2010) priorizaram a divisão entre região metropolitana para a institucional e área metropolitana para a principal mancha urbana. Pilloto (2010) utiliza a teorização presente em Villaça (2001) e a aplica ao contexto do que denomina de “área metropolitana de Curitiba”. Apesar de trabalhar com a ideia de cidade, identifica padrões e espaços diferenciados no contexto, expondo centros de caráter metropolitano, pontos de convergência e a lógica de antigas e novas localizações e polaridades.

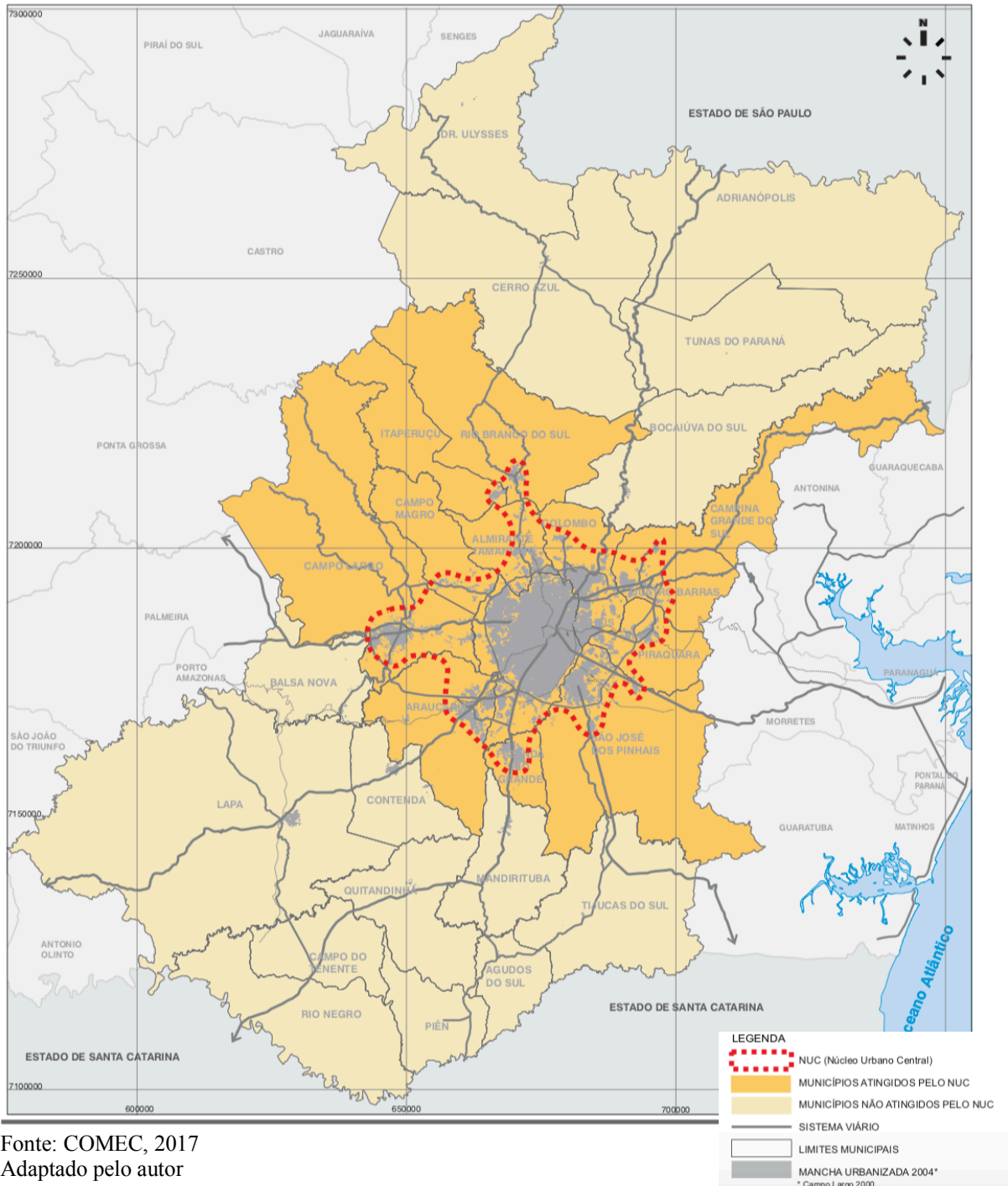
Já os órgãos públicos, como IPARDES e COMEC, trabalham com os níveis de integração e determinam a principal área urbana da RMC como um recorte supramunicipal delimitado pela mancha urbana, a qual se referem como Núcleo Urbano Central (NUC) da

⁵⁴ Para mais informações sobre o planejamento urbano de Curitiba consultar a obra de Dudeque (2001; 2010). O autor inseriu o planejamento curitibano como decorrente das ações realizadas em nível estadual, abordando historicamente o desenvolvimento da arquitetura, em um primeiro momento, e do urbanismo realizado em Curitiba, em outro, preocupando-se com a realidade intraurbana, sem estender sua análise para a região. Com rica documentação histórica, compartimentou o desenrolar do urbanismo de Curitiba em uma sequência que abrange da cidade colonial às últimas intervenções realizadas pelo grupo do IPPUC, ignorando a realidade metropolitana característica do período após 1970.

⁵⁵ As ações descritas como realizadas pela COMEC não possuem caráter hierárquico ou de grau de relevância, exceto quando isso é apontado. Foram inseridas todas aquelas que constavam nos documentos consultados, de forma a exemplificar que as ações muitas vezes extrapolaram o escopo das FPIC. Por isso, pode parecer estranho ao leitor que se coloquem ações como construção de canchas ou reformas de edifícios, mas essa foi uma opção do autor exatamente como meio de exemplificação.

RMC. Na presente pesquisa, será considerado o NUC como referência espacial quando haja necessidade de diferenciar a área metropolitana onde há o processo socioespacial da metropolização, da região metropolitana institucionalizada (figura 26), uma vez que, como definido pelo IPEA (2013) e COMEC (2006), é onde, efetivamente ocorre a dinâmica metropolitana (FIRKOWSKI; MOURA, 2001).

Figura 26: Núcleo Urbano Central da RMC (NUC)



Fonte: COMEC, 2017
Adaptado pelo autor

Para compreender esses lugares fora das ideias, a *Serra Pelada do urbanismo*, se buscou então, a partir do levantamento em mensagens do governador, relatórios de secretarias, jornais e entrevistas, reconstituir a trajetória de ações e programas do órgão metropolitano. Mais do que uma história das ações empreendidas e situações vividas pela COMEC, a ação metropolitana do governo paranaense foi explorada, por meio da atuação dos mais diversos órgãos que o compuseram durante os anos analisados, bem como os recorrentes achaques, visando seu desmonte ou substituição ao longo de quarenta anos.

A partir desses documentos, se delimitaram três períodos que conformam cinco fases pelas quais passou o planejamento metropolitano na região de Curitiba. O primeiro período foi de atuação e trânsito de técnicos e políticos entre a Prefeitura de Curitiba e o Governo Estadual, que se estende de 1961 a 1983, tendo uma primeira fase (1961-1973) que vai da conformação de um aparato estadual de planejamento à criação da COMEC e a segunda fase (1974-1983), de uma primeira onda de industrialização e simbiose entre a Prefeitura de Curitiba e o executivo do Estado.

O segundo período, marca a ruptura, o distanciamento entre o executivo estadual e a Prefeitura de Curitiba. Abrange o período de 1984 a 1994, correspondente ao período de redemocratização e aos governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com forte intervenção na área social e ambiental, quando houve tentativas de desmonte do órgão metropolitano e finaliza quando da autarquização da COMEC.

Por fim, o terceiro período, quando houve a pulverização das ações de planejamento para outros órgãos estaduais e municipais, iniciando em 1995 e chegando a 2015. A primeira fase foi marcada pela chegada de Jaime Lerner e sua equipe do IPPUC ao executivo estadual, com direcionamento para a questão ambiental e a concretização de uma segunda onda industrial, entre 1995 e 2002. Foi sucedida pela recuperação da questão metropolitana pelo Estado, com a chegada dos trabalhistas ao poder federal o retorno do PMDB ao governo estadual, culminando no Estatuto da Metrópole, de 2015, novamente com o grupo de Lerner à frente do executivo estadual.

Primeira Fase: da conformação de um aparato estadual de planejamento à delimitação da região metropolitana (1961-1973)

O Paraná, antes de 1960, teve intervenções pouco efetivas de planejamento na programação de seus investimentos públicos. O Conselho Consultivo de Planejamento Econômico (CCPE), criado por meio da Lei Estadual nº 2.431/1955, dedicou-se ao estudo dos principais setores da economia regional e à formação de pessoal especializado. Influenciados pela SAGMACS, estavam em acordo com a *Carta de La Tourette*, onde defendia-se a “vocaçào econômica do território”, admitindo que “o planejamento de um conjunto territorial impõe a pesquisa social das vocações econômicas que, utilizando da melhor maneira as riquezas existentes e potenciais do solo, do subsolo e de energia, permitam harmonizar as condições naturais do meio humano”.

Essa concepção marcaria a ação de nossas instituições de planejamento. Dessa forma, os estudos realizados, inexistentes até então, pretendiam a compreensão da realidade paranaense, apontando as características de sua estrutura, analisando os pontos de estrangulamento e apresentando os problemas levantados. Esse trabalho foi complementado com a elaboração de um estudo global da economia, primeiro trabalho no gênero realizado no estado.

Em 1960, havia 361.308 habitantes na capital, sendo 344.560 na área urbana, e 108.230 nos demais municípios (URBS, 1966). Territorialmente, a área da região de Curitiba correspondia a 1% do estado, sendo a população correspondente a 10%. Apenas cinco municípios da futura RMC possuíam mais de mil habitantes, sendo além de Curitiba, Araucária (3.896), Campo Largo (7.915), Piraquara (2.244) e São José dos Pinhais (7.544). Em 1950, estes possuíam 1.439, 3.976, 1.267 e 3.238, respectivamente.

Com esse cenário, existe um aparente consenso entre autores que as décadas de 1950 e 1960 foram aquelas onde o poder público estadual do Paraná e municipal de Curitiba, iniciaram a institucionalização do planejamento. Como já dito, esse processo no estado foi impulsionado pela conformação da CODEPAR e na capital pela criação do IPPUC, em 1965.

A partir de 1961, o Governo passou a encarar com mais seriedade a necessidade do planejamento. Com os planos elaborados já existia o conhecimento da realidade estadual e do que era necessário fazer. Faltava pessoal qualificado na quantidade necessária e inexistia um conhecimento científico exato, em termos globais, dos problemas setoriais. Foi nesse ano que Ney Braga tornou-se governador do Estado do Paraná, e foi ele que, de acordo com Dudeque

(2001), consolidou o Governo do Estado como planejador, uma vez que considerava que estando o território estadual todo ocupado, era necessário alterar a base econômica para a atividade industrial. O governo colocou como prioridade a partir de 1961 a construção de estradas, rodovias e ferrovias que permitiram a integração dos vários Paranás⁵⁶. São dessa época importantes instrumentos que contribuíram para o desenvolvimento do estado: a Instituição Paranaense de Desenvolvimento Educacional (FUNDEPAR), a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), a Café do Paraná, a COPASA, a TELEPAR, a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), a COHAPAR, a já citada CODEPAR, entre outros.

O CCPE, por meio do Decreto Estadual nº 8.834/62 foi transformado por Braga no PLADEP. Fez-se necessário encarregar os organismos executivos dos principais setores da elaboração de seus planos, cabendo ao PLADEP, como órgão de assessoramento do Executivo, a coordenação e o controle dos diversos planos e programas setoriais. Nesse período foram elaborados planos de obras e investimentos, destacando-se os de energia elétrica, rodovias, sistema portuário, armazenamento e planos específicos para certos setores agrícolas, bem como para a pecuária. Por outro lado, para suprir as deficiências de recursos financeiros necessários às atividades dos órgãos de planejamento estadual foi criado o Fundo Especial de Planejamento Econômico e Social – FEPES.

O Plano de Desenvolvimento para o estado, entregue em 1963, para o qual se contratou a SAGMACS, para Oliveira (2001, p. 46) foi resultado de uma associação explícita entre a Sociedade e o PDC, partido de Ney Braga, que levou os governantes desse partido a pautarem suas ações pelo planejamento e racionalização. Mostra o autor que o primeiro plano de governo elaborado no país foi o realizado pelo então governador de São Paulo, Carvalho Pinto, em 1961, seguido de Ney Braga em 1963. Ambos eram governadores do PDC e ambos os planos foram confeccionados pela SAGMACS. O prefeito de Curitiba na época de elaboração do Plano Diretor de 1965 também pertencia ao mesmo partido. De acordo com Leitão (2002, p. 26) o “Partido Democrático Cristão compartilhava dos princípios lebrebianos do humanismo, que ressaltavam o planejamento enquanto um instrumento privilegiado de intervenção para o desenvolvimento social”. O organismo, de acordo com Doutsdar (2010) e Dudeque (2010),

⁵⁶ Ainda que persistam áreas menos desenvolvidas econômica e socialmente, como o Vale do Ribeira e o centro do estado.

exercia influência sobre a administração do estado e da cidade de Curitiba, entrando em declínio com a entrada dos militares no poder, a partir de 1964.

Essas transformações administrativas se concretizaram durante a primeira gestão de Braga, que adotou, segundo Rebello (2010), o modelo cepalino de desenvolvimento, baseado na industrialização e reestruturação econômica, que influenciou a partir de então as ações em nível estadual, municipal e regional. De acordo com Souza (2012, p. 36):

No desenvolvimentismo cepalino as instituições, assim como as variáveis políticas, estão presentes em certas circunstâncias, mas como variáveis exógenas. Embora o método estruturalista latino-americano dê especial destaque aos parâmetros extra-econômicos, as instituições são justamente a “cola” que liga estes às variáveis econômicas. Ao não problematizá-las, pode-se comprometer o entendimento dos diversos encaixes estruturais entre Estado, sociedade e mercado.

Além da influência da SAGMACS e da CEPAL, aponta o autor que o governador prestigiava o IBAM, o qual, fortalecido após seu distanciamento da Associação Brasileira de Municípios (ABM), se aproximou do programa *Point Four*, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), programa estadunidense de assistência técnica à América Latina, buscando reforçar o perfil urbano da cidade e do estado.

Essas transformações, começavam a ser colocadas em prática em um estado que, de acordo com dados do Conselho Nacional de Economia elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1960 tinha a renda interna da indústria e a população urbana como as menores da região Sul, como pode ser visualizado na tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Renda da Indústria e População Rural e Urbana na região Sul do Brasil (1960)

	Renda interna da indústria (%)	População (%)	
		Rural	Urbana
Região Sul	14,5	62,3	37,7
Paraná	10,1	68,9	31,1
Santa Catarina	20,2	67,6	32,4
Rio Grande do Sul	16,6	55,1	44,9

Fonte: PARANÁ, 1965, p. 4
Elaborado pelo autor

O dinamismo da economia cafeeira levou a ocupação total do território do estado e a quase quadruplicar sua população em menos de duas décadas. As obras realizadas visavam então “diversificar a economia estadual e abrir caminho a uma industrialização em maior escala” (PARANÁ, 1965, p. 7). Ocupado o território do estado, era necessário articulá-lo como

unidade. Ney Braga no poder, defende Castro Neto (2012, p. 130), possibilitou isso. Segundo o autor “em que pesem suas ligações familiares com a oligarquia política que dominou o Paraná na primeira metade do século XX, antes e depois da intervenção getulista, a qual atuava só no primeiro e segundo planaltos e no litoral, o governador Ney Braga, ao ser eleito em 1961, tomou a pulso realizar a união territorial do Estado do Paraná (...)”.

Isso era importante para as elites paranaenses, uma vez que as áreas produtoras de café tinham vínculos econômicos mais fortes com o estado de São Paulo, de onde adquiriam bens e exportavam pelo porto de Santos, acarretando evasão de divisas e fragmentação da unidade territorial paranaense⁵⁷. Para Oliveira (2001), de forma a evitar a evasão de divisas ou a desintegração territorial

o Governador do Partido Democrata Cristão (PDC) assume o governo colocando essas preocupações como centrais no seu programa de governo. Para tanto, ele se empenhou em racionalizar a máquina administrativa, a fim de capacitá-la para atuar como propulsora do desenvolvimento econômico, e, comprometendo-se com um plano de governo que privilegiava a diversificação econômica, deslançou ambicioso programa de industrialização. Uma das consequências desse processo de racionalização foi conferir à tecnocracia do Estado considerável dose de autonomia frente ao Legislativo estadual. (OLIVEIRA, 2001, p. 46)

Ou seja, Braga esvaziou a oposição política ao seu governo, exaltando as questões técnicas e burocráticas. Portanto, uma das estratégias adotadas era depender o mínimo possível do poder legislativo, sem, contudo, confrontá-lo. Nas palavras de Augusto (1978)

Data desta época a criação de uma extensa 'administração paralela' que visava precisamente contornar a ineficiência da administração pública tradicional sem atingir interesses estabelecidos. Surgem aí a CAFE do Paraná (agropecuária), a FUNDEPAR (educação), SANEPAR (água e esgoto), a TELEPAR (telecomunicações), a CELEPAR (informática), a COHAPAR (habitação) e a CODEPAR (fomento econômico). (AUGUSTO, 1978, p. 29)

Esta autonomia do poder executivo e da mitificação do técnico frente ao legislativo, foi uma das marcas do modelo depois adotado em Curitiba, onde pouco se fala do papel dos vereadores nas transformações urbanas pelas quais passou a cidade, com raras exceções.

No plano econômico, o governo do Paraná identificava a tendência à industrialização no setor Leste do estado, entretanto continuava a fortalecer a imagem de um estado agrário, a despeito de as geadas de 1953 e 1955 terem abalado a economia estadual. O estado se via como

⁵⁷ Temor reforçado quando da criação do Território do Iguazu (1937-1946) (OLIVEIRA, 2001).

economia periférica de base primária – fundamentada na monocultura do café -, que ajudava a financiar o triângulo industrial nacional (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo), prioritário para a União.

No mesmo sentido, o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (DATM), criado pela Lei Estadual nº 43/1948⁵⁸, indicava o litoral e o Alto Iguaçu como áreas prioritárias ao planejamento pelas condições de estagnação da economia que apresentavam, enquanto Oeste e Sudoeste eram mais dinâmicos. Denunciava a ausência de uma estrutura e ações de planejamento na esfera estadual e para enfrentar esse problema, começou a por em andamento a formação de corpo técnico e da disseminação da ideia do planejamento, por meio de experiências, como a realizada em novembro de 1961 quando em Curitiba organizou uma reunião com os setenta e oito prefeitos eleitos nos municípios novos, para prestar assistência e orientação quanto aos problemas econômicos do estado.

Inspirado nas ideias da CEPAL relacionadas à substituição de importações, o Paraná colocou em prática então o que os países latino-americanos utilizaram em relação aos países desenvolvidos, no caso em oposição ao mais rico estado da nação, São Paulo. Perceberam que a agricultura como atividade exclusiva não oferecia vantagem no longo prazo para o crescimento econômico e queriam se livrar da dependência deste estado, o que influenciou o processo de industrialização. Mesmo noções conceituais da CEPAL, como satelização, periferia, dependência, entre outros, passaram a ser recorrentes no discurso sobre o que acontecia entre os estados no Brasil (OLIVEIRA, 2001, p. 48). A partir daí o Governo elaborou uma série de projetos que garantiriam o desenvolvimento econômico do estado, incluindo usinas, saneamento entre outros, solicitando recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Afirmava o então governador

Consciente de que, com a arrecadação normal não seria possível executar os planos administrativos de longo alcance imperiosamente reclamados pelo povo e pelo progresso do estado, o meu governo procurou criar novas formas de obtenção de recursos extra-orçamentários e de aplicação fora do alcance das crônicas barreiras burocráticas, daí surgindo (...) a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), encarregada (...) de financiar outros setores de infraestrutura do

⁵⁸ O DATM existiu até 02 de setembro de 1971 quando foi instituída a Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR), pela Lei Estadual nº 6.220. Em 16 de julho de 1991 houve a transformação da FAMEPAR (Fundação) em Autarquia, pela Lei Estadual nº 9.663, passando a denominar-se Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná, permanecendo a mesma sigla: FAMEPAR. Em 30 de julho de 1996 houve a extinção do FAMEPAR (Instituto) e instituição do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, pela Lei Estadual nº 11.498. Por fim, em 17 de julho de 2006 aconteceu a revogação da Lei Estadual nº 11.498 e aprovação e publicação da Lei Estadual nº 15.211 que (re)instituiu o PARANACIDADE.

estado, principalmente o da energia elétrica, além da atividade empresarial privada para fins reprodutivos. (PARANÁ, 1962, p. XVI).

Começou-se a tomar medidas que pudessem modificar a estrutura econômica do Paraná:

O desenvolvimento econômico do Paraná exige que passemos de nossa estrutura primária, para uma estrutura harmônica em que o setor industrial e a pluricultura agrícola representem bases sólidas e estáveis.

A política do governo orientou-se, portanto, primordialmente, para o estímulo à industrialização do estado, através de aproveitamento das matérias-primas disponíveis dentro do nosso território. (PARANÁ, 1962, p. 18)

A CODEPAR deveria reforçar os recursos destinados à solução dos problemas de energia e investimentos em outros setores, auxiliando na criação de condições mínimas para a industrialização. Por meio do financiamento e da participação societária em auxílio ao setor privado, naqueles investimentos que apresentassem maior interesse ao desenvolvimento da economia estadual, na destinação das poupanças locais e externas visando o surgimento de uma estrutura harmônica e diversificada (PARANÁ, 1962, p. 20).

O FDE era composto por empréstimo compulsório restituível de 1% das vendas, consignações e transações realizadas pela CODEPAR. Administradora desses recursos, a Companhia podia emprestar ou participar setorialmente em empreendimentos considerados prioritários pela política de industrialização que a própria deveria elaborar. Teve prosseguimento então a reorganização da administração do estado e em alguns anos, aquela companhia ajudaria na transformação da base produtiva do estado. Já em 1963, o governador destacava que

A política de estímulo à industrialização através da captação da renda gerada no Paraná coroou-se de sucesso através da ação desenvolvida pela CODEPAR, quer por seus empréstimos ao setor privado quer por sua participação nos investimentos públicos de infraestrutura. O rompimento dos pontos de estrangulamento que cerceiam o desenvolvimento do Paraná foi atacado em 1962 com mais vigor. Quer através da construção de usinas elétricas e seus sistemas de distribuição quer através da construção e pavimentação de rodovias. (PARANÁ, 1963, p. 15 e 16)

Apontavam naquele momento que a escassez de energia elétrica era o “principal fator responsável pela estagnação do setor secundário” (PARANÁ, 1963, p. 19) e os maiores problemas de falta de energia estavam localizados na área de Curitiba – Ponta Grossa, pela demanda existente ser superior à oferta, bem como por ser esta a região que apresentava melhores condições para a industrialização, inclusive já iniciando estudo da implantação de

distritos industriais em ambas as cidades, que dependiam da disponibilidade de energia para serem desenvolvidos (PARANÁ, 1963, p. 22).

Concomitante aos estudos necessários à execução do Plano, a CODEPAR desenvolveu suas atividades, executando, isoladamente ou não, e com o concurso de organizações especializadas, diversos estudos setoriais. Um dos aspectos mais importantes para o processo de planejamento do desenvolvimento do Paraná foi a fixação das regiões de planejamento, de modo a reunir, num mesmo sistema territorial unificado, as áreas de produção agropecuárias, os centros urbanos e as estradas. Pretendia um melhor atendimento aos interesses da exportação e da importação estaduais, e ao mesmo tempo criar condições para aumentar a coesão social, econômica e administrativa do conjunto de regiões em que o estado estava dividido.

As regiões eram vistas não apenas como unidades territoriais administrativamente úteis para aplicação de um plano governamental, mas unidades sócio-econômicas complexas e integradas, capazes de manter uma dinâmica de desenvolvimento homogêneo para todo o estado. Baseadas na unidade e dinamismo naturais do território, eram essencialmente áreas de planejamento, especialmente adequadas para a organização do conjunto da totalidade de intervenções governamentais, sobretudo o esforço de mobilização econômica e social. Era vista como um quadro territorial definido, associado a um processo de planejamento, sendo selecionados então quatro critérios gerais de identificação dos territórios a serem tidos como região (PARANÁ, 1964, p. 100):

- 1) Áreas que apresentassem um mínimo de integração interna, social e econômica, por meio de uma rede articulada de polos funcionais e urbanos;
- 2) Áreas cujas potencialidades permitissem prever o desenvolvimento de atividades complementares e o crescimento do contingente demográfico indispensáveis a certo grau de autosuficiência face às necessidades da população e da atividade econômica;
- 3) Áreas relativamente homogêneas quanto às características econômicas, demográficas, históricas, culturais e fisiográficas; e
- 4) Áreas cujas dimensões, conformação e número, aproveitassem a experiência da Administração estadual e atendesse aos critérios de organização do serviço público.

Utilizando cada critério exposto em seu valor relativo face ao conjunto deles e face à realidade do estado, definiram-se sete regiões, das quais algumas características estão contidas na tabela 2 seguinte, elaborado pela SAGMACS:

Tabela 2: Regiões de Planejamento do Paraná em 1960

Regiões	Polos regionais	Número de Municípios	Área (milhares de km ²)	Densidade 1960		População em 1960		
				Total	Rural	Total	Urbana	Rural
R-1	Curitiba	33	25,9	29	12	747,6	439,9	307,7
R-2	Ponta Grossa	18	31,6	12	8	384,9	121,4	263,5
R-3	União da Vitória	24	22,8	15	13	337,8	38,5	299,3
R-4	Guarapuava	19	45,6	7	6	324,7	45,9	278,8
R-5	Jacarézinho	36	14,3	36	29	521,6	105,8	415,8
R-6	Londrina	48	18,7	50	38	941,2	224,0	717,2
R-7	Maringá	65	40,1	25	21	1.019,8	164,6	855,3

Considerou-se urbana a população de mais de 2000 habitantes

Fonte: SAGMACS, 1963

Elaborado pelo autor

A divisão regional antes utilizada estava baseada nas zonas fisiográficas, tida como inadequada, por não refletir os fenômenos sociais e econômicos de um território cuja ocupação estava em ritmo acelerado. Tal divisão fazia com que estivessem incluídas, em uma mesma zona, áreas das mais diversas características sociais e econômicas. A fixação das regiões de planejamento procurava sanar este inconveniente.

Observa-se pela tabela que a população das regiões de Londrina e Maringá eram superiores à de Curitiba, sendo a densidade e a rede de cidades do Norte paranaense mais complexa que a da região da capital, em um quadro de divisão da polarização do estado. Em 1963, Geiger colocava Curitiba como uma “Capital Regional Maior”, na mesma categoria que Campinas (SP) e abaixo de Santos (SP), definida como “de categoria especial”, mas que possuía mais população e maior índice de centralidade. Para o autor, Curitiba se encaixava nesta categoria em parte devido a ser o centro político-administrativo do Paraná, mas que encontrava dificuldades em se desenvolver devido à influência de São Paulo e por ter sido historicamente ignorada pelas vias de transporte que ligam o Sudeste ao extremo-Sul, o que começou a ser revertido com a construção da BR-2 (atual BR-116, Rodovia Régis Bittencourt, ligando Curitiba a São Paulo, inaugurada em 1961).

Em 1962 uma nova geada desequilibrou a economia (caindo a produção de 14 para 8 milhões de sacas de café). Em 1963 a queda foi ainda mais intensa, com apenas 3,2 milhões de sacas. Isso reforçou com que o ponto básico da política econômica do governo se virasse para o estímulo à industrialização. O setor urbano, então relativamente pequeno na população paranaense, apresentava um crescimento em ritmo acelerado e precisaria se capacitar para absorver a mão de obra disponível e os excedentes da zona rural. Era necessária a criação da infraestrutura e fomento aos empreendimentos adequados ao processo de industrialização, que passava pela CODEPAR, a qual ditava o ritmo de crescimento da economia paranaense, ao passo que alterava a sua estrutura econômica cada vez mais pela sua participação no processo de desenvolvimento. Sem seus fundos não seria possível conseguir os índices registrados nos setores de rodovias, energia elétrica e saneamento, que fomentaram o progresso industrial do estado e passou a ser o principal instrumento da política econômica do Governo.

Em 1962, dos 49 contratos de financiamentos à iniciativa privada no estado pela CODEPAR, 28 foram em Curitiba. Dos 1.780.373 milhões de Cruzeiros, 922.030 foram investidos em Curitiba. Ou seja, o estado passava a financiar pesadamente o desenvolvimento da capital em detrimento do interior. Não que esta seja uma prática que ocorreu apenas no Paraná, mas deslegitima um pensamento que apregoa que o desenvolvimento mais tarde auferido pela capital tenha sido endogenamente municipal. Chama atenção ainda o fato de que tal desenvolvimento esteve associado ao setor privado, para o qual não era necessário a realização de projeto preliminar, ao contrário dos financiamentos públicos, pois acreditava-se que “no setor privado as principais preocupações consistem na justa seleção de objetivos e na qualidade das empresas proponentes” (PARANÁ, 1963, s.p.).

Cabendo ao órgão de planejamento do estado executar tarefas de assessoramento econômico do Governo, a Administração Estadual procurou suprir as deficiências de pessoal especializado para tal fim. A formação de técnicos prosseguia. Em 1963 em colaboração com a Universidade do Paraná e sob o patrocínio da CEPAL, do Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social, e do BNDE, foi realizado em Curitiba, nos meses de julho a outubro de 1963, o *X Curso de Treinamento em problemas de Desenvolvimento Econômico CEPAL – Paraná*, do qual participaram 43 alunos recrutados dos diversos órgãos do Governo estadual, encarregados de executar obras e serviços necessários ao processo de desenvolvimento. A estruturação das matérias básicas procurou capacitar os alunos no uso de técnicas e ferramentas necessárias à compreensão do processo global de desenvolvimento

econômico. Também se enviava servidores para cursos instituídos por outras entidades do país e do exterior, como por exemplo o *Curso de Planejamento Econômico do Instituto “Economia e Humanismo”*, em Paris, e o *Curso de Introdução à Pesquisa Sócio-Econômica*, na Universidade de Munster, Alemanha, entre outros. Além da formação técnica, realizavam-se eventos da área de planejamento, como o sexto *Congresso Brasileiro de Municípios*, que ocorreu em Curitiba, em 1963.

O estado era visto como maior responsável no planejamento do desenvolvimento, por onde deveria se iniciar o processo e atuar como orientador e coordenador, “levando a coletividade a aceitar a disciplina necessária ao desenvolvimento da ação planejada” (PARANÁ, 1964, p. 99), agregando instrumental e conhecimento da realidade para poder avaliar os recursos existentes.

Visando depender menos da agricultura e permitir uma estrutura mais equilibrada à economia paranaense, o Governo persistia a incentivar a industrialização, realizando uma política de apoio e fomento ao setor privado com vistas a ampliar o parque industrial do Estado, absorver excedentes de mão-de-obra rural e fazer o aproveitamento de produtos e matérias-primas regionais. E era a CODEPAR, financiando obras de infraestrutura do setor público e empreendimentos industriais do setor privado, que era vista como a grande protagonista. Como exemplificador, se tem que a porcentagem de investimentos no poder público passou de 14,6% das receitas em 1961 para 34,2% em 1964 com a ação do Governo via FDE, administrado pela CODEPAR. Foi possível então obter uma grande massa adicional de recursos, livre da rigidez tradicional, aplicada igualmente por meio de um organismo flexível e dinâmico que rapidamente se tornara um dos mais importantes organismos regionais do país.

A opção por Curitiba continuava explícita na distribuição regional dos financiamentos. Dos 108 contratos em 1965, 66 foram para a capital (em segundo foram os municípios de Ponta Grossa e Londrina, que receberam nove cada). Em valores, de 5.222.000 milhões de Cruzeiros, 2.756.000 (ou seja, mais da metade) foram investidos em Curitiba (PARANÁ, 1966).

Nos cinco anos que coincidiram com o período governamental 1961/1965, sofreu a PLADEP um lento, mas contínuo, processo de esvaziamento, o qual se acentuou com a sua transformação em departamento, pertencente à estrutura da Secretaria de Governo (Decreto Estadual nº 10.878, de 15 de fevereiro de 1963). Suas atribuições foram, aos poucos, transferidas aos órgãos executivos do Governo, incumbidos da elaboração dos respectivos planos setoriais, e mais tarde, à CODEPAR. Esta, na condição de principal financiadora dos

investimentos ao setor público, passou a exercer, também, os encargos de órgão executor do planejamento do desenvolvimento econômico do Estado, concomitantemente com os de coordenador e controlador dos programas de investimentos, que até então eram de competência da PLADEP.

Entretanto, de pouco valeria a reforma administrativa e a criação de órgãos de planejamento se faltasse pessoal preparado para as tarefas da administração. Continuavam então os cursos de formação e eventos, como o *I Seminário de Planejamento Estadual*, realizado no município de Quitandinha, no período de 18 a 31 de julho de 1965, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e do BNDE e o *I Encontro Municipalista do Paraná*, em Curitiba, entre 23 e 29 de agosto de 1965, organizado pelo DATM.

Com a saída de Braga do governo estadual, na gestão de Paulo Pimentel, a partir de 1965, o foco passou a ser resolver os problemas sociais, e para isso foi criado o PAIS (Programa de Assistência e Integração Social). Além do social, priorizou a interiorização do Governo, prestigiando os municípios, por meio do apoio às administrações locais. Para isso foi criada a CODEM (Comissão de Desenvolvimento Municipal), reunindo CODEPAR, DATM e Prefeituras para programas e projetos técnicos de desenvolvimento municipal. A partir de 1966, por meio da CODEPAR intensificaram-se os trabalhos na área dos Estudos e Pesquisas, cujo alcance e repercussão para a própria vida do Estado determinaram a mobilização de uma numerosa equipe de técnicos especializados e mesmo de cientistas de renome, recrutados em todos os setores. Somente a Comissão de Estudos dos Recursos Naturais do Paraná (CERENA) e a CODEM utilizaram os serviços de duas centenas de especialistas não funcionários da CODEPAR, dando a amplitude dos trabalhos em execução (PARANÁ, 1966).

A maioria dos municípios do Paraná não contavam então com corpo técnico especializado, bem como recursos financeiros suficientes para elaboração de Planos e Projetos de Desenvolvimento. A CODEM tinha assim três finalidades:

- 1) Realizar pesquisas e levantamentos de interesse municipal;
- 2) Elaborar planos de urbanismo; e
- 3) Publicar estudos e trabalhos de sua autoria ou outros necessários ao cumprimento das suas funções.

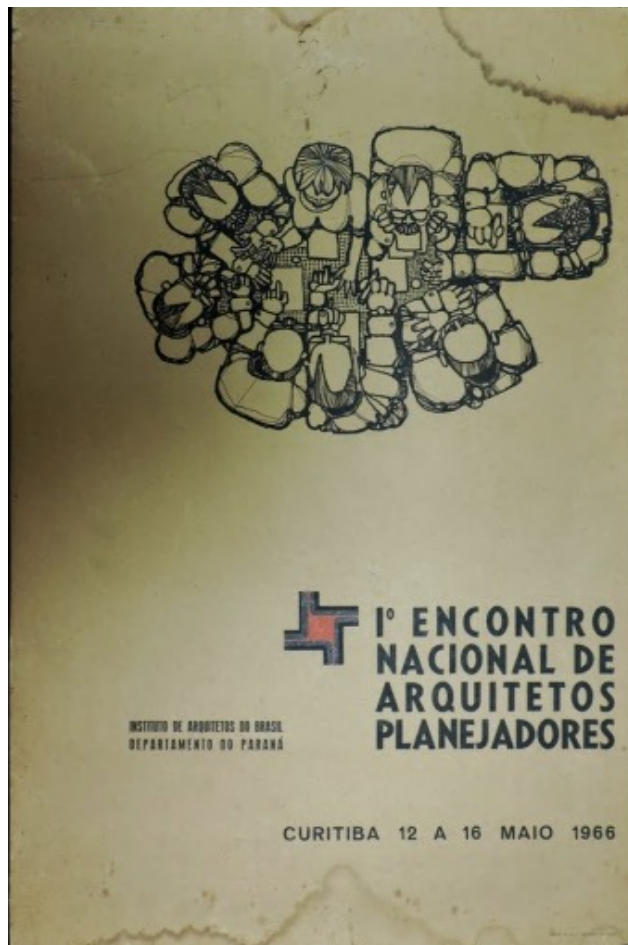
A Assessoria de Estudos e Pesquisas da CODEPAR geria a verba de “Estudos e Projetos”, cuja dotação correspondia a 3% da receita bruta anual do FDE, dispendidos em estudos, pesquisas, projetos e programas de aperfeiçoamento de pessoal técnico, na área de conhecimento dos recursos naturais, técnicas relacionadas com a produção agropecuária e industrial, projetos de obras ou de implantação industrial e planos diretores de desenvolvimento municipal.

Em seu primeiro ano de atividade – 1966 – realizou a Pesquisa para o plano Diretor de Londrina, elaborando no exercício de 1967, o Plano Diretor de Desenvolvimento de Ponta Grossa, o Plano de Integração Rodoviária Municipal do Paraná, o projeto dos Planos Preliminares de Urbanismo de Jacarézinho, Santo Antônio da Platina, Cambará e Bandeirantes e o projeto de Planos Diretores de Desenvolvimento de Paranaguá, Apucarana e Maringá, entre outros. Em colaboração com o IBAM, realizou ainda dois cursos de *Introdução ao Planejamento Urbano*.

O IBAM também foi contratado para realização de um curso de *Planejamento Urbano para formação de técnicos*, com assistência do DATM, para mais de uma centena de Prefeituras. Realizou ainda um curso de *Administração Municipal* e dois *Encontros Municipalistas* em 1966. Elaborou-se ainda neste ano, o Plano Diretor do Litoral Sul do Paraná, visando suas potencialidades turísticas e econômicas.

Chamam atenção esses planos por terem sido concomitantes ao de Curitiba, mas não terem se efetivado como o da capital. Uma possibilidade é que tenham sido realizados enquanto complementares ao de Curitiba, em uma única estratégia, ainda que na Mensagem do Governador deste ano não tenha feito qualquer menção ao plano diretor de Curitiba, que fora financiado pela CODEPAR.

Na esteira dos cursos e seminários, realizou-se em 1966 em Curitiba o *I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores*, patrocinado pela Prefeitura Municipal de Curitiba, por meio do IPPUC e URBS juntamente com outros órgãos públicos do Estado, no período de 12 a 16 de maio (figura 27).

Figura 27: Cartaz do I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores⁵⁹

Fonte: LOPES, 2017

Nas palavras do presidente do encontro, o arquiteto Fabio Penteadó, Curitiba foi escolhida para ser a sede desse Encontro, por já apresentar evidentes e animadores sinais de um planejamento urbano em execução. Tal encontro não teve a mesma repercussão que o realizado pelo IAB no Rio de Janeiro (Quitandinha), dois anos antes, mas parece ter sido a versão dos que acreditavam nas intenções do Golpe de 1964, fundamentando a discussão do planejamento durante a Ditadura que se estabelecia. Como fecho desse encontro, foram aprovadas algumas recomendações, que seguem (PEREIRA, 1966):

- 1) a implantação de um processo de planejamento – global aos níveis nacional, regional, estadual e municipal, criando Organismos de Planejamento Global, junto aos órgãos Executivos dinamizando-se estruturas técnicas e administrativas existentes;

⁵⁹ De acordo com Castro Neto, em entrevista, o autor do cartaz foi o arquiteto Abrão Assad.

- 2) a criação de setores de planejamento físico-territorial, de importância compatível com os demais setores, em todos os organismos de planejamento global ou setorial, nos níveis nacional, regional, estadual e local;
- 3) a elaboração, nos vários âmbitos regionais, de planejamento físico-territorial que localizasse polos urbanos, áreas de integração e eixos de comunicação, de importância fundamental para uma estratégia de desenvolvimento, capaz de orientar os investimentos, definir prioridades de atendimento, instituir unidades de planejamento e administração nos níveis de governo correspondentes; e
- 4) a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano na qual se objetivasse:
 - a. promover a expansão, reformulação e criação de centros de pesquisa urbana nos quais se elaborassem os índices técnicos, normas e instrumentos legais que orientassem o trabalho de planejamento urbano em função da realidade brasileira;
 - b. promover prioritariamente o planejamento urbano das áreas metropolitanas e da alta urbanização que interessasse ao desenvolvimento equilibrado do país;
 - c. promover um programa geral de financiamento que capacitasse os municípios, quaisquer fossem suas dimensões a empreender os trabalhos para início de seu processo de planejamento; e
 - d. obter textos legais que considerassem como de interesse social as desapropriações que visassem a renovação urbana, permitindo inclusive a revenda a particulares.

Durante a sessão de encerramento do Encontro, o então Ministro do Planejamento, Roberto Campos pronunciou uma conferência (publicada na íntegra no jornal Diário do Paraná de 17/05/1966). Destacou que quando foi criado em julho de 1965 o Setor de Planejamento Regional e Municipal do Ministério do Planejamento, já admitia-se que essa área deveria ser coberta em função da estratégia geral de desenvolvimento econômico posta em prática por meio do PAEG 1964/66.

Destacava que devido as dificuldades em que se encontravam os municípios brasileiros, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) fora instruída no sentido de aplicar parte dos seus recursos no financiamento de Planos Integrados Municipais ainda que, numa primeira fase a título experimental. Ou seja, se não tivesse a CODEPAR, o financiamento para o PPU viria do

Governo Federal, uma vez que as elites políticas e econômicas estavam determinadas a aprová-lo, como mostra Oliveira (2001). As técnicas de planejamento integrado e desenvolvimento estavam sendo objeto de discussão e em certos casos já se encontravam em fase de execução em várias regiões e municípios do país, uma vez que o Governo Federal também continuava com as ações de institucionalização do planejamento.

Em 1965, o governo federal criou o Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN⁶⁰), organismo nacional de planejamento, o qual tinha a mesma concepção utilizada quando da justificativa para criação do IPPUC e outros órgãos. Defendiam que o planejamento “não poderá ser eficaz se ficar na pura e simples elaboração do documento programático inicial. Ele deve ser um processo permanente de atualização, revisão e ampliação do plano, a fim de ajustá-lo às novas situações que vão surgindo durante sua execução”. Curitiba estava entre os municípios que tinham solicitado orientação e recursos para o planejamento local, para financiamento por meio da FINEP (PEREIRA, 1966).

Acreditava o ministro não ser compreensível que se planejasse o desenvolvimento nacional e regional, sem que houvesse uma correspondência de atitude em nível local. Admitia, contudo, que planejamento integrado se ligava mais a ideia e planos utópicos, planos formais, puramente estéticos, sendo necessário transformá-los em ferramentas práticas e objetivas na orientação das lideranças político-administrativas locais. Mesmo na Câmara Municipal de Curitiba tal pensamento transparecia. No parecer 76 de 20 de julho de 1966 do vereador Jobar Cassou, junto à Comissão de Educação, Saúde Pública e Assistência Social, explanava sobre a importância do planejamento

O termo planejamento é jovem entre os brasileiros. Os próprios planejadores, urbanistas, debatem ainda a validade da expressão. E como termo novo ainda não se consolidou, mesmo porque não existe uma experiência prática e vitoriosa para dar respaldo necessário ao planejador. Sempre que se fez um plano neste país, a geração dos autodidatas e dos improvisadores que o governaram, encarregou-se de desfigurá-lo, senão subestimá-lo totalmente.

Por muitos anos a barreira constituída pela “terra de ninguém”, entre técnicos e políticos, foi a causa da ausência de métodos de planejamento no Brasil. Era a

⁶⁰ Órgão criado pelo Decreto nº 55.722, de 2 de fevereiro de 1965. Embora não tenha sido extinto por nenhum ato oficial, após o término do governo Castelo Branco, em 15 de março de 1967, não voltou a ser convocado. Foi criado como órgão de consulta do governo, tendo como principal objetivo estabelecer a ligação entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos do país e o Ministério do Planejamento. Cabia-lhe também opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), incluindo as modificações nele introduzidas para ajustá-lo ao orçamento. As atividades do conselho se desenvolveram em dois planos: de um lado, nas reuniões plenárias e, de outro, nos grupos de trabalho, em número de cinco, sendo um deles o grupo de trabalho para o estudo do desenvolvimento urbano. (FGV, 2017b)

dissenção entre os que deviam programar a vida da coletividade e os que deviam autorizar este planejamento. Além disto, o planejamento era encarado com desconfiança por muitos setores da vida nacional. Mas, ultimamente ante a violência com que os dramas e problemas sociais se tem colocado diante do administrador público, a ideia do planejamento se tornou necessidade inadiável. Por isso, aos políticos e aos técnicos cabe que adotem novo comportamento. (CÂMARA, 1966, s.p.).

O planejamento era visto então como meio de acelerar o processo de desenvolvimento social produzindo um aumento da renda *per capita* e maior realismo nas despesas e investimentos de capitais municipais, visando à rentabilidade dos recursos públicos e privados e abrindo novos espaços econômicos.

Para o ministro, as grandes áreas metropolitanas de Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo estavam atentas para as novas formas dos aglomerados humanos, o que exigia uma “revisão de perspectiva”, que deveria condicionar a forma de raciocinar sobre as figuras físicas de metrópole. Citava ainda as conurbações, frisando o esforço de Curitiba no sentido de institucionalizar de forma permanente o planejamento integrado local. Assim, os planejadores locais sentiam-se orgulhosos em ter colocado a capital, em posição destacada no desenvolvimento urbanístico, uma vez que o Presidente do Encontro e o Ministro do Planejamento do Brasil a consideravam em posição de liderança (PEREIRA, 1966a).

Neste interím foi publicado o anteprojeto para o Plano Diretor de Curitiba, que em seu Artigo 1, inciso 1º do anteprojeto de Lei previa que o mesmo visava propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da região metropolitana de Curitiba. O anteprojeto reconhecia a existência do IPPUC, como entidade competente para a elaboração do Plano Diretor e respectivos detalhes urbanísticos que as circunstâncias exigissem no decorrer de sua execução, destacando em seu inciso 3º que para elaboração e execução do plano, o instituto poderia firmar convênios com quaisquer órgãos públicos e entidades vinculadas aos Governos federal, estaduais e municipais. No ofício 201 de 8 de junho de 1966, se definiam as diretrizes básicas do planejamento integrado do Município de Curitiba, que deveriam ser as seguintes:

- 1) estrutura do planejamento integrado;
- 2) desenvolvimento preferencial da cidade no eixo nordeste-sudoeste;
- 3) hierarquia de vias;
- 4) crescimento linear do centro principal servido por vias tangenciais de circulação rápida
- 5) caracterização das áreas de uso preferencial ou exclusivo de pedestres;

- 6) extensão e adequação das áreas verdes;
- 7) criação de uma paisagem urbana própria;
- 8) renovação urbana; e
- 9) preservação histórico-tradicional.

Os pareceres das comissões pelas quais tramitou o anteprojeto de Lei transparecem uma disputa entre municipalistas e regionalistas, na forma como abordam o apoio ou não ao plano. Os municipalistas destacavam a importância para Curitiba do plano e da necessidade de aprová-la, enquanto os regionalistas pretendiam discutir mais, defendendo que este se tornasse um plano regional, não apenas municipal. Isso fica evidente no parecer do relator, vereador Arlindo Ribas de Oliveira, na Comissão de Constituição e Justiça, em 16 de junho de 1966, que questionava:

E os municípios limítrofes da Capital, não serão considerados em um tão audacioso e necessário Plano que visa enfrentar o futuro em tão largos anos? Acaso o governo do Estado não precisaria pensar nas vias de comunicações, nas regiões agrícolas, no abastecimento da Capital, nas Vilas operárias, nas creches, nos jardins de infância e Grupos Escolares, nos Ginásios e outros estabelecimentos de ensino, nos hospitais, nos cemitérios, na luz, na água e esgoto, na saúde, na segurança pública e todos os demais problemas que poderão e deverão ser tratados em comum pelo município da capital e os adjacentes, sob a égide do Governo estadual?
É em face desse meu entendimento, que requeiro ainda, seja encaminhado esse notável trabalho que visa dotar Curitiba de um “Novo Plano Diretor da Cidade de Curitiba”, à consideração de S. Excia. O Sr. Dr. Paulo Pimentel, DD. Governador do Estado do Paraná, solicitando-lhe o indispensável pronunciamento do Estado.

No Parecer 2, na Comissão de Economia, o vereador Menotti Caprilhone, de 06 de julho de 1966 argumentava que

(...) Sinceramente, entendemos que um plano desta natureza deva ser elaborado pelo Município de Curitiba e demais municípios limítrofes ou, em última análise, certamente, pelo Governo do estado do Paraná, sem que com isto seja ferida a autonomia municipal, porquanto, planejamento desta ordem deve ser, forçosamente, de âmbito regional, isto é, planejamento de área, tento por objetivo a ação humana sobre certa extensão geográfica, quer seja urbana, municipal, estadual, regional ou nacional, para benefício da coletividade.

Concluía afirmando que:

historicamente, no campo das realizações, é no planejamento urbano, também chamado urbanismo, que a nova técnica vai deitar raízes. Mas enquanto o urbanismo dos primeiros tempos preocupava-se quase apenas com o aspecto físico, a realização

artística, a paisagem, o planejamento atual leva em conta principalmente as condições econômicas e sociais, de modo a proporcionar a melhor vida possível aos habitantes.” Planeja-se afim de proporcionar à coletividade uma vida melhor, mais bem-estar. Pelas razões expostas, sem maior análise, chegamos à conclusão de que o Projeto de Lei, deva ser reexaminado, como afirmamos, em plano regional. Apresentado pura e simplesmente como está, manifestamo-nos contrariamente ao mesmo. (grifos no original)

No parecer de 14 de julho de 1966 da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, o relator, vereador João Lothario Bettega afirmava estar “perfeitamente de acordo com o parecer do Exmo. Sr. Relator da Comissão de Economia, somos de parecer que o presente Projeto deva ser reexaminado, em Plano Regional”.

Incitando ainda mais os questionamentos quanto ao plano, em 1966 a URBS que fora criada a partir da demanda da COPLAC em criar um órgão específico para coordenar o planejamento urbano da cidade (Monteiro em entrevista ao IPPUC, 1991, p. 69) e rivalizava com o IPPUC no trato das questões urbanas, publicou um estudo denominado *Plano Regional de Curitiba*. Contudo, apesar das críticas e dos pareceres contrários, a lei do plano foi aprovada em 25 de julho e sancionada em 31 de julho de 1966 pelo prefeito Ivo Arzua Pereira, com a inserção de alguns artigos que reconheciam a escala da região.

Dudeque (2010) afirma que houve um distanciamento do Plano Diretor de Urbanismo⁶¹ em relação ao plano diretor anterior, o Plano Agache, de 1943, por, entre outras características, a falta de minúcias do novo Plano, de 1965. O primeiro continha até mesmo detalhes e perspectivas de prédios públicos e praças, enquanto o segundo, de acordo o autor citado, foi feito sem estes pormenores, para ele revelando uma marca do plano como ideologia, ao proporcionar autonomia ao discurso e distanciá-lo da realidade observável.

Contudo, o detalhamento do plano ocorreu de fato entre os anos 1966 e 1971, no interior do IPPUC, período controverso, em que o prefeito⁶² de acordo com alguns autores (NAMUR, 1992; FARACO, 2002; OLIVEIRA, 2000; REBELLO, 2010) não demonstrou interesse nem no Plano, nem no IPPUC, mas que segundo Dudeque (2010) e Fachini (1975) foi de fortalecimento e consolidação do órgão. Expõe Fachini (1975) que neste período houve mudança no direcionamento do instituto, uma vez que se consolidou enquanto órgão de planejamento.

⁶¹ Também conhecido como Plano Serete, em referência à empresa vencedora do concurso realizado pela prefeitura de Curitiba em 1965, ou ainda Plano Wilhelm-IPPUC (DUDEQUE, 2010), ressaltando o arquiteto responsável pelo plano – Jorge Wilhelm – e a instituição decorrente do plano urbano na cidade, o IPPUC.

⁶² Trata-se da gestão Omar Sabbag (1966-1970).

O IPPUC no período manteve a mesma posição na hierarquia municipal, de assessoria ao executivo, pesquisando, projetando e acompanhando atividades relacionadas ao Plano Diretor, não apenas com preocupações de caráter administrativo-organizacional. Foi na gestão de Omar Sabbag (1966-1970) que se realizou a compra do terreno e edifícios onde está até hoje instalado, além do detalhamento dos planos setoriais propostos e de importantes trabalhos sobre a RMC. Neste período foram publicados ainda uma série de estudos de caráter preventivo, alguns deles voltados para a questão metropolitana.

Em junho de 1966, ou seja, menos de um ano após ser criado o IPPUC já era usado como exemplo. O IAB, sessão São Paulo, levou ao então prefeito da capital paulista a sugestão que se criasse um órgão permanente de planejamento para garantir o crescimento ordenado da cidade nos moldes do criado em Curitiba (DIÁRIO DO PARANÁ, 1965, s.p.). Alunos da Universidade Federal da Bahia se encaminhavam para Curitiba nas férias de 1966 para conhecer o plano e o IPPUC. Em julho, o mesmo jornal atestava que Tobias Visconti, então chefe da divisão do Departamento de Engenharia Urbanística da Guanabara, elogiava a atuação do IPPUC. O Instituto também começava a receber e formar técnicos de outras cidades, sendo um dos primeiros o arquiteto Dagoberto Koentopp, que viria a ser o primeiro diretor da APUJ (Assessoria de Planejamento Urbanístico de Joinville- SC), depois IPPUJ, criado pela Lei Municipal de Joinville nº 827/66, um dos principais institutos organizados como ressonância da experiência do IPPUC e do modelo idealizado em Curitiba. Apesar disso, de acordo com Fernandes, em entrevista ao IPPUC (1991, p. 44)

Quando o Luiz Forte Netto foi presidente do IPPUC a Fundação Ford quis colaborar com o Instituto e houve uma tentativa muito boa, mas que não frutificou, de uma associação entre o IPPUC e a Universidade Federal do Paraná para a criação de um centro integrado de pesquisa e formação em planejamento urbano. Aproveitar a experiência da pesquisa, da vivência do IPPUC, que tinha em seus quadros muitos professores da universidade lecionando no curso de Arquitetura e Urbanismo e o mandato da Universidade para formar técnicos em planejamento urbano. Não se tratava de mestrado, apenas criar profissionais de planejamento urbano que pudessem extrair a vantagem dessa complementaridade: a excelência universitária, produção cultural, com a práxis, a experiência e competência que estava se criando no IPPUC. O Jaime e o Forte, já eram professores da Universidade e com a ajuda da Fundação Ford iam tentar criar um centro que talvez fosse o melhor centro de pós-graduação deste país em planejamento urbano. Contudo, paradoxalmente, não existe pós-graduação em planejamento urbano em Curitiba⁶³.

⁶³ Apenas em 2015 a UFPR criou um curso de pós-graduação *stricto sensu* em Planejamento Urbano, sem a participação do IPPUC.

Devido ao bairro que está localizado e à produção do Instituto, nos anos 1970, o jornalista Luiz Geraldo Mazza o denominaria de “a Sorbonne do Juvevê” (MAZZA *apud* IPPUC, 1992), em referência à prestigiada universidade francesa (figura 28).

Figura 28: Sede atual do IPPUC, outrora denominada “*Sorbonne*” do Juvevê. Ao contrário do Instituto, a COMEC nunca teve sede própria.



Fonte: WALTRICK, 2012

Quanto ao estado, registra-se neste momento a ajuda financeira da USAID (PARANÁ, 1966, p. 21), no II Programa de Eletrificação, por meio da Companhia Paranaense de Energia (COPEL). Em 1964, a ênfase do apoio dirigiu-se ao setor rodoviário, para a conclusão da Rodovia do Café, primordial para a integração econômica do estado. Em 1966, concluída esta rodovia, o esforço retornou para a eletrificação, visando à correção de uma situação em que a pequena oferta significava um entrave ao desenvolvimento dos demais setores, principalmente, o industrial. A falta de energia elétrica persistia a ser o maior gargalo para o desenvolvimento industrial e econômico do estado, o que estava decidido a solucionar, com uma rede de produção que culminou na construção de Itaipu (1973), dentro do projeto nacional. Outras preocupações eram o saneamento, os transportes (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), a educação e mais tarde as telecomunicações (que começou a ser resolvido a partir do momento

que o estado foi ocupado totalmente e os principais parceiros comerciais passaram a ser os EUA e a Europa e não mais o mercado interno).

Ao mesmo tempo, significativo do processo de interiorização, a região de Londrina recebeu 30,5% dos recursos aplicados pela CODEPAR, atrás da região de Curitiba (42,7%), com valor médio por pedido de investimento de Cr\$ 410 milhões, contra Cr\$ 136 milhões de Curitiba. Tal ocorrência mostra o acentuado dinamismo no processo industrial do Norte Novo, onde se verificava uma intensa capitalização no setor, capaz de alterar a estrutura dos polos industriais do estado, superando as demais regiões, principalmente o eixo Curitiba – Ponta Grossa. A capital, entretanto, concentrava os números de empreendimentos financiados de grande porte, com treze contratos acima de Cr\$ 1 bilhão.

Isso confirma que o processo de diversificação industrial paranaense começou, realmente, a partir de 1961, e teve seu suporte na crescente oferta de infraestrutura, cuja insuficiência impedia o desenvolvimento das atividades tradicionais e o surgimento de novas. Essa fase coincide praticamente com a criação da CODEPAR e a instituição do FDE em fevereiro de 1962. Por isso a expansão da indústria no estado, pode ser medida em termos de multiplicidade de iniciativas ocorrentes a partir de então e com a descentralização gradativa do tradicional eixo Curitiba-Ponta Grossa, caracterizada pela instalação de indústrias, ao longo das Rodovias dos Cereais e do Café, no eixo Londrina-Maringá e outras no Oeste e Sudoeste paranaense. Esta preocupação com a industrialização, que consolidou no plano estadual a criação de um sistema de planejamento, fez com que em Curitiba as atenções se voltassem a elaboração do novo plano diretor. A necessidade de se criar um distrito industrial que pudesse absorver a quantidade de indústrias que se pretendia atrair, fez com que já na elaboração do plano se reservasse uma grande área para sua instalação.

Contudo, a explosão da população urbana em curso colocou um novo setor na mira do governo e do mercado: a habitação. Foi promovido a elaboração de um Plano integrado de habitação, em coordenação com o PAIS, COHAPAR, COHABs, IPE, CODEPAR, Cooperativas de Habitação, BNH, INPS e Caixas Econômicas para enfrentar o problema, eliminar o *déficit* de habitações e acompanhar a demanda futura.

Persistia a ideia da formação de técnicos, sendo realizado um curso de *Administração Municipal* em 1966, com a participação de prefeitos, como primeiro passo para a implantação de uma “Prefeitura Modelo”, destinada à formação de pessoal especializado para as diversas Prefeituras paranaenses. Também dois Encontros Municipalistas, um em Santo Antônio da

Platina e outro em Paranaguá, onde foram levantadas teses visando o desenvolvimento municipalista. Foram efetivados ainda seminários nas principais cidades do interior, organizados por equipes volantes compostas de técnicos do DATM e outros órgãos da Administração. Também foi realizado um curso objetivando a familiarização das municipalidades com a reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 18, e Lei Federal nº 5.172, de 25/20/66, sob os auspícios do Serviço Nacional dos Municípios (SENAM), ministrado por técnicos do IBAM. Participaram desse curso, representantes de 206 municípios do estado, correspondente a 82% dos instalados na época.

A filosofia do desenvolvimento integrado se disseminava, na tentativa de corrigir e superar uma conjuntura regional visivelmente compartimentada, que antes mantinha as populações e as regiões isoladas entre si, enquanto a iniciativa particular e o setor público quase se ignoravam, quando não se hostilizavam, em função do próprio crescimento vertiginoso e desordenado do Estado, nas várias frentes pioneiras do interior.

Em 1967 foi criada a Secretaria de Indústria e Comércio para completar o sistema de apoio à iniciativa privada, ao mesmo tempo em que introduziram modificações nas atividades operacionais da CODEPAR, com gestões também junto do organismo regional Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL-BRDE) para dinamizar os investimentos. Ampliava-se assim o apoio ao setor privado, sendo que nos dois anos deste governo, a CODEPAR financiou mais projetos que a soma dos quatro anos anteriores desde sua criação (261 indústrias enquanto nos quatro anos anteriores o número foi de 224). A partir do momento em que foram traçadas as diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento, em favor da desconcentração industrial, ficou claro que seria mais beneficiado pela nova orientação o Estado que mais rapidamente se preparasse para receber as indústrias em fase de mudança. A Secretaria de Indústria e do Comércio teve, como uma das primeiras missões, identificar e promover novas oportunidades industriais e comerciais, sensibilizando investidores locais, nacionais e internacionais para as vantagens do Paraná como polo industrial alternativo.

Além das aplicações em financiamentos aos setores público e privado, a CODEPAR em 1967 iniciou um programa de descentralização, levando sua presença mais efetiva ao interior. Inaugurou uma série de seminários sobre problemas econômicos e realizou os levantamentos industriais de Londrina, Ponta Grossa, Maringá, Paranavaí e Apucarana. Para o

desenvolvimento das municipalidades, realizou o Plano Diretor de Ponta Grossa e o diagnóstico preliminar e a contratação com firma especializada para a elaboração do plano de Londrina.

Após a reorganização interna operada pelo Governo, a PLADEP, iniciou alguns trabalhos preliminares que culminaram com a prestação de numerosos serviços a outros órgãos da administração e, em outubro de 1967, com a participação do Estado, junto aos Ministérios do Interior e do Planejamento, se publicou o documento *Espaços Polarizados e Regiões Homogêneas do Paraná*, dando subsídios técnicos e atraindo investimentos federais dentro do plano Trienal do Governo Federal.

Durante o ano de 1967, se desenvolveu ainda programação e execução de estudos e pesquisas para a fixação de políticas sócio-econômicas setoriais e micro-regionais; programação e execução relacionada com a coordenação e controle de investimentos; fornecimento de dados cadastrais por setores e microrregiões do Estado aos órgãos do Governo e a particulares; programação e execução de estudos técnico-administrativos, para aperfeiçoar o funcionamento dos diversos órgãos que compunham a estrutura administrativa do Estado.

Quanto à industrialização, a política do Governo precisou ajustar-se à nova realidade nacional. A CODEPAR, adotara até 1965 o critério de implantar um parque industrial voltado para o aproveitamento de matérias-primas de origem agropecuária com preferência pela pequena e média empresa. Passada esta fase, passou a dirigir esforços para dotar o setor secundário de empresas de maior porte. Essas mudanças de comportamento culminaram na transformação da CODEPAR em Banco de Desenvolvimento e na adoção de nova política de incentivos. Em 1968 ocorreu então a instalação do BADEP, que visava ser o principal instrumento do Governo do Estado para a execução da sua política econômica, tendo em vista que sua estrutura operacional permitiria uma atuação mais intensa e eficiente no apoio às atividades econômicas, bem como possibilitaria desenvolver uma ação destinada a captar recursos externos a fim de aumentar a capacidade de investimentos no Estado.

Era necessário, então, aprofundar o conhecimento sobre a região escolhida para a instalação das indústrias. Assim, os primeiros anos após o advento do IPPUC foram de produção de estudos, análises, diagnósticos, levantamento de dados, entre outros documentos sobre o município, mas também sobre a região, por meio da Secretaria de Coordenação Regional (SECORE). A SECORE foi instalada pelo Decreto Municipal nº 849/67, como uma das secretarias componentes da Supervisão de Planejamento Físico-territorial do instituto,

visando o planejamento metropolitano e sua articulação com as diretrizes do planejamento municipal, coordenando as intervenções e assessorando as demais prefeituras da região.

Segundo documento elaborado pelo IPPUC (2000), nesta época apenas São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, se articulavam com as demais cidades de suas regiões em busca de um planejamento integrado. Como consequência do Artigo 157, § 10 da Constituição Federal do Brasil de 1967, por iniciativa do poder legislativo de Curitiba, antecipando-se aos legisladores federais e aos estaduais, em 8 de março de 1968 aprovou-se o Decreto Legislativo nº 1/1968, reproduzido abaixo (grifo nosso):

Aprova o convênio que institue a Região Metropolitana de Curitiba. A *Câmara Municipal de Curitiba*, capital do Estado do Paraná, decreta:

Art. 1º - Fica aprovado o Convênio que institue a Região Metropolitana de Curitiba, firmado entre o Estado do Paraná e os Municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, e São José dos Pinhais.

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário.

Ampliavam assim, como colocam Namur (1976) e Fernandes (1979), e em documento elaborado pelo próprio IPPUC (2000), a importância dos estudos realizados pela SECORE, uma vez que os desenvolvidos em 1967 e 1969 foram utilizados como base e fundamentação teórica para a delimitação e institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil - em 1973, contribuindo com as discussões para a Política Nacional das Regiões Metropolitanas.

Portanto, os técnicos do SECORE/IPPUC em sua primeira década de existência publicaram estudos e diagnósticos de caráter metropolitano, cedendo tal temática enquanto foco de estudo a partir da institucionalização das regiões metropolitanas e da criação da COMEC no período 1973/1974, que se encarregou, junto ao IPARDES, das principais publicações a respeito da RMC desde então.

Os organogramas do IPPUC mostram que com o Decreto Municipal nº 205/72 e a Resolução nº 05/73, a SECORE teve sua nomenclatura alterada, passando a denominar-se Setor da Região Metropolitana, integrante da Supervisão de Planejamento. Tal *status* foi mantido em uma nova reestruturação (Resolução nº 03/80), sendo extinto pelo Decreto Municipal nº 226/92, marcando o momento a partir do qual o IPPUC não voltaria a ter um setor específico voltado às questões metropolitanas (FARACO, 2002).

Em 1970, a RMC abrigava 821.233 habitantes em 8.405 km², 12% da população em 4,2% da área do estado. Curitiba, contudo, permanecia altamente concentradora, tendo 75,1%

da população, 85,7% do orçamento e 83,1% das atividades econômicas (IUPERJ, 1975). Em 1971, chegaria ao poder municipal da capital Jaime Lerner, que em reportagem para a revista *Veja* (1971, p. 30), sob o título “Arquitetos no Poder”, ressaltava que ao assumir o governo teria como uma de suas prioridades “a criação de uma entidade coordenadora regional para os quatorze municípios da Grande Curitiba”.

Na sequência, um período de turbulência política afligiu o governo do estado, quando entre 1971 e 1975 quatro homens ocuparam o cargo de governador. Haroldo León Peres (ARENA, 15 de março de 1971- 23 de novembro de 1971), fora indicado pelo Ditador e retirado após envolvimento em escândalos de corrupção. Em seu lugar, assumiu Pedro Viriato Parigot de Souza (ARENA, 23 de novembro de 1971-11 de julho de 1973), também indicado pelo ditador. Este, considerava que apesar de contar com um órgão de planejamento global, pertencente à estrutura da Secretaria de Governo, a função de planejamento há muito se encontrava hibernada, sem que fosse vista como parte integrante, e mais que necessária, indispensável à tomada de decisões da administração estadual.

Para corrigir isto, criou a Coordenação de Planejamento Estadual – CPE, pelo Decreto Estadual nº 1.389 de 12 de janeiro de 1972, tendo como finalidades principais: coordenar o esforço de planejamento do Governo, compatibilizar as iniciativas setoriais, e propor a criação do Sistema de Planejamento Estadual para garantir a presença do planejamento nas ações do Governo Estadual. A proximidade da CPE com as entidades federais de planejamento propiciou a criação de tal Sistema de Planejamento. Entre as medidas tomadas em seu início estavam (PARANÁ, 1973, p. 101):

- 1) O programa de emergência para capacitação de pessoal: com vistas a formação de pessoal, para implantação do Sistema de Planejamento Estadual;
- 2) Projeto de criação do IPARDES, para apoiar e auxiliar o Governo do Estado nas seguintes áreas:
 - a) Realização de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social;
 - b) Execução de estudos, projetos e programas de apoio ao Sistema Estadual de Planejamento (SEP);
 - c) Apoio técnico nas áreas econômica e social à formulação da política estadual de desenvolvimento;
 - d) Acompanhamento da evolução da economia estadual; e

e) Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da área sócio-econômica.

Foi elaborado então, em convênio entre o Governo Federal, por meio da SUDESUL, SERFHAU, BNH, apoiados pela Organização dos Estados Americanos (OEA), Governo do Estado (Secretaria de Planejamento) e UFPR (Curso de Arquitetura e Urbanismo) a PDU no Paraná. De acordo com Löwen-Sahr (2001) tal plano foi feito para se adequar ao I PND, com três objetivos: desenvolvimento urbano e econômico, reduzir as disparidades regionais e melhorar a qualidade de vida urbana. Propôs então três alternativas para o desenvolvimento da rede urbana (figura 29):

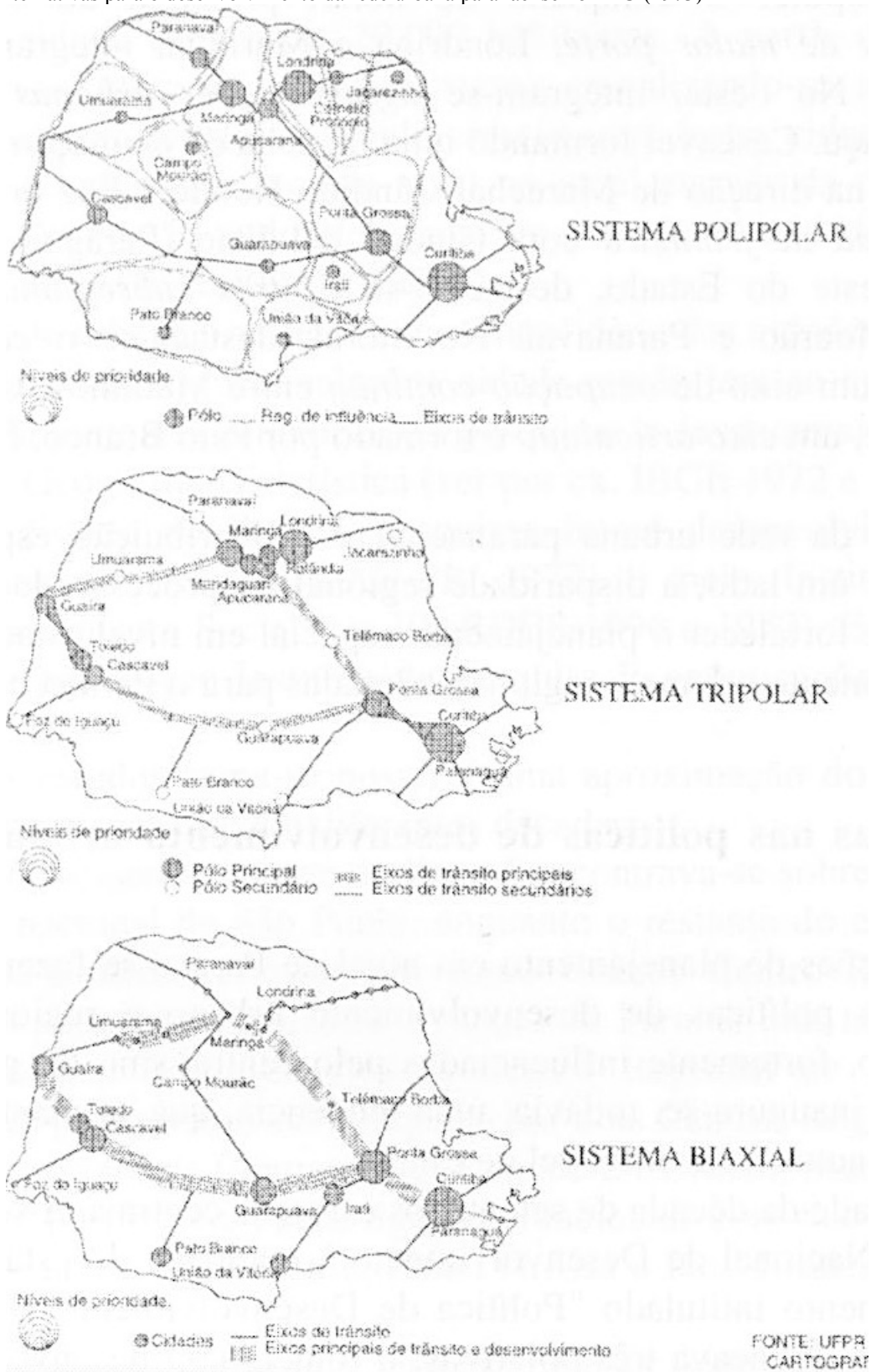
- 1) Sistema polipolar: fortalecia as principais centralidades, equilibrando as disparidades de oferta de mercadorias e serviços com a demanda das regiões que influenciavam;
- 2) Sistema tripolar: criava três polos industriais dinâmicos interligados; e
- 3) Sistema biaxial: fortalecia cidades localizadas em dois eixos, o primeiro relacionado à exportação do café e o segundo à soja.

Em entrevista para Berriel e Suzuki (2012, p. 102), Forte Netto afirmou que

Nós realizamos aquele trabalho [*o PDU*] durante nove meses, e foi um trabalho que, daí para a frente passou a orientar o desenvolvimento urbano no estado do Paraná. E que tinha três características básicas: a primeira foi que nós propusemos uma estruturação do estado como um todo. Propusemos três alternativas: uma tripolar, uma axial e uma polinuclear. A alternativa tripolar foi a que teve um maior desenvolvimento e que acabou resultando em alguns projetos muito grandes, como o METRONORTE, por exemplo, na região de Londrina, Maringá. Este foi o primeiro aspecto: uma proposta de estruturação espacial para o estado.

Portanto, priorizando o setor secundário, a opção escolhida foi a segunda, fortalecendo três eixos: Curitiba- Ponta Grossa, Londrina – Maringá e Cascavel- Toledo.

Figura 29: Alternativas para o desenvolvimento da rede urbana paranaense no PDU (1973)



Fonte: LÖWEN-SAHR, 2001

Este cenário demonstra que no percurso de formação e consolidação da Região Metropolitana de Curitiba enquanto unidade de planejamento houve um momento de preocupação com o planejamento e articulação entre os municípios anterior à Lei Federal nº 14/73. Destaque-se que nesta década (1970), o Paraná persistia a concentrar a maior parte da sua população no campo e, ao contrário do país, teve sua população urbana e industrial superando a rural somente na década de 1980 (IBGE 1970; 1980), como pode se verificar nas tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Distribuição relativa da população, por situação de domicílio (Paraná, 1940- 2010)

Ano	População	
	Urbana (%)	Rural (%)
1940	24,5	75,5
1950	25,0	75,0
1960	30,7	69,3
1970	36,1	63,9
1980	58,6	41,4
1991	73,4	26,6
2000	81,4	18,6
2010	85,3	14,7

Fontes: IPARDES,1993; IBGE, 1970; 1980; 2010.

Elaborado pelo autor

Tabela 4: Participação relativa no valor adicionado fiscal da RMC (1975-2010) e em relação ao estado

Ano	RMC			Paraná
	Agropecuária	Indústria	Comércio e Serviços	Total
1975	2,47	32,40	23,95	17,5
1990	2,60	44,91	36,22	36,24
2000	2,89	49,7	46,1	40,03
2010	3	53	48	43,3

Fontes: COMEC, 1994; IPARDES, 2004; MOURA; DELGADO; CINTRA, 2014; IPEA, 2013.

Elaborado pelo Autor

Adiciona-se a esse contexto o fato da capital estar em um processo de perda de população em relação ao total do estado, seja por desmembramentos, seja pela ascensão econômica dos municípios do Norte Paranaense. Entre 1940 e 1960, a perda foi de três pontos percentuais (passou de 11,4% em 1940 para 8,4 de participação em 1960). A recuperação, entretanto, foi acelerada nas décadas de 1970 e 1980, quando chegou a 13,6% da população total do estado (IBGE, 2010). Contribuiu com essa ascensão o fato de a população rural nos municípios metropolitanos estar numa proporção de 2 para 1 em relação à população urbana

em 1970, tendência invertida nos anos 1980 (BERQUÓ *et al.*, 2015), consolidando a urbanização da RMC como pode se visualizar na tabela 5 a seguir.

Tabela 5: Distribuição relativa da população, por situação de domicílio (RMC, 1970- 2010) e Paraná

Ano	População		
	RMC		(%) em relação ao Paraná (total)
	Rural (%)	Urbana (%)	
1970	25,95	74,05	13
1980	12,17	87,83	20,1
1991	9,29	90,71	24,9
2000	8,8	91,2	29
2010	8,4	91,6	33

Fonte: COMEC, 2006; IBGE, 2010.

Elaborado pelo autor

As mudanças econômicas também contribuíram para esse quadro. De um terço das exportações paranaenses em 1969, o café atingiu apenas 7% em 1974 (OLIVEIRA, 2000, p. 35). Seu declínio se deveu além das recorrentes geadas, à opção dos produtores pela soja, mais rentável para os grandes proprietários rurais, aproveitada pelas vantagens comparativas que o estado possui, permitindo a instalação de um parque industrial voltado ao beneficiamento do produto, tornando o Paraná o segundo maior produtor do país (EMBRAPA, 2016). Ou seja, influenciou a industrialização e a urbanização do estado, pois sua intensiva mecanização levou ao aumento do contingente de trabalhadores rurais desempregados, que se dirigiram ou para as novas fronteiras agrícolas que se abriam no Oeste do estado e no Norte do país, ou para as periferias das grandes cidades. Esse fenômeno levou no fim dos anos 1970 à superação da população urbana sobre a rural no Paraná, enquanto a população total permaneceu praticamente inalterada (menos de 10% de incremento, em contraposição ao que ocorreu entre 1950 e 1960, quando o estado teve sua população dobrada).

Por fim, em 1973, a tendência à conurbação e a cada vez maior integração entre os municípios, resultou na delimitação federal da Região Metropolitana de Curitiba, com base no conjunto de estudos encomendados pelo SERFHAU a órgãos locais das diferentes regiões, entre eles os já citados do SECORE/IPPUC, além do documento *Esboço preliminar da Divisão do Brasil em Regiões Polarizadas*, do IBGE, de 1966, os estudos de Galvão *et al.* (1969), publicações do antigo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) e de outras entidades, como apresentado no capítulo 3.

Estabelecia a Lei, que cada região metropolitana deveria ter um Conselho Consultivo, um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva. Implantados os Conselhos na RMC, parecia natural que a Secretaria Executiva ficasse a cargo do IPPUC, que tinha entre suas atribuições a articulação do planejamento local com o regional⁶⁴, algo que o Governo Estadual desejava e que muitos autores relatam que não ocorreu. Contudo, como afirmou Castro Neto (2015) em entrevista, quando questionado se havia o IPPUC assumido a secretaria executiva respondeu que “Sim, ocorreu. O arquiteto Omar Akel, que era funcionário do IPPUC, foi nomeado junto comigo pelo Governador do Estado do Paraná, eu como Coordenador Geral da COMEC e ele como Coordenador Técnico”.

Não poderia ser diferente. O IPPUC ao assumir o planejamento na escala metropolitana como Secretaria Executiva, por meio do SECORE, era tido como órgão de assistência ao planejamento metropolitano, quando da delimitação voluntária da RMC, em 1967. Como já citado, em 30 de outubro de 1967, o Governo Estadual e os municípios próximos à Curitiba estabeleceram convênio criando a Região Metropolitana de Curitiba, ainda que a Constituição Federal de 1967 determinasse que tal atribuição pertencia à União. Este convênio foi ratificado em 1971, sendo os municípios que assinaram tal termo os mesmos definidos pelo IBGE (1967) e que na Lei Complementar Federal nº 14/73 passaram a conformar a RMC. Em entrevista ao IPPUC (2001, p. 37), Fernandes resume tal período. Afirma que

Ainda na gestão do Ivo Arzua nós havíamos assinado convênio com os 13 prefeitos dos municípios vizinhos a Curitiba para formar a região metropolitana, independente do Governo Federal. Através da COHAB, que já era regional, conseguimos chamar os prefeitos. Vieram uns dez, firmamos um convênio e levamos ao Governo do Estado, mas o então governador Paulo Pimentel torpedeou a iniciativa, porque achou que seria colocar azeitona na empada” do Ivo Arzua. Eu fui, então, encarregado de implantar um setor de coordenação regional para a Região Metropolitana de Curitiba. Em 1968, nós tivemos no Brasil a montagem de nove estudos sobre regiões metropolitanas, com vistas à sua implantação e a de Curitiba foi feita por mim basicamente com o apoio do IPPUC. Foi um estudo destinado ao Governo Federal, através do IBAM, feito a partir do acervo, do conhecimento acumulado no IPPUC sobre a Região Metropolitana de Curitiba. Portanto, foi mais uma contribuição do IPPUC a um pioneirismo porque, na época, não se sabia bem o que devia ser uma região metropolitana. Eu credito o fato de a COMEC (Coordenadoria [sic] da Região Metropolitana de Curitiba) nunca ter tido a importância devida ao fato de todo conhecimento da região metropolitana estar no IPPUC. Tanto que a COMEC viveu uma fase mais atuante quando foi chefiada pelo Omar Ackel (sic), que era oriundo do IPPUC e conseguiu manter uma aliança entre os dois órgãos.

⁶⁴ Lei Estadual nº 2.660, artigo 1, inciso 5

Curitiba foi institucionalizada como RM (figura 30), confirmando o estudo do IBGE (1967) que mostrava que a influência regional de Curitiba cobria o Sul do Paraná e quase todo o estado de Santa Catarina, com exceção do extremo-Sul, polarizado por Porto Alegre. Destacavam a recente elevação de Curitiba a nível de metrópole, resultante de uma política estadual de convergir a rede viária para a Capital e a abertura de novas fronteiras agrícolas no Oeste do estado. Sua área de influência compreendia 59 centros, sendo sete regionais, oito sub-regionais e 41 locais.

Figura 30: Composição da RMC em 1974 (em cinza os municípios integrantes)



Fonte: COMEC, 1999

Para Oliveira (2001, p. 57) a criação de várias agências públicas destinadas ao desenvolvimento econômico, o comprometimento do governo do Estado com o planejamento, permitiram a proliferação de técnicos, os quais passariam depois a ocupar posições de destaque nas administrações municipal de Curitiba, estadual e federal. Entre os oriundos da CODEPAR, destacaram-se Karlos Rischbieter (Presidente do Banco de Desenvolvimento do Paraná, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e Ministro da Fazenda) e Maurício Schulmann (Presidente do BNH, da COPEL, da ELETROBRÁS, FEBRABAN, e diretor do BAMERINDUS e da INEPAR). Estas seriam as origens da elite de tecnocratas que governou o Paraná e Curitiba durante anos, fazendo com que as interações entre planejadores,

administração pública e o empresariado, no contexto do “milagre econômico brasileiro”⁶⁵ fosse constante.

Para o autor, compartilhar a mesma ideologia permitiu por em prática o processo de industrialização do estado, com a propulsão da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), criada em 1973, sendo a industrialização entendida como atração de plantas industriais para o estado. Caberia à prefeitura de Curitiba, por meio da URBS, sistematizar a urbanização da área destinada à CIC (terraplanagem pavimentação, desapropriação, liberação de áreas públicas etc.). Ao governo estadual caberia financiar a infraestrutura (água e esgoto, energia elétrica, telefone e telex, para os quais foram criados ou consolidados a SANEPAR, COPEL e TELEPAR, respectivamente), bem como o financiamento para implantação ou expansão das indústrias (BADEP), concessão de incentivos fiscais e participação acionária para a implantação das fábricas.

Os terrenos urbanizados foram vendidos para as indústrias que quisessem se instalar, o que era interessante sobretudo para aquelas que já estavam na cidade, mas não tinham espaço para serem ampliadas, inclusive por restrições impostas pelo zoneamento. Denuncia Oliveira (2001), que nos preços de venda das terras não foram contabilizados nem os custos da urbanização, nem os custos das desapropriações. Portanto foram os órgãos públicos, por meio de impostos de toda a sociedade, que subsidiaram a instalação e ampliação dessas empresas, gerando uma dívida que não só não foi paga ainda como "...liquidou com a capacidade de endividamento do município..." (LERNER *apud* NAMUR, 1992, p.31). Como afirma Klink (2010, p. 32)

o governo estadual do Paraná possui uma longa tradição de impulsionar o desenvolvimento em seu território e, especificamente, na região da Grande Curitiba. No nacional-desenvolvimentismo, isso ocorreu dentro do contexto de uma estratégia federal altamente centralizada, que se concentrou na geração do desenvolvimento econômico nacional, além de contar com um governo estadual alinhado com o regime militar.

⁶⁵ De 1967 a 1973 o Brasil alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes, que decorreram em parte da política econômica então implementada principalmente sob a direção do Ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto mas também de uma conjuntura econômica internacional muito favorável. Esse período (e por vezes de forma mais restrita os anos 1968-1973) passou a ser conhecido como o do “milagre econômico brasileiro”, uma terminologia anteriormente aplicada a fases de rápido crescimento econômico no Japão e em outros países. (FGV, 2017c, s.p.)

Conclui-se que nesta fase a expertise no campo do planejamento estava no Governo Estadual, que influenciava o que acontecia na capital. Ao longo dos anos 1970 o intercâmbio entre políticos e técnicos fez com que houvesse uma mudança na escala, e Curitiba passasse a concentrar as transformações por meio da ação planejadora. Com sua população e economia crescendo exponencialmente, a capital paranaense expandiu sua área de influência sobre os locais que antes eram polarizados por Londrina e Florianópolis, consolidando seu papel metropolitano. Esse momento de intensas trocas entre o governo do estado e a prefeitura de Curitiba e a metropolização se consolidariam na fase seguinte.

Segunda Fase: a mudança na matriz econômica e a simbiose técnica e política entre governo do Paraná e a prefeitura de Curitiba (1974-1982)

Na década seguinte à institucionalização do planejamento em Curitiba, Fachini (1975), IUPERJ (1975), Namur (1976) e Fernandes (1979) identificaram as primeiras permanências das diretrizes de desenvolvimento urbano, ainda que se atenham, sobretudo, ao uso do solo e mobilidade. Os trabalhos de Namur (1976; 1992), mas, sobretudo, o documento produzido pelo IUPERJ (1975), destacam e apresentam análises que já incorporavam a dinâmica metropolitana, sendo o segundo volume do relatório do IUPERJ totalmente dedicado à RMC. Avançava-se, portanto, no entendimento do processo de desenvolvimento urbano.

A partir dos anos 1970 a cidade passou a ter uma forma mais compacta, elipsoidal, tendo a ocupação Norte-Sul praticamente o dobro da Leste-Oeste (o formato geográfico do município de Curitiba contribui para esta forma). A BR 116 já estava inserida na malha urbana e o novo limite a Leste tornara-se a estrada de ferro na várzea do Rio Iguaçu. O crescimento urbano se fortificava no Leste, até que a criação da CIC e a industrialização de Araucária e Campo Largo contrabalancearam o crescimento para o Oeste.

Com esse cenário, como já dito, se pretendia fazer de Curitiba a face urbanística da modernização almejada pelos governos militares, apesar das dificuldades em manter a autonomia municipal no planejamento, uma vez que a municipalidade poderia atuar como limitador do planejamento urbano, ou sua essência, com ele se confundindo (FERNANDES, 1979), e pela intensa concentração de poder econômico e político no Governo Federal.

Fachini (1974), primeiro a teorizar sobre o modelo de referência de Curitiba e do IPPUC, ignorando a região metropolitana, apontou enquanto dificuldades para o desenvolvimento de sua pesquisa o caráter ideológico que o envolvia. Além disso, na ausência de um quadro teórico

de referência para a abordagem urbana em sua dimensão social, segundo o autor, o planejamento urbano de Curitiba não se apoiaria sobre uma teoria sociológica explícita de desenvolvimento urbano. Isso dificultaria e contribuiria para uma ausência de sistematização do processo pelo qual a cidade passou a partir dos anos 1960 e possibilitaria que anos depois, alguns autores e o próprio IPPUC se referissem à experiência de Curitiba como uma iniciativa própria de urbanismo e planejamento urbano⁶⁶.

Abriu, portanto, o debate sobre a dimensão social do planejamento urbano de Curitiba, bem como realizou um balanço sistemático das metas sociais do poder público municipal. Para o autor, estas metas são simples reflexos das mudanças econômicas, reduzindo-se a atividades setorializadas que pecam pela ausência de abordagens de conjunto, sendo necessário um trabalho interdisciplinar, ainda não em voga naquele momento, evidente quando se percebe que apenas engenheiros e arquitetos se encarregavam do planejamento, com alguma participação de economistas, médicos e advogados, entre outros.

Escreveu o autor que “Curitiba, em termos de planejamento urbano, possui uma experiência incontestável e nacionalmente reconhecida. Faz dez anos que se iniciou a consolidar em Curitiba a prática do planejamento urbano” (FACHINI, 1975, p. 5), algo repetido pelo menos até a redemocratização, quando o tema social emergiu e trabalhos como os de García (1993), Ultramari e Moura (1994) e Oliveira (1995) tecem críticas ao processo instalado e questionam seu aparente sucesso.

Em 1975 o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) foi contratado pelo Ministério do Interior para estudar e buscar compreender o planejamento de Curitiba, como um caso de sucesso e modelo a ser ampliado e aplicado em outras cidades do Brasil (IUPERJ, 1975). Ascendia com estas publicações Curitiba como cidade-modelo, legitimado e disseminado pela mídia e em diversos trabalhos técnicos e acadêmicos desde então.

Na sequência, a pesquisa de Namur (1976) foi a primeira na academia a incorporar elementos da visão metropolitana em suas análises, ainda que seu foco principal tenha sido o processo que levou à criação do IPPUC e seus primeiros anos de atuação. A autora considerou o IPPUC um dos raros institutos de planejamento permanente existente no Brasil até então, o tornando seu objeto de pesquisa, uma vez que até aquele momento não havia trabalhos que tratassem especificamente da instituição. Foi a primeira autora a apontar o distanciamento entre

⁶⁶ Denominada Escola de Urbanismo Ecológico (IPPUC, 1992a).

o plano diretor e as práticas estabelecidas pelo IPPUC, algo que Faraco (2002), retomou em novo momento. Para ela, o plano não se identifica com o planejamento urbano, tratando-se sim de instrumento que orienta as atividades deste por algum período de tempo.

Namur expõe que uma das razões para a bem-sucedida experiência do IPPUC se devia ao fato de que na época da pesquisa havia uma primazia das decisões dos prefeitos e das leis municipais sobre as leis federais e estaduais, não subordinando o governo municipal a outras autoridades no exercício de suas funções, sendo que as leis municipais podiam mesmo prevalecer sobre as estaduais em caso de conflito (NAMUR, 1976, p. 12). É importante recordar, que no Período Militar, os prefeitos das capitais e cidades consideradas de importância estratégica eram escolhidos pelos governadores dos estados, o que significa que os atritos tendiam a ser mínimos, uma vez que havia alinhamento entre ambos. Existia ainda um *Manual do Prefeito*, elaborado pelo IBAM/Ministério do Interior (1967), delimitando a ação do poder local, bem como sua incumbência de exercer o papel de polícia administrativa e executar obras públicas. Essa afirmação de Namur contesta, portanto, a visão centralista que outros autores, como Fernandes (1979), afirmam existir no período, que teriam diminuído o poder municipal.

O estudo de Fernandes (1979), descrito como “um trabalho sobre planejamento urbano, onde se procura verificar, por meio da descrição do caso de Curitiba, como determinado processo de planejamento local pode ser implementado com sucesso” (FERNANDES, 1979, p.2), de forma recorrente afirma que Curitiba e o papel do IPPUC revelam uma “bem sucedida experiência” de planejamento urbano, sendo, contudo, até aquele momento, pouco analisado, indicando a falta de um quadro teórico de referência para a análise proposta.

Buscou o autor em seu trabalho caracterizar o caso enquanto único e singular para o contexto brasileiro principalmente, propondo um modelo de análise histórico, baseado, sobretudo, no levantamento documental. O autor discute o que seria o planejamento e as múltiplas escalas em que o mesmo se dá, além dos conflitos decorrentes de tal possibilidade. Sendo ex-técnico do IPPUC e, portanto, tendo participado de forma efetiva do que ocorreu até o momento de sua pesquisa, o texto se atém ao mesmo período do relatório publicado pelo IUPERJ (1975) e ao trabalho de Fachini (1975), ou seja, entre 1965 e 1975. O autor parece desconhecer o trabalho de Namur (1976), apontando que até aquele momento, as únicas referências sobre o planejamento de Curitiba eram os trabalhos citados, além de referências gerais de planejamento, como Friedman, Banfield e Faludi.

Descreve ainda as particularidades de Curitiba e das pessoas ligadas ao processo decisório legal de planejamento, debatendo sua significação social. Apresenta o que denominou de “planejamento inovativo”⁶⁷, que, segundo ele, é o melhor, necessário e ideal em qualquer situação. Seria esse o planejamento implantado por Curitiba, descrito pelo papel dos técnicos e dos políticos no processo de planejamento e institucionalização deste.

Outra característica de sua pesquisa é o não destaque à dinâmica metropolitana, pelo contrário, esclarece que a dimensão metropolitana de Curitiba foi tida como restrição adotada quando da delimitação de seu tema, sendo assim retirada da discussão, bem como o ambiente político-administrativo e as relações com organismos estaduais e federais de planejamento. O autor limitou sua pesquisa ao município, especialmente nas questões de uso do solo e circulação, duas das áreas mais reconhecidas do trabalho do IPPUC. A questão metropolitana é descrita desta forma por ele

Acrescente-se ainda [*aos problemas relacionados à autonomia municipal*] a recente figura do ente metropolitano, que formalmente no caso brasileiro se apresenta simétrico para todo o país, mas na realidade tem apresentado situações bem diferenciadas. E ainda nesse caso a atuação governamental estadual aparece como um complicador de todo o problema, haja visto que a questão urbana se recente nesse nível administrativo, é um tanto fluida ao nível federal, ainda que se antecipando à atuação estadual. (FERNANDES, 1979, p. 15)

Destaca a já existente incoerência e contradições entre as políticas de desenvolvimento urbano em nível local, daquela realizada em outras escalas, que seriam aprofundadas quando a gestão metropolitana foi repassada aos estados, com a Constituição Federal de 1988.

A leitura destas obras permite observar que as primeiras contribuições se restringiram de forma geral, ao município de Curitiba e à primeira década de atuação do IPPUC, devido, sobretudo, à disponibilidade de dados e um relativo distanciamento, apresentando sumários históricos do planejamento urbano em Curitiba, bem como referenciando modelos teóricos que permitissem tentativas de explicação do caso, além de avaliações acerca do desempenho do instituto (FACHINI, 1975; NAMUR, 1976).

Essas produções reconhecendo o planejamento urbano de Curitiba e o IPPUC na década de 1970, contrastam com a atenção dispensada ao planejamento metropolitano da RMC e a atuação da COMEC. Poucas são as referências sobre tais, com exceção da história oficial e legal.

⁶⁷ Mais conhecido como planejamento estratégico.

A COMEC teve um campo de ação restrito em seus primeiros anos de atuação, seja pela concorrência do IPPUC enquanto órgão de planejamento, seja pelo sombreamento que sofria de outros organismos de planejamento estaduais. O que começou a mudar com a transformação da CODEPAR em BADEP, que levou boa parte dos técnicos da área de planejamento a trabalharem com as questões financeiras que envolvem um banco de desenvolvimento. Ocorreu então um esvaziamento em termos de planejamento global do estado, se investindo em questões setoriais (educação, transporte, energia elétrica etc.). Pretendendo corrigir esse problema, em 1972 foi criada a já citada Coordenação de Planejamento Estadual, como órgão de assessoramento do governador e com a função final de criar o SEP. A CPE foi extinta com a Lei Estadual nº 6.636/74 de modernização administrativa, quando se institucionalizou tal sistema, a partir da criação da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), substituindo a Secretaria Extraordinária de Planejamento e Coordenação Geral, ao qual estavam vinculados o IPARDES, a FAMEPAR e a COMEC.

A construção do SEP se deu a partir de um documento denominado *Diagnóstico e Diretrizes de Ação*, que explicitava o fato do Paraná não ser o “Eldorado” como alguns pregavam. O estado possuía renda inferior a nacional e taxas de crescimento em queda. A fim de interferir e modificar tal realidade, persistiu a investir em planejamento, ou seja, a panaceia deste como redentor dos problemas estruturais e históricos do território.

Nesse momento, entre os problemas a serem enfrentados, o governo elegeu as cidades como foco de ações prioritárias. Com a crescente urbanização em curso, a Secretaria de Planejamento precisava fortalecer ações de desenvolvimento urbano, integração de regiões deprimidas, além de ampliar e aprofundar os conhecimentos sobre o estado, operacionalizando um sistema de informações com estudos e pesquisas.

Para implantar tal sistema, entre 1973 e 1976 foram treinados cerca de 1400 técnicos. Entre os cursos ofertados estava o de *Planejamento Regional e Urbano*. Havia também a formação de “técnicos junior” a fim de garantir a permanente renovação de quadros (DIÁRIO DA TARDE, 1976). Entre esses, quatrocentos técnicos foram formados em *Noções Gerais de Planejamento* e noventa e oito em *Planejamento Governamental*, com apoio do Ministério do Planejamento (DIÁRIO DA TARDE, 1973). Ainda em 1976 a FAMEPAR continuava a oferecer cursos para formar técnicos para as prefeituras em todo o estado. Tais dados colocam em xeque a ideia amplamente disseminada que a partir dos estudos da SAGMACS e da conformação da PLADEP/CODEPAR entre as décadas de 1950 e 1960 o Paraná possuía corpo

técnico ou tradição consolidada em planejamento, uma vez que a demanda parecia jamais ser sanada.

A instabilidade já citada a partir de 1971 no executivo estadual retornou quando Parigot de Souza veio a falecer após alguns meses de mandato, sendo substituído por João Mansur (ARENA, 11 de julho de 1973-11 de agosto de 1973) que ocupou o cargo até que o ditador indicasse Emílio Hoffmann Gomes (11 de agosto de 1973-15 de março de 1975), quando a situação voltou a se normalizar.

Curitiba, nesse momento, era tida pela CNPU (1979) como uma metrópole integrante da “área de expansão controlada”, cuja ênfase deveria ser a ordenação de seu crescimento, fortalecendo as medidas de proteção ao meio-ambiente, à localização industrial, uso do solo, sem, contudo, haver medidas restritivas de incentivos fiscais ou outros, como deveria acontecer com Rio de Janeiro e São Paulo que começavam a sofrer com as deseconomias da aglomeração⁶⁸.

A RMC foi delimitada então com treze municípios, estabelecidos pela Área de Concentração de Pessoas (ACP) definida pelo IBGE (1967), que conformavam com o município polo o que hoje é o NUC. Nos estados a questão metropolitana parecia estar restrita aos meios técnicos e acadêmicos, enquanto a mídia noticiava que *Governador do Paraná cria Área Metropolitana* (CORREIO DA MANHÃ, 1973, p. 6), divulgando a criação da COMEC, mas confundindo com a própria delimitação das regiões metropolitanas.

No Paraná, o documento que fundamentou a lei de criação da COMEC foi elaborado por técnicos da Secretaria de Planejamento e pelo IPPUC, entre outros órgãos. Em 22 de novembro de 1973, o deputado Basílio Zanusso apresentou à Comissão de Redação o texto final de criação do órgão (DIÁRIO DO PARANÁ, 1973a). Divulgava o jornal Diário do Paraná (1973 b, s.p.) de 22 de dezembro: *Grande Curitiba tem lei de planejamento*. No mesmo dia, exclamava o Diário da Tarde *Agora já há uma lei para a Grande Curitiba e começa sua*

⁶⁸ As aglomerações urbanas e industriais apresentam, de modo geral, uma série de vantagens que atraem novos investimentos empresariais. Elas representam amplos mercados consumidores e oferecem mão-de-obra abundante e qualificada. A base industrial instalada em uma determinada região e um diversificado setor comercial oferecem bens e serviços que são demandados pelas novas empresas. Esse conjunto de vantagens constitui a chamada "economia de aglomeração", que explica a expansão das aglomerações urbanas e industriais. Contudo, a partir de um certo ponto, essas aglomerações passam a apresentar desvantagens que, do ponto de vista de diversas indústrias, superam as vantagens. Aumentam os custos dos imóveis, a força dos sindicatos gera elevação dos salários, o congestionamento de tráfego amplia os custos dos deslocamentos, as regulamentações municipais geram despesas maiores etc. Essas "deseconomias de aglomeração" ajudam a explicar a chamada "fuga de indústrias" que ocorre em metrópoles de diversos lugares do mundo. (MAGNOLI; ARAÚJO, 2005, p. 425)

implantação. Em seu discurso durante a promulgação da Lei, o então governador Emílio Gomes ressaltava que tal fato tornaria a RMC mais digna e mais humana, destacando que as regiões metropolitanas não vinham para tolher a autonomia dos municípios. Prosseguiu afirmando que “a nossa capital não apresenta problemas sérios, ou até mesmo graves como outras capitais brasileiras, mas existe uma necessidade natural de se disciplinar o que chamamos crescimento metropolitano” (DIÁRIO DA TARDE, 1974, s.p.).

A notícia era disseminada pela imprensa, relacionando com os feitos em curso na capital. Colocavam que “a vida na cidade se caracteriza por uma terminologia nova, que se incorporou a linguagem popular. Temas como estrutural, sistema viário, anel central, passaram a integrar a idiomática curitibana. Desses temas, outro foi oficializado ontem: Grande Curitiba” (DIÁRIO DO PARANÁ, 1973 c, p. 3). Com a promulgação de uma lei, a Ditadura e a imprensa buscavam convencer a população que os problemas das grandes metrópoles caminhavam para resolução ou, pelo menos, para serem amenizados.

Fortalecendo o argumento de que as RMs eram áreas de intervenção do Governo Autoritário, na mesma edição do Jornal (DIÁRIO DO PARANÁ, 1973b), o então secretário de planejamento do estado, Ivo Moreira, ressaltava a criação da COMEC como parte da consolidação do Sistema de Planejamento Estadual, influenciado pelo Governo Federal e decorrente do “processo revolucionário” (se referindo ao Golpe que instaurou a Ditadura Militar em 1964). Para ele,

Foi concretizada aqui no Paraná mais uma das grandes diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, cujos programas, pelo alto grau de alcance social, fortalecem ainda mais a honorabilidade do processo revolucionário, bem como o seu caráter irreversível. (...) é notável aqui a alta sensibilidade político-administrativa do governo da República, que, de forma até certo ponto elegante, estabeleceu as linhas gerais de um processo de disciplinamento do crescimento das áreas metropolitanas.

E continuava afirmando que

Os municípios da região metropolitana, que participarem do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, como de garantias para empréstimo. (...) o programa das regiões metropolitanas vem, efetivamente, robustecer a grande tônica dos planos e programas federais que estabelecem como objetivo principal e final a promoção e o bem-estar do homem. (DIÁRIO DO PARANÁ, 1973b, p. 1)

Terminava congratulando deputados, prefeitos, empresários e outras entidades “que deverão estar presentes na solução dos problemas metropolitanos”. A COMEC foi instituída

então como Órgão de Regime Especial da Administração Direta, vinculado à SEPL. Tal lei fixava ainda suas competências, além da divisão interna do mesmo, com a constituição determinada pela Lei Federal, ou seja, com um Conselho Deliberativo, um Conselho Consultivo e uma Secretaria Executiva, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 747/75.

Quanto à centralização da Capital, a polarização de Curitiba pode ser vista na PDU, sobre o Sistema Urbano Estadual, onde as cidades foram classificadas de 1 a 6 quando atingissem o tamanho mínimo para sua eficiência como centros urbanos. Curitiba, estava sozinha na posição de nível 1, enquanto outros municípios metropolitanos apareciam somente no nível 6 (Campo Largo, Araucária, São José dos Pinhais e Rio Branco do Sul). Os que não se caracterizavam como centros urbanos foram distribuídos de 7 a 9, sendo 7 Piraquara e Contenda, 8, Colombo, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Almirante Tamandaré, Bocaiúva do Sul e Balsa Nova e 9, Mandirituba. De acordo com o IUPERJ (1975, p. 130) “o próprio processo de metropolização não se apresenta de modo uniforme nas nove metrópoles brasileiras, e se ainda não encontramos um maior desenvolvimento nos municípios da RMC é porque a própria metrópole ainda está galgando as primeiras etapas do processo de metropolização”.

Como dito, Curitiba representava 89% da população urbana da região, contudo, rapidamente Colombo e Piraquara passaram a crescer populacionalmente em ritmo superior ao da capital, que era de 73%, com 121% e 103,5% respectivamente. Esses dois municípios também se destacavam em termos de densidade demográfica, seguidos de um segundo grupo formado por Almirante Tamandaré, Araucária e São José dos Pinhais, todos acima de 30 hab./km². Em termos de migração, 41% da população total da RMC era de pessoas não naturais do município onde residiam, número que passava a 47% no caso de Curitiba (IUPERJ, 1975).

Na economia, excluída Curitiba, havia o predomínio do setor primário, seguido pelo terciário e por fim o secundário. Curitiba concentrava 72,5% do número de estabelecimentos industriais, correspondente a 82,5% do valor da produção. Dos 27,5% de estabelecimentos industriais nos municípios metropolitanos, 29,5% estavam em São José dos Pinhais e 18% em Campo Largo, que em termos de valor de produção detinham 73% do total junto a Rio Branco do Sul, sendo 26%, 23% e 24%, respectivamente. O momento de instalação da CIC, – pré-definida em 1972 (Lei Municipal nº 4.199/72, artigo 10), implantada a partir de 1973 e institucionalizada em 1974 (por meio da Lei Municipal nº 4.772/74), se encontrava em um

período marcado pela ação estadual como indutor e financiador da industrialização (NAMUR, 1992, p. 5).

Afirmavam assim no PDU que “a região constitui de fato um espaço bastante diferenciado na sua organização interna, com áreas de expressivo desenvolvimento ao lado de áreas estacionárias e com sensíveis desequilíbrios nos níveis de equipamento das cidades” (PARANÁ, 1975, p. 128).

Para auferir os relacionamentos dos municípios da região, o IUPERJ se utilizou do número de chamadas telefônicas entre os municípios e o fluxo de passageiros rodoviários. Almirante Tamandaré, Bocaiúva do Sul, Mandirituba e Rio Branco do Sul não estavam ligados à rede interurbana, enquanto Balsa Nova operava com um terminal de Campo Largo e Campina Grande do Sul e Quatro Barras receberam operação telefônica somente a partir de 1972. Curitiba recebia mais de 50% das chamadas telefônicas, enquanto São José dos Pinhais vinha em segundo, com 21% em 1971 e 26% em 1973. Quanto ao fluxo de passageiros entre o polo e diversos municípios metropolitanos, o estudo destaca o importante papel desempenhado por Curitiba não apenas como mercado de trabalho, mas também convergência de rodovias. Frisa ainda a inadequada estrutura viária municipal e intermunicipal, sobretudo na ligação entre as sedes de municípios, que junto aos fluxos direcionados para Curitiba, refletiam a ausência de integração das atividades intrarregionais de forma horizontal, demonstrando a dependência da região em relação ao polo.

Sobre os municípios mais dinâmicos, São José dos Pinhais apresentava-se como projeção do mecanismo socioeconômico da capital, sendo seu relacionamento de nível metropolitano, único município de fato conurbado com a capital. Campo Largo, então segundo centro industrial da região, era autônomo e estruturado, apresentando condições para novas indústrias, e junto a São José dos Pinhais possuía melhor nível de equipamentos funcionais. Araucária, com a construção da refinaria da Petrobrás em andamento, se projetava como terceira força na região, com perspectivas de rápido desenvolvimento, sendo colocado como necessário seu planejamento e controle do uso do solo, uma vez que seu crescimento se dava na direção de Curitiba. Rio Branco do Sul e Piraquara também se destacavam, o primeiro pela presença de grandes empresas do ramo mineral, e Piraquara por ter áreas tendendo a se tornar conurbadas (que depois viriam a ser o município de Pinhais), bem como a presença de serviços que a tornavam autônoma em relação à Curitiba, como hospitais e o sistema de abastecimento de água da metrópole.

Na capital, em 1974 Jaime Lerner saiu da prefeitura de Curitiba, sendo substituído por Saul Raiz. Nesse ano, o IAB elegeu a administração Lerner/ IPPUC como a melhor do Brasil e modelo a ser seguido e, em 1975, o já citado trabalho do IUPERJ buscava detectar o que seria o modelo de Curitiba. O sucesso de Lerner à frente do executivo municipal, entretanto, não era suficiente para convencer a todos. Ao contrário do otimismo explicitado quando da definição das RMs, em março de 1975 os jornais fluminenses noticiavam a ida do urbanista para a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM) de forma bastante crítica. O jornal Tribuna da Imprensa (1975, p. 3) afirmava que

Agora que o sr. Jaime Lerner vem para a Coordenação da Região Metropolitana do Grande Rio, coisa que ninguém sabe o que é, que nem posse tem. Pois bem. Dos 700 mil habitantes de Curitiba, o sr. Jaime Lerner terá agora, só em Nova Iguaçu, uma das cidades do Grande Rio, 1 milhão e 200 mil habitantes. O ideal seria que o sr. Jaime Lerner saísse um pouco do cartaz, abandonasse as promessas para o futuro e se dedicasse a realizar para o presente. Se o sr. Jaime Lerner puder compreender que um homem se projeta e se realiza através do que faz e não do que promete, nem tudo está perdido.

No Paraná, a COMEC foi criada a partir da Lei Estadual nº 6.517 de 2 de janeiro de 1974, tendo seu real funcionamento somente efetivado no segundo semestre de 1975, com a aprovação do Regulamento pelo Decreto Estadual nº 747, de 17 de julho; a nomeação do novo Conselho Deliberativo, pelo Decreto Estadual nº 832, de 7 de agosto; a aprovação do quadro funcional pelo Decreto Estadual nº 841, de 13 de agosto e com o Decreto Estadual nº 842, da mesma data, nomeando o Coordenador Geral e o Coordenador Técnico, Vicente Ferreira de Castro Neto – vinculado ao governo estadual – e Omar Akel – então funcionário do IPPUC, representando a influência que Curitiba buscava manter sobre o planejamento metropolitano, tendo o Instituto cedido também o economista Alberto Maia da Rocha Paranhos, que contribuiu na elaboração do primeiro PDI. Como afirmou Akel

A Lei 14 indicava a formatação básica dos órgãos metropolitanos. Nós trouxemos isso para dentro do governo do estado e na negociação, como já tinha o SECORE no IPPUC funcionando como secretaria executiva da RM, trouxemos isso para definir como formatar essa estrutura que a lei previa. Eu, na época, estava respondendo pelo SECORE e aí o governo do estado do Paraná solicitou que a prefeitura de Curitiba indicasse um técnico, para junto de um técnico do estado, da SEPL, fosse montada essa estrutura metropolitana. O prefeito mandou então que eu fosse fazer esse papel, a SEPL indicou seu representante, também arquiteto, Vicente de Castro. Então nós dois coordenamos a montagem da COMEC. E no primeiro documento e na própria lei que criou a COMEC, para não criar de novo uma máquina muito grande que acabava que os recursos eram poucos e naquele tempo se previa que o governo do estado entrava com recursos mas também as prefeituras na proporção de sua estrutura entraria

com recurso. Cada município entrou então com um pouco de dinheiro para manter a estrutura. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

Estiveram presentes na cerimônia de criação da COMEC além de secretários estaduais o então prefeito de Curitiba Jaime Lerner, o presidente do BADEP, Karlos Rischbieter, o presidente do IPPUC, Rafael Dely, o presidente da URBS, Cássio Taniguchi, e todos os prefeitos dos municípios integrantes da região metropolitana.

Estabelecidos os procedimentos administrativos e sua instalação física, a COMEC em 1975 iniciou suas atividades técnicas, com vistas a um conhecimento da área e programação de trabalho, tendo, entre outras, realizado as seguintes atividades:

- 1) Coleta de elementos cartográficos atualizados sobre a região, para o processo de planejamento e programação inicial;
- 2) Complementação das informações sobre a região por meio de visitas da equipe técnica aos quatorze municípios integrantes da área metropolitana;
- 3) Elaboração do programa de trabalho da COMEC e especificações técnicas da concorrência pública para a cartografia básica da região;
- 4) Julgamento da concorrência para a cartografia básica;
- 5) Estabelecimento de convênio com a SUDESUL e o IPEA/CNPU para a elaboração do PDI da RMC; e
- 6) Negociação de convênio com o BNH, para a COMEC ser seu agente na região metropolitana, e com o INCRA, para o controle de liberação de áreas rurais para uso urbano.

Afirmava-se que a COMEC “foi um passo concreto para racionalizar os esforços que vinham sendo feitos pelo Governo Estadual e pelas administrações municipais, e ao mesmo tempo facilitar a captação de recursos federais destinados à solução de questões urbanas” (PARANÁ, 1976, p. XV). Portanto, foi durante o governo de Emílio Gomes, que ocorreu a implantação efetiva da Região Metropolitana de Curitiba, orientada para as políticas propostas em nível nacional. A inclusão de Curitiba e sua área adjacente, como complexo metropolitano, refletia a relevância desta no sistema urbano brasileiro, devido à grande concentração demográfica e econômica da área em relação ao Estado. Tratava-se de dar-lhe um tratamento especial, em termos de planejamento e ação, com vistas aos problemas causados pela rápida

urbanização, decorrentes de concentração de fluxos migratórios e desenvolvimento de novas atividades.

Intensificando sua ação no espaço metropolitano, no início do ano de 1975, a Agência do Paraná participou da inauguração da primeira empresa instalada na CIC, a PLASTIPAR (desde 2005 passou a ser denominada Hettich do Brasil, em função da fusão com a empresa Hettich da Alemanha, ocorrida em 1996 - figura 48). Além de ter financiado a empresa, o BRDE, deu prosseguimento aos financiamentos de estudos e projetos para a implantação da CIC com recursos da FINEP, tendo praticamente financiado todos os projetos. Em 1974 foi instalado no município de Araucária o Centro Industrial de Araucária (CIAR) com assessoria de técnicos da SERFHAU em parceria com o governo do estado por meio da COMEC, como área complementar à CIC (figura 48).

Contudo, durante o governo de Jayme Canet Junior (1976-1979), o Paraná persistia em enfatizar seu setor primário, enquanto o país consolidava o setor secundário da economia. Ainda que identificassem a crescente atração que o estado exercia sobre as indústrias que deixavam as regiões metropolitanas do Sudeste, fomentava-se a agroindústria, buscando uma mudança gradual da economia agrária para outra baseada na diversidade de atividades, com base no setor industrial.

Na área do meio-ambiente, a Secretaria de Meio Ambiente, levantou dados referentes ao consumo e às capacidades utilizadas nos diversos elementos integrantes do sistema para os setores de abastecimento de água existentes na RMC. Novas áreas a serem abastecidas, inclusive a CIC, teriam consumos previstos com base nas informações sobre os índices obtidos.

Foi elaborado então o *Plano Diretor de Abastecimento de Água da RMC*, visando rever os planos e o atendimento das necessidades, com o aproveitamento das instalações existentes e no sentido de conduzir a uma integralização do sistema na área metropolitana. Mostravam a situação de poluição dos mananciais aproveitados e daqueles que no futuro poderiam ser utilizados em abastecimento da água. Paralelamente a esse diagnóstico foram sugeridas medidas para a proteção e preservação de mananciais de superfície e subterrâneas a curto, médio e longo prazo.

Dando início às atividades do órgão, em discurso quando da posse do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo, o governador Jayme Canet Junior destacou que:

A COMEC não irá absorver ou limitar as atuações dos municípios vizinhos a Curitiba integrantes da região metropolitana. Pelo contrário, todos gozarão dos mesmos benefícios, integrados totalmente num trabalho que não será somente planejador e sim

dinâmico. Os prefeitos devem colaborar com esta Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, para que ela se torne instrumento útil a todos, em benefício da região vizinha a capital do nosso estado.

Foram então empossados ambos os Conselhos, e se firmou um protocolo de entrosamento com o IPPUC que deveria exercer a função de agente técnico da COMEC na execução do planejamento integrado da região metropolitana. O IPPUC deveria funcionar como assessor dos conselhos, sendo sua incumbência realizar estudos para definir diretrizes de saneamento básico, uso do solo, transporte e sistema viário, distribuição de gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos, controle da poluição ambiental e sugerir alternativas para toda a área, extrapolando sua área de atuação que até então se limitara ao município de Curitiba. O convênio firmado permitia a este exercer a função de órgão interno de planejamento e assessoramento dos Conselhos, então, na prática, a COMEC seria formada pelos Conselhos, enquanto o IPPUC se tornava, de fato, o órgão de planejamento metropolitano.

A lei federal estabelecia que o órgão de planejamento metropolitano deveria pertencer ao governo estadual, originando uma incompatibilidade com a solicitação feita ao IPPUC. O Governo do Estado passou a compor então um quadro próprio de técnicos, que formariam a Secretaria Executiva e junto aos conselhos conformaria a COMEC. As primeiras atividades do órgão foram o levantamento aerofotogramétrico da região, projeto para a construção da Avenida das Torres (ligando o centro de Curitiba ao aeroporto localizado em São José dos Pinhais) e a criação do parque ao longo do rio Iguaçu, identificando-se com o que o IPPUC realizara e fundamentara seu sucesso: sistema viário, áreas verdes e transporte. O último, não viria a ser foco prioritário do órgão metropolitano, uma vez que só se tornou sua incumbência em 1992 (esta FPIC era responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER), sendo na sequência compartilhado com a URBS, ainda que, como apontam Francisconi e Souza (1976, p. 52) “o aprimoramento dos transportes muda a configuração das áreas metropolitanas, ampliando sua função polarizadora. Mais ainda, os transportes passam não só a integrar ao sistema urbano regiões até aqui desocupadas, como também são o elemento indutor da ocupação e urbanização dessas regiões”.

Dentro da Coordenadoria de Modernização Administrativa houve o *I Curso de Planejamento Regional e Urbano* e a COMEC, já estruturada financeira e administrativamente, iniciou em 1976 paralelamente ao PDI da RMC, o Plano de Ação Imediata, como resposta direta às aspirações e reivindicações dos municípios. No segundo semestre, após o

detalhamento das diretrizes básicas foram definidas as linhas de trabalho, envolvendo aspectos geográficos, sociais, econômicos, administrativos, jurídicos e de infraestrutura em geral.

As atividades foram desde a correção de divisas municipais, até o cálculo das áreas municipais e definição de localização dos perímetros urbanos, possível a partir da realização do levantamento aerofotogramétrico concluído em 1977. Além do mapeamento de áreas verdes foram realizados estudos de hidrografia, principalmente com vistas a preservar os mananciais de abastecimento da região metropolitana. A ocupação racional do solo era objeto de preocupação por parte do órgão, tendo sido elaborado o levantamento industrial da região, para ordenar a ocupação territorial do setor industrial.

Na parte social, os levantamentos abrangeram as entidades assistenciais, situação do setor de saúde, educacional, elaboração do Plano Regional de Esportes, bem como projeções demográficas decenais até 1990, para se dimensionar o mercado a ser atingido pelas realizações metropolitanas.

Dentro desta orientação, a COMEC firmou convênio com o INCRA, visando a prestação de colaboração mútua, especialmente na determinação de normas transformando áreas rurais em urbanas. Outros convênios firmados em 1976 foram com a SUDESUL, para a estruturação dos órgãos de planejamento dos serviços de natureza metropolitana; com o BNH e EBTU, estando incluído neste último, o Projeto Integrado de Circulação de Transporte do Município de Curitiba.

Foram firmados ainda termos de ajuste com o IPARDES, FAMEPAR e PPTE para assistência técnica e Termos de Cooperação Financeira com a FUNDEPAR para obras escolares e com a SANEPAR, para implantação de redes de abastecimento de água em municípios que não contassem com esse serviço.

Realizaram-se ainda estudos técnicos de saneamento em todos os municípios, elaboração de mapas de sistema elétrico; verificação do nível de atendimento da infraestrutura existente e dos custos. No setor viário foram feitos levantamento da frota de equipamentos rodoviários; atualização dos percursos, estudos sobre a rede viária metropolitana; programação da rede viária de apoio e acompanhamento dos projetos rodoviários junto ao DER e Prefeituras Municipais.

Apesar das ações em andamento e realizadas, em setembro de 1977, o *Jornal do Brasil* (p. 22) exclamava *Regiões Metropolitanas não deram resultado previsto*. Relatava a queixa dos prefeitos dos municípios vizinhos às capitais, alegando que apenas estas recebiam auxílios, já

que seus prefeitos –biônicos-, tinham livre trânsito em Brasília, uma vez que eram indicados pelos governadores, por sua vez determinados pelo Ditador na presidência – enquanto o auxílio a eles necessariamente precisava passar pelos conselhos e órgão metropolitano.

Alertavam que os resultados eram pequenos, ainda que se considerasse cedo julgar se as regiões metropolitanas eram benéficas ou não. Apontavam que o maior entrave a solução de problemas metropolitanos era saber de quem era o poder de decisão. Exemplificavam o embate entre municípios com os planos locais, como no caso de Viamão, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), destinado pelo plano metropolitano como área de lazer da região, mas que para ter mais renda queria atrair indústrias. Sobre a RMC, afirmava o Jornal, não se registrava nenhuma modificação em seus municípios com relação a antes de 1973, e sua coordenação só se fazia sentir na publicidade oficial. De acordo com o jornal (p. 4) havia consenso entre os treze prefeitos da RMC que a atuação da COMEC até então deixara a desejar. Encontra-se a mesma crítica feita atualmente para as regiões metropolitanas, determinadas pelos estados, de que as regiões metropolitanas são regiões, mas não são metropolitanas.

Dos 13 municípios, quatro não tem serviços de água, ruas pavimentadas ou qualquer tipo de serviço básico a que se propunha a coordenação, ao iniciar suas atividades. Campina Grande do Sul e Quatro Barras, por exemplo, ainda apresentam o mesmo aspecto de decadência de dez anos atrás. Nas ruas sem asfalto e cheia de buracos, poucos carros circulam e a figura do lavrador, numa carroça ou andando em magro pangaré ainda é facilmente encontrado.

Em entrevista, reclamava o prefeito de Campina Grande do Sul que as reuniões dos Conselhos eram apenas conversas que não se convertiam em obras. Até aquele momento, o único financiamento da COMEC no município fora a construção de 50% de uma cancha de esportes, que precisou que a outra metade fosse financiada pela prefeitura para ser concluída.

Vicente de Castro Neto, então presidente da COMEC relatava que o dinheiro para obras dependia do empenho de cada prefeito. Até aquele momento a Coordenação investira cerca de 300 milhões de cruzados enquanto o prefeito de Curitiba (Saul Raiz) conseguira em Brasília 1 bilhão e 50 milhões de cruzados para investir na capital. O prefeito de Campo Largo (Amadeu Pusi) protestava afirmando “onde vamos conseguir recursos para ir a Brasília e como vamos levar projetos para serem aprovados, se não temos o IPPUC para trabalhar para nós?”, defendendo a criação no organograma da COMEC de um setor que fizesse para os municípios vizinhos o mesmo que o IPPUC fazia para Curitiba (JORNAL DO BRASIL, 1977).

Para Lubomir Ficinski, então presidente do IPPUC esta diferença no tratamento financeiro era uma tendência natural, porque Curitiba representava 80% da população, do orçamento e das atividades econômicas da região metropolitana. Ou seja, Curitiba não era e seus planejadores não se viam enquanto parte de uma região metropolitana de fato.

A burocracia se refletia nos trâmites dos pedidos realizados pelos municípios metropolitanos, que passavam por quatro filtros até serem liberados: solicitação para a COMEC, passagem pelo Conselho Consultivo, pelo Deliberativo e por fim pelos Ministérios em Brasília, onde poderiam ser aceitos ou não. Denunciava um dos prefeitos que Curitiba recebia até mesmo dualidade de projetos, uma vez que IPPUC e COMEC por vezes desenvolviam projetos para as mesmas áreas e fins. Nas palavras de Castro Neto (2015)

Um exemplo é a Avenida das Torres, que faz a ligação de São José dos Pinhais até o centro de Curitiba e é o principal acesso de quem chega pelo Aeroporto Internacional de Curitiba (que fica no território do município de São José dos Pinhais). Quando o engenheiro Saul Raiz sucedeu o arquiteto Jaime Lerner como prefeito nomeado de Curitiba, ele insistiu que os recursos a fundo perdido, negociados para a obra pelo Governador Ney Braga com a Coordenação da COMEC junto ao Ministério do Planejamento do Ministro Reis Veloso, fossem repassados diretamente para o município de Curitiba. (CASTRO NETO em entrevista ao autor, 2015)

Para Jaime Lerner “a região metropolitana é um problema institucional e não se pode fazer um balanço das alterações causadas pela sua criação, devido ao pouco tempo”. Destaque-se que quando dessa declaração Lerner, já passara pela FUNDREM no Rio de Janeiro, onde ficara menos de um ano⁶⁹, e retornara ao cargo de prefeito de Curitiba, em 1979. Mais que isso, como aponta Lomar (1992, p. 12)

Os municípios desinteressavam-se de participar dos conselhos metropolitanos, pois seu papel era meramente consultivo, sem condições para uma efetiva influência sobre as políticas e ações estaduais. O próprio estado federado não assumia, responsabilmente, suas atribuições, pois não considerava seus os serviços comuns de interesse metropolitano. Conforme declarava a lei federal, eles eram comuns aos municípios que integravam a região. Restou, pois, um vazio.

⁶⁹ Em entrevista (QUATRO RODAS, 1977), declarou que saiu da FUNDREM por problemas com o governador Faria Lima e foi ser consultor da Organização das Nações Unidas (ONU) para projeto em Caracas, além de Conselheiro do BNH e da CNPU (Lubomir Ficinski também estava neste conselho). Seu escritório (Jaime Lerner Planejamento Urbano) prestava então assistência nas cidades de Recife, Salvador, Aracaju, Londrina, Goiânia e São Paulo.

Em consonância com a Lei, o Conselho Deliberativo foi composto por cinco representantes do estado (Governador e Secretários de Planejamento, Transportes e Interior e a FAMEPAR), indicando que a área de transportes poderia ser prioritária. A FAMEPAR, instituído pela Lei nº 6.220, de 02 de setembro de 1971, transformada em Instituto pelo Decreto 1420/92, substituiu o antigo DATM, enquanto o representante da prefeitura de Curitiba era Lubomir Ficinski.

Já o Conselho Consultivo era composto pelos quatorze prefeitos da RMC e a Secretaria Administrativa seria feita pela própria COMEC, em substituição ao IPPUC como previa a Lei que instituiu o órgão metropolitano, contando então com uma equipe de dezoito técnicos.

Em 1977 foi elaborada a versão definitiva das *Diretrizes da Região Metropolitana de Curitiba*, consolidada no volume *Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDI RMC*. A publicação do PDI em 1978, configurou-se numa tentativa de reversão do quadro negativo instalado. O PDI foi dividido em cinco partes:

- 1) introdução, com diretrizes básicas de desenvolvimento e posicionamento metodológico;
- 2) o fenômeno da metropolização: com marcos conceituais e caracterização da RMC;
- 3) relacionamento intraregional: hierarquia urbana, interpretação da relação tamanho-hierarquia, análise da distribuição temporal, análise da posição relativa, análise das funções urbanas, articulação das atividades humanas, zona periférica de contatos diários (área de influência de primeiro nível), zona de atuação exclusiva (área de influência de segundo nível), zona de atuação direta com presença de centros sub-regionais (área de influência de terceiro nível), zona de atuação secundária, limitada pela influência de outros polos nacionais (área de influência de quarto nível), limites de influência, tipologia;
- 4) suporte às atividades metropolitanas: suporte natural, áreas aptas à preservação, áreas aptas às atividades primárias, suporte de infraestrutura, áreas aptas ao desenvolvimento, suporte urbano, áreas aptas à urbanização, áreas aptas às atividades secundárias; e
- 5) modelo de organização territorial: uso do solo metropolitano, organização territorial, estratégia regional, área de contenção, área de preservação, área de promoção, áreas de dinamização, estruturas urbanas, desenvolvimento e geração de empregos, estimativas do custo empresarial e ação metropolitana.

Belmiro Valverde Jobim Castor (Secretário de Planejamento e Secretário do Conselho Deliberativo da COMEC) foi quem realizou a apresentação do plano.

Com o objetivo de minimizar os efeitos negativos que tendem a intensificar-se depois de determinada escala, o governo federal mui oportunamente, criou o Programa de Regiões Metropolitanas. Essa atitude veio permitir que problemas do relacionamento polo-periferia, verificados em áreas municipais distintas pudessem ser tratados num contexto de continuidade espacial. (COMEC, 1978, s.p.)

Prosseguia

A análise intraregional permite observar uma realidade urbana altamente concentrada no município-polo, com algumas áreas adjacentes fracamente estruturadas em termos urbanos e o restante do conjunto tipicamente rural. Donde se depreende a necessidade de tratamento global da área, não meramente sob o enfoque do desenvolvimento urbano, mas sim da organização territorial. (COMEC, 1978, s.p.)

A conceituação do modelo estruturante da região tinha três premissas básicas:

- 1) sobrevivência adequada (questão ambiental);
- 2) geração de riqueza (ainda com foco no setor primário e buscando o desenvolvimento industrial); e
- 3) melhor condição de vida da população metropolitana.

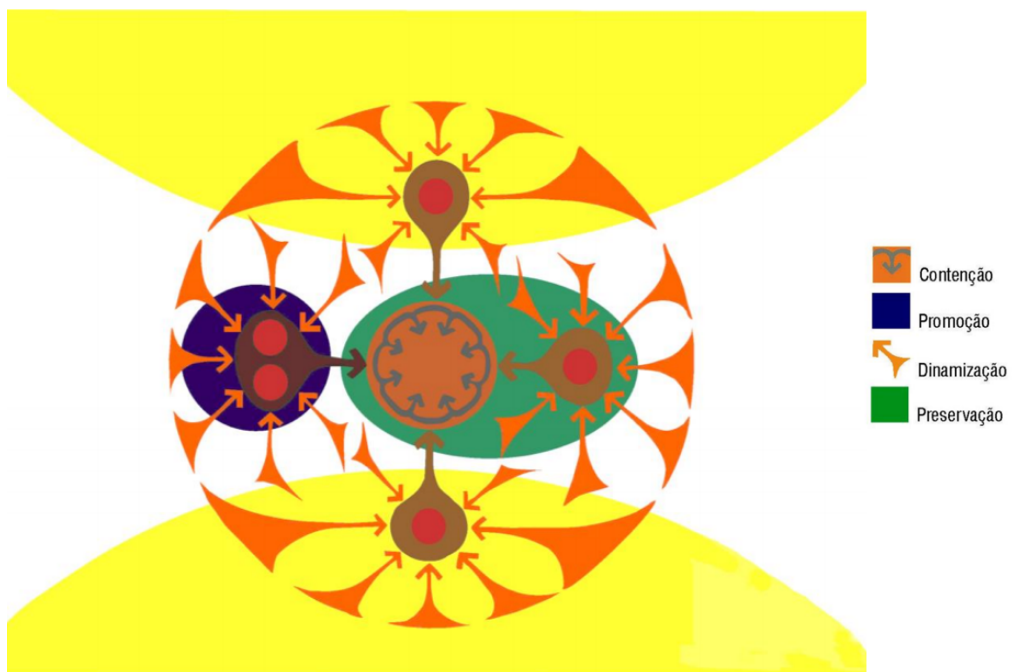
As questões ambientais e econômicas se apresentavam como determinantes, pouco se atentando ao social. A orientação da expansão urbana deveria se dar para oeste: melhor terreno e eixo de desenvolvimento do estado. A Leste a questão dos mananciais já se destacava, ao Norte o terreno era acidentado e ao sul estaria sujeito às constantes enchentes do rio Iguaçu. Identificava Curitiba e Araucária como industriais, incentivando a industrialização de Campo Largo, ainda que identificasse São José dos Pinhais, a Leste, como em crescente industrialização. Curitiba era vista como polo prestador de serviços (figuras 31 e 32).

Figura 31: Uso do solo e atividades econômicas (proposição)



Fonte: COMEC, 1978

Figura 32: Estratégia de Ocupação



Fonte: COMEC, 1978

A metodologia empregada estava de acordo com o que se propunha na época, com a adoção do planejamento estratégico. Seriam três os macro objetivos do planejamento metropolitano:

- 1) promoção do desenvolvimento integrado – social e econômico – da RMC como um todo;
- 2) redução de desigualdades intra-regionais, fortalecendo aqueles municípios cujo estágio de desenvolvimento está aquém das suas potencialidades; e
- 3) melhoria da qualidade de vida metropolitana e preservação do meio ambiente.

Descreviam os técnicos que as áreas destinadas a pomares e hortas próximas aos limites de Curitiba começaram a ser substituídas pelo fenômeno da conurbação. A organização territorial passava a ser sinônimo de desenvolvimento urbano e a explosão populacional passava a ser a preocupação central da COMEC. Alertavam que garantir qualidade de vida a toda população extrapolava o âmbito do órgão e que a ação de planejar do Estado centrou-se sobre a oferta de infraestrutura e serviços, sendo uma ideia equivocada a qual estavam submetidos.

O PDI preconizava maior controle sobre o uso do solo em São José dos Pinhais e Piraquara, onde estavam os mananciais. A opção pelo oeste da região também se relacionava aos eixos criados pelo governo do estado, consolidando o crescimento na direção da cidade de Ponta Grossa. Relatavam que

A fragilidade da economia regional, com exceção do polo (Curitiba), faz com que se busque identificar áreas de ação com mais potencial de rendimento e com maior poder multiplicador. A agricultura e a exploração mineral destacam-se como atividades prioritárias à dinamização, uma vez que além da absorção de mão-de-obra que acarretam e do atendimento do próprio mercado regional, representam interessante suporte a industrialização. (COMEC, 1978, s.p.)

Por fim, consideravam após o lançamento do PDI que “se depender da área oficial do planejamento, que por sua vez influi na COMEC, as diretrizes fundamentais estão lançadas com o compromisso do aparelho do estado e do planejamento da capital”. Consoante com o realizado pelo IPPUC para Curitiba, acreditavam que

Embora estejamos vivendo um momento especial, uma conjuntura em que o planejamento sofre maiores pressões da sociedade civil e disso se aproveitem as iniciativas particulares, alguns aspectos ecológicos e dos transportes parecem ter contornos definitivos e eles ajudarão a consolidar algumas linhas aqui esboçadas no

Plano de Desenvolvimento Integrado. Entretanto, existem resistências não só de empresas e particulares, mas também de prefeituras que tem objeções a este tipo de planejamento e faz depender o desenvolvimento de seus municípios dos alinhamentos esboçados não só na COMEC, como no *IPPUC, o irmão maior*. ((COMEC, 1978, s.p., grifo nosso)

Por fim, questionavam “até onde há contestações mais veementes ao planejamento? Até que ponto as reivindicações municipais dos vizinhos da capital terão força para ser ouvidas? Essas são questões ainda por descobrir” (COMEC, 1978, s.p.).

Tornou-se o PDI uma sistematização dos trabalhos, onde haveria definições sobre o ordenamento do uso do solo, obedecendo a hierarquização funcional entre os municípios, construindo infraestruturas que permitiriam sua efetiva implantação. O processo de confecção do plano era visto como uma etapa de um processo amplo de planejamento, que estaria sujeito a adequações estruturais e conjunturais. O uso do solo, a falta de infraestrutura e a ocupação espacial fora de disciplina – “ao sabor de iniciativas econômicas que não se ajustam às necessidades de organização urbana” (COMEC, 1978, s.p.) - foram o ponto de partida para o plano elaborado pelos técnicos da COMEC.

De acordo com Silva Neto (s.d.), o documento final refletiu, contudo, a influência das políticas urbanas que estavam em processo de implantação na capital. Tal fato pode ser visualizado na ênfase dada ao sistema viário, sistema de transportes e no uso do solo, que reproduziam no nível metropolitano as premissas básicas do planejamento curitibano.

Já na PDU estadual, entre os programas prioritários estavam a adaptação dos centros urbanos a realização de grandes projetos, assistência técnica aos municípios e o funcionamento da COMEC entre outros, como o fortalecimento das cidades de porte médio do interior do estado visando evitar a metropolização. Afirmavam os jornais que “o sonho que nas cidades há emprego farto, facilidades de se adquirir bens e de se desfrutar das facilidades da vida moderna é o caminho mais direto entre o meio rural e a favela na periferia dos grandes centros urbanos” (DIÁRIO DA TARDE, 1981, s.p.).

Manter a população onde estava era um dos objetivos da PDU, por meio da promoção “do equilíbrio regional e pela incorporação de regiões atualmente deprimidas ao processo de desenvolvimento, bem como pelo desenvolvimento de regiões dinâmicas” (DIÁRIO DA TARDE, 1981). O governo estadual criou então três eixos industriais já citados, situados entre Curitiba-Ponta Grossa, Londrina-Maringá e Cascavel-Toledo-Guaíra. Construiu-se Itaipu e da formação de mão de obra para atender essa demanda foram criadas as universidades estaduais de Londrina (1970), Maringá e Ponta Grossa (1969). Em 1975 mais uma vez a geadas destruiu

as plantações de café do norte do estado, aumentando a migração para as grandes cidades e colaborando definitivamente com a transformação do Paraná de um estado agrário para majoritariamente industrial-urbano a partir dos anos 1980.

Nesse momento, iniciava o governo a se atentar à pressão e limite dos mananciais, a necessidade de preservação e a manutenção da qualidade do que existia. Ao instituir as RMs, o governo federal repassou para os estados a proteção e preservação dos recursos hídricos, dessa forma, se antecipando à COMEC, o governo do estado, por meio da Secretaria do Interior, publicou em 1976 o já citado Plano Diretor de Abastecimento de Água e Controle de Poluição para a RMC, para um período de trinta anos (2005). Estabelecia no plano as obras a serem executadas para aproveitamento hídrico, obras de adução, tratamento, subadução, controle da poluição, medidas institucionais, administrativas e legais. O estudo abrangeu mais de 9000 km², englobando as bacias hidrográficas do Alto Iguaçu, Açungui, Capivari e Várzea, englobando quatorze municípios da RMC. Vale destacar ainda que o IPARDES também elaborou documentos tendo como recorte a RMC antes mesmo que a COMEC o fizesse⁷⁰.

Em 1978 o governador Canet repassou verbas para municípios da região metropolitana realizarem obras, sobretudo viárias e de ligação. De acordo com o Diário da Tarde (1978, s.p.) “o secretário de Planejamento (*Belmiro Castor*) (...) lembrou das dificuldades encontradas inicialmente pela COMEC para cumprir suas finalidades, numa época que o organismo era criticado por funcionar apenas como um fórum de debates e ideias, sem uma atuação efetiva”.

Para o secretário, havia procedência nas críticas, mas “que agora, após um período de evolução, a COMEC está bem estruturada e cumpre seu papel, contando com o reconhecimento e com o apoio das prefeituras da região metropolitana” (DIÁRIO DA TARDE, 1978, s.p.). Começa a se sentir os efeitos da implantação da COMEC com orçamento que correspondia a 122% do orçamento de despesas de capital dos municípios da região metropolitana (PARANÁ, 1979, p. XXI) e Curitiba teve expressivos investimentos no sistema viário, em especial no complexo Mariano Torres, no centro da cidade.

Também nesse ano (1978), foi entregue para o prefeito de Campo Largo o Plano de Estruturação Urbana do Município, elaborado pela COMEC, com estudos sobre uso do solo, estrutura básica, distribuição de equipamentos para obras, e estratégias de implantação, bem

⁷⁰Como por exemplo: IPARDES. *Diagnóstico Habitacional da Região Metropolitana de Curitiba*. 3 V, Curitiba, Governo do Estado do Paraná, BNH, 1978; e IPARDES. *Os migrantes na Área Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, Governo do Estado do Paraná, CODESUL, 1979. Chama a atenção o fato de estudos realizados pelo mesmo instituto se referirem ao local do estudo como “região metropolitana” no primeiro e como “área metropolitana” no segundo.

como projeto para a área industrial no início da Via Metropolitana 1, que deveria ligar o município ao de Araucária, daí se conectando a BR 116, passando por São José dos Pinhais, Piraquara, reconectando a BR 116 e seguindo em direção a São Paulo. Foi assinado ainda o Programa de Vitalidade Urbana de Balsa Nova, Contenda e Mandirituba, além de obras de pavimentação, abastecimento e eletrificação para Araucária, Colombo e Mandirituba. Também foram liberados recursos para São José dos Pinhais pavimentar vias e melhorar as continuações da rua Salgado Filho e da Avenida das Torres, que começam em Curitiba (DIÁRIO DA TARDE, 1978).

Recursos federais foram captados para projetos próprios da SEPL como de desenvolvimento metropolitano coordenado pela COMEC e financiamento do BNH e o Programa de Investimento Urbano da RMC, também coordenado pela COMEC, com recursos da SEPLAN/ PR e Ministério dos Transportes. Além desses, mais sete projetos foram realizados, incluindo o IPARDES e a FAMEPAR, como o contrato para a construção da barragem do Piraquara que visava garantir vazão regular na captação do rio Iguaçu, assegurando o abastecimento de água mesmo em grandes estiagens, iniciando em setembro de 1977 e término em 1979.

O SEP, tendo concluído a implantação da estrutura organizacional básica, prevista pela Lei nº 6.636, procurou, no decorrer de 1977, aperfeiçoar e consolidar alguns de seus instrumentos operacionais. Dessa forma, algumas áreas fundamentais na missão de conceber e implantar programas e projetos foram vitalizadas. Entre elas, a formulação de estudos e projetos, a programação orçamentária, a definição de informações técnicas e o treinamento de recursos humanos.

Já o IPARDES publicou a *Demanda Habitacional de Desenvolvimento Econômico e Social: dimensionamento quantitativo e qualitativo do déficit e da demanda habitacional na RMC* e realizou estudo para regionalização do estado, objetivando a definição das regiões polarizadas que serviriam de base para a constituição das regiões administrativas a serem criadas. Além disso, foram feitos planos diretores de desenvolvimento integrado municipal, elaboração do Plano de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, para o período de 1976/77.

Estavam em andamento o estudo preliminar das represas dos Rios Iraí e Piraquara, no município de Piraquara, parte integrante do projeto de reavaliação do plano Diretor de Abastecimento de Água da Região. Em consonância com as diretrizes e metas definidas no

Plano, o qual estabelecia a escala de prioridades das obras a serem executadas, e a fim de satisfazer as necessidades de abastecimento de água à RMC, foram desenvolvidas atividades de licitação e contratada a execução de projetos técnicos de engenharia para construção das barragens dos rios Miringuava e Passaúna.

Além dos planos/ projetos mencionados, a COMEC forneceu subsídios financeiros à restauração da Capela Nossa Senhora da Conceição, em Balsa Nova, além de manter a rotina de controle e aprovação de obras, solicitações de loteamentos, desmembramentos de áreas e alterações de usos e funções.

A população urbana do Paraná que era 25% do total em 1950, subiu para 36% em 1970 e 59% em 1980 (IPARDES, 1984). Para evitar a ampliação de novos contingentes populacionais sobre a infraestrutura, o governo pretendia fortalecer e preparar as cidades de porte médio para reter os migrantes, assegurando que a capital não ficasse sem sua capacidade de investir. Assim, as cidades pequenas mereceram, também, a atenção do governo, uma vez que estavam sujeitas a um processo de esvaziamento por falta dos mais elementares equipamentos urbanos.

Sobre Curitiba, Millarch em novembro de 1977 registrava as conferências em Universidades na França, Escócia e Espanha sobre o propalado planejamento urbano em voga na cidade. Na CIC, recursos viabilizaram financeiramente o projeto e permitiram sua consolidação. Em 1975, 28 empresas demonstravam intenção de se instalar na área. No fim de 1978 este número era de 134, incentivadas pela ação financiadora do BADEP, que em 1978 investiu de seu orçamento no setor privado 44% e no setor público 56%. Das operações ao setor privado, 68,4% destinaram-se ao interior e 31,6% à região metropolitana.

No interior do estado, entre os estudos e projetos do SEP estava a METRONOR – estudos para organização do espaço linear do eixo metropolitano Maringá-Londrina. Como descreve Padis (1981, p. 83):

Em menos de quarenta anos uma área de aproximadamente 21.637 quilômetros quadrados, ou seja, cerca de 36% do território paranaense transforma-se, de densa mata, absolutamente despovoada, em região que, em 1960, contava com cerca de 1.843 mil habitantes (34% da população do estado), distribuídos em 172 cidades, algumas de porte considerável.

Em 1978 a Coordenadoria de Estudos e Projetos elaborou o Plano de Aplicação de recursos do FNDU – 1978/79, o Plano de Trabalho e de Aplicação de recursos da SUDESUL para o Desenvolvimento Municipal e o projeto para organização do espaço linear da

METRONOR. Houve ainda convênios com instituições federais para o levantamento da situação institucional dos municípios que fariam parte da mesma, para possibilitar o estudo de medidas necessárias ao controle da poluição industrial e ao estabelecimento de uma programação para o uso racional dos mananciais de abastecimento de água.

Para projetar a organização da Metrópole Linear do Norte do Paraná, o Governo do Paraná, por meio da Secretaria de Planejamento, celebrou convênio com a SUDESUL, com objetivo de desenvolver e adequar o sistema urbano e intraurbano das cidades componentes do eixo. Em continuidade às ações previstas no Termo de Referência do convênio, foi assinado Termo de Ajuste, entre a Secretaria do planejamento e as Universidades Estaduais de Londrina e Maringá, para a participação de ambas na elaboração do trabalho de pré-diagnóstico sobre a formação da região, atividades econômicas, demográficas e aspectos institucionais e físico-territoriais, além de pesquisa sobre indústrias em fase de implantação no eixo. Esse diagnóstico foi concluído pela Coordenadoria de Estudos e Projetos, com a assessoria de técnicos do IPARDES. Ao final do exercício, o projeto METRONOR se encontrava em fase de formulação de propostas nas áreas de saneamento, transportes, abastecimento de água, zoneamento industrial e desenvolvimento urbano. Além disso, se achavam em desenvolvimento gestões junto à EBTU para a cooperação técnico-financeira na implantação do projeto.

Mediante contrato efetivado em 1979, o IBAM realizou levantamento da situação institucional dos municípios do eixo Londrina-Maringá, com participação das Universidades Estaduais de Londrina e Maringá na elaboração do pré-diagnóstico sócio-econômico e físico-territorial do eixo metropolitano. Foi executado o estudo do zoneamento industrial do citado eixo, o qual foi realizado em decorrência do convênio firmado entre a Secretaria do Planejamento com o IPEA, para determinar medidas necessárias ao controle do uso industrial em áreas críticas de poluição. Para a definição deste zoneamento, foi contratada a Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA), para finalizar seus estudos no primeiro semestre de 1980. Como resultado de entendimentos mantidos com o CNDU, visando à racional utilização dos mananciais de abastecimento de água dos municípios da região, foi elaborado o *Plano Diretor de Abastecimento de Água do eixo Londrina-Maringá*, concluído em meados de 1980.

Portanto, o planejamento de ação regional era visto como um dos fatores determinantes do SEP em prol do incremento e difusão espacial do bem-estar. Tentavam resolver a distorção de se criar a RMC em área menos dinâmica que o Norte Novo, buscando por meio de relatório

criar a segunda região metropolitana do estado, ainda que fosse função do governo federal delimitá-las.

Neste ano o IPARDES executou e publicou o *Diagnóstico Habitacional da RMC*, com objetivo de dimensionar quantitativa e qualitativamente o *déficit* e a demanda habitacional na RMC, atacando um problema que o plano de Curitiba não abordara. Também realizou o estudo *Orientação à Expansão Industrial no Eixo Campo Largo-Araucária*, visando identificar os grupos industriais que se apresentaram com vantagens comparativas à instalação na RMC e dimensionamento médio do Eixo Campo Largo-Araucária; água, energia, área, investimento fixo, entre outros, com estimativa de custo de implantação do distrito.

A COMEC concluiu o Plano de Expansão Industrial do Eixo Campo Largo/Araucária, o Projeto de Reconhecimento dos Recursos Naturais renováveis e Zoneamento Agropecuário e ainda o Mapeamento Geomorfológico, de Vegetação e Hidrografia da região. Há uma contradição explícita nesse movimento industrial em direção ao oeste e o que se formulava em termos de planejamento, de separação de usos, sobretudo os residenciais dos industriais. Ou seja, induziram a industrialização para o setor oeste, assim como queriam a expansão urbana. Esse tipo de incongruência se repetiria nos anos 1990, quando indústrias foram alocadas sobre as áreas definidas como de proteção ambiental.

A Coordenação realizou ainda o levantamento do Acervo Histórico-Cultural da região e Planejamento visando sua preservação, o Plano Metropolitano de Transportes Coletivos, o Plano Diretor de Estruturação Urbana para os Municípios de Campo Largo, Araucária, São José dos Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Colombo, Campina Grande do Sul, acompanhamento das respectivas leis e regulamentações de Uso do Solo, o Plano de Vitalização dos Centros Urbanos dos Municípios da Região Metropolitana, visando a fixação da população em suas áreas de origem, o Zoneamento do Centro Industrial de Araucária, o Plano de Utilização Urbanística da Flora Natural e Cultivada e o Plano de Equipamentação dos Municípios da RMC.

Entre os projetos executados estiveram os estudos preliminares das barragens dos rios Iraí e Piraquara, projeto urbanístico, museológico, de arquitetura e de restauração para o parque Histórico do Mate, em Campo Largo, Casas de Cultura, Praças, Mobiliários Urbanos, Playground, calçamento e paisagismo para os municípios de Balsa Nova, Contenda, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Bocaiúva do Sul, Colombo e Almirante Tamandaré e o projeto do Parque Iguçu – trecho São José dos Pinhais. Nesse momento,

Piraquara se destacava como o vizinho mais pobre, tendo além das restrições ambientais, o maior presídio da região, escolas correcionais, hospício, leprosário e poucas indústrias (MILLARCH, 1978).

Em andamento estavam o plano de Estruturação Urbana de Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul e Mandirituba, o plano de Urbanização Progressiva, o projeto Final de Engenharia da rede viária regional, o projeto Parque Regional do Iguaçu – trecho Araucária – Ilha Fluvial, projeto de praça para Prefeitura de Almirante Tamandaré, obras de pavimentação nos municípios de Araucária, Balsa Nova, Mandirituba, Rio Branco do Sul, o sistema de abastecimento de água nos municípios de Araucária, Balsa Nova, Contenda, Mandirituba, Piraquara e Rio Branco do Sul, unidades de esportes nos municípios de Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campo largo, Colombo e Quatro Barras, unidade escolar nos municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais, unidade sanitária nos municípios de Contenda e Quatro Barras, delegacia de Polícia no município de Araucária, eletrificação nos municípios de Colombo e São José dos Pinhais, canalização de rios no município de Campo Largo e vitalização nos municípios de Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Colombo, Mandirituba, Piraquara e Quatro Barras.

Além disso realizava orientação e pareceres a empresários, prefeituras, INCRA, IBDF, ITC, entre outros, tendo em vista a adequação do solo metropolitano, montagem dos editais de licitação, orientação de campo, assistência técnica e fiscalização de obras em todos os municípios, exceto Curitiba, tendo em vista a execução de convênios firmados e articulações com o INCRA, IBDF, CORREGEDORIA, ARH, ITC, PREFEITURAS, Petróleo Brasileiro SA (PETROBRAS) visando compatibilizar os interesses intersetoriais.

Na área de assistência técnica municipal realizou a reorganização administrativa para todos os municípios da região, exceto Curitiba, a revisão e atualização da legislação municipal básica para todos os municípios da região, menos Curitiba, projetos de unidades de esportes e/ou praças públicas para os municípios de Bocaiúva do Sul, Piraquara, Campo Largo, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Contenda, Mandirituba, Balsa Nova, Colombo e Almirante Tamandaré, além dos Projetos de Vitalização Urbana, projeto de implantação de unidade escolar em Campina Grande do Sul e Quatro Barras, projeto de canalização de rios, projeto de unidade sanitária para Contenda, de Centro Social Urbano para Piraquara, projetos de Paisagismo de Vias urbanas, projetos de pavimentação e galerias de águas pluviais para os municípios de Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Contenda,

Quatro Barras e Piraquara e projetos de residências – para as prefeituras da região. Resumindo, havia tanto a ser realizado e a COMEC intervinha em tantas áreas diferentes que era vantajoso fazer parte da RMC, mesmo que isso significasse a interferência estadual na autonomia municipal.

Entre os outros órgãos com atuação metropolitana, a SUREHMA no decorrer de 1978 estabeleceu dentro do Plano Diretor de Abastecimento de Água da RMC, as prioridades das obras em conjunto com a COMEC, a qual estava efetuando os estudos para a construção da Barragem no Rio Iraí e uma segunda no Rio Piraquara, para as quais já haviam efetuado os estudos de viabilidade econômica e definidas as respectivas localizações.

Em 1979, a descentralização do parque fabril, com vistas à instalação ou consolidação de áreas industriais próximas das fontes de matérias-primas, objetivando simultaneamente a geração de empregos, a economia nos transportes e a criação de uma estrutura econômica diversificada, foram também objetos de ação governamental. Principalmente pelo estímulo à interiorização das novas unidades industriais apoiadas com recursos públicos e pela definição de áreas industriais específicas em diversas regiões do estado.

Uma das ações de grande importância nesse sentido foi o estabelecimento de convênio entre o estado do Paraná e o BNDE – envolvendo a Secretaria de Planejamento, Secretaria da Indústria e do Comércio, o BADEP, o CENDI e a COMEC para adequar a localização das atividades produtivas no estado, de modo a induzir a implantação de serviços urbanos essenciais com base a desconcentração industrial, e apoiar a iniciativa privada.

Além dessas ações, foram procedidos estudos iniciais sobre a viabilidade de implantação, na RMC, de uma Central de Insumos para micro-empresas dos ramos metalúrgico, mecânico, eletroeletrônico e moveleiro.

A Mensagem nº 06, de março de 1979, do governador estabelecia que o Governo estadual, por meio da COMEC, repassasse verbas para obras para melhoramentos da Avenida Anita Garibaldi até a estação ferroviária de Cachoeira, tendo Curitiba firmado com o Ministério dos Transportes via CNPU e EBTU verbas para a execução de obras na infraestrutura urbana da cidade, constantes no *Programa Especial de Investimentos Urbanos da RMC*. O programa previa que os terminais de ponta no transporte de massa de Curitiba, seriam redimensionados para facilitar o ingresso de linhas intermunicipais no sistema troncal e estrutural da cidade, que viria a conformar a *Rede Integrada de Transporte (RIT)*, em 1996.

Em andamento também estava a instalação do Parque Regional do Iguaçu, onde foram delimitados os trechos de São José dos Pinhais e Piraquara e estudadas as prioridades de implantação, tendo início os projetos de desapropriação e paisagismo para implantação de projetos de equipamentação municipal. Dentro das orientações fixadas, foram desenvolvidos ainda planos setoriais, adesão ao Projeto CURA (Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada), da Carteira de Desenvolvimento Urbano do BNH para os municípios de Piraquara e Rio Branco do Sul, a consolidação do zoneamento do uso do solo do município de Piraquara e Araucária, a definição dos projetos municipais/ metropolitanos para aplicação dos recursos do adicional do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCLG) 1976/77, repassados pela União, além do levantamento do patrimônio artístico, histórico e cultural em toda a região. Essas foram as primeiras intervenções físicas concluídas pelo órgão metropolitano.

Entre 22 e 24 de outubro de 1979 foi realizado em Curitiba o *Seminário Internacional de Planejamento Metropolitano*, promovido pela COMEC e pela Secretaria de Planejamento, com a presença dos franceses Michel Gerard e Jean Cornu, além de Lauro Bernardes, superintendente da Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife, nas dependências do BADEP. De acordo com o documento *COMEC: planejando o desenvolvimento integrado da região metropolitana*, resultado da conferência do secretário de planejamento do estado no seminário, o objetivo principal do órgão metropolitano era “contagiar os treze municípios que cercam a capital com o progresso que esta e o resto do estado experimentam hoje” (COMEC, 1979, s.p.).

Entretanto, a realidade regional era tipicamente rural, com exceção da capital, portanto, a preocupação não deveria ser apenas com o desenvolvimento urbano, mas a ocupação territorial as áreas a Leste e ao Sul, dominados pelos mananciais e o Rio Iguaçu, Piraquara e São José dos Pinhais para obedecerem rigoroso controle sobre suas expansões.

Em 1980, começou a construção do Parque Histórico do Mate, na Rondinha, em Campo Largo. Financiado pela COMEC, teve projeto de Cyro Correa Lira, arquiteto também responsável pelo Plano do Setor Histórico de Curitiba, e de José de La Pastina Filho. Um ano após o início dos trabalhos o moinho, símbolo do parque e patrimônio histórico tombado pelo estado, foi destruído, restando as áreas de museu, lançando a COMEC e os arquitetos em problemas com os órgãos de proteção ao patrimônio. Superada esta questão, o parque foi inaugurado, ob responsabilidade da COMEC, em janeiro de 1982.

Em coluna publicada no jornal Diário da Tarde de 23 de abril de 1980 (p. 3 e 4) se fazia um balanço dos cinco primeiros anos de atuação do órgão. Inicia-se reconhecendo as dificuldades e limites do planejamento metropolitano, afirmando que muito pouco pode fazer aos cinco anos de sua existência em favor dos municípios. Alegavam seus dirigentes que se tratava de começar a partir de um ponto nebuloso, sobre um assunto complexo e sem doutrinas organizadas, por que cada região metropolitana implica uma originalidade, em situações que não guardavam semelhança com outras regiões. Destacavam que

Assim, a COMEC teria que chegar a um Plano de Desenvolvimento Integrado, que tivesse por base principalmente a organização espacial da zona metropolitana. Mas, diferentemente do planejamento urbano de Curitiba que se aproxima do milhão de habitantes, a questão da autonomia dos municípios periféricos teria que ser levado em conta e analisadas as contradições entre a capital e sua força de atração e a determinação dos principais traços metropolitanos e as tendências de desenvolvimento dos pequenos municípios que circundam Curitiba. (DIÁRIO DA TARDE, 1980, p. 3)

Para os técnicos da COMEC não havia tendências naturais no desenrolar do processo de urbanização metropolitano, uma vez que a

especulação imobiliária e a implantação de atividades econômicas polarizadoras como a indústria desfiguram inteiramente a espontaneidade que noutros tempos presidiu a organização urbana. E assim as rupturas das tendências naturais por atividades empresariais livres em pequena escala, confrontam-se com as rupturas de centenas de outras investidas realizadas na e a partir da cidade maior, Curitiba. (DIÁRIO DA TARDE, 1980, p. 3)

Além dessa crítica, colocavam que desde

(...) que a espontaneidade e a cultura da população vem sendo substituídas por iniciativas privadas e oportunidades empresariais, o planejamento integrado das regiões metropolitanas passou a ser muito mais difícil. Especialmente quando na cidade maior há um planejamento urbano que não pretende subordinar-se a um organismo como a COMEC e, ao contrário, deseja por a Coordenação Metropolitana frente a fatos consumados. (DIÁRIO DA TARDE, 1980, p. 4)

Havia, portanto, um embate entre os órgãos de planejamento. Negava-se a incorporação de experiências, sendo que as bases do PDI, em documento elaborado pela COMEC partiam do fato de que

A análise intraregional permite observar uma realidade altamente concentrada no município polo (Curitiba), com algumas áreas adjacentes fracamente estruturadas em termos urbanos e o restante do conjunto tipicamente rural. Donde se depreende a necessidade de tratamento global da área, não meramente sob o enfoque de desenvolvimento urbano, mas sim de organização territorial.

A postura em relação ao tratamento da questão procura responder a duas colocações conceituais básicas: o entendimento de que qualidade de vida corresponde mais a satisfação das pessoas do que a eficiência dos organismos e a necessidade de serem buscadas soluções mais efetivas, mais rápidas e mais compatíveis com a realidade nacional, fugindo-se a tentação de meras transferências de soluções externas inadequadamente sofisticadas (COMEC, 1979, s.p.).

Além disso, entre os técnicos da própria Coordenação havia dúvidas sobre a capacidade e a funcionalidade da COMEC. Com exceção de Piraquara e São José dos Pinhais, não viam identidade com os objetivos da mesma por parte dos demais municípios. Também indicavam que havia descompasso entre os métodos de ação utilizados pelo órgão e aqueles defendidos pelo Conselho Deliberativo.

Consideravam ainda a estrutura do órgão metropolitano como centralizado e burocratizado, o que contribuía para o afastamento dos municípios. Em sua primeira conformação, como já dito, o Conselho Deliberativo era composto pelo Governador, o secretário de planejamento, o secretário de transportes, o secretário do interior, o presidente do IPPUC e o presidente da FAMEPAR (João Cobbe) como representante dos municípios, o que o tornava ainda mais burocrático (COMEC, s.d.).

Reclamavam estes da falta de apoio da opinião pública “tão desacostumados estão a ouvir a população”. A sensação de que havia projetos mais sofisticados contribuía para isso, fazendo a população taxá-los de elitistas, compactuando com interesses minoritários (COMEC, s.d., s.p.).

Em âmbito nacional, em 1979 a Lei Federal nº 6.766 regulamentou o parcelamento do solo urbano e metropolitano e de anuência prévia. Conhecida como Lei Lehman, era recente e os problemas relacionados ao zoneamento estavam entre os principais da COMEC. Houve problema, por exemplo, quando da tentativa de implantação de um hipermercado em Piraquara e na implantação de loteamentos próximos ao Rio Uraí. Por outro lado, tal lei permitiria que o órgão metropolitano permanecesse atuante, mesmo nos períodos em que os políticos tentaram o desidratar. Isso ocorreu pelo fato de a lei prever que

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da

Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Nesse mesmo ano foi estabelecido o CNDU, com presidência do Ministério do Interior e composta pelos secretários gerais da Secretaria de Planejamento da presidência da República, os Ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, Comunicações, Justiça, Aeronáutica e presidentes do BNH e da EBTU, além de cinco membros nomeados pelo Presidente da República. Ainda em 1979, o Decreto-lei Federal nº1.754, alterou a composição do FNDU, sendo seus recursos absorvidos pela União.

Esse decreto impossibilitou a administração de recursos de forma mais integrada, esvaziando o CNDU e fazendo com que se debruçasse sobre instrumentos normativos que pudessem facilitar a gestão urbana e metropolitana, como a continuidade das ações da CNPU, a aplicação da Lei nº 6.766/79 e o anteprojeto da Lei nº 6.803/80, sobre zoneamento industrial em áreas críticas de poluição. A partir da aprovação dessa lei, o CNDU e órgãos metropolitanos começaram a se dedicar às questões do meio ambiente, definindo esquemas de zoneamento industrial preliminares, fazendo com que todas as regiões metropolitanas elaborassem estudos com tal temática.

No ano de 1980 o FDTU passou a ser administrado pelo Ministério dos Transportes, continuando o investimento em regiões metropolitanas vinculados ao IUCLG e a Taxa Rodoviária Única (TRU). A grande obra da COMEC neste período (início dos anos 1980) foi a construção da ligação de 28 quilômetros entre Campo Largo e Araucária. Como a expansão metropolitana deveria se dar no sentido oeste, esta obra fazia parte de tal estratégia. Para o secretário da Administração, Véspero Mendes:

Com a preservação dos mananciais a Leste de Curitiba, com a acidentada topografia do Norte, ao Sul, o crescimento da Grande Curitiba deverá se dar, preferencialmente, na direção deste eixo, como consta do Plano Diretor da região metropolitana. Por isso, esta ligação Campo Largo- Araucária é de fundamental importância para o futuro da Região Metropolitana de Curitiba. (DIÁRIO DA TARDE, 1981, p. 2)

A implantação da Via Metropolitana 1, formada pela ligação Campo Largo/ Araucária, fazia parte do Contorno Sul e o restante margeando o Parque do Iguazu, nos municípios de São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras. A primeira etapa (Campo Largo/ Araucária) teve projeto final de engenharia executada pelo DER e começou a ser implantada a partir de 1978. Para o trecho São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras, margeando o Parque do Iguacu, foram feitos apenas os estudos iniciais nesse momento. Para o eixo industrial Campo Largo/

Araucária estudos econômicos e projetos de urbanização, envolvendo tipologia industrial, dimensionamento físico, custos de implantação, entre outros, e projeto de recursos naturais (estudos sobre reconhecimento do uso do solo rural da região, visando gerar mapas de alternativas de uso do solo agricultável). Esta programação técnica compartilhou ainda o parque e o manancial do Passaúna com as cidades e indústrias a Oeste da capital.

Já no Leste, o primeiro hipermercado e Shopping Center foi para a Rodovia do Encanamento, na localidade em Piraquara que viria a se tornar o décimo quarto município metropolitano, Pinhais. Millarch (1980) relata que houve oposição do IPPUC, uma vez que o modelo de shopping fora do núcleo principal, ainda que comum nos EUA, contribuía para a expansão desnecessária da mancha urbana. De acordo com reportagem da revista *Veja* (1979, p. 78)

Os adversários do projeto, entretanto, não se calaram. Ao contrário. Para Lubomir Ficinski, ex-presidente do IPPUC, por exemplo, o centro não trará vantagens a Piraquara “um município pequeno, que não poderá arcar com despesas de uma obra de tal vulto, como as necessárias à infraestrutura básica. E, para o prefeito de Curitiba, Jaime Lerner, o centro, entre outros inconvenientes, “inflacionará o custo dos terrenos em Piraquara”. Como, porém o prefeito [*de Piraquara*] Fernandes não abre mão do projeto, já se prepara uma arma mais eficiente contra ele: a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, órgão subordinado ao governo do estado, estuda uma nova legislação do uso do solo na região. E uma das novas disposições poderia proibir a construção desse tipo de obra em Piraquara ou qualquer outro município vizinho à capital.

Apesar da oposição dos técnicos da capital e do uso político da COMEC, o shopping foi inaugurado em 1982. Nesse mesmo ano, a CEASA foi instalada no Sul de Curitiba, induzindo a conservar e viabilizar o “cinturão verde” metropolitano.

Nessa fase, o governo de Jayme Canet pode ser visto como o período de transição entre o caos que se instalara no executivo estadual a partir de 1973 e o retorno de Ney Braga ao poder em 1979, quando se consolidou a proximidade entre a Prefeitura de Curitiba e o governo estadual. Novamente governador, Braga criou por meio do Decreto Estadual nº 3.491/81 a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Desenvolvimento dos Municípios, designando como responsáveis Saul Raiz (ex-prefeito de Curitiba) e Lubomir Ficinski, ex-presidente do IPPUC. A simbiose entre governo do estado e prefeitura de Curitiba era total. Os objetivos de tal secretaria eram:

- 1) Compatibilizar e integrar as solicitações dos municípios com as diretrizes de planejamento dos Governos Federal e Estadual;
- 2) Estudar, formular e implantar planos e programas para o desenvolvimento urbano, bem como elaborar, executar e administrar projetos;
- 3) Projetar e programar obras e serviços, bem como promover sua execução;
- 4) Facilitar o acesso dos municípios às fontes de recursos, garantindo-lhes seguras condições de investimentos e manutenção de seus programas, projetos e equipamentos;
- 5) Analisar o processo de vinculação e de aplicação das transferências federais e estaduais para os municípios, bem como de contratos de financiamento, orientando a sua aplicação;
- 6) Prestar cooperação técnica às administrações municipais, transferindo-lhes conhecimentos que conduzam a melhoria de seus serviços; e
- 7) Realizar estudos e pesquisas, bem como sistematizar informações, com vistas ao conhecimento da realidade municipal.

A nova secretaria incorporou a EMOPAR (Empresa de Obras Públicas do Paraná), até então ligada a Secretaria de Administração, a FAMEPAR (Secretaria de Planejamento) e a COHAPAR (Secretaria do Interior). Nesta reforma, a COMEC foi transferida para a Secretaria de Administração, retornando em 1983 para a Secretaria de Planejamento.

Em 1981, o Seminário *A Região Metropolitana de Curitiba do ano 2000* foi pensado para debater e reavaliar o PDI, com apenas três anos. O seminário contou com a participação de 426 pessoas, representantes dos quatorze municípios da RMC. Foi realizado entre 20 e 21 de outubro, dividindo os participantes em cinco grupos de trabalho: meio ambiente, serviços, desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico e transportes.

Na abertura estiveram presentes além de Véspero Mendes, secretário da Administração, e Leo Linzmeyer (coordenador da COMEC), o coordenador do CNDU, Luis Otávio Cavalcanti, Jaime Lerner (prefeito de Curitiba), João Carlos Creplive (prefeito de Quatro Barras e representante dos municípios no Conselho Deliberativo), Luis Cassiano Fernandes (prefeito de Piraquara e presidente da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba - ASSOMECA), o representante do Ministério dos Transportes, Osires Stenghel Guimarães e Donato Gullin (presidente da Câmara de Curitiba). Relatava o Diário da Tarde (1981a, s.p.) de 07 de outubro a grande procura pelo evento:

Em todos os municípios da área metropolitana está sendo grande o movimento das comunidades, que com as prefeituras estão levantando ideias, reivindicações, sugestões e alternativas, de desenvolvimento para os seus municípios e para a região metropolitana.

Técnicos dos governos do estado e da União também participarão do evento para colher novas informações a respeito das necessidades e dos anseios da população metropolitana, as quais servirão para atualização do planejamento e das ações governamentais na área.

O lema do seminário foi “o trabalho de todos por um futuro melhor”. Seu objetivo principal, de acordo com secretário Véspero Mendes foi

Propiciar as representações das comunidades dos quatorze municípios metropolitanos a oportunidade de apresentar ideias, sugestões, reivindicações e propostas de alternativas de desenvolvimento para que possamos formular um perfil das aspirações da população metropolitana. Este perfil, que iremos obter ao final do Seminário, com a apresentação, discussão e votação de todas as propostas de todos os grupos de trabalho, por todos os participantes do Seminário, servirá como subsídio à reavaliação do Plano integrado de Desenvolvimento Metropolitano, que a COMEC vai iniciar em seguida. (DIÁRIO DA TARDE, 1981b, p. 2)

Na abertura do seminário, o secretário questionava

Que alternativas nos reserva o futuro? Para que caminhos nos impelem as forças dinâmicas da sociedade paranaense? Para uma metrópole intensamente industrializada? Para uma metrópole densamente favelada? Haverá uma perspectiva espontânea aceitável? Qual será? Conseguiremos proteger a natureza, especialmente nossos mananciais de abastecimento da água? Teremos oferta de novos empregos compatível com o crescimento da população? Esta é uma hora de perguntas. (DIÁRIO DA TARDE, 1981c, p. 2)

No primeiro dia os grupos de trabalho se reuniram, enquanto no segundo dia apresentaram as propostas e deliberaram sobre o que se decidira em cada grupo. No grupo de trabalho “serviços” se discutiu temas pertinentes a segurança, educação, saúde pública, energia, abastecimento de alimentos, lazer, esportes e comunicações. No grupo “meio ambiente” os temas foram preservação, controle da poluição, mananciais, água, esgotos e parques metropolitanos. Em “transportes” se discutiu transporte público, sistema viário e novos meios de transporte público. Em “desenvolvimento urbano” se discutiu a expansão urbana, habitação, migrações e população. Por fim, “desenvolvimento econômico” se ateve à industrialização, empregos, comércio e turismo.

Citava Véspero Mendes que o Decreto Federal nº 85.916/81⁷¹ e a Norma I do CNDU, justificavam o seminário, uma vez que eram instrumentos que versavam sobre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, que deveria ser revisto até 30 de abril de 1982, inclusive para a liberação de verbas, que só se faria para aqueles que possuísem um plano. Contudo, nem entre os responsáveis pelo órgão metropolitano era claro quais eram suas atribuições. Véspero Mendes falava ao jornal Diário da Tarde em outubro de 1981, colocando ações que extrapolavam o que deveria ser a preocupação do órgão metropolitano:

A COMEC tanto pode estar preocupada com uma obra de saneamento, como pela instalação de um novo sistema de atendimento policial à comunidade. Ou com obras de fornecimento de energia elétrica com medidas que visem a preservação ambiental e o combate à poluição com a melhora do sistema viário, a renovação da frota de ônibus do transporte público, a instalação de abrigos para passageiros, a construção de terminais ou a garantia de abastecimento da água da Grande Curitiba. (DIÁRIO DA TARDE, 1981c, p. 2)

Tal como previsto no Plano Diretor de Curitiba, as áreas a leste estavam com seu destino traçado no plano e nas ações de planejamento: seria área de preservação de mananciais, para onde a metrópole não cresceria. Para o coordenador da COMEC, Leo Linzmeyer

A metrópole vai se espalhar no sentido Norte-Oeste, e a administração estadual estabeleceu a localização do seu centro industrial, por todos estes fatores, sob o eixo Campo Largo-Araucária, tendo por suportes a Cidade Industrial de Curitiba, o Centro Industrial de Araucária e o Complexo Petroquímico da Petrobrás, além das boas condições a serem estimuladas em Campo Largo e ao norte do município de São José dos Pinhais. (DIÁRIO DA TARDE, 1981, p. 2)

Haveria ainda uma área de industrialização de minérios entre os municípios de Almirante Tamandaré. Se a Via Metropolitana I ligaria a BR 116 em Araucária com a BR 476 em Campo Largo, seguindo pelo Sul passaria por São José dos Pinhais, Piraquara, até Quatro Barras, onde se conectaria novamente à BR 116, enquanto pelo Norte passaria por Almirante Tamandaré, Colombo e Campina Grande do Sul. A ampliação do aeroporto internacional em São José dos Pinhais também estava entre os projetos da COMEC, que já havia participado na construção da Avenida das Torres, ligando o aeroporto ao centro e à rodoviária de Curitiba.

Em fevereiro de 1982 o Ministério dos Transportes, por meio do Programa de Transportes Metropolitanos (PTM) e do Programa de Pavimentação de Baixo Custo em Áreas

⁷¹ Dispõe sobre as atividades da administração pública federal nas regiões metropolitanas, e dá outras providências.

de Baixa Renda (PROPAV) liberou recursos para a melhoria dos transportes urbanos na RMC e Contenda recebeu em abril de 1982, recursos para instalação de abrigos em pontos de ônibus, sinalização de vias, conclusão da Praça Independência e implantação de uma cancha esportiva.

Nesse ano, também teve início uma parceria entre a COMEC e o IAURIF (*Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ille de France*), órgão de planejamento e desenvolvimento da região metropolitana de Paris. Em março de 1982 chegaram à COMEC o engenheiro agrônomo Michel Biancale e o urbanista Laurent de Fonbelle, vindos do IAURIF para colaborar com os técnicos da COMEC na revisão do PDI, iniciando um novo período para o órgão, onde continuava a simbiose entre estado e prefeitura que ocorrera nos últimos vinte anos, mas com um grupo diferente no poder. A opinião dos técnicos da COMEC era que

Apesar dos esforços do IPPUC e agora da COMEC, primeiro no sentido de direcionar e orientar o desenvolvimento urbano da capital e agora no sentido de controlar o desenvolvimento urbano e a ocupação do solo na região metropolitana de Curitiba pode-se afirmar que algumas distorções foram enfrentadas, disciplinaram-se algumas áreas, modelaram as vias estruturais e preservaram-se algumas áreas – e isso é muito; mas o realismo obriga a dizer que não é o suficiente para se acreditar estar vencida a batalha do planejamento e nem sequer a iniciativa do desenvolvimento urbano esteja sob a égide da racionalidade. Eis que chegamos ao ponto crítico do processo de concertação urbana e a formação de agregados urbanos, com enorme força de pressão. (COMEC, s.d., s.p.)

Prosseguiam afirmando que

(...) acreditavam que o 'estalo do IPPUC' foi muito válido, na medida em que a utopia de engenheiros e arquitetos encontrou situação própria quando a administração municipal precisava ter alguma coisa para complementar o Plano Agache e os estudos consequentes da SERETE; o embrião do planejamento urbano com que conviveu a cidade até o começo da década de 1960. Essa inserção casual do planejamento do IPPUC no quadro real da cidade foi muito importante; porém desde algum tempo vivemos apenas a sua continuidade, sem muitas reavaliações e alguns projetos eventuais para a cultura, o estacionamento e, este sim de maior importância, o transporte de massas. (COMEC, s.d., s.p.)

Alertavam que a população não deveria considerar que estava tudo planejado e sob controle. O planejamento e o controle do crescimento urbano estavam no rol de esforços técnicos para serem resolvidos, mas o desenvolvimento era mais complexo, sendo um problema social e não somente técnico. Para eles, era necessário que os pequenos municípios da região metropolitana lograssem ter técnicos e administradores que pudessem contrapor o que era ditado por Curitiba, que já exercia atração econômica sobre eles, determinando seus rumos de crescimento e velocidade de desenvolvimento, delegando a eles o papel de “distritos

administrativos”. Era necessário “adquirir a ideia de que a COMEC e o IPPUC não são supra-organismos a tutelarem os vizinhos da capital e sim que devem atuar na região metropolitana como consultores gerais e específicos a respeito dos problemas que os municípios já estão enfrentando” (COMEC, s.d., s.p.).

Para os técnicos da COMEC as administrações dos municípios não tinham conhecimento sequer da dimensão dos seus problemas, suas populações não estavam organizadas para suas reivindicações e os políticos locais confundiam desenvolvimento social com abertura de estradas e instalação de indústrias.

Já detectavam neste momento que a ideia do crescimento urbano para a direção nordeste/ sudoeste havia sido alterada. O que se consolidava era a tendência de crescimento – aliada ao dinamismo econômico – que se dava em direção ao norte, sul e leste, ultrapassando a BR 116. A metrópole se expandia por loteamentos e iniciativas econômicas, avançando sobre Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Piraquara e São José dos Pinhais, ao contrário do que previa o PDI e o Plano Diretor de Curitiba de 1966. As vias se consolidavam como eixos de expansão urbana, induzindo, como no caso da ocupação Nordeste/ Sudoeste do eixo estrutural criado em Curitiba, ou limitando, como fora a BR 116 até a década de 1960, quando começou a ser ultrapassada sistematicamente e a cidade passou a ter um modelo de crescimento tentacular.

Ora, se a ideia era conter o crescimento nestas direções, a consolidação do aeroporto internacional em São José dos Pinhais, a abertura da Avenida das Torres e do Contorno Sul, como prolongamento da Via Metropolitana I, testemunhavam contra o que se previra nos planos, que passou a ocupar o vale do rio Iguaçu, no Leste de Curitiba (bairros do Boqueirão e Hauer) e São José dos Pinhais. Além disso, Quatro Barras e Campina Grande do Sul começavam a expandir e se unir fisicamente ao aglomerado metropolitano.

A expansão demográfica e a rápida urbanização impunham esforços no sentido de consolidar o desenvolvimento industrial. A indústria representava a oferta de emprego nos centros urbanos, sendo que de acordo com dados do governo a época (PARANÁ, 1977, p. XII) quarenta mil novos empregos eram criados por ano na área industrial, mais de 10% do mercado de trabalho, quando, em 1970, esta participação não excedia 5,6%. O Paraná deixava de ser um estado “eminente agrícola” para tornar-se agroindustrial.

Houve um efeito multiplicador de alguns grandes projetos industriais e de empreendimentos de grande porte. A atração da Volvo (na CIC, figura 48) para o Paraná em

1976, marcou o início de uma nova fase em processo de industrialização, a partir da utilização de tecnologias mais sofisticadas. Na estratégia para o setor destacavam ainda, o incentivo aos polos industriais do interior, fortalecidos com a descentralização nas atividades dos agentes financeiros oficiais; a manutenção do crescimento da agroindústria e a implantação de eixos industriais diversificados.

Apesar do esforço argumentativo de interiorização do desenvolvimento manifestada no Programa de Ação do BADEP em 1976, a própria tabela do governo mostrava que proporcionalmente os investimentos foram maiores na RMC, bem como apontam que a qualidade foi maior também, uma vez que mesmo com menos investimento e financiamento absolutos, criou-se mais empregos. Para efeito de análise, definiram-se duas grandes regiões no Estado como apresentado na tabela 6, ou sejam, Região Metropolitana de Curitiba e Restante do Estado [sic], levando-se em conta apenas os financiamentos destinados ao Setor Privado.

Tabela 6: Distribuição espacial dos investimentos do BADEP

Regiões	Nº de Municípios		Valor (Cr\$ mil)		
	Existentes	Beneficiados	Investimento	Financiamento	Novos empregos
Região Metropolitana de Curitiba	14	10	1728	1145	8853
Restante do Estado	276	86	3287	2285	8721
Paraná	290	96	5015	3430	17574

Fonte: PARANÁ, 1977

A experiência do estado no setor de planejamento, era exaltada pelo governo, por meio da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, da divulgação de modelos e técnicas desenvolvidas pelo estado, para outras unidades da Federação, sobretudo no Nordeste (PARANÁ, 1984). Contudo, no segundo semestre de 1983, com o agravamento da crise econômica do país, o problema do desemprego tornou-se prioridade. Para combatê-lo, houve a substituição da utilização de asfalto por paralelepípedos, dentro de um programa criado pela COMEC, Serviço Geológico do Paraná (MINEROPAR) e Secretaria do Planejamento. O objetivo era substituir as máquinas por trabalhadores, gerando empregos diretos e indiretos por meio da construção civil, tal qual Hall (2013) escrevera que aconteceu na Londres do início do século XX e voltaria a ocorrer no Brasil em novos momentos (como com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, a partir de 2010).

Como apoio a programações inter-regionais e intermunicipais as principais ações administrativas em 1979, referentes a programas inter-regionais e intermunicipais destinaram-se à Região Metropolitana de Curitiba e da METRONOR. A COMEC com o propósito de conferir uma identidade assemelhada aos municípios da RMC, celebrou convênios objetivando a revitalização dos Centros Urbanos de Piraquara, Contenda e Balsa Nova; paisagismo de via urbana em Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Mandirituba; implantação de unidades esportivas em Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Balsa Nova e Contenda; pavimentação de vias urbanas, para a melhoria dos sistemas de transportes; expansão dos sistemas de abastecimento de água de Campina Grande do Sul, Colombo, Araucária e Rio Branco do Sul; modernização da estrutura físico-arrecadadora de Piraquara e Quatro Barras; assistência técnica constante a projetos e acompanhamentos de obras; expansão dos serviços telefônicos em Quatro Barras e Campina Grande do Sul.

Além disso, foram realizados estudos de reavaliação da vocação das cidades metropolitanas e do levantamento cartográfico. Planos diretores para Campina Grande do Sul, Mandirituba, Rio Branco do Sul e Quatro Barras foram elaborados, assim como um levantamento da estrutura fundiária de Balsa Nova e Almirante Tamandaré.

A COMEC persistia realizando ações nas mais diversas áreas, como por exemplo na cultura, com recursos da Secretaria de Planejamento, por meio de convênios a Secretaria de Estado da Cultura e da Educação (SECE) criou centros de Cultura em Campina Grande do Sul e Bocaiúva do Sul.

O órgão realizou apoio à pesquisa, prospecção e exploração mineral, promovendo, em 1979, o início do levantamento dos recursos minerais da RMC, juntamente com o Departamento Nacional de Pesquisas Minerais, para disciplinamento da mineração na área, a preservação ecológica, de mananciais e bacias hidrográficas, reposição da flora e da fauna nativa, promovendo a realização de levantamento que identificou tais áreas, inclusive as com potencial de lazer. Em decorrência desta pesquisa, foram lavrados decretos declarando como de utilidade pública as áreas lindeiras às cabeceiras do rio Iguaçu. Além desse trabalho, a Secretaria do Planejamento desenvolveu um termo de referência acerca da organização da ocupação do solo nos municípios da RMC, abrangendo estudos de zoneamento e sobre o sistema viário básico. Tal estudo figurou como parte integrante dos planos diretores de Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Contenda e Quatro Barras.

Também foram feitos estudos sobre a implantação do Zoneamento Industrial da RMC, identificando as áreas críticas para o controle da poluição ambiental, desenvolvendo programa de reflorestamento das faixas de domínio das rodovias da RMC e no campo da absorção de tecnologia, a COMEC realizou o *Seminário Internacional de Planejamento Metropolitano*, objetivando a troca de experiências entre técnicos brasileiros e franceses.

Já o IPARDES executou o estudo de *Migrantes na RMC*, em convênio com a SUDESUL, e *Meio ambiente e recursos naturais da RMC*, em convênio com a COMEC. Procedeu também à conclusão do trabalho *Fatores de Decisão na Implantação de Indústrias na RMC*, que procurou identificar e analisar os fatores que influenciaram os empresários a instalarem seus estabelecimentos industriais na região, visando subsidiar a formulação de novas políticas de industrialização para a área, bem como uma melhor utilização desses fatores para a atração de novas unidades aos polos industriais do estado. Além disso, e com similar propósito, executou o projeto *Padrões e recomendações do Uso do Solo Rural na RMC*, para o conhecimento e delimitação da estrutura de ocupação e da aptidão agrícola do solo da RMC, permitindo reorientar o seu uso para fins olerícolas e para a agricultura em geral.

Em outros órgãos do estado, como a Secretaria de Administração, se organizou e coordenou diagnósticos institucionais e de projetos de simplificação de normas e procedimentos. Tramitaram pela unidade, recebendo sua apreciação e orientação técnica, os projetos de reestruturação da COMEC. Com a preocupação de enfrentar as carências municipais, concluíram os estudos para a implantação da Secretaria de Desenvolvimento dos Municípios, ampliando os programas na ação governamental. Havia certeza quanto à urgência de desenvolver centros urbanos capazes de conter a acentuada migração interna, produzida pela modernização da área rural, sendo o projeto METRONOR, voltado para o eixo Londrina-Maringá, o exemplo mais notório nesse momento da ação regionalizada.

Incentivo ao desenvolvimento industrial foi preocupação também da COMEC, que, em colaboração com os municípios de Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, Almirante Tamandaré, Balsa Nova e Contenda, estabeleceu um plano de organização espacial definindo em cada caso as áreas de uso industrial, por intermédio de planos diretores municipais. A COMEC, com essa orientação definiu ainda o plano de ocupação do eixo industrial Campo Largo – Araucária.

Na área de telecomunicações houve a reivindicação do Governo do Estado – baseada em estudos da COMEC – ao Ministério das Comunicações, postulando pela supressão das tarifas interurbanas nas ligações entre os municípios da RMC.

Por meio de convênios, foram repassados recursos aos pequenos municípios da RMC (Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Contenda, Mandirituba, Quatro Barras e Rio Branco do Sul), com vistas ao financiamento de obras de urbanização, saneamento básico e melhorias nos sistemas urbanos de transportes. A COMEC realizou ainda convênios com os municípios, para a construção de postos de saúde e para a ampliação da oferta de salas de aula. O convênio promovia a integração entre a SEPL e a Secretaria de Estado da Saúde Básica (SESB), por intermédio da formação de um grupo de trabalho destinado a formular o planejamento das ações de saúde da RMC.

A SEPL realizou também a elaboração dos planos diretores de Almirante Tamandaré e Balsa Nova; formulou os estudos preparatórios para a apresentação dos planos diretores de Campina Grande do Sul e de Quatro Barras às respectivas Câmaras Municipais e executou pesquisas de morfologia, estrutura fundiária e equipamentos dos setores primário, secundário e terciário com vistas à formulação dos planos de Bocaiúva do Sul e Contenda.

As iniciativas empreendidas visaram à coordenação de trabalhos, à integração de planos e programas, à compatibilização de propósitos, buscando a configuração de uma visualização integrada de problemas comuns às várias comunidades e regiões, a coordenação de obras e melhoramentos na RMC. Propiciou assistência técnica aos municípios que integram a região, em particular em matéria de sistemas de transporte, ocupação e normatização do uso do solo urbano e no campo da modernização das estruturas administrativas e fiscais.

Houve a execução de obras do sistema viário básico regional, o trecho final da Av. das Torres, em São José dos Pinhais, a ligação Campina Grande do Sul – BR 116 e a ligação Pinhais – Curitiba. A otimização do sistema metropolitano de transportes, por meio da execução do *Plano de Transporte Integrado por ônibus da RMC*, estudos sobre os recursos naturais, meio ambiente e uso do solo na RMC, todos em convênio com o IPARDES.

A COMEC também realizou trabalhos de demarcação do Parque Marumbi, em convênio com o ITC, levantou e identificou áreas de interesse para a preservação do Vale do Iguaçu e determinou medidas de recuperação sanitária do Rio Iguaçu, bem como estudo preliminar com propostas de macrozoneamento para a área objeto do Decreto Estadual nº 6.440, de 13 de março de 1979. No Parque Regional do Iguaçu, realizou estudos sobre recursos naturais e

recomendações de uso do solo em áreas de várzeas da RMC. Procedeu ainda a desapropriação de lotes do Jardim Paraíso, em Piraquara, com o fim de preservar áreas de proteção de mananciais hídricos e execução do Programa Metropolitano de Reservatórios de Emergência. Se consolidavam medidas para a proteção dos mananciais da RMC, com investimentos por meio de convênios firmados com órgãos federais que possibilitaram a construção de novas barragens de água.

A COMEC procedeu à execução de entendimentos com o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) para a definição e elaboração do plano Diretor Metropolitano de Exploração Mineral e objetivando a preservação ecológica de mananciais e bacias hidrográficas e a preservação e reposição da flora e da fauna nativas, promoveu juntamente com o IPARDES, levantamentos de tais áreas na RMC. Persistiu no controle de loteamentos por meio de anuência prévia e apoio aos municípios para inclusão de dispositivos legais à proteção de fundos de vale e áreas de mananciais hídricos da RMC em suas respectivas legislações.

Nesse momento, a SUREHMA assinou termo aditivo de convênio mantido com o BADEP, objetivando o implemento de uma política preventiva e corretiva da poluição industrial, a partir da análise dos projetos encaminhados ao banco. Assim, quando da análise de tais projetos pelo BADEP, se dava atenção às medidas preventivas e corretivas da poluição ambiental, devendo ser encaminhadas à Superintendência todos os projetos de atividades industriais da RMC, bem como os projetos de implantação, substituição de equipamentos, realocação ou de significativa expansão da capacidade produtiva, de atividades altamente poluidoras, cabendo à esta a elaboração de laudo técnico sobre cada empreendimento.

Também a Secretaria do Planejamento, por meio da COMEC, iniciou a implantação do seu programa de reflorestamento nas faixas de domínio das rodovias da RMC, por meio de ações empreendidas na PR 415, Curitiba – Piraquara. Realizou ainda os trabalhos de estruturação dos subpolos metropolitanos, de acordo com as diretrizes do PDI, com vistas à adequação da estrutura viária, dos equipamentos urbanos básicos e ao aproveitamento da vocação funcional de cada centro urbano da área.

Já o IPARDES iniciou o projeto intitulado *Estudos para uma Política de Desenvolvimento Industrial do Paraná*, com o objetivo de propor uma política para a implantação de novas instalações industriais, contribuindo para a eliminação dos desequilíbrios regionais. Este estudo indicava também as potencialidades prevaletes dos municípios e suas aptidões para o recebimento de novos empreendimentos industriais.

Dentre os serviços implantados visando à troca de transporte individual pelo coletivo na RMC, devido à concentração da força de trabalho da cidade-polo, houve o aumento e otimização de horários nas linhas existentes, com serviços de ônibus supletivos, aumentando as alternativas oferecidas ao usuário.

Na estratégia de descentralização, se desenvolvia o projeto de instalação da METRONOR, e em 1981, houve a transferência à SEDM da responsabilidade pelas atividades relativas ao projeto, enquanto em 26 de junho, o convênio entre o governo do estado e prefeituras municipais de Ibiporã, Londrina, Cambé, Rolândia, Araçongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva, Maringá e Paiçandu dava vida à nova região metropolitana, executada com recursos do convênio estabelecido pelo Governo do Estado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e edição do Plano Diretor do Eixo Londrina – Maringá, em sua versão definitiva.

Houve a Constituição do Conselho Deliberativo, composto pelos prefeitos dos municípios indicados e pelos secretários do Planejamento, Interior, da Indústria e do comércio, dos Transportes e de Desenvolvimento dos Municípios, sob a presidência deste último, bem como do Conselho Consultivo composto pelos presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios envolvidos, pelos dirigentes da FAMEPAR, COHAPAR, SANEPAR, SUREHMA, TELEPAR, CENDI, BADEP, COPEL e DER e pelos reitores das Universidades Estaduais de Londrina e Maringá. Ou seja, mais complexo (e representativo) que o previsto na legislação federal e que fora implantado na RMC, entretanto, a participação social continuava inexistente.

Por meio do convênio foram determinados recursos para a formulação do *Plano Diretor de Abastecimento da Água e Controle da Poluição* na METRONOR a ser elaborado pela SUREHMA e com interveniência da SEPL e recursos pelo PME do Paraná, por meio do convênio celebrado com o Ministério dos Transportes, para a elaboração dos projetos de ampliação da capacidade das rodovias BR 369 e 376 entre Londrina e Maringá, com análise e proposição para o sistema de atividades no eixo.

No ambiente político, se aprofundou a transição para a preocupação social no planejamento. Na Mensagem do Governador, José Hosken de Novaes destacou que mostrou “preferência pelos fracos e humildes, pelas obras e serviços que alcançassem os mais pobres, os mais dependentes” (PARANÁ, 1983, s.p.). Já a prefeitura de Curitiba, na tentativa de combater a proliferação de habitações subnormais, enviava fiscais que derrubavam e confiscavam os materiais utilizados para construção com apoio da polícia. Saul Raiz, que entrou

na vida política participando da campanha de Ney Braga à Prefeitura de Curitiba ainda na década de 1950, era o prefeito e "colocava abaixo" favelas e ocupações, numa tentativa de levar adiante o Plano de Desfavelamento, sendo um dos mais rígidos frente às populações que residiam nas favelas.

Da crítica à preocupação ambiental, derivando em segundo plano a questão habitacional (menos representativa e publicitária do que se fazer parques, sobretudo para as classes média e alta) foi tentada uma solução. A “Operação Bairros”, coordenado por Rafael Dely, consistia na visita do prefeito a áreas com os mais diversos problemas, inclusive habitação. O primeiro local que visitou foi a Vila Nossa Senhora da Luz, construída em 1966, primeiro conjunto habitacional criado pela COHAB, e financiado pelo BNH e USAID, cujo projeto fora de arquitetos com ligações com o IPPUC: Alfred Willer, Roberto Gandolfi, Cyro Correa Lyra e Lubomir Ficinski (COHAB-CT, 2014). O pretendido desenvolvimento tentava se conciliar com a população, uma vez que os interesses imobiliários e industriais, pareciam estar assegurados:

Na área de meio ambiente dá-se prioridade aos projetos para prevenir enchentes. Amplia-se o saneamento básico, preserva-se as extensas áreas verdes com a criação de parques urbanos e conserva-se os fundos de vale. Os parques são equipados para lazer e recreação da população. Como nos idos de 1970, a União e os estados eram responsáveis exclusivos e formais pelo controle ambiental, a Lei Municipal de Zoneamento e Uso do Solo (1975) e o Decreto Municipal de Preservação de Fundos de Vale (1976) de Curitiba são considerados instrumentos pioneiros no Brasil por inserir políticas ambientais no controle do uso do solo municipal. (IPPUC, 1996, p. 172).

Raiz, após deixar a prefeitura assumiu a Secretaria de Estado para Assuntos de Desenvolvimento dos Municípios de 1979 a 1982. Enquanto esteve à frente dessa Secretaria entrou em contato com inúmeros municípios, fato estratégico para as eleições que se aproximavam. Já Lubomir Ficinski, então presidente do IPPUC, era o principal candidato para suceder a Saul Raíz na prefeitura, caso este fosse eleito governador, uma vez que o prefeito ainda seria indicado. O Instituto se consolidava como vitrine para os projetos arquitetônicos e urbanísticos de grupo, com a garantia de construção e pagamento, bem como de prestígio técnico e político, um trampolim para a Prefeitura de Curitiba.

Em 1982, Raiz candidatou-se oficialmente ao governo do Estado pela ARENA com apoio do então governador e de todo aparato da Ditadura que caminhava para o fim. Isso não foi suficiente para vencer. O londrinense PMDBista José Richa venceu e iniciou uma nova etapa na relação com a Prefeitura de Curitiba, indicando seu correligionário Maurício Fruet

como prefeito, retirando de uma única vez, após mais de duas décadas, o mesmo grupo do poder do estado e da prefeitura da capital. Mais que isso, no caso do IPPUC, uma nova era iniciava, pois, como apontou Fernandes em entrevista (IPPUC, 1991, p. 47)

(...) o IPPUC surge ainda num caldo democrático, num caldo pré-ditadura, mas com a valorização do planejamento, da tecnocracia etc... Depois de 1968, o quadro tornou-se completamente autoritário e eu achava que o IPPUC ainda tinha que passar pelo teste da democracia representativa e dos conflitos de poder que surgiriam numa situação de prefeito eleito pelo voto popular: esse era o desafio.

A redemocratização, teve, portanto, implicações na gestão e organização do espaço metropolitano, dando início à terceira fase do planejamento metropolitano na RMC.

Terceira Fase: interiorização, redemocratização e a paralisia do planejamento metropolitano (1983-1994)

Esta fase tem sido descrita por diversos autores como de arrefecimento do planejamento em todas as escalas, quando na realidade o que houve foi sua colocação em novos paradigmas – considerando as instituições que se mantiveram ativas -, no contexto da redemocratização e da assunção de uma nova Constituição Federal. Foi um momento caracterizado, sobretudo, por transformações institucionais, em um cenário onde as relações espaciais de Curitiba e região não eram metropolitanas de forma consolidada, ainda que tendencialmente e institucionalmente já se observasse tal fenômeno, pois, como observam Oliveira (2001), Lima (2000, p. 69) e Firkowski (2009) foi nessa fase que de fato se consolidou o processo de metropolização da capital.

Se estende entre a chegada do PMDB ao comando do estado e da questão metropolitana, extinguindo a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Desenvolvimento dos Municípios pelo Decreto Estadual nº 208/83, e pondo fim a vinte anos de governo do partido de sustentação da Ditadura no estado bem como da transferência do grupo liderado por Lerner para o Rio de Janeiro. A leitura dos documentos indica, contudo, que em alguns momentos o discurso do grupo oposicionista que chegou ao poder se confunde com o daquele até então hegemônico, numa tentativa de continuidade e mesmo cooptação dos ganhos eleitorais. Em determinado momento isso se rompeu e os governos PMDBistas passaram a ter características próprias.

Eventos importantes aconteceram nessa fase, que juntos formam um momento de inflexão sobre a realidade metropolitana no Brasil, a saber: o fim dos impostos voltados ao financiamento metropolitano (1984), o fim do BNH, que era o órgão responsável pela política metropolitana (1986) e a transferência do poder de criação e delimitação das regiões metropolitanas da União para os estados, por meio da Constituição Federal de 1988, finalizando, no caso da RMC, com a transformação do órgão metropolitano em autarquia, em teoria ampliando sua independência. Como afirmam Ultramari e Rezende (2006, p. 21)

No final da década de 70, percebeu-se a efetivação do propósito do planejamento centralizado e da execução desconcentrada (...). Deram origem ao conceito do “fazejador” que, em síntese, significava que nada mais havia a pensar e sim a executar (...) no período de 1976/84, a escassez de recursos (...) e o direcionamento dos investimentos para setores específicos, principalmente àqueles que atendessem às demandas sociais com vistas a desmobilizar focos de tensão revelados nos movimentos sociais, deram início a um processo de ruptura na estrutura do planejamento e atuação do estado.

As análises e documentos sobre o Paraná e a capital nesse período passaram a priorizar o intenso processo migratório, principalmente a partir do Norte do estado, e a falta de infraestrutura e políticas para recebimento e assentamento dessa população, os quais levaram à periferização da Região Metropolitana de Curitiba (GONZÁLES OSÓRIO, 1984; ROLIM, 1985; PIRAGIS, 1988; GARCIA, 1990). De acordo com IPPUC:

A dimensão social do planejamento intensifica-se até o início dos anos 80, época em que o desenvolvimento social passa a concentrar investimentos públicos (...) Projetos e ações sociais buscam crescente desfrute e inserção coletiva para segmentos com menor poder aquisitivo, contribuindo assim para amenizar os efeitos da má distribuição de renda no país. (IPPUC, 1996, p. 172)

Consolidou-se desta forma, a questão social no planejamento, amplificada naquele momento pela redemocratização, pela legalidade reestabelecida a partidos de esquerda, sindicatos e movimentos sociais, que promoveram a participação coletiva na tentativa de construção de uma nova Constituição e sociedade. Nesse contexto, os estudos se assentaram ainda sobre as sucessivas crises econômicas e retorno da democracia, bem como na formulação de novas diretrizes, na busca de entender as novas condições.

A reforma urbana proposta para a Constituição Federal de 1988 encerrava os discursos e ativismo em favor de uma cidade que abarcasse uma série de interesses, não apenas

priorizando os temas sociais, de forma que somada à questão social, na década de 1980 e início dos anos 1990, se fortaleceu também a questão ambiental, econômica e demográfica.

Como já apresentado, o Paraná em 1980 se tornou majoritariamente de população urbana. Em documento do IPARDES (1987) se coloca que após a intensa urbanização registrada nas décadas anteriores, a economia e a sociedade paranaense foram transformadas, resultando em uma rede urbana relativamente densa e integrada, se tornando um estado urbano, tanto em população residente na cidade como da subordinação da base econômica aos agentes urbanos.

O índice de Urbanização do Estado que, em 1980, era de 58,63%, em 1970 fora de 36,14%; entretanto, mostrava-se bastante inferior àquele observado na RMC que, em 1980, era da ordem de 92%, refletindo na ocupação desordenada do solo, na deterioração da qualidade de vida e na pressão sobre a oferta de bens e serviços. A principal característica desse processo, portanto, foi o crescimento da população urbana concentrada em um pequeno número de municípios, resultante da modificação estrutural da economia agrícola dos anos 1950 e 1960, quando a participação da agricultura no produto interno paranaense diminuiu de 31,5% em 1971 para 23,3% em 1985, enquanto o setor industrial cresceu a uma taxa de 21% ao ano entre 1970 e 1980 contra 9% da média nacional (IPARDES, 1984).

Os problemas aumentaram proporcionalmente ao crescimento urbano, exigindo respostas dos governos municipais que em sua maioria recorriam aos órgãos estaduais e até mesmo aos federais. Por outro lado, havia o problema dos municípios que se esvaziaram com diminuição de população, principalmente rural, com problemas de equipamentos urbanos ociosos, diminuição do volume de negócios no comércio local, fechamento de estabelecimentos, criando problemas na receita municipal, sem perspectivas de reversão desse quadro.

Assim dois movimentos antagônicos – o esvaziamento e a concentração – se constituíram no desafio estadual para a década de 1980. Era necessário que tais problemas fossem resolvidos por organismos supramunicipais adequados e programas especiais, cujo principal entrave era a política tributária existente no país, centralizadora, que limitava os estados e os municípios na mobilização de recursos para políticas de desenvolvimento.

Com esse cenário, conforme relata o jornal O Estado do Paraná de 29 de março de 1983, quando assumiu o cargo de diretor da COMEC, o arquiteto Joel Ramalho Junior, que participara dos trabalhos do IPPUC que resultaram na criação da região metropolitana, considerava que a

principal meta da COMEC deveria ser a geração de empregos, solicitando a ampliação do quadro de servidores para o órgão, o permitindo ter “uma estrutura mais consistente”, uma vez que “tem muito mais a fazer do que lhe tem sido permitido”. Destacava ainda, as necessárias modificações na continuidade do PDI, uma vez que a economia nacional estava em crise e o plano era visto como “fórmula para eliminar a heterogeneidade entre os municípios que constituem a RMC, diminuindo assim a situação de intensa fragilidade de alguns deles” (ESTADO DO PARANÁ, 1983, s.p.).

Em âmbito municipal, neste período, houve a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – conhecida como CPI do IPPUC, de 1983 – que, entre outros, investigou irregularidades relacionadas ao Instituto, ocorridas nas gestões Lerner (1971-1974; 1979-1982) e Saul Raíz (1975-1978). Ainda que autores descrevam o enfraquecimento do Instituto, em 1985 o mesmo publicou o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e desenvolveu o Projeto CURA em diferentes bairros da cidade, além do programa de recuperação urbana de áreas periféricas, entre outros, o que não torna irrelevante sua produção naquele período.

Com a chegada do PMDB ao governo estadual, teve fim o “ciclo Neyista” no Paraná, sendo que na sequência, foi a vez da COMEC se ver envolvida em problemas políticos, o que fez com que suas ações passassem a ser relatadas de forma discreta e genérica nas Mensagens do Governador. O Jornal do Estado, de 17 de junho de 1983, denunciava que recursos do órgão destinados a serviços públicos foram usados na campanha política para as prefeituras, a partir do qual foi elaborado documento denominado como “Dossiê COMEC”.

Técnicos e políticos do Partido Democrático Social (PDS, sucessor da ARENA), ligados aos ex-governadores José Hosken de Novaes e Ney Braga, se viram envolvidos em denúncias de corrupção. Nomes como Leo Linzmeyer, José Rubel, Véspero Mendes, além da maioria dos antigos prefeitos estavam entre os denunciados. O então deputado estadual Roberto Requião, do PMDB, levou as denúncias dos prefeitos eleitos de Contenda e Rio Branco do Sul à Assembleia Legislativa, de que seus antecessores haviam utilizado dinheiro solicitado ao estado para obras em suas campanhas, iniciando algumas que não poderiam ser concluídas e endividando os municípios. A partir das denúncias, foi criada a “CPI da Corrupção”, presidida pelo deputado Rubens Bueno e relatada pelo futuro vice-prefeito e presidente do IPPUC (1987-88), deputado Adhail Sprenger Passos (PMDB).

As denúncias dos prefeitos resultaram em uma auditoria realizada pela CAL – Consultores Associados Ltda., que detectou que mais de um trilhão de cruzeiros, originados da TRU repassados pela COMEC para os quatorze municípios foram desviados por prefeitos e funcionários do estado. O então secretário de planejamento foi retirado (Belmiro Castor), sendo meses depois demitidos o coordenador geral (Joel Ramalho Junior) e o coordenador administrativo financeiro da COMEC (Ronald Schlichting) (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1984).

Entre as irregularidades, estavam viagens internacionais, chapas frias em veículos, obras fantasmas, vários pagamentos para uma mesma obra, adulteração em prestação de contas, notas fiscais falsas, serviços executados em prazos impossíveis de serem realizados e favorecimento de pessoas. Um técnico não identificado, entrevistado pelo jornal Correio de Notícias (1984, s.p.), afirmava que a corrupção no órgão não aparecera antes por que houvera

(...) grande poder político ocupado em determinado momento pela COMEC. Como repassadora das verbas da TRU para os municípios, a entidade adquiriu muita força econômica na região. De repente, ser coordenador da COMEC se tornou um alto privilégio.

E prosseguia:

(...) um coordenador da COMEC podia e, pode até hoje, influenciar o comportamento de quatorze prefeitos da RMC, o que representa um peso eleitoral razoável. São muitos interesses em jogo (...). As verbas da área federal repassadas à COMEC nunca foram fiscalizadas? Se não foram propositalmente fiscalizados, isto quer dizer que havia muito mais em jogo via COMEC.

Ou seja, havia prestígio da COMEC, sobretudo ligado à sua capacidade de investimento. Contudo, com o fim do financiamento pelo governo federal para os órgãos metropolitanos, a partir de 1983, problemas sociais e ambientais e seus reflexos deveriam ser solucionados em um contexto de crise econômica e com menos recursos. Na Mensagem de 1984, o então Governador José Richa (p. 11) destacava que

Resgatar a dívida social é, e continuará sendo, a grande diretriz da política do Governo do Estado, nas ações voltadas para o campo social. Para cumpri-la, dá-se início a uma nova postura da administração pública estadual que se preocupa, hoje, em atender àquelas necessidades básicas da população que foram relegadas a um plano subalterno, num passado mais remoto, pelos erros e imprevidência das elites dirigentes do Estado e, em época mais recente, pelo modelo concentrador – concentração do poder político, concentração das receitas tributárias, concentração da terra, concentração das populações nos aglomerados urbanos, concentração da renda – que tem sido imposto à nação.

A participação social era exaltada (p. 12)

Em todas as novas propostas formuladas levou-se em conta a permanência das soluções, tendo em vista beneficiar a geração presente, sem prejuízo para as futuras. Um grande esforço foi empregado para incorporar a participação comunitária às estruturas, às decisões e às atividades dos órgãos governamentais comprometidos com tarefas que envolvam os interesses maiores da população.

Quanto à proteção do meio ambiente colocava que

O crescimento desordenado do Paraná, com a terra explorada, impiedosamente, até às últimas consequências, acumulou problemas de deterioração do meio ambiente cada vez mais difíceis de serem enfrentados com êxito. A destruição quase total da cobertura vegetal, com a contrapartida da erosão rural e urbana, é um dos desafios mais sérios que cabe à atual e às próximas gerações enfrentar.

A expansão caótica das cidades, fruto, entre outros equívocos, do modelo econômico que atribui privilégios à agricultura de exportação em detrimento da produção agrícola de subsistência, agravou o êxodo rural e amontoou na periferia das grandes e médias cidades massas cada vez maiores de famílias marginalizadas, sem teto, sem escolas, sem emprego, sem condições mínimas de sobrevivência, portanto. Este é, sem dúvida, outro dos grandes reptos que a sociedade enfrenta e que cabe ao poder público procurar resolver.

O executivo criou então em 1983 a proposta básica para o Programa Estadual do Meio Ambiente (PEMA), tido como instrumento essencial para uma política, de longo prazo, de preservação dos recursos naturais. Seu objetivo era integrar os órgãos executores da política estadual de meio ambiente, de modo a assegurar a racionalidade das ações de responsabilidade do Governo do Estado, evitar a superposição de atividades e mobilizar as comunidades para a defesa dos recursos naturais, mediante o uso racional e o manejo adequado dos solos, das águas e do ar. Cinco secretarias de Estado estavam envolvidas: Interior, Agricultura, Planejamento, Educação e Saúde e Bem-estar Social.

A COMEC executou então planos de desenvolvimento municipais e de estruturação urbana, elaborando Termo de Referência que, de acordo com o Governo, visavam desenvolver um novo enfoque cuja premissa básica era atender às aspirações da comunidade. Realizou ainda os planos de desenvolvimento municipal de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Colombo e São José dos Pinhais, bem como os Planos de Estruturação Urbana de Contenda e Mandirituba.

Na área de saneamento básico desenvolveu estudos e projetos, como o Plano de Obras de Combate a Inundações, cadastramento e dimensionamento das bacias hidrográficas, projetos de galerias de águas pluviais nos municípios de São José dos Pinhais, Colombo, Balsa Nova, Contenda, Araucária e Almirante Tamandaré. Também realizou estudos de controle ambiental,

visando à caracterização das matas da região metropolitana, definição de microbacias hidrográficas e geração de arquivos de dados ambientais e programa de preservação do rio Iguaçu. Registre-se ainda que a SANEPAR iniciou em abril de 1983 as obras de abastecimento de água do sistema Passaúna, com finalidade de atender à demanda das áreas industriais em expansão a oeste e ao sul de Curitiba e do município de Araucária.

Para a infraestrutura de transportes se buscou a racionalização da operação do sistema de transporte coletivo por ônibus, seus itinerários, operação e administração, buscando melhor cobertura da área de atendimento, maior frequência de horários e acesso ao transporte. Além da definição da implantação de infraestrutura e equipamentos para o sistema de transporte coletivo, de estudos e projetos para a BR 476, desapropriação para o Contorno Norte e estudos e projetos para o sistema viário.

Criou-se também o Centro de Dinamização Rural (CDR), com objetivo de organizar a forma de ocupação do espaço rural e dinamizar a produção agrícola, permitindo melhores condições de desenvolvimento. Foram implantados CDRs em três localidades: Bugre (município de Balsa Nova), Guajuvira (Araucária) e São Pedro (Rio Branco do Sul). Também se realizou um projeto piloto de piscicultura, visando criar uma fonte alternativa de renda para a comunidade rural, no distrito de Guajuvira.

A assistência técnica aos municípios da região metropolitana permanecia como uma das principais atividades da COMEC, visto que a maioria das administrações municipais não dispunha de pessoal qualificado. Tal assistência realizou-se não só diretamente nos locais, mas, também, no sentido de orientar tais administrações junto aos órgãos setoriais, nas esferas estadual e federal.

Reforçando a participação comunitária, como forma de romper com a tradição centralizadora do período autoritário, o governo criou a Secretaria Especial para Assuntos Comunitários (SEAC), pelo Decreto Estadual nº 15/83, com objetivo de “coordenar as ações voltadas à interação entre segmentos organizados da população e o aparelho estatal”. Elaborou nesse período estudos sobre o mercado informal, procurando alternativas para combater o desemprego e o subemprego, além de organizar o trabalho autônomo. A COMEC foi convidada a participar de uma ação conjunta com a SEAC, na criação de um grupo de trabalho em nível de Estado, sobre a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares, com a participação da Prefeitura Municipal de Curitiba (COHAB, Departamento de Desenvolvimento Social -

DDS - e IPPUC), que em 1983 examinou 70 loteamentos em situação irregular, dos quais 38 foram regularizados.

O financiamento de tais ações provinha da conta do programa Especial para o Desenvolvimento da Infraestrutura Urbana dos Municípios (IUCLG), do PME (COMEC) além de financiamentos do BADEP para a continuidade do programa de expansão e renovação da frota de ônibus municipais.

Em conjunto com a COPEL e o IPPUC, a COMEC desenvolveu projetos para eletrificação de transporte urbano, a fim de desenvolver estudos de viabilidade, do projeto básico e do projeto executivo da rede de trólebus da capital do estado, para substituir o uso de derivados de petróleo e na tentativa de barateamento das tarifas.

Como resposta à crise econômica e ao desemprego, a MINEROPAR iniciou o programa para adoção pelas prefeituras do uso de rochas locais em suas obras viárias, em substituição ao asfalto. Em Campo Largo, uma experiência de pavimentação com vários tipos de rochas foi desenvolvida para demonstração, em conjunto com a Coordenadoria de Planos e Programas Estaduais de Transportes (CPET/ Secretaria de Transportes - SETR), COMEC, DER, Empresa de Desenvolvimento de Campo Largo (EMLAR) e Prefeitura Municipal de Campo Largo. Foi também elaborado um manual de orientação do uso de paralelepípedos e pedras irregulares em pavimentação.

Outros organismos como BADEP, FAMEPAR, COMEC, IPPUC, DETEPAR (Departamento do Trabalho do Paraná), COHAPAR, EMOPAR e Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) também foram chamados para colaborar na implantação do programa, com concessão de recursos financeiros às prefeituras municipais para execução de obras que privilegiassem rochas locais, treinamento de mão-de-obra semi-especializada e priorização de obras viárias deste tipo. A COMEC executou então o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores de Paralelepípedos, cuja fase inicial se desenvolveu no município de Campina Grande do Sul, onde se obteve matéria-prima para pavimentação com pedras, colaborando ainda no ensino de técnicas de pavimentação de vias urbanas com alvenaria em pedra, junto às prefeituras da RMC.

Nesse período, como parte da estratégia de internacionalização da imagem de Curitiba, em 1983 foi definido pelo Ministério da Aeronáutica a ampliação do Aeroporto Afonso Pena, em São José dos Pinhais, construção de nova pista e de novo terminal de passageiros, visando

torná-lo aeroporto internacional. Tal ampliação ocorreria somente a partir de 1991, tornando-se internacional quando de sua finalização, em 1996.

No interior do estado, a Metrópole Linear do Norte continuava a ser implantada, sendo realizado convênio entre Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU)/ MINTER/ SUDESUL e o Estado, para a implantação da Unidade de Administração de Subprojeto (UAS), equipe técnica para gerenciar os recursos da BIRD do Programa de Cidades de Porte Médio, do CNDU.

Persistia a ideia de diferenciação com o período autoritário, ao mesmo tempo em que se denunciava a grave crise social devido à recessão e a queda na atividade econômica. A taxa acumulada de queda da produção industrial brasileira, de 1980 a 1983, foi de 17%. No Paraná 21%. No ramo da construção civil, grande absorvedor da mão-de-obra sem qualificação de habitantes das periferias das cidades, houve redução de 18% no país, e 49% no estado. O setor terciário também, caiu 5% no país e 16% no Paraná. Ou seja, a crise não era dos órgãos de planejamento, era reflexo da aguda crise econômica que o país e o estado atravessavam (PARANÁ, 1984).

Nesse momento, a COHAB se tornara o agente financeiro do BNH para a região. Contudo, o alcance regional da Companhia foi relativo. Empresa de economia mista que tinha a Prefeitura de Curitiba como principal acionista, a mesma entre 1967 e 1975, de 6180 unidades que construiu, apenas 298 não foram na capital (208 em Campo Largo e 90 em Paranaguá – município fora da RM, no litoral). De acordo com o Relatório da Diretoria da COHAB (1979-1983) “com relação à RMC, a atuação da COHAB foi no sentido de se procurar evitar, tanto quanto possível, deslocamentos habitação-trabalho a nível regional, que geram “picos” em determinados horários, além do inconveniente das chamadas ‘cidades-dormitórios’” (COHAB-CT, 1984 p.8).

Com o apoio da COMEC, adquiriram então estoques de terras próximos aos núcleos urbanizados para atender a demanda futura (4,5 milhões de metros quadrados, capazes de abrigar aproximadamente 6000 unidades habitacionais). Esses terrenos foram comprados em Araucária, São José dos Pinhais, Campo Largo, Piraquara e, em menor quantidade, Mandirituba, Balsa Nova, Contenda, Colombo e Quatro Barras.

Prosseguia em 1984 o PEMA, uma das prioridades da política de ação do Governo, o projeto de maior amplitude então em execução no estado, com ponto alto no programa de

Manejo Integrado de Solos e Água. Era visto como instrumento de proteção da natureza, balizando o planejamento de ações setoriais que envolvessem a questão ecológica.

Além disso, foram concluídos os estudos de viabilidade e o projeto básico de eletrificação do eixo Norte-Sul do sistema de transporte coletivo de Curitiba bem como as obras de ampliação do sistema Passaúna, destinado a reforçar o sistema de abastecimento de água da RMC.

Para atender à RMC a SEPL executou um conjunto de trabalhos: caracterização das áreas conurbadas; reavaliação do uso do solo e dos sistemas viários municipais, dimensionamento de bacias hidrográficas e diagnósticos sobre a poluição ambiental. Projetos mais particularizados também foram concluídos, como os planos de estruturação urbana de Bocaiúva do Sul e Contenda e de desenvolvimento municipal de São José dos Pinhais e Campo Largo. Estavam em fases diversas de construção em doze municípios da RMC obras de pavimentação urbana, construção de grupos escolares, abrigos terminais de passageiros e outros equipamentos urbanos.

Nesse período, o processo migratório de origem rural, no Paraná, intensificou-se, agravando o problema urbano. A RMC, era a que mais crescia em população no país, enfrentando a perspectiva de receber anualmente, sem dispor de recursos necessários para preparar-se com equipamentos urbanos compatíveis, um grande contingente populacional.

O processo de concentração urbana que ocorrera na RMC foi registrado no estudo concluído em 1984 pelo IPARDES, obrigando o governo a tratar com atenção o planejamento do espaço urbano da capital e sua vizinhança, onde o processo de conurbação se dava pelo crescimento desordenado das áreas periféricas da capital e das sedes dos municípios mais próximos. A COMEC, vinculada à SEPL intensificou os estudos sobre as áreas conurbadas da região e desenvolveu uma série de projetos específicos, subsidiando um programa de ação. Com os estudos básicos concluídos, era necessário o financiamento, que se buscou junto a organismos internacionais e federais uma vez que a resolução dos problemas exigia volume de recursos superior a capacidade do estado. Com a volta das eleições para prefeitos, um dos resultados da crise instalada foi a vitória do PMDB nas eleições de 1985 para Prefeitura de Curitiba, com o triunfo de Roberto Requião sobre Jaime Lerner. Tal fato foi significativo para o papel que o IPPUC passaria a ter. Na apresentação da Mensagem de 1986, o governador José Richa persistia em afirmar que a área social daria a tônica de seu governo:

Os paranaenses devem ter na memória a veemência com que falávamos quando, nas praças públicas, combatíamos os governos autoritários, criticávamos as prioridades atribuídas ao econômico, em detrimento do social (...). A grande temática da nossa pregação, naquelas oportunidades, foi a dívida social que penalizava, e ainda penaliza, os brasileiros, principalmente os desassistidos e marginalizados. (PARANÁ, 1986, s.p.)

Alertava que na RMC ameaçava se repetir o caótico processo que deteriorou a convivência na maioria das metrópoles do mundo. Cerca de dois milhões e seiscentas mil pessoas deixaram a zona rural do estado, enquanto isso o crescimento da indústria, apesar de ter sido elevado em termos relativos, partiu de uma base pequena e pouco adensada e não possibilitou a absorção dessa mão-de-obra excedente. Acreditavam que a resposta a esse problema viria de estudos e pesquisas realizadas pela SEPL, um programa de investimentos de grande porte com propostas para uma abordagem integrada dos problemas. Ou seja, as atenções dos órgãos estaduais de planejamento se voltavam à busca de soluções para o principal problema urbano que o estado enfrentava, o processo de conurbação da RMC. No PMDU, os técnicos do IPPUC chamavam atenção para o fato que

(...) o núcleo de acumulação dinâmico se encontra fora do estado, sendo o processo de industrialização, visto a grosso modo, em movimento de desconcentração a partir de São Paulo. (...) A distribuição industrial na RMC, onde se percebe a dominância da cidade núcleo como local privilegiado de estabelecimento da indústria. Uma área metropolitana é definida como uma configuração espacial particular onde predominam a relação interfuncional das atividades na qual o meio físico perde seu peso específico para dar lugar a uma divisão territorial do trabalho. (PMC, 1985, p. 34)

E prosseguem afirmando que “essa divisão é representada pela concentração das atividades superiores de gestão e dispersão das funções, de execução. As informações referentes à localização industrial mostram que esse processo está apenas iniciando na RMC” (PMC, 1985, p. 34).

Registra-se nesse momento que alguns dos homens fortes do governo, como Deni Schwartz, passaram a trabalhar na esfera federal, tal como ocorrera com Rischbieter e Schulmann. Neste caso, foi nomeado ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, criado em 1985. É interessante observar que em 1986 houve o encerramento do BNH e o PEMA passou à administração da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, retirando a questão urbana da tutela da habitação e a subordinando às questões ambientais, sendo as ações do governo do estado na preservação do meio ambiente coordenadas pelo PEMA, a cargo da SUREHMA. A participação comunitária se refletia nos instrumentos

propostos para efetivar o processo participativo, como a organização dos Comitês Ambientais, em nível municipal ou regional.

Em 1987, o então governador João Elísio Ferraz de Campos, que presidira o BADEP e a Secretaria das Finanças no governo Richa, assumiu o governo quando este foi eleito para o Senado. Prosseguia na crítica à elevada centralização de recursos no âmbito federal, destacando, no âmbito do planejamento, as diferenças de quando se criou a CODEPAR. De acordo com ele, a lei que criou o FDE e a CODEPAR, instituiu mecanismos apropriados, em sua época, para prover o poder público estadual dos recursos indispensáveis para implantar a infraestrutura básica que faltava ao estado – estradas, hidrelétricas, porto, entre outras – para aperfeiçoar serviços públicos essenciais e financiar empreendimentos da iniciativa privada, diversificar a agricultura e desenvolver o setor industrial. Os estados tinham autonomia, podiam legislar sobre seus tributos e orientá-los para projetos de desenvolvimento. Com a reforma tributária de 1967 os estados perderam a autonomia fiscal, ficaram atrelados às diretrizes federais e dependentes, cada vez mais, dos recursos concedidos pela União. Foram despojados, gradativamente, de grande parte do seu poder de autodeterminação.

Assim, a crise instalada era dupla no Paraná, ao ver escasseados os recursos para investimentos e esgotado o “modelo paranaense de desenvolvimento”⁷², com reflexos em dois fenômenos que se acentuaram: a mudança na distribuição espacial da população, urbanizada de maneira desordenada e a crescente deterioração do meio ambiente, com práticas predatórias na utilização dos solos rural e urbano e o manejo inadequado dos resíduos industriais e domésticos nas cidades.

O ritmo do crescimento industrial diminuiu com a recessão, a partir dos anos 1980, ainda que 94,8% dos valores investidos pelo BADEP e pela Agência do Paraná do BRDE tenha se destinado ao setor privado em 1984, caracterizando a diretriz do governo de apoiar o empresariado em seus empreendimentos voltados à expansão econômica. Para comparação, em 1982 só 42,7% do total dos créditos do banco foram destinados às empresas particulares e os demais 57,3% financiaram empreendimentos do setor público. Ainda assim o setor não teve o dinamismo correspondente às expectativas

⁷² De acordo com Magalhães Filho (1994, p. 5): “Duas grandes mudanças na base econômica do Paraná produziram transformações fundamentais em diversos aspectos da sua estrutura e dinâmica sociais: a passagem da economia extrativista (erva mate e madeira) para a economia do café e o processo de industrialização dos anos 70. Essas mudanças caracterizam o início e o fim do ‘projeto paranaense de desenvolvimento’, concebido a partir do PLADEP, implementado pela CODEPAR e depois pelo BADEP, esgotado em grande parte devido ao seu próprio sucesso sem que fosse substituído por outro projeto de caráter estratégico”.

Foi realizado então pelo governo do estado o Programa de Ação Municipal (PRAM), destinado a viabilizar obras de melhoramentos urbanos nas sedes municipais com até 50 mil habitantes, dotando-as de infraestrutura urbana e de serviços públicos, gerando empregos e oportunidades de trabalho, buscando reduzir o êxodo para as grandes cidades, agindo na origem. Apesar disso, a migração de levas populacionais, cada vez maiores, para os principais centros urbanos do estado não pode ser totalmente detida, acompanhando as mudanças estruturais da economia, a modernização do campo e a industrialização das grandes cidades.

Dos estudos citados realizados pela COMEC a partir de 1984 para a RMC, evitando maior degeneração das condições de vida das populações marginais, resultou o Programa de Investimentos para a RMC (PIRMC), com ações para atender às áreas de abastecimento alimentar, promoção econômica, habitação popular, saneamento, transportes, serviços de saúde, educação, segurança e gestão metropolitana. Foi aprovado por todas as prefeituras municipais envolvidas e recebeu apoio do CNDU e do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) e pelo Ministério do Planejamento, que atribuiu a prioridade necessária à liberação dos recursos federais concernentes que estava em análise pelo Banco Mundial, o qual no início de 1987, enviou sua primeira missão de avaliação para aprovar o projeto. A composição de recursos seria então de 35% do Tesouro do estado, 35% do MDU e os municípios com 30% financiados pelo Banco Mundial; no PRAM, a contribuição do estado era de 65% a fundo perdido e o Banco Mundial financiava os 35% que cabia aos municípios.

O SEP persistia na condução de projetos e programas como a continuidade dos estudos para o projeto de regionalização administrativa do estado, propondo maior autonomia de decisão às administrações regionais, os trabalhos para institucionalização da METRONOR e as medidas iniciais para a criação do Parque Metropolitano de Piraquara e da Floresta Estadual e Estação Ecológica da RMC. O foco na industrialização continuava, tendo em 1986 o BADEP investido apenas 1,4% de seus recursos no setor público e 98,6% no privado, dos quais 81,6% no setor secundário da economia.

Em 1987 chegou ao poder estadual Álvaro Dias, também pelo PMDB, com a discussão sobre a Constituinte e Reformas, como a agrária e a urbana em foco, bem como a preocupação com o campo e as cidades menores, característico desse período de sucessão de dois governadores que vinham do interior do estado. A atitude da administração foi enfrentar as questões que afetavam o Paraná com a transformação no seu perfil demográfico e com as agressões ao patrimônio natural e o ambiente, transformando, por exemplo, a Secretaria da

Reforma Agrária em Secretaria Especial para Assuntos Fundiários, cuja principais ações eram a regularização fundiária no estado.

Foi feito então projeto de reforma administrativa encaminhada ao poder legislativo propondo a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. A nova secretaria tinha desafios, uma vez que a preocupação com o estabelecimento de políticas governamentais nessas duas áreas era recente no Brasil. Vinculou-se a COMEC à nova Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e em âmbito federal foi criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), ligando habitação, planejamento urbano e meio ambiente, unindo áreas que, como visto, desde os anos 1960 pautariam a questão urbana no Brasil. A decisão política do governo, aliada ao conhecimento adquirido pelos seus técnicos nos anos de gerenciamento do PRAM, basearam os trabalhos do Programa Estadual de Investimentos Urbanos (PEIU), coordenado pela Secretaria e com financiamento do Banco Mundial. A ideia central da nova proposta baseou-se no cenário por novas conquistas sociais, os problemas mais graves em relação à qualidade de vida, moradia, carência de serviços públicos essenciais e desemprego nas grandes cidades, especialmente nas regiões metropolitanas.

Havia a previsão que no início dos anos 1990, dois terços da população do estado viveria nas vinte maiores cidades e pouco mais de um terço na RMC. A principal preocupação se tornou estabelecer o planejamento de um conjunto de ações a fim de corrigir as distorções mais graves provocadas pelo desordenado crescimento registrado e antecipar medidas preventivas em relação a outros problemas, atuando diretamente no controle e na racionalização do crescimento das cidades.

A proposta fundamental era fixar parâmetros para que o desenvolvimento urbano do estado se distribuisse em polos regionais, evitando-se a continuidade do processo de concentração demográfica da RMC. Esses eram projetos chaves na área do desenvolvimento urbano, do qual a preservação do meio ambiente era tida como condição indispensável.

O governo definiu em 1987 um diagnóstico referencial das carências na RMC, trabalho que envolveu reuniões formais com as agências de financiamento (Caixa Econômica Federal – CEF-, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –BNDES- e Banco Mundial –BIRD). A missão de supervisão do BIRD em conjunto com o MHU analisou favoravelmente o esforço técnico realizado pela COMEC na elaboração do PIRMC, com recomendações favoráveis à inserção deste projeto mais amplo – o PEIU –em todo o território paranaense. Os

investimentos foram então direcionados com prioridade para as áreas periféricas já adensadas, o centro expandido de Curitiba, as áreas urbanas centrais dos demais municípios da RMC e as pequenas comunidades urbano/rurais.

Quanto ao desempenho em 1987 dos demais programas em desenvolvimento na RMC houve a absorção pela COMEC do gerenciamento das ações do projeto de preservação ambiental da bacia do Passaúna, a pavimentação de itinerários de transportes coletivos nos municípios de Colombo e Almirante Tamandaré com recursos do PROPAV, procedimentos iniciais para desapropriação da faixa de domínio e contratação das obras do anel do contorno norte e execução de estudos e avaliações socioeconômicas dos projetos de transportes urbanos do IV programa EBTU/ BIRD, conclusão de projetos finais de engenharia para o sistema viário dos municípios da região nos programas IV BIRD e PIRMC e execução da carta cadastral da sede do município de Contenda.

O governo federal se comprometeu a concluir o Anel Rodoviário Leste de Curitiba e organismos nacionais e internacionais de fomento cederam recursos para parte de programas como o PIRMC, contudo, de foco prioritário dos investimentos estaduais, a RMC passou a ser vista cada vez mais como problema a ser resolvido (e, muitas vezes, sem solução).

Visando definir parâmetros para implantação do PEIU, além da mobilização das municipalidades, para levantamento das carências urbanas a serem atendidas nos projetos setoriais do programa, realizou-se um seminário sobre desenvolvimento urbano e política habitacional, cujo principais conclusões foram da necessidade da participação popular em todas as fases do planejamento das cidades, do planejamento e gestão regionalizados, da inserção dos planos de investimento no quadro das políticas e estratégias globais do desenvolvimento do estado, do aprofundamento dos estudos sobre relações interurbanas, do equilíbrio das cidades segundo potencialidades e tamanho e intraurbanas, a manutenção e atualização constante de informações pertinentes ao planejamento urbano e dos conflitos internos impostos pelas relações capitalistas de produção e apropriação e uso do espaço urbano. Dessa forma, compatibilizou-se a política urbana estadual com a política nacional de desenvolvimento, reconhecendo o desenvolvimento urbano enquanto prioridade da questão social brasileira.

A preservação ambiental permanecia como preocupação que permeava os programas de ação de todos os órgãos do governo. As ações institucionais se baseavam na identificação, fiscalização e controle dos principais agentes poluidores, destacando-se os de origem industrial e urbana. No ano de 1987 foi instalado o Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente –

CEDA, instituído pela Lei Estadual nº 7978 de 1984, tendo como competência básica formular uma política estadual do ambiente, com caráter global e integrado, composto por 22 membros: seis secretarias de estado (Desenvolvimento Urbano e do meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, Justiça, Saúde, Educação e Transporte), o procurador geral do estado, os presidentes das Comissões de Ecologia e Meio Ambiente, Saúde e Agricultura, da Assembleia Legislativa, sete representantes de associações conservacionistas e cinco representantes de instituições universitárias.

Na área de saúde pública, em convênio firmado entre a COPEL, a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), SANEPAR e URBS foi preparado o anteprojeto de unidade de captação e tratamento de gás do aterro sanitário de Lamenha Pequena, em Curitiba, para cuja implantação obteve recursos do BIRD e da EBTU. Também houve a elaboração do PIRMC Setor Saúde para a RMC com recursos aprovados para construção de centros e postos de saúde, instalação do novo centro de desenvolvimento de recursos humanos e a construção do pronto socorro Norte de Curitiba.

Com a deterioração da imagem dos órgãos de planejamento e a crise econômica, em 1987 houve a primeira tentativa efetiva de desmonte da COMEC, com a reestruturação administrativa promovida pela Lei Estadual nº 8.485 de 1987, fortalecendo o núcleo central do poder executivo, tornando a SEPL uma “super secretaria”. A consequência foi a mudança de enfoque na gestão de programas governamentais de repercussão econômica e social, até então conduzidos isoladamente.

As novas funções atribuídas à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral a tornou administradora dos projetos, passando a ter a responsabilidade de coordená-los. Assim, programas com o nível de complexidade e a amplitude como o de investimentos na RMC, por exemplo, diretamente vinculados a uma ou mais secretarias de estado, passaram a ser coordenados também pela SEPL. Para assumir esse papel completou em seis meses a absorção das funções executivas que desempenhava com a administração de programas, como o PRORURAL e o PRAM, e entidades que lhe eram vinculadas, como a COMEC e a FAMEPAR. O único órgão que permaneceu foi o IPARDES, como coordenador e executor de pesquisas e estudos que acompanhavam o processo de desenvolvimento estadual e o Sistema de Informação Estatística.

Em 1989, Requião se tornou secretário do desenvolvimento urbano (1989-90) e com a nova Constituição Federal o estado assumiu a competência de instituir regiões metropolitanas,

aglomerações urbanas, facultando a criação de órgão técnico mediante lei. Na esfera federal, o desenvolvimento urbano voltou a ser subordinado à habitação, com a transformação do Ministério do Desenvolvimento Urbano em Ministério da Habitação. As medidas adotadas pelo governo federal na área, de combate ao *deficit* público atingiu os programas da COHAPAR e das COHABs, que passaram a ser consideradas exclusivamente como órgãos de assessoria técnica e estavam impedidas de contratar novos recursos para financiar seus programas de construção.

A preservação do meio ambiente persistia como prioridade do plano de Governo e manifestava-se nas ações de combate e prevenção à erosão urbana, na execução de projetos de saneamento básico nas grandes cidades, no rigor dos regulamentos de uso do solo. Os projetos permaneciam sob apreciação de organismos internacionais de fomento e recursos internos, contudo, o Paraná dispunha de investimentos na área de saneamento e desenvolvimento da região metropolitana, com atenção voltada a área social.

No campo do desenvolvimento urbano, o governo adotou uma nova estratégia que consistia na regionalização dos investimentos, ao contrário da sistemática adotada do PRAM que privilegiava projetos localizados nos municípios e que eram selecionados pelas próprias comunidades. A decisão comunitária permanecia, mas o enfoque regional passou a conduzir a seleção das prioridades, sendo essa mudança de critério resultado da experiência adquirida na elaboração do PIRMC. O agravamento da crise econômica, restringindo a capacidade de investimento do estado, exigiu o aperfeiçoamento dos instrumentos de ação do poder público, principalmente do planejamento. Daí a necessidade de uma análise regional, de preferência ao enfoque municipal, na escolha das prioridades no campo do desenvolvimento urbano.

Três fatores tiveram influência em 1988 na condução dos planos governamentais na área do desenvolvimento urbano: primeiro, a nova divisão administrativa do estado, então em fase de implantação, exigindo a adequação aos seus parâmetros de todos os programas e projetos de ação regionalizada – como os de ordenamento do espaço urbano – e, segundo, a reformulação dos programas de desenvolvimento regional que eram administrados diretamente pela Secretaria do Planejamento como o PRAM e passaram no fim de 1987 para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. O terceiro fator foi o adensamento populacional da RMC, que passou a ser visto como um desafio, onde as estimativas indicavam que na virada do século os quatorze municípios concentrariam 34% da população total do estado.

A participação da RMC no total do estado auxilia no entendimento de sua metropolização a partir de 1980. Em 1950, a população da futura RMC representava 15% do total do Estado; 12% em 1960; 11% em 1970; 18% em 1980. Em 1990 essa participação alcançou 26%. Os dados da tabela 5 mostram a intensa concentração a partir dos anos 1980.

Dando sequência à PDU do estado, o Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano – PEDU, negociou com o BIRD empréstimos, cuja aplicação exigiu contrapartida interna de igual valor, para aplicar em projetos de infraestrutura urbana, sistemas viários, saneamento, centros esportivos e outras obras, abrangendo todos os municípios, sem nenhuma exceção, mesmo os grandes e médios que não eram atendidos pelo PRAM.

Os investimentos do PEDU deveriam ter maior participação dos municípios, considerando-se a realidade brasileira decorrente da nova Constituição - que destinou maior parcela dos recursos tributários para estes –e também em virtude de uma reformulação de critérios do Banco Mundial.

No Paraná então, por meio da FAMEPAR, elaborou-se planos de ocupação e uso do solo para os municípios, se antecipando à norma constitucional que obrigava todos os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem projetos de uso do solo. Destacava-se pelos serviços executados, de fiscalização e controle das fontes poluidoras do meio ambiente, sendo a SUREHMA nacionalmente reconhecida como uma das mais eficientes instituições do país na área do meio ambiente. Uma das mais importantes medidas adotadas pelo Executivo em 1988 em relação ao meio ambiente situou-se no campo institucional. Trata-se da regulamentação do uso e derivação das águas dos rios, pelo Decreto Estadual nº 4.141/88, que atualizou normas e parâmetros para a administração dos recursos hídricos disponíveis nas bacias hidrográficas do estado e para a execução de projetos de irrigação.

Entre outras ações importantes na área do meio ambiente podem ser destacadas o estabelecimento do programa de recuperação da qualidade do ar em Araucária e a realização de diagnóstico preliminar para quantificar o potencial do manancial subterrâneo da RMC. Foi concluída ainda, em 1988, a elaboração do Plano Diretor de Manejo Florestal para a RMC, para recuperação ordenada do solo, preservação e proteção do remanescente de florestas nativas e o suprimento de produtos florestais a diversas atividades econômicas da região.

O Paraná aprofundava esta etapa de desenvolvimento econômico consolidando seu perfil industrial com a atração de mais de mil indústrias em vinte meses em todos os setores, gerando cerca de 200 mil empregos. Para desempenhar seu papel de indutor do

desenvolvimento em ação conjunta com os diversos setores da iniciativa privada, o governo intensificava seu relacionamento com o empresariado paranaense.

Foi criado então o COIND (Conselho Consultivo da Política Industrial e Comercial do Paraná), que realizou em 1988, 102 reuniões das diversas comissões. Esses empresários participaram ainda da elaboração da Constituinte Nacional e preparavam subsídios para a confecção da Constituinte Estadual. Esses dados comprometem a visão defendida por Oliveira (2001), por exemplo, para quem o grupo ligado a Lerner foi o mais próximo do empresariado. Para o autor (2001, p. 73)

De todos os grupos que tiveram a oportunidade de exercer o poder na política paranaense, poucos parecem ter sido tão sensíveis às demandas do empresariado como aquele que gravita em torno do ex-Prefeito e atual Governador Jaime Lerner. De fato, aí estão as iniciativas da CIC e a atual política de atração de investimentos industriais a confirmar amplamente tal afirmação. A compatibilização dos interesses da iniciativa privada com os pressupostos do planejamento urbano foi, segundo pudemos demonstrar em estudo recente (OLIVEIRA, 2000), a marca mais notável das suas três gestões como prefeito. Uma vez alçado ao governo do Estado, tal traço volta a se manifestar, só que agora em escala estadual.

A realidade demonstra que independente do grupo frente ao executivo, a relação estado x empresariado sempre se deu de forma muito próxima. Como afirmou Passos em entrevista “eu vivi a primeira gestão do Jaime Lerner, a do Saul Raiz, depois a segunda do Jaime, a do Maurício e a do Requião. Foram várias as gestões, de partidos diferentes, mas por incrível que pareça, muitas coisas se mantiveram semelhantes nessas mudanças de gestão” (Passos em Entrevista ao IPPUC, 1991, p. 251).

Entre os outros órgãos do governo estadual que tiveram ações na RMC, destacou-se a SANEPAR, que realizou a avaliação do potencial hídrico da RMC, a COPEL, com a caracterização hidrológica do Alto Iguaçu (em convênio com a UFPR, Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS, PMC, COMEC, SUREHMA e Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE), e, em convênio com a PMC, SANEPAR e URBS desenvolveu e encaminhou o estudo técnico *Avaliação do Potencial de Biogás* existente no aterro de Lamenha Pequena.

A Secretaria de Transportes com prioridade para a solução de problemas que surgissem nos sistemas viários próximos aos grandes aglomerados urbanos, por meio do Decreto Estadual nº 2.795/88, aprovou o Plano de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros do Paraná, com objetivos de definir os critérios para a implantação de linhas, reorganizar o sistema de transporte intermunicipal de passageiros e racionalizar a sua operação, promovendo redução de

custos, aumentando a oferta de serviços, a segurança e o conforto, abrindo o mercado e estabelecendo as prioridades das ações operacionais necessárias ao cumprimento do regulamento e à adaptação do sistema ao plano.

O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento do IPARDES prosseguia na capacitação de recursos humanos e em convênio com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República iniciou em 1988 uma série de cursos de treinamento de técnicos das administrações municipais, atendendo exigência do Banco Mundial em uma das cláusulas do PRAM, inserido no Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano e com repercussão na organização espacial do território.

Belmiro Valverde voltou a ser secretário de Planejamento no governo Richa e vários estudos técnicos foram realizados na década de 1980 e para alguns dos projetos alocados recursos, basicamente em sistema viário. Entretanto, novamente houve uma tentativa de extinção da COMEC, em um processo de dismantelamento de instituições federais e estaduais de financiamento e planejamento, além do fim dos impostos direcionados à política de planejamento metropolitano (COMEC, 1999; BORGES, 2013). Destacava a imprensa que com o atrofiamento das instituições de planejamento municipal e metropolitano e de forma a minar as intenções políticas que Lerner⁷³ simbolizava, em 1987 cogitou-se aglutinar o IPPUC com a COMEC, criando a Secretaria da Região Metropolitana, que passaria a ter gestão unicamente estadual, o que não se efetivou (MILLARCH, 1987).

Se até o início da década de 1980 o trabalho mais relevante da COMEC fora o PDI 1978, a partir de 1987 uma série de propostas e planos começaram a ser publicadas: o PIRMC, em 1987, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PLAMEC), em 1988, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), 1990, o Programa de Saneamento da RMC (PROSAM), no início dos anos 1990, entre outros. A profícua produção da COMEC neste momento contrasta com o enfraquecimento do IPPUC, identificado por Oliveira (2000), segundo o qual o instituto foi esvaziado de suas funções durante as administrações de Maurício Fruet (1983-1985) e Roberto Requião (1986-1989).

Contudo, a tentativa de enfraquecimento do ex-prefeito Jaime Lerner não resultou positiva para seus adversários. Após a derrota para a prefeitura de Curitiba em 1985 e como

⁷³ No fim da década de 1980, dois adversários políticos de Lerner, pertencentes ao PMDB, estavam à frente do executivo estadual e do municipal: Álvaro Dias e Roberto Requião. Ambos identificavam o IPPUC com o Lernismo (ligados ao ex-prefeito Jaime Lerner) -, o que resultou na saída de técnicos, que não concordavam com as novas diretrizes e eram ligados ao antigo prefeito.

candidato a vice-governador em 1986, em 1989 ele voltou ao executivo municipal, desta vez por meio do voto direto, e as eleições de 1992 e 1994 marcaram a chegada de seu grupo ao poder estadual, fazendo seus sucessores também na gestão municipal e pondo fim ao domínio de doze anos do grupo do PMDB no estado⁷⁴. Iniciava-se com esse quadro político uma série de alterações no modo de produção, sob a égide da globalização⁷⁵, apresentando variados rebatimentos na estruturação interna da região metropolitana e na relação entre os municípios.

O panorama de crise, entretanto, persistia, provocando a desaceleração da tendência de expansão e diversificação da economia iniciada nos anos 1970. Contudo, embora acompanhando as grandes tendências nacionais, o Paraná não foi por elas atingido tão agudamente, devido a sua estrutura produtiva, com o predomínio da agropecuária e da agroindústria. Diferente do que ocorrera no início da década, tais características possibilitaram ao estado uma relativa independência das flutuações conjunturais verificadas na economia nacional, estimulando os investimentos acima da média do país.

Portanto, o Paraná não estava imune às dificuldades que afetaram a situação nacional, mas apresentou um desempenho positivamente diferenciado. A nova estratégia do desenvolvimento urbano passava pela valorização do social e às políticas sobre o meio ambiente, como nova divisa na estrutura das políticas de desenvolvimento urbano, com peso proporcional ao de outros setores, como transporte coletivo, sistema viário, projetos de eletrificação, educação, saúde e outros.

A administração estadual incluiu então a participação direta da comunidade, com a presença dos municipalistas no desenvolvimento de suas ações. Propôs em 1989 uma nova visão político-administrativa para a regionalização dos meios e recursos com vistas ao desenvolvimento integrado do estado, tendo como base o PEDU a ser desenvolvido em cinco anos, com recursos do BIRD, tesouro do Estado e das próprias prefeituras municipais. O aporte financeiro iria para investimentos em obras de infraestrutura urbana com base em três áreas específicas: habitação e serviços urbanos, saneamento e meio ambiente e mobilidade e acessibilidade.

⁷⁴ Rafael Greca (1993-1996) e Cássio Taniguchi (1997-2004).

⁷⁵ Essas mudanças no contexto da globalização foram captadas por Arrighi da seguinte forma: “De quando se materializou em cerca de 1980, a globalização ideológica consiste de duas prescrições distintas, mas intimamente relacionadas: uma prescrição doméstica, que defendia a eliminação da herança do *New Deal* nos Estados Unidos e do estado de bem-estar social na Europa ocidental; e uma prescrição internacional, que defendia o fim do estado desenvolvimentista no terceiro (e segundo) mundos” (ARRIGHI, 2007, p.1).

O PEDU era o principal instrumento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente no sentido de implantar uma política urbana adequada às características socioeconômicas de cada município e região e tinha como objetivo a formulação das diretrizes para o desenvolvimento e o ajuste dos planos setoriais da administração pública estadual ao fenômeno metropolitano.

A COMEC então procurou por meio de uma reformulação institucional oferecer respostas às demandas de recursos para investimentos e assistência técnica na RMC. Em 1988 foi desenvolvido o PLAMEC, publicado em 1990, contemplando a organização territorial, levando em conta o incremento populacional ocorrido, representando uma nova proposta de gestão metropolitana, mas de irrelevante expressão na prática. Como afirmou Castro Neto (2015), em entrevista “a produção técnica metropolitana era de boa qualidade, mas como não tinha apoio político *vis-à-vis* à implantação dos projetos, foi-se estiolando. Também em Curitiba, dadas as animosidades pessoais dos outros governadores com o prefeito/governador Jaime Lerner, a equipe do IPPUC (ligada a Jaime Lerner) marcava passo”.

O Plano das Águas, elaborado em conjunto com a SUREHMA, SANEPAR, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), DNOS e coordenado pela COMEC estabeleceu a política de uso das águas em compatibilidade com a organização do espaço da região e com a necessidade de preservação. O Plano Diretor da Bacia do Passaúna, cujos mananciais fornecem abastecimento de água da RMC, apresentava uma tendência acentuada de crescimento e o plano pretendia tornar compatível essa ocupação com a necessidade de preservação e de manutenção da qualidade da água.

No acordo assinado pelo Ministério das Relações Exteriores Brasil/ Itália a SANEPAR gestionou a obtenção de recursos para a elaboração de Plano Diretor para Curitiba e Região Metropolitana e a execução das barragens dos rios Iraí e Miringuava na RMC. SUREHMA e SANEPAR passavam a ser cada vez mais influentes nas decisões sobre o uso do solo metropolitano.

Apesar da recessão, das dificuldades financeiras, da perda de receita devido aos malsucedidos planos de estabilização, no Paraná, foram mantidos os investimentos em infraestrutura e dispêndios sociais. De 1987 a 1990 o PIB do estado cresceu, elevando a renda *per capita* de US\$ 1852 para US\$ 2100 enquanto a brasileira descreceu 5,8%, de US\$ 2070 para US\$ 2058. No mesmo período, enquanto o desenvolvimento industrial do país estagnou, o Paraná continuava a crescer acima da média nacional. Esse resultado do Paraná pode ser

baseado no apontado por Melo (1995). De acordo com o autor, na contramão do restante do país,

Malgrado a altíssima relação custo-benefício das políticas e seus traços perversos – o gigantismo burocrático, o centralismo decisório, o caráter auto-sustentado, empresarial e excludente e, finalmente, o privatismo -, o padrão consolidado na década de 70 apresentou ganhos sociais inegáveis. Muitos desses ganhos ou melhorias nos indicadores sociais podem ser observados na década de 80 – o que exigiria aqui já uma qualificação da chamada década perdida. (MELO, 1995, p. 254)

Após a Constituição Federal de 1988, o resgate do municipalismo, com o fortalecimento da estrutura municipal, e a recuperação do planejamento como forma de aprimorar as ações administrativas, foram a ênfase dada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente em 1990, por meio do PEDU. O discurso social enquanto função do planejamento foi mantido como parte dos movimentos que exigiam a redemocratização e o combate às desigualdades e pobreza em que se encontrava boa parte da população. Questionava-se a apropriação da ideia de desenvolvimento, aplicada e aprovada pelas elites políticas e econômicas locais, da qual decorreu a seletividade na ocupação do espaço metropolitano, gerando contradições no próprio alcance do sistema capitalista, que integra e desintegra espaços, processos e pessoas, incluindo e excluindo ao mesmo tempo (LENCIONI, 2011).

Monitoramento, fiscalização e recuperação do meio ambiente pautaram a área de proteção ao meio ambiente. Houve ainda a implantação de consórcios intermunicipais, programas de levantamento de resíduos sólidos, entre outros. Como afirmam Ultramari e Rezende (2006, p. 21):

Na década de 90, o modo de entender a cidade por parte do poder público e das agências que lhe dão suporte financeiro mais uma vez é alterado, sem poder deixar de responder aos compromissos dos períodos anteriores, mas sempre acrescentando novos. Começava no Brasil aquilo que, substituindo a gestão urbana, agora se definia por uma Gestão Ambiental Urbana. O discurso e a preocupação com o social do período anterior agora são divididos, compartilhados ou colocados em oposição aos interesses ambientais. Apesar desse anúncio de divisão de prioridades, o problema ambiental na cidade, muitas vezes, ainda continua sendo enfrentado, com poucos divisor temporal na questão urbana que é aquele marcado pelo fim do modelo desenvolvimentista, pela agudização das crises sociais e pela emergência do tema ambiental.

Pelo poder público, afirmava o governador do estado que “nestes quatro anos, o Governo se caracterizou, sem dúvida alguma, como o governo do meio ambiente, porque

investiu alto na conservação e recuperação dos solos. Pela primeira vez o Governo efetuou o RIMA, para a exploração de várzeas, fato inédito no país e que serve de exemplo até no exterior” (PARANÁ, 1991, p. 41).

Em 1990 por meio do PIRMC a COMEC firmou contratos de repasses de recursos para aplicação em obras de pavimentação asfáltica, recapeamento de vias, creches, escolas e trincheiras, construção de unidades de corpo de bombeiros, programa de investimentos em transportes urbanos em vias urbanas e no anel interno do Contorno Norte, preservação dos mananciais do Alto Iguacu, recuperação da vegetação de mata ciliar, implantação de obras de regularização de vazão, consolidação de áreas verdes, execução do projeto de recuperação do Rio Belém e de saneamento ambiental em sete municípios da RMC.

Além da manutenção das atividades normais, procurou-se agilizar a SEPL e o IPARDES nas tarefas de assessoramento ao governador do estado e também habilitar o Sistema de Planejamento, com flexibilidade, às novas atividades e as sistemáticas impostas pela Constituição Federal, elaborando programas como o de Assistência Técnica e Modernização Administrativa e Treinamento em Planejamento Urbano.

Nesse momento, o fortalecimento da SEPL a levou a coordenar e elaborar o PROSAM, com financiamento do Banco Mundial. O PROSAM se constituiu por um conjunto de 27 componentes, coordenado pela COMEC (SEPL) com a interveniência da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA). No âmbito do programa estavam ações como implantação de parques, organização da ocupação das áreas de mananciais, exploração de água subterrânea e coleta de lixo. Além da COMEC, participaram a SANEPAR e as prefeituras da região⁷⁶, com recursos de US\$ 246 milhões, dos quais US\$ 117 milhões seriam financiados pelo Banco Mundial (COMEC, 1994).

Os múltiplos problemas ambientais que o programa procurava equacionar tinham, como seus principais determinantes, o acelerado crescimento demográfico populacional, associado às peculiares características do meio físico da região, que restringiam os espaços adequados para a urbanização, bem como a fragilidade do aparato institucional de gestão dos processos de apropriação dos recursos ambientais. Esta dinâmica levou a uma degradação generalizada do meio ambiente, reflexo dos impactos da urbanização sobre os componentes do meio natural e

⁷⁶ Também participaram: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, de Comunicação Social, Educação, Justiça, Cultura, Segurança Pública, Procuradoria Geral do Estado, Promotoria do Meio Ambiente, COMEC, IPARDES, COHAPAR, IAP, SUCEAM, EMATER, Banestado, um representante das entidades ambientais, os já citados, COMEC, SANEPAR e um representante de cada município da área de atuação do programa.

seus padrões de equilíbrio e reprodução. Destacavam-se a ocupação das várzeas inundáveis do rio Iguaçu, o generalizado comprometimento de mananciais de abastecimento por estruturas urbanas e rurais, a alteração dos padrões de escoamento superficial, com intensificação das enchentes, a supressão de extensas áreas de vegetação nativa e a poluição das águas por esgotos domésticos e industriais.

A mesma dinâmica estava associada aos problemas na interação entre o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Neste campo eram relevantes questões como: localização das populações de baixa renda em áreas insalubres, com os decorrentes problemas de saúde pública, oferta dos serviços de saneamento básico e suas relações com os padrões de reprodução da população, oferta de espaços abertos para lazer de massas, conscientização das populações a respeito de padrões ambientais adequados.

Por fim, também foram abordadas algumas interações entre as atividades produtivas e as peculiaridades do meio regional. Sob este aspecto, foram contemplados temas como: padrões de manejo das atividades agropecuárias e sua relação com a qualidade do meio, oferta de água para desenvolvimento de atividades econômicas, natureza das atividades industriais e seus padrões de emissão de efluentes e impactos da atividade minerárias sobre os recursos hídricos.

Para o equacionamento dos problemas, foi proposto um conjunto integrado de projetos, com objetivos de recuperação da qualidade ambiental da região e preservação de mananciais, melhoria das características físico-químicas e biológicas dos recursos hídricos da bacia do Alto Iguaçu e ampliação da oferta de recursos hídricos para potabilização. Bem como a regularização da vazão dos rios e controle da qualidade dos mananciais, a ampliação da oferta de áreas destinadas à urbanização, o controle de cheias, o desenvolvimento de mecanismos institucionais e de mobilização social, buscando garantir a melhoria da qualidade ambiental.

Estavam previstas ações nas áreas de estruturação da base para gestão e apropriação dos recursos ambientais, visando o controle do uso e ocupação do solo, abrangendo a capacitação técnica de entidades governamentais, o planejamento, o monitoramento, articulação e comunicação social, proteção e aproveitamento de mananciais de abastecimento, na ampliação de espaços para urbanização e reposição da flora e em mecanismos de preservação de acidentes e recuperação de áreas degradadas. E também a recuperação ambiental do Alto Iguaçu, por meio de obras para controle de enchentes, coleta e tratamento de esgoto doméstico e drenagem de águas pluviais, ampliação do sistema de coleta e disposição final de resíduos sólidos urbanos e recomposição florística.

As principais ações estavam concentradas nas bacias hidrográficas do Alto Iguaçu (Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Campina Grande do Sul e Colombo) e Passaúna (Curitiba, Araucária, Campo Largo e Almirante Tamandaré – depois Campo Magro), sendo dezoito projetos responsabilidade da COMEC, divididos em (COMEC, 2014):

- 1) Recuperação e preservação da qualidade ambiental da RMC, por meio da organização da ocupação urbana e rural, canalização e tratamento de esgotos e coleta de lixo;
- 2) Compatibilização do desenvolvimento econômico com a conservação e preservação ambiental, mediante criação de mecanismos de atração para atividades econômicas “limpas”, não poluentes; e
- 3) Desenvolvimento de mecanismos institucionais e de mobilização social para garantir a melhoria do meio ambiente, envolvendo comunidade e instituições de gerenciamento ambiental.

Assim iniciava o principal projeto já feito na RMC pela COMEC.

Nos outros programas, como o PEDU, permaneceu com duas linhas básicas, de desenvolvimento institucional, por meio da assistência técnica aos municípios e treinamento em planejamento urbano e empréstimos aos municípios por meio do FDU para obras de infraestrutura. A Secretaria de Transportes previu no seu orçamento o Programa Rodoviário na RMC, com execução do Contorno Norte de Curitiba e obras complementares.

Em 1991, mais uma vez um ex-prefeito de Curitiba voltou ao executivo estadual: Roberto Requião. Nesse ano, posterior à promulgação da Constituição Estadual do Paraná, em 1989, que em seu capítulo III, artigo 21, dispõe sobre as regiões metropolitanas, retomando o texto constitucional federal de 1988, por meio do Projeto de Lei nº 408/91, buscou-se estabelecer critérios para a criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no estado. As regiões metropolitanas seriam definidas pela “distribuição de bens e serviços que extrapole os limites da região e do estado, configurada por uma mancha de ocupação urbana que transcende os limites de mais de um município, com uma população superior a um milhão de habitantes, com um ou mais polos”. Definia ainda o que seria as funções públicas de interesse comum (e não quais, como comumente se fazia) e o órgão de gestão.

Apresentava um Conselho Deliberativo formado pelo Governador do Estado mais cinco membros. O Conselho Consultivo tinha um representante de cada município da RMC e o

Conselho Intersetorial era formado pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano, o coordenador da COMEC e os diretores gerais de todas as secretarias de estado, da SANEPAR, COPEL e Telepar. Tal projeto permanece em trâmite, sem, contudo, previsão de discussão.

Na sequência, em maio de 1991 foi proposta novamente a extinção da COMEC. Contudo, isso não se concretizou, pelo contrário, houve decisões políticas que voltaram a fortalecer o órgão. Entre elas estavam uma série de ações governamentais, como o PROSAM, o Programa de Investimentos da RMC II, ampliação do sistema viário regional e dos sistemas viários municipais, ações de saneamento rural, Centros Integrados de Atendimento ao Cidadão, ampliação do SIATE e dos Bombeiros, além da aprovação de loteamentos, que garantiram a sobrevivência do órgão.

Ainda neste mês a Assembleia Legislativa realizou em regime de urgência um Seminário para discutir a situação da região metropolitana. Criou-se um bloco parlamentar metropolitano, com deputados representantes dos municípios da RMC, em um esforço conjunto para resolução das questões metropolitanas, fortalecimento da COMEC e alavancagem de recursos.

Orlando Buzarello, que estava à frente do órgão metropolitano, inaugurou a “Sala dos Prefeitos”, no edifício Caetano Munhoz da Rocha, junto à COMEC, para abrigar a ASSOMECC. Comunicou então que o governo enviaria à Assembleia Legislativa projeto de lei complementar transformando o órgão ameaçado de extinção em autarquia. De acordo com o coordenador “o desmantelamento do órgão, cujo decreto de extinção já tramitava na Assembleia Legislativa e o desânimo do quadro técnico se reverteu (...) com o apoio recebido dos técnicos, prefeitos e do governador Roberto Requião que não mediu esforços para manter a COMEC como coordenadora de todas as ações desenvolvidas na região” (GAZETA DO POVO, 1991a, p. 5).

O então presidente da ASSOMECC, Francisco Claudino, prefeito de Mandirituba, afirmava que “os prefeitos jamais aceitaram a extinção do órgão”, sobretudo pelo apoio e os serviços prestados, principalmente aos pequenos municípios, sem recursos para contratar corpo técnico durante o período em que a COMEC esteve parcialmente desativada. E concluía “hoje temos um local de trabalho junto a quem nos dá sustentação técnica” (GAZETA DO POVO, 1991a, p. 5).

Entre maio e julho de 1991 se discutiu o anteprojeto de lei para autarquização da COMEC, sendo encaminhado por meio de mensagem do governador em agosto do mesmo ano. Neste mês obteve pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão

de Finanças, tendo o então líder do governo e do PMDB solicitado regime de urgência na tramitação. Em setembro foi retirado da ordem por cinco sessões, sendo alterado em novembro, após reunião entre prefeitos e deputados, por um substitutivo geral consensual entre os prefeitos da região, que continha as funções públicas de interesse comum, as atribuições e os conselhos propostos.

O substitutivo geral ao Projeto de Lei nº 327/91 era mais detalhado em relação a Lei que ratificaria a autarquia da COMEC mais de três anos depois. Possuía dezesseis artigos, onde definia que o órgão permaneceria vinculada a SEDU e que teria como finalidade a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, devendo assegurar a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional, conforme estabelecia o artigo 21 da Constituição Estadual de 1989. Reconhecia-se como funções públicas de interesse comum na RMC:

- 1) Aquelas que transcendem a competência de um Município, envolvem ações dos diferentes níveis de Governo e impõem a articulação setorial e local;
- 2) Originam-se em um único Município, mas seus efeitos atingem outros municípios;
- 3) Localizam-se em um único Município, mas recebem impactos diretos ou indiretos de outros, ou servem a outros municípios; e
- 4) Impõem soluções supra-locais por razões de eficiência.

Se considerariam funções públicas de interesse comum os referentes ao saneamento ambiental (água, esgoto, limpeza pública, drenagem e controle da inundação), o macrozoneamento do uso e ocupação do solo metropolitano, transporte coletivo e sistema viário regional, desenvolvimento econômico e social da região, proteção do meio ambiente, habitação e infraestrutura regional, sendo que a definição de novas funções deveria ter anuência do Conselho de Administração da COMEC. Entre as atribuições, colocava-se que o órgão:

- 1) Formularia as diretrizes de política de desenvolvimento da RMC;
- 2) Promoveria o planejamento integrado da região;
- 3) Promoveria, coordenaria e elaboraria pesquisas, projetos e programas, harmonizando-os com as diretrizes do planejamento regional;
- 4) Coordenaria as funções públicas de interesse comum;

- 5) Se articularia a órgãos da União, afim de compatibilizar os programas de interesse da RMC;
- 6) proporia aos órgãos competentes a expedição de medidas legislativas e administrativas;
- 7) estabeleceria diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, visando a sua adequação ao planejamento integrado da RMC;
- 8) fortaleceria a cooperação técnica com os municípios da RMC por meio da elaboração de planos, estudos e projetos voltados ao desenvolvimento urbano e outros que se vinculassem a seus objetivos;
- 9) proporia as desapropriações e o estabelecimento de limites para servidões administrativas necessárias e suas atividades e finalidades;
- 10) emitiria pareceres sobre concessão, permissão, autorização e ampliação de serviços decorrentes das FPIC, ouvindo os municípios interessados;
- 11) assessoraria nos processos de alteração do perímetro urbano e do zoneamento do uso e ocupação do solo ;
- 12) analisaria e emitiria parecer nos processos de alteração do perímetro urbano, do zoneamento do uso e ocupação do solo, quando em área de interesse comum, mananciais hídricos, divisa de municípios e parques regionais;
- 13) realizaria anuência prévia nas propostas de alteração de uso do solo rural para fins urbanos, de acordo com a Lei Federal nº 6.766/79;
- 14) concederia anuência prévia para aprovação de parcelamento do solo urbano;
- 15) analisaria projetos e estabeleceria requisitos necessários para implantação de obras públicas que fossem executadas nas áreas declaradas pelo Estado como de interesse e proteção especial, acompanhando a sua execução;
- 16) obteria e forneceria recursos técnicos e financeiros para a consecução de seus objetivos;
- 17) manifestaria-se quanto a empreendimentos que poderiam causar impactos metropolitanos, dentre outros a interferência no sistema viário regional e a indução de pressões para alteração do uso do solo marginal ao empreendimento;
- 18) elaboraria estudos de criação e a implantação de mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofressem diminuição ou perda de receita, decorrentes do planejamento metropolitano;

- 19) promoveria, mediante convênio e por meio dos órgãos competentes, da execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado ultrapassassem a capacidade executiva dos municípios;
- 20) celebraria convênios, constituiria consórcios e delegaria atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais;
- 21) proporia alterações na área territorial da RMC;
- 22) autorizaria a implantação e ampliação de serviços públicos de interesse comum, nas áreas de transporte, energia elétrica, saneamento, mananciais hídricos, divisa de municípios e parques regionais;
- 23) planejaria, programaria, coordenaria, dirigiria, controlaria e executaria estudos de viabilidade técnico-econômica para fixação e atualização de tarifas e outras; e
- 24) atividades correlatas ao gerenciamento do sistema de transporte coletivo de passageiros.

A coordenação do órgão seria composta por cinco partes: Conselho de Administração, Diretor Geral, Diretor Técnico, Diretor administrativo-financeiro e diretor de transporte metropolitano, indicando a prioridade que passaria a ser dada a esta função pública. Os diretores seriam nomeados pelo governador, devendo ser reconhecidos pelos conhecimentos técnicos e capacidade administrativa. O conselho de administração seria composto por nove membros: o secretário de estado do desenvolvimento urbano, como presidente; o secretário de estado do planejamento e coordenação geral; o secretário de estado da fazenda; o diretor-geral da COMEC, como secretário executivo; um representante dos funcionários da COMEC; o presidente da ASSOMECA, desde que prefeito na RMC; o prefeito de Curitiba e dois prefeitos da RMC indicados pela ASSOMECA, ou seja, cinco do âmbito estadual e quatro municipais. Fariam parte do Conselho Deliberativo os secretários da SEDU, SEPL e SEFA, o diretor geral da COMEC, o presidente da ASSOMECA, um funcionário da COMEC, o prefeito de Curitiba e dois prefeitos da RMC.

As receitas adviriam de dotações consignadas no orçamento do estado, de créditos especiais, empréstimos, auxílios, subvenções, contribuições, doações, legados, aplicações financeiras, venda de material inservível, alienação de bens, de qualquer natureza provenientes do exercício de suas atividades, venda de passagens, multas e taxas sobre o transporte metropolitano e outras rendas eventuais.

Tal proposta encontraria respaldo institucional somente três anos depois. Nesse interregno, em 1992, houve a fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA e do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas – ITCF, dando origem ao atual Instituto Ambiental do Paraná – IAP, vinculado à SEMA.

A ocupação das áreas a Leste persistia e uma das mudanças que caracterizam os anos finais desta fase foi o desmembramento do município de Piraquara (1992), que perdeu sua parte mais desenvolvida economicamente quando da elevação de Pinhais a município. Foi neste local que depois se implantou o condomínio residencial horizontal fechado de alto padrão e baixa densidade – *Alphaville* -, elevando o município ao segundo maior desenvolvimento humano da região, ficando atrás somente do polo. Foi o primeiro desmembramento da RMC, não resultando em ampliação do território metropolitano, portanto.

No âmbito social, nesse ano, foram finalizados os estudos para os programas Lote da Família para atender Curitiba e Região Metropolitana e um programa de construção de casas simples de madeira. O projeto de reordenamento territorial e infraestrutura urbana em áreas de mananciais, projeto específico para a desocupação dessas áreas, era parte do PROSAM, transferindo famílias que moravam próximas aos rios Iguaçu, Iraí, Palmital, Timbu e Atuba, sendo realizado convênio com o curso de Engenharia Civil da UFPR, para que auxiliassem na realocação das famílias.

A política de saneamento do PROSAM era vista como o fator que legitimaria de fato a imagem de Curitiba como capital ecológica, despoluindo seus rios e dando qualidade às águas da bacia do Alto Iguaçu, atingindo um nível de 85% na coleta de esgotos e de 100% no tratamento, resultando em melhores condições ambientais.

No âmbito do projeto se previa modificações no sistema de coleta e destino do lixo, construindo um Aterro Sanitário Norte (em Rio Branco do Sul), que dividiria com o Aterro Sanitário Sul (no bairro da Caximba, em Curitiba), já em funcionamento, a recepção dos resíduos da RMC. O objetivo dos aterros era eliminar os lixões, sobretudo os instalados nas áreas de mananciais. Além desses, estava prevista a construção de uma estação de transbordo que receberia material de caminhões menores dos municípios da região e transportaria em maiores para os aterros, além de estender o programa de reciclagem Lixo que não é Lixo⁷⁷, criado na capital, para toda a região metropolitana (JORNAL DO ESTADO, 1997, p. P6).

⁷⁷ Sistema de Coleta de Lixo Reciclável, criado pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

A SEPL atuava na elaboração conjunta dos projetos com a finalidade de obter recursos internos e externos para investimentos em áreas prioritárias o que possibilitou a contratação de recursos no BIRD para o PROSAM a ser executado pela COMEC, SANEPAR e prefeitura de Curitiba. A secretaria, por meio da Unidade de Gerenciamento do PROSAM, se empenhava na formulação de um conjunto de soluções integradas para os problemas ambientais da RMC, com ênfase à intersecção do processo de urbanização com a dinâmica dos recursos hídricos na bacia do Alto Iguaçu. A execução do programa previa a gestão dos recursos ambientais, com vistas ao controle do uso e ocupação do solo e da apropriação dos recursos ambientais, monitoramento, fiscalização e educação ambiental, proteção e aproveitamento de mananciais de abastecimento. Os investimentos totais foram financiados com recursos do Estado (23,4%), SANEPAR (17,9%), município de Curitiba (10,7%) e demais municípios da RMC (0,5%). O restante (47,5%) pelo Banco Mundial, com contrato firmado em 17 de dezembro de 1992.

Continuavam as obras do PEDU e o transporte, que até 1991 era função do Departamento de Serviços de Transporte Comercial (DSTC), organismo do DER/ SETR, nesse ano, por determinação do governo, foi transferido para a COMEC, que passou a implantar o Plano de Transporte Coletivo Metropolitano, por meio da organização e racionalização dos sistemas locais e metropolitano. Desde 1974, o transporte de Curitiba havia se modificado, o que não refletira em âmbito intermunicipal. Apresentada como uma “revolução” pela imprensa, se expandia o sistema de Curitiba para a região, se utilizando de vias e terminais já prontos, mas ociosos, construídos no âmbito do PEDU. Seu objetivo era reestruturar o sistema de transporte coletivo metropolitano, racionalizando-o e adequando as suas linhas de forma a fortalecer os municípios da região e a organizar as ligações entre os municípios e Curitiba, oferecendo condições de integração com o sistema de transporte coletivo da capital, principalmente nas áreas conurbadas e em processo de conurbação.

Portanto, a partir de 1992 começou a integração do sistema de transportes de Curitiba com a região metropolitana de fato, sendo a primeira linha troncal ligando o centro de Curitiba ao terminal Cachoeira, em Almirante Tamandaré. Logo São José dos Pinhais seria integrado à RIT, se destacando o fato que era o único município onde o movimento não era pendular, uma vez que o fluxo de passageiros era intenso nos dois sentidos, fazendo com que os ônibus não retornassem vazios. Foram concluídas as obras dos terminais de passageiros do Jardim Paulista e da sede de Campina Grande do Sul e implantação de novos sistemas de transporte neste

município e em Quatro Barras, representando o início da implantação do “Novo Metropolitano”.

O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento do IPARDES reiniciou as atividades de capacitação de recursos humanos para o setor público no Paraná, contemplando funcionários tanto estaduais como de diversos municípios paranaenses no âmbito do PEDU. Retomava assim o programa de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, aspirando à consolidação de uma escola superior de administração pública, para preparo e aperfeiçoamento profissional do funcionalismo estadual.

Nesse ano foram concluídas pela COMEC ações de edificação e pavimentação nos municípios da RMC (menos Curitiba) no âmbito do PIRMC, PEDU e programas emergenciais. Compreendendo inúmeros projetos, o órgão se empenhava no aperfeiçoamento dos projetos do programa em especial o Projeto de Proteção e Aproveitamento de Mananciais de Abastecimento – PMA e o Projeto de Recuperação Ambiental do Alto Iguaçu – PRA.

Para o PEHAB (Programa Estadual de Habitação para a Região Metropolitana) se previu a implantação de uma política habitacional, provendo soluções, pesquisa de campo em áreas invadidas por populações de baixa renda, nos municípios limítrofes a Curitiba e recomendação dos tipos de ações a serem implantadas para regularização das áreas aptas a urbanização e críticas, cujos moradores seriam reassentados. Também foi feita a identificação de glebas aptas a serem urbanizadas e celebração de convênio entre COMEC/ SEPL/ COHAPAR visando à cooperação técnico-financeira para viabilizar lotes urbanizados sobretudo nas áreas de mananciais. Nesse ano, o projeto Geotecnia na RMC entrou em vigor, com objetivo de dar suporte geotécnico ao plano de uso e ocupação do solo da RMC.

Na economia, o país começava a se recuperar, quando o PIB cresceu 0,9% no Brasil e 1,7% no Paraná, em 1993 o primeiro expandiu 5% e o segundo 9,1% e em 1994 4,1% e 6,4% respectivamente.

Em 1993 a COMEC voltou a ser vinculada à SEDU, em um momento que a ação planejadora se pulverizou pelas secretarias, esvaziando o poder dos órgãos de planejamento. Se assemelhou a uma tentativa de dividir o poder e confundir a população quanto a que órgão as medidas deveriam ser cobradas, uma vez que as ações se sobrepunham.

O PROSAM, contudo, permaneceu sob coordenação do órgão metropolitano. Houve a limpeza e desassoreamento de canais e córregos, visando ao saneamento ambiental nos municípios de Mandirituba, Colombo, Fazenda Rio Grande e Campo Largo, Plano Diretor de

Drenagem, tratamento e disposição do lixo da Lamenha Pequena, resíduos sólidos urbanos, parque e controle de cheias do Alto Iguaçu, realizando um conjunto de obras e ações com objetivo de proteger os mananciais de água e garantir o abastecimento da população da RMC. Foram iniciadas as obras referentes à primeira etapa, compreendendo 600 km de rede de esgoto, 32 mil ligações e estações de tratamento, atendendo aos municípios de Curitiba, Campo Largo e São José dos Pinhais. Transferiu as pessoas que viviam em áreas insalubres na região dos mananciais, para locais mais apropriados, sendo que os loteamentos que permaneceram nas proximidades das nascentes dos rios foram urbanizados, para evitar a poluição dos mananciais, havendo reassentamento de 1360 famílias, desapropriação de 7.600 lotes vagos e infraestrutura de 17.420 lotes. Foram feitos ainda sete estações de transbordo de resíduos sólidos, comprados caminhões de lixo, construído um aterro sanitário e obras de compensação, parque linear e canal extravasor do Alto Iguaçu, o Parque Ambiental do Passaúna e esgoto sanitário.

Entre as ações desenvolvidas pelo IAP no âmbito do PROSAM, foi feita a viabilização do desenvolvimento e urbanização da região, tendo em vista a qualidade ambiental e de vida das populações, fiscalização e monitoramento ambiental, educação ambiental e reposição florestal e recuperação de áreas degradadas da Bacia do Alto Iguaçu.

No âmbito do transporte coletivo, o Programa Transporte Popular Metropolitano implantou abrigos para passageiros de ônibus, reforma e ampliação de terminais de passageiros, implantação de nova sistemática de gestão do transporte metropolitano, padronização da frota metropolitana, implantação do sistema de transporte integrado nos municípios de Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Araucária, Almirante Tamandaré, Pinhais e Colombo.

Quanto a estruturação viária regional, houve o desenvolvimento e implantação de um sistema viário integrado, buscando solucionar os conflitos de tráfego rodoviário e urbano. Os trabalhos executados em articulação com o DER para estruturação do Sistema Viário Básico, consistiram na elaboração de projetos finais de engenharia e licitação de obras para trechos em Curitiba, Almirante Tamandaré, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Pinhais, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Piraquara e Araucária.

No âmbito do PEHAB foi feito levantamento do número de habitações e das condições das áreas invadidas quanto a declividade, fundos de vale, infraestrutura, transportes coletivos, equipamentos urbanos e situação legal dos imóveis, estimativa do número de unidades a serem urbanizadas e estimativa do número de unidades a serem reassentadas. Por meio do convênio COMEC/ COHAPAR para execução do programa Lote da Família, a COHAPAR adquiriu área

com capacidade para 860 lotes em Araucária, 311 em Piraquara e 370 em Campina Grande do Sul.

A partir de 1994 a Superintendência do Controle da Erosão e Saneamento Ambiental (SUCEAM) também se inseriu nas questões na área de saneamento e a UGPROSAM, que esteve até junho de 1994 vinculada a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, integrou-se a partir de então à SEDU que passou a cumprir as metas do programa por meio da COMEC. Foram desenvolvidas a estruturação da base para gestão dos recursos ambientais, estudos de projetos básico e executivo do parque e controle de cheias do rio Iguaçu, projeto e fiscalização das obras para tratamento e disposição de efluentes do lixão da Lamenha Pequena, estudos geológicos e geotécnicos para o aterro sanitário Norte, projeto e acompanhamento da implantação do sistema regional de transferência de resíduos sólidos para destinação final, limpeza e desassoreamento de canais e córregos visando ao saneamento ambiental em diversos municípios por meio do fornecimento de máquinas e pela primeira vez se definiu em uma Mensagem do Governador a COMEC como “órgão estadual de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos”.

Foram criados então novos mecanismos de articulação do estado com os demais atores do espaço metropolitano, com destaque para as audiências municipais de desenvolvimento, as câmaras técnicas setoriais – de planejamento econômico, de transporte coletivo, de obras, de gestão dos mananciais, de controle do uso e ocupação do solo, seminários de difusão de trabalhos e experiências e os fóruns populares.

Entre as realizações da COMEC destaca-se neste ano, no transporte coletivo metropolitano, a instauração de concorrências para as linhas metropolitanas e o controle sobre as tarifas do Sistema de Transporte Metropolitano, sendo então o custo médio do quilômetro do transporte coletivo metropolitano segundo a Associação Nacional de Transporte Público (ANTP), o mais baixo custo de sistema de transporte urbano de passageiros no Brasil, incrementado com o ingresso de equivalente a 12% da frota total. Houve a implantação de cinco novos terminais metropolitanos, duas linhas perimetrais, trezentos e cinquenta abrigos e integração físico-tarifária em quatro municípios, consolidando o Sistema.

Os componentes do PROSAM a cargo da COMEC foram todos licitados, alguns contratados e executados. Tornaram-se realidade a construção do Parque Ambiental do Passaúna, a aquisição de doze caminhões de lixo, as avaliações dos imóveis, os projetos de infraestrutura de saneamento básico nas áreas de mananciais, o alargamento da ponte sobre o

rio Passaúna, a compra de equipamentos para conservação do solo metropolitano e a aquisição de áreas destinadas ao reassentamento de famílias em áreas críticas e de risco. Foram recuperados quatorze rios da RMC, com estrutura de coleta de esgotos.

A parceria entre a COMEC e o DER garantiu a execução do maior volume de obras de estruturação viária regional e de pavimentação de vias de transporte coletivo, além de obras rodoviárias especiais, como trincheiras, pontes e viadutos. O IPARDES concluiu os estudos sobre *Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMC* e o *Cadastramento de Moradores em Áreas de Risco*, bem como colaborou na coordenação e a supervisão do PEDU e do FDU.

Com a MINEROPAR a função planejamento resultou em dois relatórios: o de informações para a gestão territorial metropolitana, resultante do termo de cooperação técnica firmada com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) e o de mineração nas várzeas do Alto Iguaçu. Também houve atendimento a treze municípios, visando ao disciplinamento do uso e ocupação do solo, em convênio firmado com a FAMEPAR e COMEC. Projetos com financiamento da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), o Programa Estadual de Limpeza Pública, o Zoneamento Ecológico Econômico da área de preservação do Passaúna, o Programa Direito de Morar, o Plano Habitacional Metropolitano foram atividades que também integraram o universo de planejamento e gestão metropolitana.

O inventário dos trabalhos editados pela COMEC de 1974 a 1994, a elaboração dos mapas temáticos econômico-sociais da RMC e o estudo sobre a gestão metropolitana como função pública de interesse comum foram outras realizações, contextualizados como instrutores da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Metropolitano, o Plano Metropolitano Terceiro Milênio, que deveria (mas não foi) ser elaborado na gestão seguinte.

Nesse período, o grupo de Lerner se transferiu temporariamente para o Rio de Janeiro, onde fora contratado pelo governador Leonel Brizola. Cássio Taniguchi, Carlos Ceneviva e Rafael Dely estavam na equipe que foi trabalhar na capital fluminense (MILLARCH, 1987). Lerner deveria disputar a prefeitura do Rio de Janeiro em 1992, patrocinado pelo governador Leonel Brizola e tentou implantar na cidade o *Bus Rapid Transit* (BRT⁷⁸). Para disputar a prefeitura de Curitiba surgiram então alguns nomes. Atestava a imprensa a não preferência do grupo lernista por Rafael Greca, mas por Cássio Taniguchi, ambos com passagens pelo IPPUC. Greca se envolvera em um escândalo, sendo denunciado como funcionário fantasma do IPPUC,

⁷⁸ *Bus Rapid Transit*: sistema de média capacidade de transporte de passageiros, composto por ônibus que circulam em vias exclusivas e poucas paradas.

além de um histórico de agressões verbais, inclusive contra o correligionário Cássio Taniguchi, em uma demonstração que nem tudo era harmonia no grupo.

Ainda nesse período se conformaria o que ficou conhecido como GEC - Grupo de Empresários de Curitiba⁷⁹ que teve como objetivo principal influenciar políticas governamentais através dos financiamentos de campanhas políticas ou a partir das associações representativas de classe. Na eleição em que Lerner se tornou governador, a maior parte dos empresários deste grupo foram financiadores de sua campanha, que depois de eleito continuaria respondendo aos projetos provenientes do setor privado. Associações de empresários, como a Comercial do Paraná, mantinham em seu Conselho Superior nomes como Jaime Canet Júnior, João Elísio Ferraz de Campos, José Carlos Gomes de Carvalho, Karlos Rischbieter e Saul Raiz, todos com passagem ou vínculos com as administrações da Prefeitura de Curitiba e do Governo Estadual (COUTO, 2008, p. 3 e 4).

Quanto aos ajustes institucionais na gestão urbana, o neoliberalismo foi tomado como principal paradigma, tornando a transição do administrativismo para o empreendedorismo, apontada por Harvey (2006), clara. Enquanto a gerência técnica se instituiu nos anos sessenta, a década de setenta foi a da sua instrumentação, inserindo a dimensão regional no planejamento. Depois de pioneiras experiências em participação e gestão comunitária, os anos oitenta trouxeram a descentralização administrativa e novos serviços para a Prefeitura. Mas, diante da escassez de recursos públicos para dar continuidade aos investimentos sociais e urbanos, no início da década de 1990 o município passou a viabilizar projetos em parceria com a iniciativa privada, passando a compartilhar algumas das responsabilidades até então de competência exclusiva do poder público.

Nesse momento, como afirma Couto (2008, p. 38) é possível fazer um paralelo entre as intervenções de Ney Braga nos anos 1960 e as de Lerner na década de 1990. Enquanto o primeiro transformou o Estado no agente financiador e executor, o segundo foi buscar na iniciativa privada e no capital estrangeiro as bases para uma segunda onda de industrialização.

Na capital, criou-se a concessão onerosa do direito de construir ou solo criado, que geraria fundos financeiros para a política habitacional com permutas para patrimônios

⁷⁹ Fomado por Werner Schrappe (Impressora Paranaense), Atilano de Oms Sobrinho (Inepar), José Carlos Gomes de Carvalho (Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP e Corujão), Karlos Rischbieter (Umuarama), Sérgio Prosdócimo (Umuarama), Maurício Schulmann (Bamerindus), José Eduardo Andrade Vieira (Bamerindus), Renato Alcides Trombini (Trombini), Saul Raiz (Umuarama), José Carlos Pisani (DIPAVE), Marcos Olsen (OLSEN), Keizo Assahida (Yok) e outros.

históricos ou ambientais, bem como as Ruas da Cidadania e os Faróis do Saber (figuras 33 e 34) em uma tentativa de descentralizar as funções da prefeitura municipal.

Figura 33: Ruas da Cidadania



Fonte: URBS, 2017

Figura 34: Faróis do Saber



Fonte: CURITIBA, 2017

Nenhuma ação desse gênero jamais foi tomada pela COMEC ou pelo governo estadual, sequer a criação de escritórios municipais que pudessem responder ao órgão ou torná-lo mais próximo das comunidades às quais deveria atender. A realidade é que, ainda, por lei, o IPPUC era o executor desse papel, pois era a secretaria executiva do órgão metropolitano, não cabendo o mesmo aos técnicos da COMEC, ainda que esta tenha tentado assumir tal protagonismo. Em documento elaborado em 1996, relatava o IPPUC que

A Lei Estadual n. 6.517 de 1975 cria o órgão gestor no estado, a COMEC e também desejava o IPPUC como a entidade que irá elaborar os planos e projetos metropolitanos. Por força de lei, portanto, a COMEC sempre esteve com o processo permanente de planejamento existente na capital e sua disposição funcional, na medida em que requisitasse os serviços técnicos do IPPUC. A Lei Estadual que só viria a ser revogada no final do ano de 1994, determina que o instituto seja, mediante contrato, a instância técnica executiva dos planos e projetos pré-deliberados nos conselhos gestores da entidade. (IPPUC, 1996, p. 179)

Em documento elaborado pela COMEC em 1994, os autores propõem um recorte temporal parecido ao que propomos, quando analisam a produção da COMEC entre 1974 e 1994. Para eles, até 1983 houve implantação de obras de infraestrutura, sistema viário e transportes públicos, com recursos da União, maior produção de planos e capacidade de investimento. Contudo, a partir de 1984, houve uma queda nos investimentos decorrentes da crise econômica, que fez com que programas ambiciosos, como o PIRMC, depois de três anos se convertessem em um pequeno programa de pavimentação de vias. Por fim, a partir de 1992, com o PROSAM e a questão ambiental, houve uma retomada dos investimentos e da questão metropolitana. Destacavam, contudo, que “uma proposta calcada na discussão e estabelecimento de prioridades de ações no espaço metropolitano, acordada entre os municípios, o governo do estado e a iniciativa privada, ainda não encontrou espaço político suficiente para se consolidar” (COMEC, 1994, s.p.).

Não bastassem os riscos inerentes à especialização produtiva, alguns fatores desfavoráveis ampliaram o grau de vulnerabilidade da economia regional na década de 1980 e na travessia para a globalização do começo dos anos 1990. Dentre esses constrangimentos sobressaem-se a falta de propostas institucionais dirigidas à alteração da condição de exportador de insumos agroindustriais e de bens de consumo não-duráveis para o grande mercado nacional e de importador de bens de produção fabricados pelo eixo dominante da economia brasileira; a fragilização dos mecanismos de apoio à industrialização, notadamente depois do fim do BADEP e o esgotamento da fronteira agrícola. Tudo isso acabou por deixar o funcionamento

da base produtiva estadual à mercê das condições climáticas, da política agrícola do executivo federal e do comportamento do mercado mundial das *commodities*.

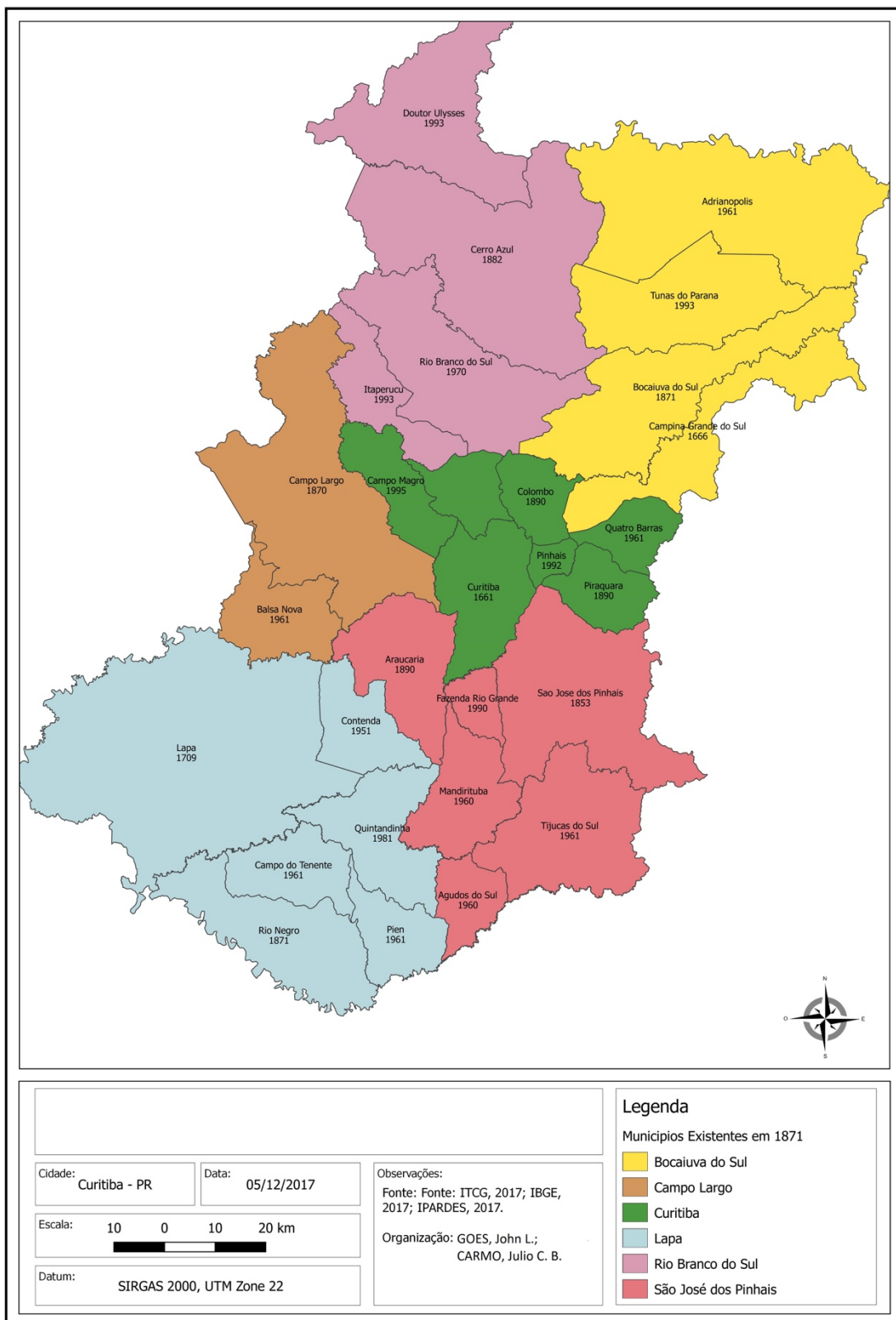
A partir de 1994 o transporte e a questão ambiental assumiram o protagonismo das questões metropolitanas. A URBS se projetou então como órgão apto a organizar o transporte metropolitano, levando uma empresa de economia mista de Curitiba a intervir no território e determinar o alcance e a capacidade de mobilidade por transporte público nos municípios em que atuou, os quais deveriam ceder os direitos sobre os transportes para seu controle.

Se instituiu então uma comissão para atender a Portaria nº 17/94 da COMEC, formada pelos então servidores Zulma Schussel, Antônio Aisse, Raul Clemente Peccioli Filho, Walter Fanini e Osmar Ferreira, encarregados de elaborar uma minuta para o regulamento da COMEC. Manifestaram, primeiramente, que eram descrentes quanto à alteração da figura jurídica do órgão (que deixaria de ser de regime especial e passaria a autarquia), ou que um novo regimento interno fosse capaz de dar solução aos conflitos existentes entre os mais diversos agentes metropolitanos. Contudo, se dispuseram a propor um modelo de gestão metropolitana mais adequado à realidade da RMC.

Em dezembro de 1994, a Lei Estadual nº 11.027 reformulou a entidade metropolitana. Retirou a designação do planejamento da capital como instrumento técnico para a consecução de seus objetivos e criou no seu organograma administrativo uma Diretoria de Transporte, como forma de intervir nas iniciativas da capital quanto a regionalizar o transporte de massa em rede integrada. A título de curiosidade, a região metropolitana passou a englobar, então, o território até as divisas com São Paulo e Santa Catarina, que configurava as seis localidades históricas até 1871, que, obviamente, não tinham o processo de metropolização como fator unificador do território (figura 35). Um espaço tão extenso, que engloba áreas pouco integradas à dinâmica metropolitana.

Com esse quadro, a COMEC seria novamente fortalecida a partir de 1995, mas com novos propósitos.

Figura 35: Localidades históricas que formariam a RMC (1871)



Fonte: IPPUC, 2017
Elaborado pelo autor

Quarta Fase: a pulverização do planejamento metropolitano para outros órgãos públicos e ampliação da região metropolitana (1995-2002)

Com este cenário, houve um redirecionamento de análises e pesquisas sobre a dinâmica regional e metropolitana na RMC. Existiu ainda um esforço no sentido de compreender as dinâmicas metropolitanas no Brasil e no Paraná, que levou à criação e organização de fóruns de debate e pesquisa sobre as regiões metropolitanas, além das pesquisas universitárias, que passaram a dirigir estudos neste sentido, cabendo destacar que foi somente após este momento que as pesquisas acadêmicas sobre Curitiba passaram a ser majoritariamente realizadas em instituições universitárias situadas na cidade. Até então a maior parte da contribuição acadêmica proveio de instituições diversas, de diferentes localidades, principalmente São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Por outro lado, sobre a RMC o interesse sempre foi local.

Destacam-se trabalhos como o de Oliveira (1995; 2000), analisando as relações entre a política, o empresariado e o desenrolar do processo de planejamento urbano de Curitiba, algo até então pouco explicitado e analisado, destacando a inserção institucional do planejamento e do urbanismo da cidade como representantes e representação dos interesses muitas vezes particulares em detrimento do interesse público. Distinguiu ainda o planejamento enquanto técnica e enquanto política, considerando que os aspectos políticos e econômicos foram preponderantes no caso de Curitiba. Além do caráter institucional, o autor se preocupou em analisar o papel dos personagens considerados relevantes na história de tal processo. Descrevendo a íntima ligação entre empresários e urbanistas, sendo os últimos representantes do poder político então instituído, chegou o autor a conclusões que corroboram sua hipótese inicial, da construção social realizada de um projeto hegemônico, que legitimou um planejamento e uma cidade destinada a poucos.

Seu recorte espacial é o município de Curitiba, mas em diferentes momentos abordou os desdobramentos de tal política e seus efeitos no espaço metropolitano, se atendo ao período entre 1965 e meados dos anos 1990. Sua pesquisa foi parcialmente complementada por Nazareno (2005), que realizou análises no mesmo sentido, com foco no período entre 1985 e 2004, com interesse maior nas redes políticas do que no papel institucional do planejamento, sobretudo na capacidade do grupo Lernista de se manter a frente do executivo municipal, se valendo do aparente sucesso do planejamento para tal feito.

Identifica-se assim que temas já latentes nos anos 1970, voltaram ao centro do debate com novas abordagens. Assim como a avaliação da atuação do IPPUC foi retomada neste novo

momento, a temática social é presente também nos estudos realizados. Autores como Albuquerque (2007) e Leitão (2002; 2010), abordam o planejamento em Curitiba por meio do conceito de ideologia, ou seja, a vinculação de ideia e imagem a um discurso altamente efetivo, que os levou a criticar a omissão da questão habitacional no conteúdo dos planos elaborados, os simplificados pressupostos sociais que conteve, especialmente no Plano Diretor de Urbanismo, de 1966.

Passou a existir uma diferenciação do planejamento praticado nas décadas de 1960 e 1970, de desenvolvimentismo e patrocínio estatal, da periferização e da radicalização dos sindicatos e movimentos sociais em prol da democracia nos anos 1980. A democratização do espaço urbano também passou a ser objeto de análise, enquanto contraponto a uma ideologia que passou a priorizar o empresariamento urbano - e que ressignificou a economia por meio da nova reestruturação produtiva nos anos 1990. Uma evidente seletividade na ocupação dos diferentes grupos sobre o espaço metropolitano, propondo uma forma de análise onde a expansão urbana se deu pela lógica de inclusão de populações ignoradas, sobretudo por meio das políticas de transporte, mas que automaticamente reproduziu em escalas cada vez maiores a proporção de excluídos (LEITÃO, 2010).

Tal especificidade da Curitiba Metrópole, trouxe a possibilidade de sob um mesmo tempo sociológico e econômico se cunhar um conceito sobre a expansão urbana que só pode ser apreendido pela relação tempo-espaço, principalmente pela nítida relação entre uso e ocupação do solo e pelas políticas de transporte, que redefiniram em Curitiba a política e as possibilidades de mobilidade da maior parte da população.

Se nos seus primeiros anos de atuação a COMEC realizava ações em diversas áreas e depois começou a dividir cada vez mais espaço com outros órgãos do governo estadual, a partir de 1994 houve uma intensa pulverização de suas funções. Até mesmo para órgãos municipais, como a URBS, ela passou a ceder parte das mesmas. Essa fase, contudo, foi a que o grupo de Jaime Lerner reaparelhou a Prefeitura de Curitiba e o executivo estadual, tal como ocorrera nos anos 1960 e 1970. Retorna a simbiose entre os poderes, mas com novas nuances, enquanto na área ambiental e de saneamento, deu continuidade ao PROSAM.

Nessa fase houve uma significativa ampliação da RMC e a palavra planejamento aparece a todo momento nos documentos oficiais, sendo utilizada pela primeira vez a expressão planejamento estratégico em uma Mensagem do Governador. A ideia da integração do estado passou a ter a imagem de um anel (figura 36), tomando por base a concentração de

Na década de 1960, o planejamento urbano em Curitiba era centrípeto, com origem em um planejamento regional ideado por técnicos estaduais. Esse pensamento chegou no auge na segunda metade da década de 1970. Porém, a partir da crise econômica de 1982, o aparato desenvolvimentista do estado se desmantelou. Se o planejamento estadual estava em crise, revistas ao redor do mundo citavam Curitiba como uma referência urbanística. No início da década de 1990, os vetores se inverteram. O planejamento tornou-se centrífugo. A campanha de Jaime Lerner para governador, em 1994, consumou a transformação de Curitiba em um modelo para o estado. (DUDEQUE, 2010, p. 394)

Prossegue o autor (p. 396) afirmando que “quem o assistiu na televisão, percebia que sua principal proposta era tratar o Paraná como uma imensa Curitiba”. Portanto, a partir dos anos 1990, o planejamento de ocasião, as acupunturas urbanas, a maquiagem urbana e a criação de cenários de otimismo começaram a ser praticadas na escala metropolitana. Se consolidou o discurso da “Capital Ecológica”, capitaneado pelo ex-prefeito e então governador Jaime Lerner. O fortalecimento de tal discurso contrasta com o que ocorreu na prática, quando surgiram as maiores ocupações irregulares da RMC (POLLI, 2006), em sua maioria sobre as áreas de mananciais, que só teriam regulamentação a partir de 1998, pelo poder Estadual, sendo de forma recorrente ignoradas, seja pelas pessoas de baixa renda, seja pelo grande capital, sobretudo internacional, que se instalou nos anos 1990 em tais áreas. Ultramar (2005, P. 18) afirma que isso ocorreu devido ao meio ambiente passar a disputar a “primazia por interesse e por recursos com os problemas sociais”. Expõe Leitão (2010) que:

Ao assumir seu terceiro mandato como prefeito de Curitiba (1989-1992), Jaime Lerner apresenta a *Capital Ecológica*, já em seu discurso de posse:

“[...] Se, no início da década de 80, a preocupação do poder público era tornar os equipamentos e os serviços urbanos acessíveis à maioria da população, o compromisso para os noventa é e será com a qualidade desses equipamentos e serviços colocados à sua disposição. O povo de Curitiba merece o melhor: o melhor ensino, a melhor creche, o melhor transporte de massa, o melhor posto de saúde, os melhores parques e áreas de lazer, moradias bem construídas, enfim, a melhor qualidade de vida.[...] Curitiba será a cidade de uma só gente através da solidariedade e das parcerias [...] Terá que provar que é possível reduzir a distância entre ricos e pobres. Terá que resgatar a credibilidade da população nos administradores públicos. Terá que assegurar a melhor qualidade de vida a toda a população. Terá que novamente, inovar e ousar nas soluções urbanas. [...] O compromisso com o futuro: Curitiba, Capital Ecológica do país”. (LEITÃO, 2010, p. 45)

Para García (2003) é significativo nesse período a volta de Lerner ao poder, marcando a revalorização da atividade do planejamento, sob os auspícios do planejamento estratégico⁸¹. Para a autora, inspirado nas experiências de Barcelona para as Olimpíadas de 1992, o IPPUC entrou em uma nova fase, sob novos paradigmas, como a sustentabilidade, a competição em um mercado mundial de cidades e a metropolização.

Houve então uma nova onda de investimentos do estado, como ocorrera na década de 1960 e 1970 com a capital, mas nesse novo momento tendo como espaço privilegiado alguns municípios metropolitanos. Visando, sobretudo, a atração e implantação de investimentos da indústria automobilística e, posteriormente, no setor de serviços, comércios e transporte, aprofundou-se o processo de industrialização, desta vez com indústrias de alta tecnologia, ao mesmo tempo em que o setor terciário se consolidou como principal setor econômico na capital, solidificando a reestruturação produtiva da região. De acordo com Borges (2013, p. 120), após as dificuldades dos anos 1980, este período foi de fortalecimento do órgão metropolitano e na escala municipal o IPPUC voltava ao lugar de destaque que tivera até 1983. Seguiam assim, o que se esperava de um processo de metropolização. De acordo com reportagem da Folha de São Paulo (1967, p. 22)

Uma particularidade da natureza desse processo [*metropolização*] deve ser esclarecida. A acentuada centralização administrativa, inerente à constituição das grandes organizações comerciais e industriais, acarreta uma especialização crescente do núcleo central de uma região metropolitana. Kenzo Tange e seu grupo, em um estudo sobre Tóquio, chamam a atenção para o fato que as grandes metrópoles (...) têm seus habitantes ocupados em sua maioria no setor terciário da economia – prestação de serviços – expulsando para as áreas periféricas e para os polos externos da constelação, com terrenos de menor custo, as atividades industriais propriamente ditas que, em etapas anteriores, haviam feito a sua grandeza. Como consequência, as áreas centrais tendem a reunir os grupos de mais elevado poder aquisitivo e de mais alto padrão de consumo, dedicados a atividades que exigem múltiplos contatos e articulações, grupos que se caracterizam pela extrema mobilidade e pela rapidez dos deslocamentos.

Quanto à industrialização, Oliveira (2000, p. 95) afirma que tal processo nos demais municípios foi “encarada como um aprofundamento da escala da CIC”, mas em escala estadual, pois tratava-se basicamente dos mesmos agentes. Ainda que influenciados pela Teoria da Dependência, como ocorrera nos anos 1970, dessa vez justificavam suas ações com base na Guerra Fiscal que caracterizou a federação brasileira durante a década de 1990.

⁸¹ Como visto, Fernandes (1979) identificava o modelo de planejamento de Curitiba com este “novo paradigma” já na década de 1970.

Contudo, a despeito da impressão de um primeiro crescimento industrial interno ao município de Curitiba e sua conseqüente expansão aos metropolitanos nos anos 1990, dados do PMDU (PMC, 1985) mostram que a desconcentração espacial da atividade industrial se fortalecia já nos anos 1980:

Curitiba aumenta sua participação absoluta no valor da transferência industrial do estado até 1970, perdendo lugar, em seguida para a região metropolitana, que de 26,2% em 1960 eleva sua posição para 46% do total do estado. No entanto, a participação relativa do município no estado diminui de 28% em 1970, para 24,8% em 1980. A implantação da Cidade Industrial não se transformou numa área privilegiada de investimentos industriais pois a RMC passava a funcionar com total força, principalmente por que a implantação da indústria química em Araucária começava a surtir seus efeitos. Houve então a crescente participação dos municípios limítrofes de Curitiba, que de 2,6% do valor da transferência industrial do estado em 1960, evoluiu para 6,5% em 1970, e para 21,2% em 1980. (PMC, 1985, p. 36)

A entrada do novo governo em 1995 colocou como meta a melhoria da infraestrutura econômica com vistas ao Mercosul (Mercado Comum do Sul) e à definitiva mudança do perfil econômico do estado, acelerando a industrialização. Se passou a abordar as relações entre qualidade de vida e o processo de planejamento, reflexos do novo projeto político de Curitiba e enquanto problemática diretamente relacionada às questões e problemas sociais e ambientais contemporâneos. A integração do transporte urbano de Curitiba na década anterior, a periferização e a sistemática ocupação de áreas de mananciais – e os decorrentes danos ambientais e sociais de tal prática –, produziram um cenário de preocupação com a questão socioambiental, aderindo uma nova escala de análise, a da região metropolitana.

Se relativiza, portanto, a ideia amplamente aceita de que o planejamento adotado na escala metropolitana e o papel da instituição de planejamento, continuaram, como coadjuvantes das discussões, pois, como argumenta Klink (2010) os municípios metropolitanos avaliavam o papel da instituição de “guardião do patrimônio ambiental” como um gargalo para o desenvolvimento econômico local. De financiador, a COMEC tornou-se empecilho. Por outro lado, como afirmaram em entrevista técnicos da COMEC, Lerner recuperou a capacidade do órgão e enviava demandas para serem realizadas, inclusive fora da área da RMC.

Com este cenário, a preocupação passou a ser a reestruturação produtiva da metrópole, o empresariamento urbano, a seletividade na ocupação dos espaços e a inclusão parcial de populações até então excluídas, que marcaram a RMC, principalmente com a integração da rede de transporte metropolitano, a chegada de grandes montadoras de automóveis e amplos investimentos, especialmente nas cidades de São José dos Pinhais e Campo Largo - ainda que

efêmero nesta. A reestruturação econômica e o discurso ecológico, bem como novas leis, foram ponto de partida de um processo que culminou na revisão dos mais importantes documentos de planejamento da cidade e da região metropolitana no limiar do século XXI.

Como já dito, para Oliveira (2001, p. 67) entre os grupos que estiveram à frente do poder no Paraná, o mais sensível ao empresariado foi o que orbitava Jaime Lerner, sendo a CIC e a industrialização metropolitana dos anos 1990 testemunhas disso, fortemente atrelada a um caráter liberal de economia. Segundo o autor “a compatibilização dos interesses da iniciativa privada com os pressupostos do planejamento urbano foi, (...), a marca mais notável das suas três gestões como prefeito. Uma vez alçado ao governo do Estado, tal traço volta a se manifestar, só que agora em escala estadual”.

Entre as ligações com o empresariado se destacou Karlos Heinz Rischbieter que iniciou sua carreira no Departamento de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de Curitiba na gestão de Ney Braga, que quando governador o nomeou Diretor Técnico da CODEPAR, Presidente do BADEP, por meio do qual se financiou a implantação da CIC, promovendo o Estado e financiando a atração de empresas, primeiro por meio do FDE e depois pela CEF, por ele presidida após a sua saída do BADEP (OLIVEIRA, 2001, p 112). Foi ainda Ministro da Fazenda de 1979 a 1980 durante o governo de João Figueiredo, e após sair dos órgãos públicos se estabeleceu nos Conselhos Administrativos de empresas como Volvo, Refripar, Clímax, entre outros. Além disso, foi vice-presidente da Associação Comercial do Paraná, que como demonstraram Oliveira (2000) e Couto (1998) sempre teve influência determinante sobre as políticas públicas realizadas em Curitiba e depois no estado.

Era o consultor que traçava quais os investimentos que poderiam ser alavancados no município e no Estado, ao mesmo tempo em que exercia a presidência das principais instituições financiadoras. Quando Lerner candidatou-se ao governo estadual em 1994 esteve à frente da campanha chegando até mesmo a aparecer oficialmente como um colaborador financeiro, e quando Lerner chegou ao governo estadual participou direta e indiretamente do governo. Ou seja, dispunha de posição privilegiada, por circular livremente entre a iniciativa privada e o setor público. Para Oliveira (2001, p. 112) “essa é a característica do governo de Lerner (sempre o foi durante as suas gestões como prefeito), ou seja, sempre existiu uma interação muito grande entre o poder público e a iniciativa privada”.

Anteriormente, desconfiou da amplitude do projeto de industrialização proposto por Lerner para a CIC, com projeto novamente de Wilhelm. Contudo, Rischbieter considerava que

a implantação fora um sucesso. Afirmava ainda que devido a amizade do ditador Ernesto Geisel, que era amigo de Ney Braga, tinha acesso facilitado as linhas de crédito da CEF, enquanto o país atravessava o milagre econômico dos anos 1970.

Outra figura importante foi Maurício Schulman, que entrou no serviço público como Presidente da Eletrobrás e do BNH (durante o governo Geisel). Nessa época foi Secretário de Finanças do Estado do Paraná, representou os municípios metropolitanos no Conselho Deliberativo da COMEC e em 1994 assumiu a presidência do Conselho Administrativo do Bamerindus e da Companhia Siderúrgica Nacional, após a sua privatização.

Nesse sentido, segundo Oliveira (2000), sob a direção de um mesmo grupo político, uma série de antecedentes colaboraram para a reestruturação produtiva pela qual passou a capital paranaense na década de 1990: o Plano Diretor de Curitiba (1966), a criação da CIC (1973), a Lei de Zoneamento e Uso do Solo (1975) e o PDI (1978) da Região Metropolitana de Curitiba, entre outros, que contribuíram com a rigidez do uso do solo e do zoneamento do município polo e a flexibilidade e maleabilidade dos municípios vizinhos, além de imprimirem características de cidade industrial na economia e na paisagem. Para Firkowski (2001), o processo de metropolização de Curitiba foi resultado da aceleração da urbanização que levou à institucionalização da RMC, num misto de ações do planejamento urbano em Curitiba e de intenções do planejamento metropolitano na RMC. A autora caracteriza o processo de metropolização, analisa o que denomina aglomerado metropolitano e a nova distribuição da indústria, com foco na atividade automobilística. Expõe que o período compreendido entre o início dos anos 1970 até o final dos anos 1980 desencadeou o processo de concentração econômica e populacional em Curitiba. A partir deste momento seu espaço urbano teria sido sistematicamente estruturado por meio de um ininterrupto processo de planejamento, alterando as características econômicas da cidade, que auxiliam na compreensão das atuais transformações (FIRKOWSKI, 2001, p. 27).

Decorrentes do processo de reestruturação, no final dos anos 1990 surgiram novas condicionantes, como a Lei Estadual nº 12.248/98, que criou o Sistema Integrado de Proteção dos Mananciais da RMC (SIGPROM), a nova Lei de Zoneamento de Curitiba (2000), a revisão do Plano Diretor de Curitiba (2004) e a revisão do PDI da RMC em 2006. Não apenas as condições técnicas possibilitaram este quadro, mas uma gama de personagens, não sendo possível ignorar o momento econômico pelo qual o país passava e mesmo a guerra fiscal entre

municípios e entre estados. Neste sentido, Pilotto (2010) reconhece e destaca os principais agentes presentes na estruturação do espaço da área metropolitana de Curitiba:

O Estado, que atuou por meio da legislação urbanística, da realização de obras e da localização das sedes dos órgãos públicos; as camadas de alta renda, com papel importante na escolha das suas áreas residenciais, na garantia das condições de acessibilidade, bem como na sua relação com o Centro; o capital imobiliário (proprietários de terra, incorporadores, construtores), cuja atuação ficou evidente no processo de verticalização e na formação de um “centro-novo”; os grupos empresariais, como o Centro Vivo e Associação Comercial do Paraná, que atuaram na defesa de seus interesses com relação ao Centro; e, as camadas de baixa renda, a quem restou ocupar os espaços que “sobraram”. (PILOTTO, 2010, p. 147)

A partir destes acontecimentos se iniciou um momento em que autores como Oliveira (2001) e Firkowski (2009a) identificam as transformações espaciais que consolidaram o fenômeno da metropolização na região de Curitiba. Neste sentido, Firkowski (2009a) expõe que foi a partir da década de 1990, sobretudo a partir de 1995, que Curitiba passou a se configurar realmente como metrópole, a despeito da institucionalização da região metropolitana ter se dado cerca de duas décadas antes. Afirmo a autora que:

É como se, de repente, tudo o que existia na cidade em termos de comércio e serviços tivesse que ser reformulado, de modo a se ajustar ao novo momento econômico e à nova dimensão de cidade, qual seja a metrópole. A metrópole passa a ser a referência, e as novas demandas devem ser atendidas por empresas que se relacionem a um novo paradigma, sendo mais modernas, eficientes, representativas de um mundo globalizado e, por consequência, internacional. (FIRKOWSKI, 2009a, p. 39)

Nos anos 1990 também se iniciou o processo de expansão territorial institucional da RMC, por meio de leis ou desmembramentos, que agregaram municípios pouco ou nada integrados à dinâmica da região metropolitana. Para Akel

nós tínhamos 14 municípios. Aumentaram para 17 por que alguns se subdividiram. Era o mesmo território que o IBGE considerava que apresentava características de metropolização. Estes 17 municípios, por uma ação meramente política, começaram a sofrer agregações a partir da Assembleia Legislativa, então, de repente, a RMC foi para 29 municípios, da divisa de São Paulo até a de Santa Catarina, da Serra do Mar até a escarpa Devoniana, tudo virou RM. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

Este processo resultou na atual conformação da RMC, com área de 16.581 km², que pode ser visualizada no quadro 3 e na figura 37 a seguir:

Quadro 3: Ampliação da Região Metropolitana de Curitiba (1973-2012)

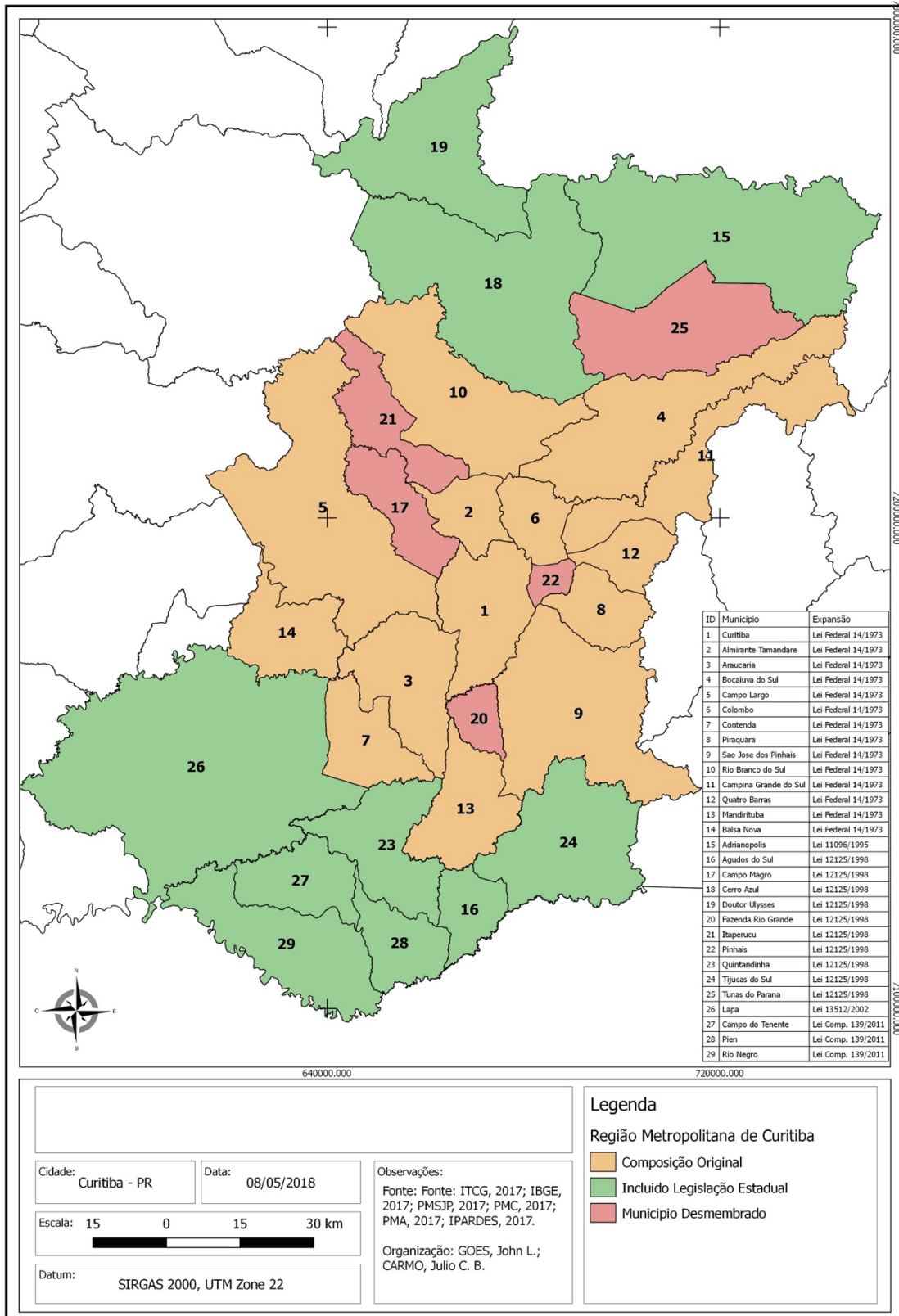
Composição original ⁸²	Municípios desmembrados	Incluídos por legislação estadual ⁸³
Almirante Tamandaré	Campo Magro	
Araucária		
Balsa Nova		
Bocaiúva do Sul	Tunas do Paraná	
Campina Grande do Sul		
Campo Largo		
Colombo		
Contenda		
Curitiba		
Mandirituba	Fazenda Rio Grande	
Piraquara	Pinhais	
Quatro Barras		
Rio Branco do Sul	Itaperuçu	
São José dos Pinhais		
		Adrianópolis
		Agudos do Sul
		Campo do Tenente
		Cerro Azul
		Doutor Ulysses
		Lapa
		Piên
		Quitandinha
		Rio Negro
		Tijucas do Sul

Fonte: IPEA, 2013

⁸² Lei Federal 14/73

⁸³ Leis Estaduais 11027/94, 11096/95, 12125/98, 13512/02 e 139/2011

Figura 37: Ampliação territorial da RMC (1973-201)



Fonte: COMEC, 2017
 Elaborado pelo autor

Este quadro mostra o paradoxo ocorrido na década de 1990, uma vez que, ao mesmo tempo em que houve a transformação da RMC de ente meramente institucional passar então a ter características que a qualificam verdadeiramente enquanto uma região metropolitana, por outro, se inseria municípios na mesma sem qualquer característica de participação no processo socioespacial da metropolização. Isso ocorria por que

Sempre se teve a impressão de que a região metropolitana era o filho predileto e esta era uma política do Governo Militar, era assim mesmo. Se você atendesse as nove principais RMs do país você atendia 70% da população urbana do país. Então você investir em nove para atender 70% é muito melhor do que você ficar atendendo cinco mil municípios, alguns com um custo/ benefício relativamente reduzido. Isso fazia com que houvesse programas especiais de saneamento e infraestrutura para as RMs, então estar na RM era garantia de facilidade de recursos. Só que eles atrasaram. Quando eles entraram nas RMs já não tinha mais muito essa política, hoje em dia, inclusive, tem política inversa, aplica-se o programa, menos nas RMs, por que elas já estão muito concentradas. (AKEL em entrevista para o autor, 2015).

Neste sentido, é necessário lembrar, como indicado no capítulo 3, que a realidade brasileira aponta para duas faces desta unidade de planejamento enquanto tema a ser analisado, pois há de um lado a figura institucional, imposta por leis, e de outro o fato metropolitano em si, a aglomeração urbana, onde acontecem as relações, dinâmicas e fluxos eminentemente metropolitanos. Como aponta Firkowski (2009b, p. 158) a transferência da responsabilidade pela política metropolitana do âmbito federal para o estadual, gerou um quadro onde os estados passaram a criar regiões e inserir municípios nestas onde não há dinâmicas que caracterizem uma região metropolitana. Dessa forma, convencionou-se entre uma série de autores separar o estudo da unidade institucional daquela onde de fato ocorrem dinâmicas de natureza metropolitana.

Reafirmam assim o que Moura e Firkowski (1999) apontam, de que a inclusão de algumas cidades nas regiões metropolitanas demonstrou a fragilidade dos critérios adotados, “prevalecendo interesses políticos em detrimento, em alguns casos, de uma problemática qualitativamente metropolitana” (MOURA; FIRKOWSKI, 1999, p. 105). Mesmo aqueles que são evidentemente metropolitanos vieram a ter problemas, uma vez que, como afirma Gouvêa (2005), a Lei não diferenciou os municípios integrantes das RMs, que, claramente possuem diferenças de toda ordem, sejam físicas (geomorfologicamente, dimensões territoriais, etc) sejam sociais (função, população, poder econômico, cultura etc). Para Fernandes (2012, p. 14)

em “algumas destas regiões metropolitanas existem fortes indícios de troca política entre governador e Prefeitos, tal como ocorreu nos anos 90 com as emancipações municipais”.

Firkowski (2009a) aponta ainda que foi na inter-relação entre a produção de uma imagem positiva da cidade, alavancada por um processo interno de planejamento urbano de forma contínua, desde a década de 1960, somada à atratividade e à implantação de uma série de indústrias de capital internacional, que Curitiba se inseriu como território privilegiado de negócios. Contudo, a internacionalização da sua imagem só se concretizou quando os grandes capitais internacionais, sobretudo as montadoras de veículos se instalaram na região, a partir de 1995. A chegada do capital ligado às indústrias automobilísticas na década de 1990 simbolizou o novo momento da dinâmica econômica da cidade, pois encontrou no aglomerado metropolitano, um local fértil para sua reprodução. Ocupando o espaço em rede, as montadoras foram acompanhadas de uma série de indústrias e estabelecimentos menores que tem participação direta na linha de montagem dos automóveis.

A COMEC passou a agir então no sentido de organizar a expansão urbana, preenchendo os espaços livres, aumentando a densidade média bruta nos loteamentos e direcionando a ocupação para sítios propícios à urbanização, acreditando que estas ações poderiam controlar a expansão urbana até o limite de três vezes a população então existente (COMEC, s.d.).

Como não havia leis que regulassem o uso do solo metropolitano, este estava a mercê do que os municípios propunham. A exceção era a proteção dos mananciais e os transportes, que já possuíam alguma regulamentação. Aproveitando-se dessa flexibilidade na aprovação de loteamentos, os agentes imobiliários, junto aos políticos, organizaram a ocupação em espaços sem a devida anuência do órgão metropolitano, entre os quais os dois principais exemplos foram a Nova Curitiba (conhecido como Ecoville), ocupando a Conectora 5 na direção de Campo Largo, e o Alphaville, em Piraquara. No caso do Alphaville a COMEC encontrou-se frente a questão de não permitir sua instalação próxima a área de mananciais, por um lado, por outro o reconhecimento de que tal área só poderia ser ocupada por modelos de baixa densidade, concluindo ser melhor permitir loteamentos de luxo, que preservassem as áreas bosqueadas e os corpos da água, a correr o risco de favelização ou ocupação irregular da área. Confirmavam assim o exposto por Pilotto (2010), para quem

A análise da segregação urbana, (...), é uma das formas de abordar a relação entre conflito de classes e produção do espaço. Ela passa pela compreensão das articulações entre três setores envolvidos na estruturação do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 1999, 2001): (i) o social, com destaque para a classe dominante ou as camadas de alta

renda; (ii) o econômico, com destaque para o mercado imobiliário; (iii) e o político, com destaque para o Estado. (PILOTTO, 2010, p. 147-148)

Esta é, aliás, uma das críticas recorrentes quanto ao propalado sucesso do planejamento curitibano, pois relegou a questão habitacional a um segundo plano, uma lacuna, como aponta Albuquerque (2007), ainda que o plano trouxesse diretrizes nesse sentido, como quando tratou da ocupação dos eixos estruturais e do zoneamento. A análise da autora mostra a evolução dos problemas sociais em Curitiba, identificando o crescimento acelerado das ocupações irregulares nos anos de 1970, 1980 e início dos 1990. Contudo, demonstra que a partir de determinado momento, as ocupações passaram a ser mais recorrentes na RMC, com diminuição da participação de Curitiba. Ela expõe que aparentemente o decréscimo das ocorrências de ocupação irregular em Curitiba aponta que a informalidade da moradia na RMC, começou a se transferir da “cidade-modelo” para os demais municípios do NUC (ALBUQUERQUE, 2007, p.48; PILOTTO, 2010, p. 51), uma vez que

O impacto inicial do crescimento populacional e da intensificação no uso do solo metropolitano foi simultâneo à implementação de um processo ininterrupto de planejamento urbano em Curitiba, que induziu o deslocamento do crescimento da ocupação para áreas periféricas internas e, principalmente, externas aos seus limites administrativos. (IPARDES, 2005, p. 11)

Um dos programas criados pelo governo para combater a pressão sobre os recursos naturais foi o Paraná Ambiental, com objetivo de promover no estado um modelo de desenvolvimento sustentado, de preservação do meio ambiente e de utilização racional dos recursos naturais. Visava a necessidade de tornar compatíveis o crescimento econômico e o controle social dos efeitos gerados sobre o meio ambiente. A implantação de projetos foi orientada para a oferta de oportunidades à participação social, estímulo ao aumento da capacidade de decisão regional e ao desenvolvimento do potencial de cada região tendo como critério sua vocação.

Com o propósito de construir um novo ambiente e transformar o Paraná em um exemplo na conservação e utilização do potencial natural, a SEMA buscou a consolidação da sua estrutura organizacional e utilização do seu potencial natural: Unidades de Estudos e Análise (coordenadorias); um órgão de ação normatizadora e fiscalizatória (IAP) e a SUCEAM, para execução das atividades e programas definidos estrategicamente pelo Sistema Ambiental do Estado, representado pelo conjunto destas três instituições.

As principais atividades desenvolvidas na área ambiental foram projetos de monitoramento de recursos hídricos, podendo-se destacar o de avaliação da qualidade ambiental dos rios e reservatórios do Alto Iguaçu, estações de monitoramento do ar, entre os quais as localizadas no polo industrial da RMC, educação ambiental e regularização de terras e em parceria com a MINEROPAR, a COMEC fez o Mapeamento Geológico Técnico de porção do compartimento Sul da RMC.

A SEDU passou por ajuste institucional, com objetivo de execução de um novo programa de desenvolvimento a ser negociado com organismos internacionais –o Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Infraestrutura Municipal – Paraná Urbano. Visava melhorar as condições de vida nas áreas urbanas, especialmente das populações pobres, mediante a mobilização de recursos internos e externos para financiar investimentos em infraestrutura urbana e social, bem como fortalecer a capacidade institucional e administrativa dos municípios, contribuindo para a estratégia urbana do Governo.

Ainda pelo PEDU foi oficializada a cooperação internacional entre o Paraná e o PNUD, com finalidade de implantar o projeto *Ações Estratégicas para o Apoio ao Desenvolvimento Urbano*, tendo como objetivo principal contribuir com a melhoria das condições de vida do cidadão nas áreas urbanas do Estado, dando ênfase ao meio-ambiente. Esse apoio ao aperfeiçoamento da capacidade administrativa e de implantação das instituições promotoras do desenvolvimento urbano, visava assegurar a auto-suficiência das administrações municipais. Foram planejados e implementados ações de fortalecimento das associações regionais de municípios, como apoio técnico à execução do programa Paraná Urbano.

Na RMC, a COMEC realizou o plano de estruturação física da região, elaborando propostas nas áreas de circulação viária, transporte e diretrizes de uso e ocupação do solo urbano, para os diversos municípios na área de urbanização física; indicação das alternativas de áreas para terminais de transporte metropolitano de Pinhais e Guaraituba (Piraquara); indicações de alternativas de traçado viário para corredores de ligação: norte - Almirante Tamandaré e Corredor Sudeste – São José dos Pinhais.

Foi elaborada a planta estudo de macrozoneamento do Parque Regional do Iguaçu, abrangendo a área entre o Contorno Sul e a Floresta Metropolitana, bem como o cadastro metropolitano de loteamentos e desmembramentos, com atualização e manutenção de dados referentes a cada loteamento, propostas para implantação de parques e preservação de áreas verdes nos municípios de Pinhais, Colombo e Almirante Tamandaré.

Quanto a Planos de Manejo, a COMEC em 1996 iniciou a criação por decretos de áreas de preservação Ambiental (APAs) nas bacias hidrográficas das barragens dos rios Pequeno, Iraí e Piraquara, alterando a delimitação das áreas de mananciais na RMC e a proposta de alteração da legislação municipal de Contenda, para implantar conjunto habitacional de caráter social. Definiu também espaços livres na RMC, com vistas a recuperar o equilíbrio hidrológico, a melhoria da qualidade ambiental e a criação de alternativas de lazer para a população. Para tanto, foram realizados levantamentos com o objetivo de implantar Parques Regionais em Colombo, Campo Largo – Parque do Cambuí, Pinhais – Parque Linear do Palmital e Campina Grande do Sul – Parque Moradias Timbu. A política de implantação de parques que em Curitiba fora posta em prática desde os anos 1970, chegava ao executivo estadual.

Realizou ainda a primeira etapa do trabalho *Instrumento de Coleta de Dados Ambientais Urbanos*, parte do projeto de *Levantamento do Quadro Ambiental da RMC*, contratado com o PNUD e coordenado pelo IPEA para a produção de relatório ambiental metropolitano, definindo um perfil dos problemas ambientais e identificando seus principais agentes causadores. Na área de gestão de resíduos sólidos realizaram projeto com objetivo de minimizar a degradação causada pela disposição incorreta no meio ambiente. No âmbito do PROSAM desenvolveu em 1996 o plano referente ao Sistema Regional Metropolitano de Transferência de Resíduos Sólidos Urbanos para destinação final, cujo projeto de implantação foi realizado pela empresa Camp Dresses & Mcker – CDM.

Também elaborou estudo alternativo de diretriz viária para o Contorno Leste seguindo os parâmetros de preservação ambiental e políticas metropolitanas de uso e ocupação do solo e também documento avaliando a situação da produção rural da região, voltada para o abastecimento alimentar, sobretudo a olericultura. Quanto à integração do transporte da RMC de forma a racionalizar a circulação viária na zona central da capital e expandir à população da Grande Curitiba a RIT.

O governo estadual instituiu então a Coordenadoria de Integração Regional pelo Decreto Estadual nº 897/95, com o propósito de compatibilizar as ações governamentais com as aspirações regionais, além de suas funções institucionais previstas na legislação, representando junto aos municípios e demais órgãos, com o intuito de apresentar o plano de governo, visando à compatibilização de ações e dados para geoprocessamento do novo projeto METRONOR. Nesse momento, o secretário de desenvolvimento urbano era Lubomir Ficinski, a COHAPAR e Política Habitacional estavam com Rafael Dely e Indústria, Comércio e Desenvolvimento

Econômico com Cassio Taniguchi. Deni Schwartz que participara dos governos PMDBistas também estava no governo Lerner, como secretário de transportes. Ou seja, os personagens do planejamento de Curitiba, se transferem para o poder estadual.

Nesse momento, o meio ambiente deixou de ser vinculado ao urbano e se aproximou dos recursos hídricos. As intervenções sobre o uso do solo na RMC se concentravam em duas frentes: estabelecimentos de indústrias e proteção dos mananciais. A SEMA e suas vinculadas – SUDERHSA e o IAP, passaram a ter a finalidade de formular e executar as políticas de meio ambiente, e recursos hídricos, florestal, cartográfica e de saneamento ambiental, realizando o monitoramento da qualidade das águas e do ar na RMC, gerando informações para programas como PROSAM e o projeto Caminhos do Mar (que buscava integrar uma rota natural entre a RMC e o litoral) e a Floresta Estadual da RMC (consolidando como Unidade de Conservação, mediante a estruturação física e implantação do Plano de Manejo).

A COMEC também coordenou o grupo de trabalho relativo ao convênio com a Universidade de Kraaz, da Áustria, para desenvolvimento de tecnologia de exploração dos aquíferos e montagem de equipe interinstitucional, visando a elaboração do plano de uso e ocupação do Solo na área de abrangência do Aquífero Kárstico, cujos objetivos eram a preservação das suas áreas de recarga, compatibilização dos usos já existentes e minimização dos impactos causados pela exploração do aquífero subterrâneo, para abastecimento da região. A SUDERHSA, também participante, desenvolveu em conjunto com os técnicos austríacos a primeira fase do projeto, que correspondeu a aquisição do dado hidrogeológico básico em campo, definiu e implantou a rede hidrométrica e piezométrica básica, efetuou o detalhamento do mapeamento geológico, hidrogeológico e de uso do solo.

Foi iniciada a licitação de obras para instalação do Aterro Sanitário Norte, Estações de Transbordo e desenvolvimento de modelos de gestão e de capacitação técnica e industrial, além de entregarem caminhões coletores/ transportadores de lixo às prefeituras da RMC. Também foi elaborado o projeto de Tratamento e Disposição de Efluentes do lixão da Lamenha Pequena, pelo consórcio Multiservice/ Saniplan, concluindo os trabalhos de campo referentes à geologia, topografia, caracterização da área e o diagnóstico, assim como proposições para melhoria das condições do lixão.

Visando o reordenamento territorial em áreas de mananciais, a COMEC desapropriou 167 mil m² de áreas, realizando obras de arruamento, drenagem e infraestrutura para loteamentos, construção de módulos habitacionais e reassentamento de famílias oriundas de

áreas sujeitas a enchentes ou daquelas cuja ocupação compromettesse os mananciais de abastecimento público, realizando obras de terraplenagem e drenagem de loteamentos. Foi elaborado em 1996 o projeto *Desenvolvimento do Plano Diretor de Recursos Hídricos*, em conjunto com a SANEPAR e COPEL, no âmbito do PROSAM, com outros setores envolvidos, como a Federação das Indústrias, de Agricultores, consórcios de bacias hidrográficas e municípios.

Uma das ações pertinentes ao saneamento ambiental para a Grande Curitiba executada pelo PROSAM, foi o desenvolvimento do Sistema para Gestão da Bacia do Alto Iguaçu, que com a participação de representantes de entidades governamentais, classes produtoras e sociedade, pretendia definir e implantar mecanismos de ocupação e uso do solo e valoração dos recursos naturais, compatibilizando as atividades econômicas e sociais às condições ambientais necessárias para proteção dos recursos hídricos.

Nesse ano também foi criado o Parque Metropolitano do Iguaçu, como alternativa para evitar os danos causados pelas constantes enchentes, abrangendo áreas de Pinhais, Curitiba e São José dos Pinhais. A ideia era que futuramente o parque articulasse a área onde seria construída a represa do Iraí (PR 415) e a Floresta Metropolitana, criando um parque com mais de 20 milhões de metros quadrados (ESTADO DO PARANÁ, 1996, s.p.). A execução do parque e canal na bacia visou o equacionamento de problemas relativos a enchentes, ocupação de áreas de inundação e degradação ambiental. Foram executados projetos de obras hidráulicas e o projeto do parque, o qual integrado à Vila Olímpica, transformaria a região em área de lazer e esporte, preservando a várzea de inundação contra a ocupação irregular (COMEC, 1999).

Outro estudo realizado no Alto Iguaçu pela COMEC foi o macrozoneamento das bacias hidrográficas com a análise da legislação urbana de zoneamento e uso do solo nas áreas urbanas e rurais, dos municípios de São José dos Pinhais, Pinhais, Piraquara, Colombo, Campina Grande do Sul e Quatro Barras bem como, o levantamento da densidade demográfica, características das áreas integrantes de cada bacia hidrográfica e as porções efetivamente definidas como APAs.

A COMEC, com financiamento do BIRD, construiu o Parque Ambiental do Passaúna, visando recuperar e preservar uma área de 140 mil m² em parceria com o município de Araucária. Em 1996, foi inaugurado o parque, nas margens da represa responsável por parte do abastecimento de Curitiba, que fora finalizada em 1989. O trabalho em conjunto realizado pelos

órgãos definiu um “vocabulário comum” que persiste até hoje, como afirmaram os técnicos da COMEC entrevistados.

Em conjunto com a EMATER, o órgão metropolitano executou treinamento de produtores rurais para disseminação de práticas agrícolas não poluentes em áreas de mananciais, visando compatibilizar as atividades agropecuárias com a proteção dos recursos naturais, proporcionando ainda melhoria de renda e elevação do padrão de vida dos produtores.

Na área de transportes, em 1992, Curitiba implantou o ônibus biarticulado (figura 38), com capacidade para 270 passageiros, integrando o bairro do Boqueirão à RIT. Em 1995 foi implantado o biarticulado no eixo Norte-Sul, ligando o bairro do Santa Cândida ao Pinheirinho. Em 1996 foi implantado o Sistema Integrado de Transportes Públicos de Passageiros para a RMC, cujo relatório técnico, contendo propostas de investimento no setor de transporte público e sistema viário, subsidiaria as negociações de empréstimo com o BID. Foi concluído o estudo, projetos de estruturação física para dar suporte a integração dos transporte coletivo de Curitiba metropolitano com o transporte coletivo, como também a estruturação viária de municípios da região.

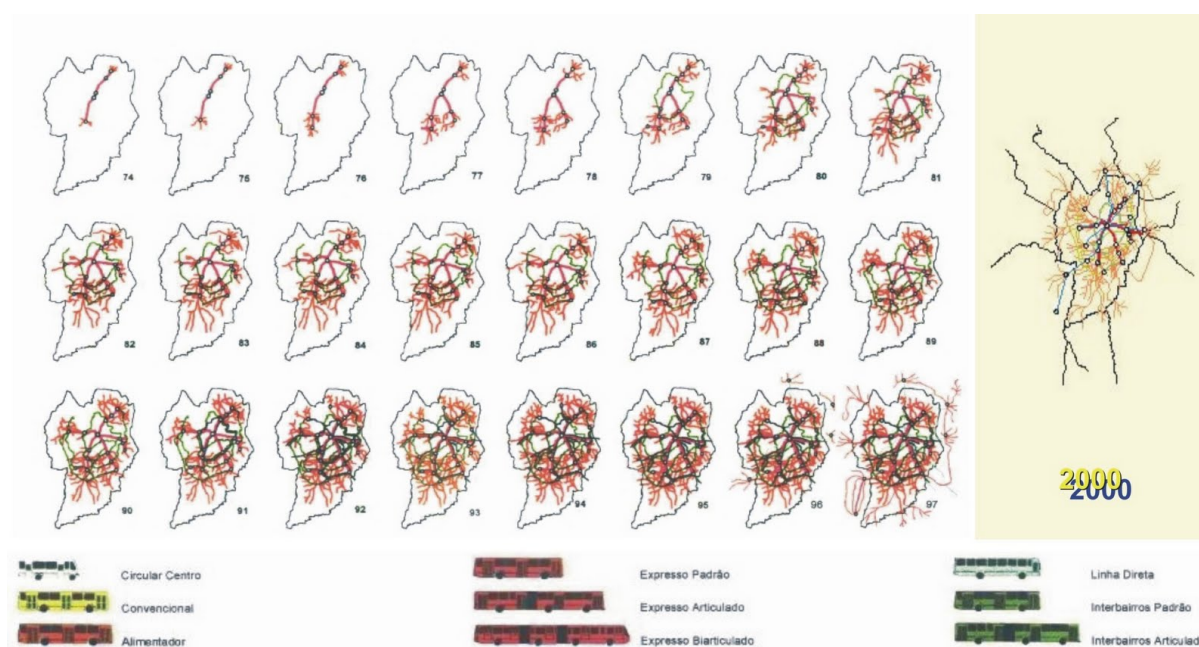
Figura 38: Ônibus biarticulados e estações tubo do transporte público de Curitiba



Fonte: ASLA, 2017

Foram executados ainda terminais metropolitanos, instalação de estações tubo⁸⁴ (figura 38), obras de melhoria nas proximidades do Aeroporto Afonso Pena e Trevo do Atuba. Essas obras resultavam do Programa de Integração dos Transportes (PIT) que começava a ser instalado, cujo a primeira ação visível foi a implantação de cinco linhas diretas⁸⁵, conectando Almirante Tamandaré, Pinhais, Colombo, Araucária e São José dos Pinhais à Curitiba, atendendo 55% dos usuários do sistema metropolitano. O sistema implantado em Curitiba, com tarifa única, chegava, com mais de duas décadas de atraso, à população metropolitana (figura 39).

Figura 39: Ampliação da RIT entre 1974 e 1997



Fonte: MOBILIDADE, 2010

Foi promovida a integração ao mesmo tempo que se cedia os direitos sobre o transporte para a URBS, uma empresa municipal de Curitiba que passaria a administrar e mesmo intervir sobre o território metropolitano por meio dos transportes. A COMEC assumiu os terminais e infraestrutura, enquanto a URBS, a operação e manutenção das linhas da rede, com 66 ônibus, abrangendo Almirante Tamandaré, São José dos Pinhais, Pinhais, Colombo e Araucária, bem como o Aeroporto. A RIT era composta por 340 linhas, mais de 1500 veículos, trafegando em

⁸⁴ Nomes dados às paradas características do biarticulado, com formato de “tubo”.

⁸⁵ Ônibus tipo padrão que tem poucas paradas, mas não utilizam vias exclusivas em todo seu trajeto.

mil e cem quilômetros de vias e sessenta em canaletas exclusivas, beneficiando 400 mil pessoas/dia.

Destacava o governo as atribuições da COMEC, como a formulação de diretrizes do desenvolvimento da RMC, a coordenação das funções públicas de interesse comum e a articulação com os demais níveis de governo, visando minimizar os desequilíbrios intrarregionais. Passava-se então a fortalecer os demais organismos que atuavam sobre as funções públicas de interesse comum. Na área ambiental, a Secretaria Municipal e a Estadual de Meio Ambiente passavam a ter destaque, a empresa pública estadual de saneamento (SANEPAR), bem como a URBS.

Em relação às ações de fomento na atração de investimentos, a COMEC participou da elaboração do documento *Empreendimentos Industriais – Alternativas de Localização – RMC*, do qual resultou o Programa de Apoio à Localização Industrial, que visava promover o desenvolvimento econômico ordenado dos municípios, principalmente dos sem alternativas de geração de riquezas. Foram contatadas 220 empresas e concretizados 115 projetos em fase de implantação. Para a instalação dessas indústrias na RMC, a COMEC realizou junto à Secretaria de Indústria e Comércio e a MINEROPAR levantamentos em áreas que apresentassem potencialidades para instalação industrial (topografia adequada, localização fora das áreas de preservação ambiental, proximidade aos eixos viários regionais, aos centros urbanos locais e compatibilidade com a estratégia de desenvolvimento regional).

Pretendia induzir a ocupação de áreas física e ambientalmente aptas, sendo as primeiras beneficiadas a indústria de caminhões Volvo, que fez mais investimentos em sua unidade na CIC, bem como a BOSCH (figura 48). O mais novo investimento então anunciado foi da Electrolux (figura 48), para construção de uma fábrica de refrigeradores no município de Fazenda Rio Grande, bem como a Chrysler, com fábrica que foi construída em Campo Largo e o Distrito Industrial de São José dos Pinhais, que receberia a Renault (figura 48). A COMEC participou da assessoria técnica para implantação desta última, cujas obras estavam em andamento, sendo responsável pela coordenação de reuniões e atividades técnicas entre as entidades envolvidas - COPEL, IAP, Bombeiros, DER, Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA, DNER, SANEPAR, TELEPAR, prefeitura de São José dos Pinhais, Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA, e outras. Realizando também o levantamento topográfico do terreno e a terraplenagem (ESTADO DO PARANÁ, 1996).

Os projetos incluíam ainda melhorias na infraestrutura do Porto de Paranaguá (fora da RMC), cujo plano de expansão foi elaborado pela COMEC, que compatibilizou os estudos relacionados com a ampliação do porto e sua adequação aos acessos necessários à instalação de novas indústrias na RMC. Houve ainda a construção de escolas, creches, posto de saúde, posto policial, abastecimento de água e luz, novos acessos ao aeroporto internacional, entre outros, todos coordenados pelo órgão metropolitano.

No suporte jurídico, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) realizou análise jurídica das expropriações realizadas pela COMEC para viabilização do canal Extravasor do Rio Iguaçu; levantamentos destinados às desapropriações para a implantação dos acessos ao Aeroporto Internacional Afonso Pena e prestou consultoria e assessoramento jurídico nas questões decorrentes do procedimento licitatório promovido pela Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais e COMEC visando a instalação da Renault.

Na área de transportes, a proposta alternativa de traçado do Anel Viário do Contorno Leste, oferecia para este um desenho compatível com as diretrizes de ocupação espacial da RMC, com a elaboração do *Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica* para o trecho entre a BR 277 e a BR 116, assim como seus projetos finais de engenharia. Realizaram ainda estudos, projeto executivo e especificações técnicas de paisagismo, calçamento, pavimentação, iluminação, passagens de nível, praça e ruas transversais, do acesso ao Autódromo Internacional de Pinhais.

Quanto a estruturação urbana e fomento ao desenvolvimento econômico, a COMEC desenvolveu ações de controle da ocupação territorial, emitindo pareceres técnicos de consulta e anuência prévia para projetos de loteamentos e desmembramentos dos municípios da RMC; realizou análise e avaliação dos planos de uso e ocupação do solo urbano para os municípios de Balsa Nova, Quitandinha, Adrianópolis, Cerro Azul, Doutor Ulisses, Almirante Tamandaré e Mandirituba; e elaborou o zoneamento da Área de Preservação Ambiental (APA) municipal de Pinhais, em conjunto com a equipe municipal.

Para o município de Colombo, foi realizado o estudo para implantação de um Mercado do produtor e *Shopping Popular*, com uma central de abastecimento ao Norte de Curitiba, aproveitando as instalações físicas do terminal Maracanã e outra edificação inicialmente proposta para tal finalidade, em conjunto com a EMATER.

Prosseguiu a COMEC com o PROSAM, negociando junto ao *Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF), financiamento com contrapartida estadual de recursos a serem

empregados na melhoria e ampliação dos serviços de água tratada e esgotamento sanitário na RMC e Litoral, bem como a disposição final adequada de embalagens e resíduos de agrotóxicos nas regiões agrícolas. Foi executado ainda pela SANEPAR o projeto da barragem do rio Iraí, para aumentar a disponibilidade de água potável para abastecimento. Foram implantados também, no município de São José dos Pinhais – Borda do Campo, redes de água, esgoto e estação de tratamento de esgoto, objetivando dotar as ocupações/ moradias nas áreas de mananciais de sistemas de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto sanitário.

Também foram implantados sistemas de abastecimento de água em São José dos Pinhais (Trevisan), Pinhais (Bonilauri) e Campina Grande do Sul (Timbu). Contratou-se ainda quatro estações de tratamento de redes coletoras de esgoto e visando reduzir os acidentes de tráfego envolvendo cargas perigosas, em áreas de mananciais, encaminhando ao BIRD os editais nacional e internacional com especificações para licitação dos equipamentos necessários ao Sistema de Atendimento Emergencial, dentro do PROSAM.

Foi encerrado nesse ano o programa Paraná Urbano e criado o PARANACIDADE, vinculado à SEDU, empresa privada sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de prestar assistência institucional e técnica aos municípios paranaenses e de captação e aplicação de recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do estado. Constituído por meio da Lei nº 11.498 de 30 de julho de 1996 absorveu as atribuições da FAMEPAR, extinto pela mesma lei.

Nesse contexto, por meio do Projeto de Lei nº 388/96, o deputado estadual Geraldo Cartário⁸⁶ propôs a extinção da COMEC para criação da Secretaria de Estado da Região Metropolitana de Curitiba. Sua justificativa era que “com a criação do PARANACIDADE, a COMEC perdeu suas prerrogativas, ou seja, sua razão de existir”. A secretaria proposta teria como objetivo prestar assistência institucional e técnica aos municípios, aplicando recursos financeiros em seu desenvolvimento. Com as evidentes contradições do projeto e devido ao posterior Projeto de Lei nº 539/98, tal proposta foi arquivada.

Por fim, o PROSAM passou a conviver com o Projeto de Saneamento Ambiental do Paraná (PARANASAN), criado com o objetivo de melhoria e ampliação dos serviços de água tratada e esgotamento sanitário na RMC e Litoral como também, a disposição final adequada

⁸⁶ Este deputado pautaria parte de suas propostas com questões metropolitanas, como a criação de novas, a inclusão de municípios nas existentes, modificações no órgão de planejamento, entre outras.

de embalagens e resíduos de agrotóxicos. As ocupações irregulares recentes, que não existiam quando da implantação do PROSAM foram inseridas no novo programa, recebendo US\$ 390 milhões do governo japonês, até 2003. Nesse ano, apesar de todos os esforços empreendidos no âmbito do PROSAM, somente 30% da população da RMC contava com esgoto tratado.

O Centro de Gestão de Programas/ Unidade de Acompanhamento Financeiro, desenvolveu atividades de acompanhamento financeiro para estabelecimento das programações orçamentárias, visando à execução do PROSAM, PEDU, Paraná Urbano entre outros. A SEPL gerenciava e coordenava o PROSAM bem como apoiava as entidades executoras COMEC, SEMA, IAP, SUDERHSA e SANEPAR, por meio da UGP, revelando a gama de órgãos que se juntavam a COMEC para realização de ações no espaço metropolitano.

Em 1997 se iniciou a duplicação do Contorno Sul de Curitiba, ligando a BR 277 em Campo Largo com a BR 116, no bairro do Pinheirinho. Nesse ano, como parte do PROSAM, a COMEC lançou o programa de habitação da RMC, denominado *Lotes da Família*. Seu objetivo era atender as famílias carentes que viviam próximas às áreas de mananciais, com trinta mil lotes, em parceria com a COHAPAR, as transferindo para um loteamento em Araucária.

Nesse ano, as linhas de ação foram dar prioridade de serviço ao interior do Estado e consolidar a perspectiva de mudança do perfil econômico. O Anel de Integração e as ações de planejamento macroeconômico, envolvendo estratégias de mercado, buscavam a inserção do Paraná nos processos de globalização e competitividade mundiais. O objetivo era redesenhar o perfil econômico até o final desta gestão de governo, o que contribuiu para o estabelecimento das montadoras na RMC.

Contudo, em meio a todos esses programas de investimentos, em reportagem de 17 de dezembro de 1997 a revista *Veja* era categórica ao afirmar que “O Estado-modelo foi à lona” (IACOMINI, 1997). Lerner, o Midas curitibano - pois acreditava-se suficiente tê-lo à frente para que tudo funcionasse e tornar-se “modelo” -, passava pela maior crise de suas gestões. Se o discurso sobre Curitiba possuía (e possui) aderência, como governador não logrou ter o mesmo sucesso. Com um legislativo fora de seu controle (sobretudo os representantes do Paraná no Senado da República – Roberto Requião e Osmar Dias), a gestão Lerner levou o estado à falência, em um contexto generalizado de quebra do que era público no Brasil e um intenso processo de privatizações. Tornou-se o estado - ao lado de Alagoas-, em pior situação financeira na federação, não podendo contrair empréstimos, uma vez que não teria como pagar. Destacava a reportagem da Revista *Veja* que

(...a) surpresa é que o governador apontado como responsável pelo desastre de agora não é um político qualquer. É Jaime Lerner, o urbanista festejado pelas soluções inovadoras que adotou em Curitiba nas três vezes em que foi prefeito da cidade. Lerner passou os dois últimos anos vangloriando-se de atrair investimentos para o Paraná, como as fábricas das montadoras Renault Chrysler e Audi. Na semana passada, descobriu-se que, embora a economia do Estado vá bem, as finanças do governo estão em frangalhos. (IACOMINI, 1997, p. 116)

Além do problema de gestão, o estado foi atingido pelas altas taxas de juros e a Lei Kandir, que ao reduzir a arrecadação estadual para estimular as exportações fez com que o Paraná perdesse 19% de seus recursos oriundos do ICMS. Entretanto, o principal problema era a disputa política entre Lerner, Requião e o clã Dias (Álvaro e seu irmão, Osmar), que sacrificaram o povo paranaense. Além disso, Lerner deu reajustes aos cargos comissionados de seu governo de quase 200% e mais de 80% para professores, o que fez com que a cada quatro reais arrecadados em impostos, três fossem gastos com folha de pagamento, não sobrando o suficiente para o restante.

A justificativa encontrada para melhorar as contas foram as privatizações, mesmo que aparentemente Lerner não tenha se empenhado de forma efetiva nesta direção até os últimos momentos de sua gestão. Também conseguiu que um empréstimo realizado pelo Banco Mundial, BID e Governo Japonês fosse liberado, ainda que os técnicos da Secretaria do tesouro fossem contra, devido as contas do estado. Defendia o governo que:

A conjunção de fatores nacionais e internacionais colocou em nosso caminho as possibilidades concretas para dar um novo impulso à economia deste estado, para romper as amarras de uma sociedade economicamente dependente. Temos diante de nós uma sociedade altamente competitiva. Tivéssemos nos alongado em exaustivas discussões e os empregos que efetivamente criamos teriam migrado para outras plagas. Todos sabemos a luta que se trava por um lugar ao sol nessa verdadeira guerra por melhores investimentos. Para além dos discursos dos detratores, temos uma dura realidade a enfrentar. (PARANÁ, 1995, s.p.)

E prosseguiam:

Os estados já beneficiários de uma alta densidade industrial tendem a carrear os novos investimentos. Reverter essas vantagens exigiu algum grau de concessão, e nos vimos forçados a fazê-lo, mas sempre mantendo o sentido maior de preservar ao máximo os interesses do estado e da população. Além disso, a competição fiscal é um fato inelutável. (...) Na verdade apenas postergamos o pagamento dos impostos que serão gerados. (PARANÁ, 1995, s.p.)

O bloqueio dos pedidos de empréstimo do governo do Estado do Paraná se resolveu no Senado essencialmente a partir de uma manobra política. Para essa liberação foi determinante a troca de partido, quando Lerner e seu grupo que estavam no PDT desde 1983 romperam com Leonel Brizola. Saíram o então governador, Cássio Taniguchi e Algaci Tulio, prefeito e vice-prefeito de Curitiba, além de dezenove dos vinte e cinco secretários municipais e também oito dos dez vereadores em Curitiba. Deixaram o PDT e foram para o PFL, base do governo Fernando Henrique Cardoso e com uma bancada suficiente para conseguir a liberação. Tudo isso graças à adesão do Governador Jaime Lerner à aliança política em torno do projeto de reeleição do então presidente.

Os pareceres técnicos do Tesouro Nacional, atestando a situação crítica das contas públicas do Estado do Paraná, foram desautorizados pelo próprio Ministro da Fazenda, Pedro Malan. Mais: conseguiu-se obter a maioria necessária de votos para derrubar a exigência do envio dos protocolos firmados pelo governo do Estado e as montadoras à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), como pré-requisito para o desbloqueio dos pedidos.

Além dos embates políticos, como afirma Oliveira (2001, p. 89), a política industrial colocada sofria críticas do movimento ambientalista, por ter sido escolhida uma área para instalação da Renault dentro da Bacia do Alto Iguaçu, então principal manancial de abastecimento da água para os habitantes da RMC. As vantagens locacionais, de transportes e comunicações, fizeram com que Lerner traísse a retórica de sua trajetória enquanto urbanista preocupado com as questões ambientais. Pode se deprender de tal autor também a não consulta aos municípios interessados e mesmo à sociedade civil quanto à instalação da empresa. Relata que (OLIVEIRA, 2001, p. 83):

foi de vinte semanas o tempo de negociação gasto pela equipe de Jaime Lerner, composta por Cássio Taniguchi, Secretário do Planejamento, Alex Beltrão, Secretário da Ciência e Tecnologia, Rafael Dely, Secretário da Habitação, Ramiro Wahrahtig, Secretário da Educação, Giovanni Gionédís, Secretário do Governo, e o Presidente da Copel, Ingo Hübert, para acertar os termos pelos quais a Renault seria convencida a investir no Estado do Paraná.

Nesse momento, também ocorreu a pulverização do planejamento na escala municipal, que pode ser observada quando na terceira gestão de Lerner frente à prefeitura, ainda nos anos 1980. Com base no conceito de desenvolvimento sustentável, a política ambiental foi transferida do IPPUC para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Dava-se destaque à questão do lixo, reciclagem, programas de educação ambiental, participação

comunitária, regeneração ambiental, saúde pública, saneamento, higiene e geração de renda para famílias carentes (OLIVEIRA, 2001). O programa de reciclagem Lixo que não é Lixo e o Câmbio Verde foram programas reconhecidos internacionalmente, inclusive com prêmios das Nações Unidas, e em 1992, no *Urban Center* em Nova York (EUA) houve uma exposição sobre o planejamento urbano de Curitiba, incluindo uma linha piloto do Ligeirinho (GAZETA DO POVO, 1991b), o que garantiu, na sequência, um novo prêmio concedido à Curitiba, pelo Instituto Internacional para Conservação da Energia, dos Desafios na Eficiência Energética Global, por suas inovações na área de transporte público.

Para Montaner (2000, p. 127) todo o processo de Curitiba a se tornar uma “Capital Ecológica” se baseou no trabalho do IPPUC, que velou pela coerência e eficiência do urbanismo, detendo e superando a degradação do meio ambiente quando este se iniciava. Contudo, não foi tão simples e unicamente resultado dos esforços do IPPUC tal reconhecimento. A visão do autor é otimista sobre o trato em Curitiba das questões ambientais. Para ele

Curitiba ha sido modélica en la difusión de nuevos hábitos colectivos, nuevos valores y nuevas percepciones relacionadas con las cuestiones ambientales. Su apuesta por la imaginación y el reciclaje ha sido clave; por ejemplo, convirtiendo los viejos autobuses en aulas y oficinas ambulantes, lugares móviles para el aprendizaje y para la gestión democrática. (MONTANER, 2000, p. 129)

A SMMA de Curitiba passou a ter mais destaque à medida que a cidade consolidava sua imagem como Capital Ecológica. Contudo, ao mesmo tempo, a questão metropolitana se colocava como problema a ser resolvido.

Uma outra questão se apresenta na virada para o novo século. É o planejamento de equipamentos cujo uso ultrapassa os limites do município. Tenta-se junto aos municípios vizinhos de Curitiba, uma ação conjunta, compartilhando responsabilidades. O objetivo é reduzir a pressão de demandas existentes sobre equipamentos sociais localizados próximos das áreas conurbadas. (IPPUC, 1996, p. 175)

Frente a esses prêmios, como aponta Oliveira (2001, p. 90) houve a ação paradoxal do Governo Jaime Lerner em “permitir e, aliás, até incentivar na qualidade de sócio do empreendimento a ocupação de uma área de preservação por um complexo industrial”, patrocinando a atração de investimentos em detrimento das demandas ambientais. De acordo com Ames e Keck (1997, p.13), “o governo de Lerner enfatizou a atração de investimentos para o Paraná e desprezou as demandas ambientais”.

Assim, as montadoras e suas fornecedoras transformaram o estado no segundo polo automotivo do país em um esforço para promover a desconcentração industrial, estimulando e apoiando a implantação de polos de desenvolvimento regional. Entretanto, ao permitir que as indústrias se instalassem em uma área em que originalmente havia grandes limitações legais ao uso de seu meio ambiente, o governo do Estado abriu um grave precedente, deslegitimando e esvaziando a atuação da legislação e dos órgãos oficiais de defesa ambiental, e a prática das audiências públicas para aprovação dos relatórios de impacto ambiental.

Frente à oposição do Fórum de Entidades Ambientistas de Curitiba e do Partido Verde, o governo produziu um Estudo de Impacto Ambiental no qual não aparecia nem a Renault nem qualquer um de seus fornecedores, descrevendo assim um Distrito Industrial no qual todas as indústrias têm alto controle de qualidade e rígidos padrões de controle ambiental. Mesmo assim, o Estudo apontava riscos para o abastecimento público, caso ocorresse a implantação do Distrito. Isso sem considerar que já estava criado, por lei municipal da cidade de São José dos Pinhais, um distrito industrial destinado a abrigar um pólo automotivo, que dificilmente se enquadraria naquele conceito. Escreve Ultramari (2005) que a

crescente importância da questão ambiental – também no discurso – há muito presente na realidade cotidiana. Os novos agentes são discutidos consoante a óptica de um Estado que se fragiliza em todos os níveis de atuação, das organizações não governamentais que começam a participar oficial e alternativamente da gestão urbana e das agências de financiamento que redirecionam seus recursos segundo prioridades muitas vezes discordantes do interesse local.” (ULTRAMARI, 2005, p. 15)

Seus críticos não tiveram apoio da opinião pública, tratados como "traidores" do povo paranaense que passava por uma "guerra fiscal" com outras unidades da federação. Simultaneamente, usando de decretos, o governo do Estado reduziu o conceito e a superfície dos mananciais, definido desde 1981, enquanto o IAP, adotou uma postura de inação. Foi um processo fechado, mantido em sigilo e tratado como assunto do interesse apenas do Governo e das montadoras.

Com esses embates acontecendo, o CGP deu continuidade ao gerenciamento do PROSAM por meio da UGP. As ações foram implantadas pelo governo do estado por meio da COMEC e SEMA (SUDERHSA e IAP), pela SANEPAR e pela Prefeitura Municipal de Curitiba, executores contratuais do PROSAM. A UGP deu assistência aos executores e diligenciou junto ao Banco Mundial a aprovação dos editais para contratação de obras, como da Barragem do rio Iraí e do canal paralelo do rio Iguaçu, fornecimento de bens e prestação de

serviços e consultoria. Negociando com o Banco Mundial a continuidade do PROSAM, incluindo a prorrogação do contrato de empréstimo previsto para encerrar em 30 de setembro de 1997, para 31 de dezembro de 1997, negociando para estendê-la até 31 de dezembro de 1998.

Em 1997 foram criadas as Câmaras de Apoio Técnico (CAT), fóruns de discussão de caráter consultivo para a gestão do espaço da bacia hidrográfica, analisando os casos omissos na legislação, relativos ao parcelamento, uso e ocupação do solo. Composta por representantes da COMEC, Instituto das Águas do Paraná; DER, EMATER, Polícia Ambiental, Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré; Prefeitura Municipal de Araucária; Prefeitura Municipal de Campo Largo, Prefeitura Municipal de Curitiba, SANEPAR, IAP e representante indicado pelas entidades ambientalistas.

No PROSAM, o Centro de Coordenação de Programas do Governo (CCPG) prestou assessoramento e supervisão necessários à implantação do programa, notadamente na articulação junto à SEFA para viabilizar a programação financeira. Foram realizadas seis missões incluindo uma realizada em Washington, voltadas às questões dos impactos ambientais do projeto. O CCPG foi responsável pela negociação junto ao BIRD e à Secretaria de Estado de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN/MPO) que culminou com a concordância daquele agente no sentido da prorrogação da data de fechamento do programa de dezembro de 1998 para dezembro de 1999. Esse fato possibilitou a dilação dos cronogramas e o aproveitamento integral dos recursos disponíveis para o desenvolvimento das ações de contratação dos serviços do cadastramento de usuários de recursos hídricos da RMC, do plano Diretor de Drenagem, do Sistema de informações e monitoramento do uso do solo e do plano de despoluição hídrica da bacia do Alto Iguaçu.

Nesse ano o município de Curitiba criou por meio do Decreto Municipal nº 81/97, a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SEAM), de natureza extraordinária, visando coordenar as ações do Município com demais municípios da RMC e articular com as prefeituras e entidades metropolitanas a implantação de convênios de cooperação técnica para realização dos assuntos de interesse comum. Estava previsto o apoio técnico do IPPUC e outros órgãos de Curitiba, ampliando para os demais municípios programas que se mostraram eficazes na capital (IPEA, 1999). A secretaria existiria por um ano, contudo, por meio de decretos, teve sua existência prorrogada até 2005 (Decreto Municipal nº 19/1998, Decreto Municipal nº 847/1998, Decreto Municipal nº 1055/2002 e Decreto Municipal nº 26/2005), quando deixou o *status* de extraordinária e foi elevada a categoria de secretaria permanente.

No decorrer do ano de 1998, a UGP coordenou os estudos para definição do modelo institucional do sistema de gestão da bacia do Alto Iguaçu, consubstanciado no anteprojeto de Lei que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, enviado ao legislativo estadual por meio da Mensagem nº 20/98 de 6 de maio de 1998. Coordenou os estudos de engenharia de recursos hídricos destinados a dotar o governo de instrumentos necessários ao gerenciamento das águas no estado, colaborou com a COMEC na elaboração do anteprojeto de lei do sistema integrado de gestão e proteção aos mananciais da RMC, consolidando esforços do PROSAM, relativamente ao reordenamento territorial e ao reassentamento de famílias das áreas de proteção, destinadas ao abastecimento de água da região.

Também deu continuidade às obras de preservação dos recursos hídricos regionais, ocupação e uso conservacionista do solo para disseminação de práticas agrícolas não poluentes em áreas de mananciais, infraestrutura urbana e reordenamento territorial em área de mananciais. Pretendia-se o reassentamento de população, infraestrutura de saneamento básico e desapropriações de forma a solucionar e prevenir a poluição em mananciais. Foi projetado o parque do Alto Iguaçu com objetivo de executar o canal para controle de cheias e concluídos projetos de obras hidráulicas, e as desapropriações de áreas, sob responsabilidade da SUDERHSA.

Houve ainda a recuperação do lixão da Lamenha Pequena com objetivo de recuperar e tratar os efluentes líquidos do lixão. A área encontrava-se em fase de desapropriação, sendo a SUDERHSA responsável pela execução da obra. Ainda na área de resíduos sólidos urbanos, com objetivo de implantação de um sistema regional de transferência de resíduos sólidos urbanos para destinação final, houve a instalação do Aterro Sanitário Norte e estações de transbordo, e desenvolvimento de modelo de gestão e de capacitação técnica/ industrial, negociados com o BIRD cujas obras e serviços foram implantadas por concessão à iniciativa privada. No Projeto Geotecnia da RMC, houve o mapeamento em 1998 de 580 km² abrangendo os municípios de Curitiba, Colombo, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Rio Branco do Sul.

Com a proximidade do fim do PROSAM e a Renault já instalada, foi promulgado o principal instrumento para gestão de uma FPIC na RMC. A Lei Estadual nº 12.248 sancionada pelo governador do estado em 30 de julho de 1998, detalhando a Lei nº 8.935/89, trata da preservação dos mananciais de todo o território paranaense. Regulamentada em nível estadual

instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, compatibilizado com a Lei Federal nº 9.433/97 que criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. A principal inovação da Lei foi a introdução do conceito de troca do potencial construtivo por áreas de interesse público de preservação, com vistas à manutenção de baixas densidades populacionais em áreas de mananciais.

Por meio dessa lei se criou o Conselho Gestor dos Mananciais (CGM), órgão colegiado com poderes consultivo, deliberativo e normativo com finalidade de elaborar políticas acerca da qualidade ambiental das áreas de proteção de mananciais da RMC. A Presidência e a Secretaria Executiva seriam exercidas pela COMEC, sendo que a representação da instituição seria efetuada por um Conselheiro. Seu objetivo principal seria integrar as ações dos vários órgãos e esferas do poder público estadual e municipal e as iniciativas de agentes privados, compatibilizando as ações de proteção ao meio ambiente e de preservação de mananciais de abastecimento público com a política de uso e ocupação do solo e com o desenvolvimento sócio-econômico, sem prejuízo dos demais usos.

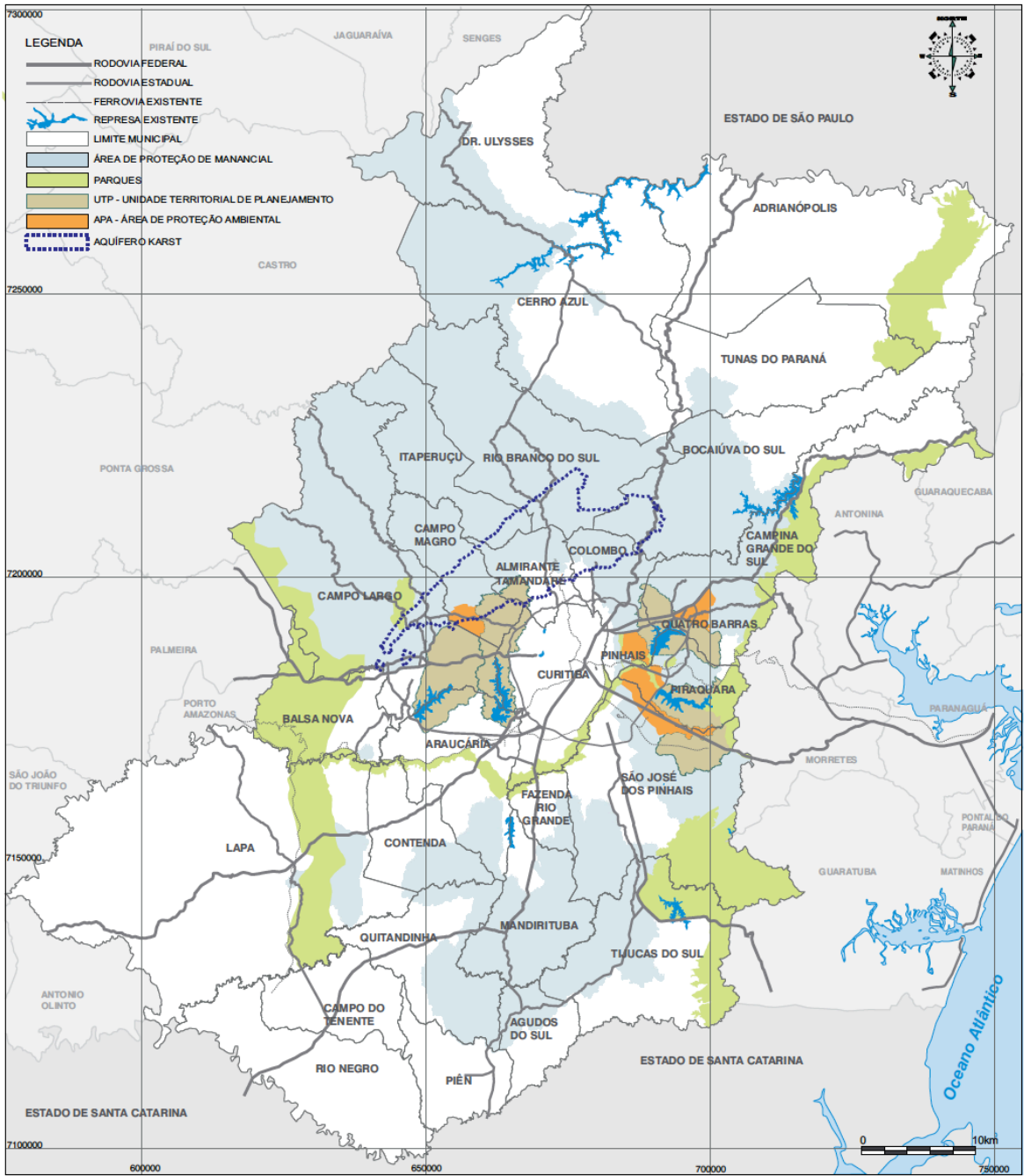
A política de uso e ocupação do solo nas áreas de interesse de proteção seria discutida e compartilhada entre os municípios, que possuem seu território, parcial ou integralmente, situados em áreas de mananciais. A composição do Conselho Gestor dos Mananciais foi definida por meio do Decreto Estadual nº 148/99, o qual é integrado por representantes de quatro municípios, situados em áreas de mananciais da RMC; por representantes do IAP, do Instituto das Águas do Paraná, da COMEC, da SANEPAR, das entidades não governamentais de defesa e proteção do meio ambiente, do setor da construção civil e mercado imobiliário e das Universidades e entidades de ensino e pesquisa.

Também estabeleceu tal lei o PPART (Plano de Proteção Ambiental e Reordenamento Territorial da RMC), um dos instrumentos de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC, com objetivo de equilibrar a disponibilidade hídrica e o total das demandas da região, mantendo e assegurando a qualidade da água para o abastecimento público. Pretendia redefinir as áreas de mananciais da RMC, os caracterizando como espaços propícios à proteção, conciliando uma ocupação e uma urbanização mais adequadas mediante a adoção de um macrozoneamento. A proposta de proteção dos mananciais se relacionava aos cenários de crescimento da RMC, às estratégias de infraestrutura urbana, à geração de emprego e renda, à preservação ambiental, ao desenvolvimento econômico e às articulações em torno dos dispositivos legais, institucionais e físico-territoriais. Para o aproveitamento dos recursos hídricos para abastecimento público e a

manutenção de sua qualidade eram necessárias restrições e limitações ao uso e à ocupação do solo, as quais interferem nos cenários de desenvolvimento econômico e social local.

Foram estabelecidas ainda as Unidades Territoriais de Planejamento (UTP), áreas com objetivo de compatibilizar as ações de proteção ao meio ambiente e preservação de mananciais, uso e ocupação do solo, com desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo dos demais usos múltiplos, em número de quatro: Guarituba, Pinhais, Itaquí e Quatro Barras. Também se estabeleceram as APAs do Iraí, Piraquara, Pequeno e Passaúna, ou seja, áreas para uso e ocupação do solo em bacias contribuintes dos reservatórios para abastecimento público com respeito às necessidades e preservação do meio biótico e manutenção da boa qualidade da água dos mesmos (figura 40).

Figura 40: Áreas de proteção de Mananciais da RMC



Fonte: COMEC, 2017

Pelo PIT durante o ano de 1998, foi elaborado relatório técnico contendo proposta de investimentos no setor de transportes públicos e sistema viário com o objetivo de subsidiar as negociações de empréstimo junto ao BNDES. Quanto à realização de obras, no âmbito do transporte público de passageiros e do sistema viário regional, foram executados o trevo do Atuba, com execução de viaduto, abertura e pavimentação de vias e a compra de abrigos de

ônibus. Foi elaborado também o Plano de Estruturação Viária, proposta em conjunto com o DER, IPPUC, e DNER para a implantação de uma classificação e tipologia do sistema viário regional, com vistas à adequação do zoneamento do uso do solo e das obras em seu entorno, bem como projetos viários regionais, participação junto ao DER e DNER na definição de diretrizes de projetos viários regionais ligação São José dos Pinhais/ Fazenda Rio Grande, Via Metropolitana e ligação Fazenda Rio Grande/ Araucária.

A COMEC desenvolveu também estudos de estruturação urbana nos municípios de Rio Branco do Sul, Piraquara, Pinhais e São José dos Pinhais, em conjunto com as equipes técnicas locais. Para Rio Branco do Sul, foram elaboradas Lei de Uso e Ocupação do Solo e Lei de Parcelamento do Solo Urbano do município. Os trabalhos nos demais municípios tiveram por objetivo a proposição de nova legislação urbanística que compatibilizasse a ocupação urbana com a preservação dos recursos hídricos regionais.

Foi feito levantamento de ocupações irregulares tendo em vista o aumento das ocorrências relativas as mesmas na RMC. A COMEC atualizou seu levantamento de áreas ocupadas, visando a ações de interesse regional na questão da habitação. Se georeferenciou informações socioeconômicas sobre ocupações irregulares e a distribuição espacial do setor industrial, em parceria com a SEIC, COPEL e Prefeituras. Também prosseguiu em parceria com a MINEROPAR o mapeamento geológico geotécnico das áreas em processo de urbanização da RMC.

Continuaram a implantação do desenvolvimento industrial na região, por meio da colaboração com a Secretaria de Estado da Indústria e Comércio no fomento à localização de áreas com potencial para instalação industrial no espaço regional, assessorando as prefeituras. Ainda com relação ao suporte econômico regional, a COMEC participou na execução das obras referentes às vias de acesso ao Distrito industrial da Renault, com a abertura e pavimentação de vias. Quanto à área industrial da Audi-Volkswagen foram realizadas obras referentes à execução de viaduto e de abertura e pavimentação de vias.

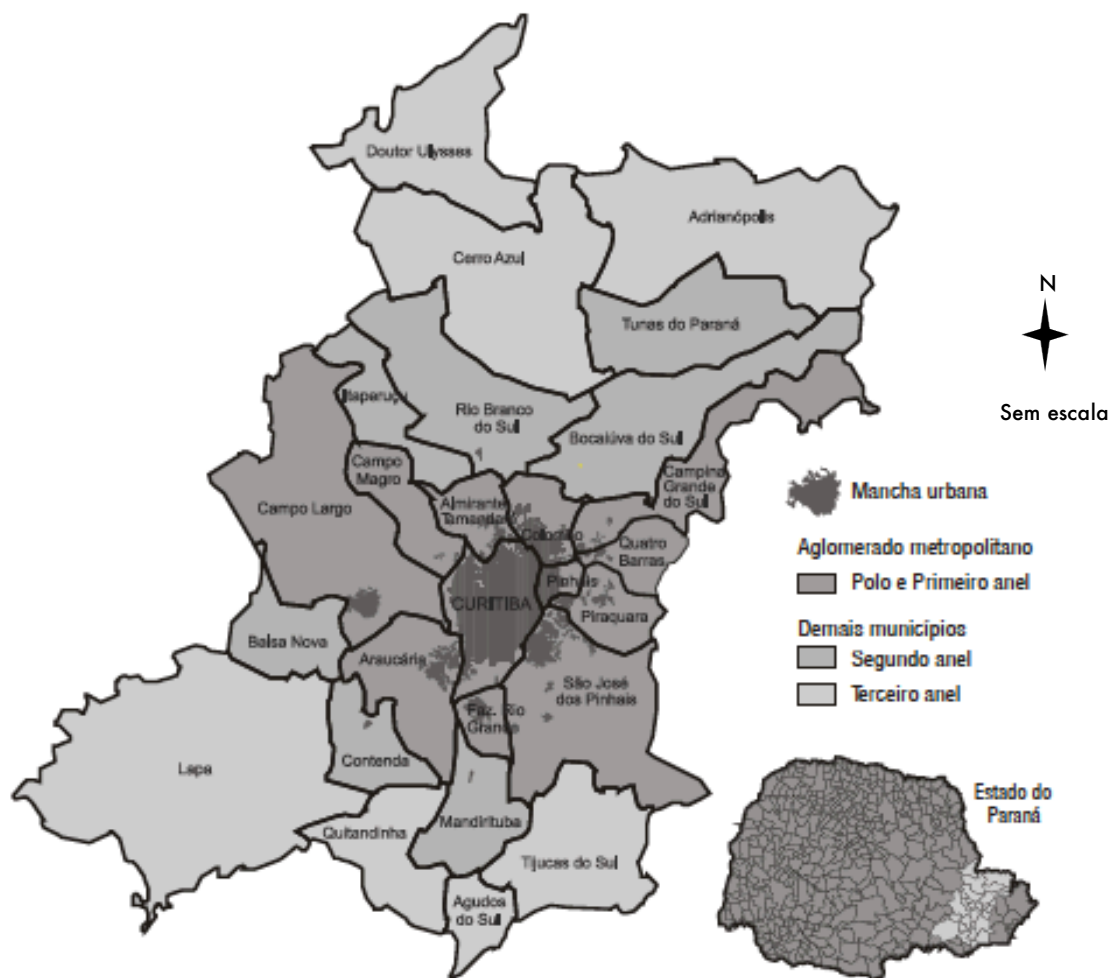
Em nível estadual, em 1998, abandonou-se a ideia da METRONOR e foram instituídas as regiões metropolitanas de Londrina e de Maringá. Neste ano, por meio do Projeto de Lei nº 539, oriundo da Mensagem Governamental nº 43/98, o executivo estadual propôs transformar a COMEC em COMEP (Coordenação das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná), mantendo-a como autarquia vinculada à SEPL, tendo em vista a criação das duas novas regiões metropolitanas. Entre as emendas apresentadas ao projeto, estava a possibilidade do

novo órgão agir também sobre municípios não metropolitanos. Como emenda, o deputado Geraldo Cartário retomou seu projeto de 1996, de transformação do órgão em Secretaria de Estado da Região Metropolitana de Curitiba. Tal proposição permanece ativa, sem novos trâmites desde 1999, contudo, foram criadas a COMEM (Coordenação da Região Metropolitana de Maringá) e a COMEL (Coordenação da Região Metropolitana de Londrina), como órgão metropolitano dessas RMs.

Se a ideia do tripé tinha sido levada de Curitiba e utilizada pelo estado, a partir desse ano a figura do anel, presente na estratégia de integração do governo, passou a ser utilizado para a RMC. Ou seja, o processo de metropolização atingia um estágio em que se fazia possível diferenciar onde estavam as relações metropolitanas mais intensas, daquelas em que não era tão efetiva (figura 41). A partir dos estudos de Moura (1998) a região passou a ser considerada a partir de quatro espacialidades concêntricas que se distinguiam por sua densidade demográfica e economia:

- 1) A primeira espacialidade era o polo metropolitano, onde se concentrava quase 60% da população da região e 20% do valor adicionado fiscal (VAF) do estado;
- 2) Em seguida o Primeiro Anel, com os municípios limítrofes ao polo, que conformavam uma conurbação com o polo, onde de fato havia um único urbano. Representavam cerca de 35% da população da RMC e mais de 21% do VAF estadual;
- 3) O Segundo Anel seria composto por aqueles que não apresentavam continuidade na ocupação urbana com o polo, mas mantinham relações com este e os demais, com funções periféricas. Representavam quase 4% da população da RMC e 1,5% do VAF do estado; e
- 4) Por fim, o Terceiro Anel, com 4% da população da região e menos de 0,5% do VAF do estado. Apresentavam relações mais fracas com os demais municípios e base econômica no setor primário.

Figura 41: RMC – Anéis de Integração



Fonte: NOJIMA; MOURA; SILVA, 2009

No âmbito do PROSAM, em 1999, foi realizado o projeto Ocupação e Uso Conservacionista do Solo Rural, para disseminação de práticas agrícolas não poluentes em áreas de mananciais, bem como reassentamento da população irregular de fundos de vale e sujeitos à inundação, além de prover infraestrutura de saneamento básico e desapropriações. Prosseguiu-se com a recuperação da área degradada do lixão da Lamenha Pequena, bem como a compra de um caminhão especial para combate a acidentes rodoviários com cargas perigosas. As obras do canal extravasor do Iguaçu prosseguiram, bem como as desapropriações para conclusão do projeto. O Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC (Lei Estadual nº 12.248/98), prosseguia com os Planos de Uso e Ocupação do Solo, elaborando planos das UTPS e acompanhamento do zoneamento ecológico-econômico das APAs do Iraí, Piraquara e Pequeno.

Para transportes e obras viárias, a COMEC realizou estudo de conservação visual e mobiliário para terminais metropolitanos, fez a continuação da Via Sul até a Estrada de Campo Largo da Roseira, a pavimentação da Avenida Oeste (Estrada de Campo Largo/ PR 25) e da Avenida Leste e Norte. Em São José dos Pinhais foi elaborado o Plano de Uso do Solo, em conjunto com a equipe técnica municipal e a Secretaria Especial de Assuntos Metropolitanos de Curitiba. Em Pinhais acompanhou e participou da discussão das propostas do plano diretor, assim como em Rio Branco do Sul, Itaperuçu e Tijucas do Sul assessorou a proposta de zoneamento municipal.

Na área de habitação acompanhou e organizou as informações para o Programa de Arrendamento Residencial –PAR, em parceria com a CEF e prefeituras municipais. Elaborou ainda a proposta preliminar para a Área de Interesse Social do Guarituba, visando a regularização fundiária das ocupações irregulares em Piraquara de acordo com o zoneamento estabelecido na UTP. Também se preocupou com a urbanização e regularização fundiária da ocupação Zumbi dos Palmares, em Colombo, de acordo com o Plano de Habitação e do Jardim Alegria, em São José dos Pinhais, de acordo com o zoneamento da UTP do Itaqui.

No ano de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade e atentos às outras formas de articulação metropolitana, onze municípios da região e a COMEC criaram o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL), ampliado para 16 no mesmo ano e atualmente com 21 integrantes. O consórcio tornou-se mais ativo a partir do momento que o aterro sanitário Sul (Caximba) teve seu uso encerrado em 2010, pelo IAP.

Em 2002, foi estruturado o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Paraná, parte da consolidação dos instrumentos de gestão da RMC, sendo instalados o Comitê de Gestão e da unidade executiva nas Bacias do Alto Iguaçu e Alto Ribeira, com modernização institucional da SUDERHSA e concluídos estudos de regionalização de vazões e operacionalização do Sistema de Alerta Contra Cheias.

A mensagem do governo estampava: “o desenvolvimento urbano passa pela regionalização”, destacando as ações em saneamento básico, que colocaram o estado na vanguarda do setor no país. O PROSAM caminhava para seu fim (em 31/12/2002), que somado ao PARANASAN resultaram em 1,4 bilhões de dólares investidos na construção de barragens, coleta e tratamento de esgoto, infraestrutura urbana e reordenamento territorial, reservatório, quatro áreas de reassentamento para 1432 famílias, 328 quilômetros de rede de esgoto, 160 quilômetros de redes de água, duas estações de tratamento de esgoto, três quilômetros de

coletores e 775 ligações, além de seis parques ambientais, reversão de dois canais de rios, três pontes ferroviárias e quinze rodoviárias, implantação do Parque Ambiental do Passaúna, o canal extravasor do rio Iguaçu, 58 quilômetros de galerias tubulares e 4,5 km de galerias celulares, além de cinco quilômetros de rede e 2142 ligações de esgotamento sanitário (PARANÁ, 2002), nos sessenta primeiros quilômetros dos 1320 de extensão do rio Iguaçu, beneficiando dezesseis municípios.

Com todas essas ações realizadas ou em andamento, teve início a revisão do PDI de 1978, a fim de trazer propostas para a estruturação do espaço (organização físico-territorial) e institucional, com novas diretrizes para o crescimento da RMC em vinte anos.

Em 1997 Curitiba iniciara as discussões para a revisão de seu plano diretor, com o seminário *Plano Diretor de Curitiba: uma abordagem metropolitana* que teria sequência em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade e seria publicado em 2004. Em 2002, se encerrou o segundo mandato de Lerner à frente do governo estadual. O grupo político liderado por ele perdia expressão, com ascensão de novos líderes, sobretudo o filho do ex-governador, José Richa, Carlos Alberto Richa. Em setembro de 2003, Lerner se filiou ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) fluminense para disputar a prefeitura do Rio de Janeiro, se afastando da política local, caminho tomado por muitos de seus aliados do IPPUC, enquanto outros vieram a falecer. As novas gerações do instituto não foram capazes de manter a importância e mesmo a qualidade e assertividade que esta primeira geração tivera, tendo a partir de então um papel mais discreto, ainda que as complexidades aumentassem, uma vez que não era mais possível se pensar apenas na capital. A dimensão socioespacial metropolitana de Curitiba tornava-se, de fato, inegável.

Quinta fase: Não há mais como negar a dimensão metropolitana (2003- 2015)

A recuperação da questão metropolitana apontada no capítulo 3 fica evidente nesse período. Em nenhuma das fases anteriores houve tantas pesquisas e documentos produzidos sobre a RMC, amplificados pelos megaeventos (Copa do Mundo de Futebol de 2014), grandes projetos de infraestrutura e habitação (sobretudo federais como o PAC e o PMCMV) e pela aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que ampliaram a visibilidade da questão metropolitana e alavancaram uma série de estudos, propostas e projetos.

Dita recuperação, no caso apresentado, ocorreu a partir das alterações que elevaram a região metropolitana de Curitiba ao posto de segundo maior polo automotivo do Brasil, além

da metropolização da sua população, multiplicada cinco vezes desde os anos 1970. As questões metropolitanas assumiram então um papel preponderante na pauta das discussões, levando sua gestão a ser identificada como um processo coletivo a fim de obter algum sucesso (COMEC, 1999).

Como demonstrado em documento do IPARDES (2005, p. 9) diferentemente do que se supunha e divergindo de outras regiões metropolitanas, a desaceleração no crescimento das metrópoles durante os anos 1980 não foi confirmado nos anos 1990, quando a RMC teve uma taxa superior a 3% a.a. entre 1991/2000, maior que a da década anterior de 2,91% a.a., persistindo como uma das regiões metropolitanas com maior incremento populacional no Brasil.

Além do foco no ambiental, no social e no econômico, nos anos 2000 se trouxe novamente para o centro da discussão a gestão territorial, quando o processo de metropolização da RMC se consolidou (ULTRAMARI; MOURA, 1994). O resgate mesmo por organismos internacionais, como a OCDE (2001a; 2001b) e a ascensão de governos trabalhistas/desenvolvimentistas no Brasil a partir de 2003, resultaram no reavivamento da questão metropolitana.

Foram publicados então novos instrumentos, como a revisão do PDI (2002/2006), a incorporação de temáticas metropolitanas à revisão do Plano Diretor de Curitiba (1997/2004) - que o adequou ao Estatuto da Cidade, de 2001 -, e a consolidação da ASSOMECC. Além destes marcos, houve a incorporação da temática metropolitana em diversas leis estaduais e municipais, até mesmo uma pretensa Lei Estadual sobre delimitação e gestão das regiões metropolitanas foi sancionada nesse período⁸⁷.

Contudo, ao descrever a questão metropolitana do planejamento, documentos do IPPUC se utilizam de linguagem genérica e superficial, que por fim não contribuem para a apreensão das mesmas. As cooperações nessa fase, pelo menos até 2010, se estabeleceram muito mais no âmbito político municipal, com a consolidação, por exemplo, por meio da Lei Municipal nº 11.407 da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM, atualmente subordinada à Secretaria Municipal de Urbanismo), em 2005, e com a ASSOMECC, fortalecida a partir de 2001 (fora criada em 1982) e não com a COMEC. Em documento do Instituto se lê que

⁸⁷ Trata-se da Lei Complementar Estadual nº 111/2005, que “Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná”. Na prática, tal lei não teve relevância.

No início do novo século, o processo de planejamento de Curitiba aprofunda também a questão metropolitana. Mais do que estender serviços eficazes nas cidades vizinhas (sic), promove-se inovações para integrar o desenvolvimento entre os municípios e comunidades da metrópole. Com esse propósito, a prefeitura da Capital apoia ações na ASSOMECA, visando melhorar as práticas de planejamento e gestão. Na dimensão regional, a cidade continua sempre a ser construída a partir da ação contínua de cada um dos seus cidadãos. As planejadas intervenções públicas continuam indo ao encontro e a dar significado aos espaços sobre os quais a população antes já vem se apropriando. As rotinas e regras são incorporados ao cotidiano das pessoas, condição fundamental para se harmonizar a cidade com seu tempo e seu povo. (IPPUC, 1996, p. 172 e 173)

No ciclo de debates realizado pela Câmara Federal em 2003, o então secretário extraordinário para assuntos metropolitanos de Curitiba, José Antônio Zem, declarou que o papel da Associação, criada por iniciativa privada, era “muito importante para o planejamento das ações [*metropolitanas*]” (CÂMARA, 2004, p. 126).

De acordo com os técnicos entrevistados, após a saída de Lerner do poder estadual houve novamente a desvalorização do órgão de planejamento metropolitano. No governo dele foi iniciado a revisão do PDI, com o auxílio de profissionais provenientes do IPPUC, da COHAPAR e de outros órgãos do Estado e dos municípios, realizando atividades de planejamento. Com as mudanças no grupo a frente do governo, novamente o órgão foi enfraquecido, perdendo os trabalhos realizados de atualização do PDI. No início dessa fase, retornou ao governo do estado Roberto Requião, que, reeleito em 2006, permaneceu até 2010. A partir desse momento, houve uma dissociação entre os grupos políticos à frente do executivo da capital e do estado, o que resultou em uma série de conflitos políticos, inclusive com a desintegração do transporte coletivo no fim da fase analisada.

Na nova gestão Requião, para encontrar soluções para os problemas da região, foi criado o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba, pelo Decreto Estadual nº 22⁸⁸, de 1º de janeiro de 2003, com atribuição de assessoramento ao Governador do Estado em funções de planejamento, de execução de funções públicas de interesse comum e articulação com os demais níveis de governo, visando à minimização dos desequilíbrios regionais. A COMEC deixou a SEDU e passou a ser vinculada diretamente ao Secretário Especial, provendo o suporte técnico-administrativo.

⁸⁸ Albuquerque Filho (2008, p. 182) esclarece que a “Secretaria Especial de Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba, não existiu sua personalidade jurídica, o que existiu, foi a figura do Sr. Edson Luiz Strapasson, para exercer, em comissão o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba, nomeado através do Decreto n.º 22/2003. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba- COMEC, passou a vincular-se diretamente ao Secretário Especial.”

Quanto à população, o incremento que entre 1970 e 1980 foi de 67% em Curitiba e 30,6% nos municípios do Primeiro Anel, com taxas de crescimento geométrico anual de 5,21% e 8,06%, respectivamente, entre 1991 e 2000 se inverteu, passando a 54,9% nos municípios do Primeiro Anel e 40,8% em Curitiba, ou 5,44% a.a. nos primeiros e 2,13% em Curitiba. O Segundo Anel chamava atenção pelo fato de ter um incremento de 3,1% e taxas de 2,6% a.a. e o Terceiro 1% de aumento e menos de 1% a.a. (IPARDES, 2005, p. 10).

Houve a permanência da integração do transporte coletivo, incluindo todos os municípios dos então definidos primeiro e segundo anel, mantendo o convênio firmado entre a COMEC e a URBS. Teve início uma nova fase do PIT, para atender às demandas de deslocamentos de passageiros do sistema metropolitano de transportes coletivos, por via de financiamento do BNDES, governo do estado, municípios e iniciativa privada. Seu principal objetivo era um novo eixo de transporte fazendo a ligação intercidades, desafogando o sistema radial, em que todas as linhas passavam por Curitiba, permitindo um maior desenvolvimento aos municípios vizinhos, criando novas relações urbanas e econômicas entre eles. Outro objetivo do programa era a melhoria do transporte coletivo com a implantação e melhoramentos de vias, juntamente com a construção, reforma e ampliação de terminais e investimentos na frota de ônibus.

Na área de proteção e recuperação ambiental, foram feitas atualizações e complementações dos mapas e do volume relativo às informações fundiárias e desapropriações realizadas em anos anteriores, para subsidiar o Departamento Jurídico, o Departamento de Controle e Ordenamento Territorial e outros. Foi também elaborado um trabalho técnico interinstitucional estabelecendo as áreas de interesse do manancial subterrâneo (Karst), visando à proteção para fins de abastecimento público da região norte da RMC.

Com a missão de estabelecer as diretrizes de desenvolvimento integrado e a definição das áreas de proteção aos mananciais (PPART), a COMEC prosseguiu no desenvolvimento do PDI, ao mesmo tempo que implantava-se a nova *Política de Desenvolvimento Urbano e Regional* (PDUR), a partir do qual se discutiria e organizaria o Termo de Referência Geral para a elaboração dos Planos Regionais, procedimentos operacionais e a Base Conceitual Estratégica dos PDI, associados à estruturação integrada da RMC e demais regiões do estado.

A COMEC participou nesse ano como colaboradora na equipe multiinstitucional para a integração das áreas do antigo Parque Castelo Branco (EMATER), a Estação do Canguiri (Instituto Agrônomo do Paraná - IAPAR), a Fazenda do Canguiri (UFPR) e o Parque das

Nascentes, criando o Parque Newton Freire Maia, às margens da Represa do Iraí – manancial de abastecimento da região, na APA do Rio Iraí-, se adequando às restrições ambientais previstas na legislação.

Desenvolveu também, em conjunto com a Prefeitura Municipal de Colombo, o Projeto de Revitalização do Parque Municipal da Uva, com locais adequados para festas tradicionais, lazer, esporte e recreação. Localizado às margens do Rio Tumiri, visava proteger sua nascente, o rio e seu entorno, além dos remanescentes de vegetação existentes. Também em Colombo, a COMEC propôs a compatibilização do Parque Palmital, um parque linear localizado na faixa de preservação do rio de mesmo nome. A proposta foi complementada com informações do Plano Diretor de Drenagem para a Bacia do Rio Iguaçu na Região Metropolitana (SUDERHSA, 2002) para o Distrito de Drenagem Palmital-Colombo, incorporando à proposta informações relativas à macrodrenagem na área da bacia do Rio Palmital. Em Campina Grande do Sul, foi elaborado o estudo preliminar para o Parque Municipal do Rio Timbu, parque linear, incluindo recomposição de mata ciliar, equipamentos de lazer e esportivos e de recreação pública.

A COMEC continuou participando nas CAT do Passaúna e do Iraí e do CGM. Foi responsável pela coordenação técnica da elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental do Rio Verde, desenvolvido pela empresa de consultoria Consiliu Projetos e Consultoria Ltda. Coordenou também as audiências públicas, visando a participação popular e institucional.

Com relação à disposição final dos resíduos sólidos dos municípios da região, passou a estudar áreas aptas para instalação de aterros sanitários em alguns municípios, efetuando análise e elaboração de parecer técnico sobre pré-seleção de áreas para estudo específico. Outra atividade da COMEC foi a orientação aos municípios da RMC na elaboração de seus planos de uso e ocupação do solo. Tendo em vista a aprovação do Estatuto da Cidade, que tornou obrigatória a elaboração de planos diretores, produziu o *Manual de Critérios para Elaboração de Planos Diretores Municipais na RMC*. Prestou assessoria e acompanhamento relativos aos processos de parcelamento do solo, regularização de loteamentos e legislação de uso e ocupação do solo, planos diretores locais, sistemas viários, habitação e outros temas correlatos aos municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Visava consolidar um processo de gestão metropolitana por meio da articulação entre os diversos agentes que interagem no seu território e pelo

estabelecimento de consensos para a construção de diretrizes regionais de caráter supramunicipal e intersetorial.

Foi implantado o *Multirão Metropolitano*, com o objetivo de viabilizar ordenadamente as ações, os projetos e as atividades das Secretarias Estaduais e suas vinculadas, das prefeituras, como também a criação dos Fóruns de Desenvolvimento Local para promover o desenvolvimento sustentável.

Após a experiência realizada no PEMA nos anos 1980, em cooperação com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a COMEC fez parte do *Programa Nacional do Meio Ambiente II* (PNMA II), para o desenvolvimento do licenciamento ambiental descentralizado e interativo da sub-bacia do Alto Iguaçu, beneficiando todos os municípios da RMC.

Em convênio com a SUDERHSA e a PETROBRAS foi elaborado o projeto *Bacia Azul*, com contratação da elaboração do projeto executivo e acompanhamento da desapropriação das áreas necessárias de recuperação ambiental da várzea impactada com retorno da água de qualidade ao rio, por meio de sua reconfiguração pela sistematização do banhado do Rio Barigui.

Foi realizado também convênio com o DNPM para execução do *Plano Diretor de Mineração da RMC*, que delimitou áreas com maior potencialidade para matérias-primas minerais, visando produzir indicações para o ordenamento territorial e compatibilizar a mineração com outras formas de uso e ocupação do solo. Elaborou-se, por meio de compilação em meio digital, dos mapas geológicos e das bases planialtimétricas, elaboração de cartas de potencialidades e restrições à atividade mineral e um banco de dados referentes à geologia, zoneamento urbano, água subterrânea, direitos minerários, bacias hidrográficas, mananciais de superfície, cavernas, atividade mineral e unidades de conservação. Estimulou ainda o uso do Sistema de Informações Geográficas (SIG) para apoiar a tomada de decisões quanto a análises sobre o uso do solo, o planejamento, o monitoramento na RMC, nas áreas de mananciais e a elaboração de projetos de urbanismo, preparando as informações e os recursos técnicos para permitir a consulta em tempo real pelo corpo técnico da instituição, disseminando-as e compartilhando-as com outros órgãos nos níveis municipal, estadual e federal.

Cerca de 136 mil famílias moravam em favelas e ocupações irregulares na RMC, mais de 500 mil pessoas. Foram feitos então dois grandes projetos de regularização fundiária em duas das maiores áreas de habitação subnormal da região. O primeiro, o projeto *Direito de Morar*, programa de urbanização e regularização de áreas de ocupações irregulares, ou em

precárias condições sociais e ambientais. As primeiras a receberem intervenção foram a Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, e outra a Vila Parolin, em Curitiba, com mais de 3.500 famílias, beneficiando cerca de 12 mil pessoas. O segundo projeto visava o estímulo e promoção da negociação direta entre ocupantes e proprietários em andamento em dez ocupações irregulares consolidadas, beneficiando mais de sete mil famílias.

O saneamento prosseguia como área prioritária com encerramento do PROSAM, sendo substituído pelo PARANASAN, principal programa na área de saneamento. Nesse âmbito, estavam em execução a implantação da barragem do Piraquara II. Foram construídos doze centros para o sistema integrado de água, aumentando a reserva de água potável e implantadas redes de distribuição de água e adutoras de água tratada, além da implantação de sistema de supervisão e controle operacional. As obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário foram concluídas, com a construção de três novas estações de tratamento de esgoto e a implantação de novas redes de esgoto.

Já o IPARDES publicou em 2003 os documentos *Estrutura Socioespacial da Região Metropolitana de Curitiba: Tipologia e Mudanças no Período 1980/1991*, *Indicadores Intrametropolitanos: Diferenças Socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba*, *Metrodata - Base de Dados e Indicadores para Municípios das Regiões Metropolitanas Brasileiras* e em andamento estava o documento *Indicadores Geoambientais da Região Metropolitana de Curitiba*.

No ano seguinte, as ações desenvolvidas pela COMEC incluíram a permanência da integração do transporte coletivo, ainda que se observe a diminuição do número de usuários em relação ao ano anterior (165 mil passageiros metropolitanos/dia). Foi mantida a tarifa única para deslocamentos dentro da rede (11 terminais metropolitanos e 124 linhas em funcionamento) e feito estudo para diagnosticar a situação das linhas e respectivos terminais do sistema de transporte metropolitano de passageiros, para a elaboração do *Plano de Transporte Coletivo de Passageiros*. Houve implantação e manutenção de programa para auxiliar na otimização e eficácia da elaboração do cálculo tarifário e a manutenção do acompanhamento do gerenciamento e fiscalização da URBS referente ao transporte coletivo metropolitano.

No âmbito do PIT, foram executados os projetos finais de engenharia das vias para os corredores de ônibus a serem implantados e os projetos de arquitetura e de engenharia dos terminais urbanos e iniciado o processo de licitação das obras de vias e terminais.

Na área de proteção e recuperação ambiental foi realizado projeto-piloto de saneamento ambiental, elaborando metodologia de intervenção em áreas sem infraestrutura, por meio de condomínios de moradores que participariam desde a elaboração dos desenhos iniciais, passando pelas obras, até a gestão da operação. A proposta foi realizada considerando aspectos relativos ao saneamento ambiental e discutida com as instituições pertinentes, a fim de formar uma Unidade Executora do Projeto, coordenada pela COMEC. A área escolhida para iniciar o projeto foi a Vila Jardim União, em Curitiba, então com aproximadamente 760 lotes ocupados e em processo de regularização fundiária.

Para gestão de resíduos sólidos houve a elaboração de projeto para atender às áreas urbanas Norte e Leste da região, incluindo os municípios de Rio Branco do Sul, Itaperuçu, Almirante Tamandaré, Colombo, Quatro Barras, Piraquara, Campina Grande do Sul e Bocaiúva do Sul, composto de três subprojetos: Usina de Triagem, Estação de Transbordo e Destinação Final. O terreno para implantação da Usina de Triagem foi cedido pela Prefeitura Municipal de Colombo, situado na Zona Industrial Belo Rincão.

Os resíduos recicláveis provenientes dos municípios responsáveis pela coleta seletiva seriam administrados pela Associação dos Carrinheiros, com acompanhamento da UFPR, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET, atual Universidade Tecnológica Federal do Paraná) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ficando a fiscalização sob responsabilidade da COMEC e Prefeitura Municipal de Colombo. Para a destinação final do lixo foi desenvolvido um projeto visando à eliminação dos inconvenientes dos aterros sanitários tradicionais, transformando a biomassa em energia, projeto este desenvolvido com o auxílio do TECPAR, Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (LACTEC) e COPEL.

No Guarituba (Piraquara), o *Plano de Desenvolvimento Social Urbano e Ambiental* visava urbanização e recuperação de áreas. A proposta organizava parcerias para intervenções físicas e ambientais, a partir das quais estabeleceria um protocolo de intenções entre os diversos agentes e um cronograma de ações, com o objetivo de assegurar as condições ambientais adequadas à preservação dos mananciais, por meio do ordenamento territorial em áreas com pressão por ocupação.

No âmbito do Conselho Gestor dos Mananciais, as principais deliberações foram a aprovação da inclusão da quinta UTP, de Campo Magro, no perímetro da APA do Rio Verde e a aprovação do Relatório Final do Zoneamento Ecológico da mesma APA. Também foi

realizado convênio com a COPEL para a utilização das informações referentes a consumidores residenciais, industriais, comerciais e rurais, uso e ocupação do solo coordenação e aprovação do Zoneamento Ecológico-Econômico desta APA. Além disso, foi apresentado ao Conselho, pela COMEC, o *Plano de Desenvolvimento Social, Urbano e Ambiental do Guarituba*. A proposta do plano e o resultado da audiência pública foram apresentados e aprovados.

Ainda no CGM, foi elaborada minuta de Decreto Estadual a fim de instituir os Conselhos Gestores das APAs da RMC, visando à implantação do sistema de gestão das mesmas. A proposta foi discutida e aprovada pelas diversas instituições estaduais e municipais envolvidas com o assunto e foi enviada ao IAP.

Exercendo a presidência da CAT Passaúna e do Iraí, foram analisados processos relativos ao licenciamento ambiental de atividades industriais, de empreendimentos imobiliários como loteamentos e/ou condomínios e de substituição de vegetação exótica por mata nativa, em área de preservação permanente. Paralelamente, buscou-se a adequação da CAT ao estabelecido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Neste ano, foi concluído o Projeto de Revitalização do Parque Municipal da Uva, localizado no município de Colombo, sendo a implantação da primeira etapa de equipamentos objeto de licitação por parte da prefeitura do município. Concluiu-se a primeira etapa do projeto de Recuperação das Margens do Rio Palmital e implantação do parque, também em Colombo, entre a BR-476 (Estrada da Ribeira) e início do Jardim Planalto.

A COMEC deu seguimento à revisão do PDI priorizando a definição de diretrizes físico-territoriais, selecionadas como os aspectos que se revelaram mais críticos e fundamentais para o poder público enquanto gestor das funções públicas de interesse comum. Também determinou a Área de Interesse de Mananciais de Abastecimento da RMC, cuja proposta foi discutida entre as instituições estaduais pertinentes. Foi feita atualização, revisão e incorporação de dados a serem utilizados na proposta, destacando-se a adequação dos mapas de hipsometria, declividades, zoneamentos municipais e limites de unidades de conservação, bem como a geração de banco de dados dos loteamentos aprovados nos municípios do NUC.

Também orientou os municípios da RMC na elaboração de seus planos de uso e ocupação do solo, visando o ordenamento territorial dos mesmos e seu desenvolvimento integrado e articulado com as diretrizes metropolitanas. Foi aprovado o Plano Diretor de Colombo, e estavam em discussão os planos de Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Piraquara e Rio Branco do Sul.

Foi criado então o Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT), constituído por representantes da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; do IAP; da SUDERHSA; da COMEC e da MINEROPAR, tendo entre suas atribuições uniformizar o trâmite processual e integrar os órgãos no que se refere a empreendimentos da RMC, bem como analisar processos de parcelamento, condominiais e industriais. A MINEROPAR concluiu ainda o relatório do projeto e apresentou os seus resultados ao DNPM e aos demais órgãos do Governo do Estado, aos mineradores e à comunidade a respeito *do Plano Diretor de Mineração da Região Metropolitana de Curitiba*.

A Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial e Comercial deu suporte institucional para a consolidação do Arranjos Produtivos Locais (APLs) da Região Metropolitana (cal e calcário). O projeto, elaborado em conjunto com o Governo do Estado (SEPL, IPARDES, Secretaria de Indústria e Comércio - SEIM, MINEROPAR, Secretaria de Ciência, tecnologia e Ensino Superior (SETI), TECPAR, Universidades, Agência de Fomento do Paraná - AFPR), BRDE, FIEP e SEBRAE, pretendia desenvolver aglomerações produtivas regionais com formas de governança e projetos comuns. Elaborou-se um banco de dados com informações socioeconômicas de todos os municípios envolvidos, objetivando orientar e avaliar as políticas de desenvolvimento dos APLs.

Foi elaborado também o *Plano de Turismo Rural* da RMC e o IPARDES participou na formatação do *Plano de Desenvolvimento Integrado* e do Programa Mutirão Metropolitano junto à COMEC, publicando a *Estimativa do Déficit Habitacional para os municípios paranaenses e regiões metropolitanas, Avaliação da Projeção Populacional* realizada para o PDI, além da publicação do artigo *A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira - diagnóstico socioeconômico e das estruturas de gestão* no Seminário Internacional *Desafios da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados* e o texto *Governança Urbana - Estudo sobre Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Curitiba*.

Em 2005 a integração do transporte coletivo na RMC beneficiou cerca de 218 mil passageiros metropolitanos por dia, incluindo todos os municípios dos então denominados primeiro e segundo anéis (figura 41), com onze terminais metropolitanos e 129 linhas integradas, prosseguindo o convênio firmado entre a COMEC e a URBS. Houve planejamento, em conjunto com o órgão municipal, do sistema não integrado, com mais de 152 mil passageiros por dia em 60 linhas, que percorriam 170 mil km/dia.

Teve início a terceira fase do PIT, tendo como obras em andamento terminais em Colombo, Araucária, Fazenda Rio Grande, Almirante Tamandaré e de ponto de ônibus de Contenda. Estavam em elaboração os estudos preliminares para os terminais urbanos de Campo Largo, Urbano Central de São José dos Pinhais, Miniterminal Angelina Caron (em Campina Grande do Sul) e reformado o Terminal Urbano (em Rio Branco do Sul). A COMEC também acompanhou as atividades de gerenciamento, operação, fiscalização e estudos de alterações e adaptações nas linhas metropolitanas de ações para a RIT, visando à melhoria no atendimento do sistema, entre outras em conjunto com a URBS.

Foi implantado o Sistema Regional de Resíduos Sólidos Urbanos (SRSU) da RMC, contemplando duas Usinas de Triagem (Norte e Sul), duas Estações de Transbordo (norte e sul) e dois Aterros Sanitários (Norte e Sul), visando melhor logística de transporte do resíduo domiciliar. A Usina de Triagem Norte, situada no município de Colombo, recebeu licença prévia e de instalação e foram concluídos os projetos complementares de engenharia.

Nesse ano foram realizadas quatro reuniões do Conselho Gestor dos Mananciais da RMC, discutindo o Plano Diretor de Campina Grande do Sul e aprovando a legislação de uso e ocupação do solo da sede do município; também se debateu sobre a bacia do Rio Pequeno, em São José dos Pinhais e se aprovou o Plano Diretor de Campo Magro.

Elaborou-se o estudo preliminar para o Parque Graciosa no município de Pinhais (UTP – Pinhais), visando à preservação das áreas ao longo do Rio do Meio, à qualidade da água da Represa do Iraí, bem como o estudo para o Parque Pedreira do Atuba, no município de Colombo, objetivando a preservação das áreas ao longo do Rio Atuba, a recomposição da mata ciliar e o aproveitamento das possibilidades paisagísticas da pedreira desativada do DER.

Para subsidiar o PDI, o órgão metropolitano coordenou a elaboração, concepção e execução da metodologia para a montagem de cenários alternativos para a ocupação territorial futura, a demanda por áreas disponíveis, elaborando proposta físico-territorial para o ordenamento. Estruturada a redação do documento para discussão com os municípios da região, foi realizado *workshop* com instituições do Estado sobre o capítulo de contextualização e reuniões de discussão para a elaboração da proposta e compatibilização com demais planos em andamento. Também foi feito mapa contendo informações gerais de áreas de parques em estudo pela COMEC ou já implantadas (estaduais ou municipais).

O órgão metropolitano encaminhou documento técnico relativo à adequação da proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA do Rio Verde, em fase de tramitação para fins

de homologação e orientou os municípios da RMC, na elaboração de seus planos de uso e ocupação do solo, visando ao ordenamento territorial dos mesmos e ao seu desenvolvimento integrado e articulado com as diretrizes metropolitanas. Analisou o plano da sede do município de Campina Grande do Sul, verificando se estava ajustado a lei; acompanhou as discussões do município de Campo Largo, revendo a Lei de seu Plano Diretor; orientou ao município de Campo Magro, que aprovou a Lei de seu Plano Diretor junto ao CGM; acompanhou o município de Fazenda Rio Grande na elaboração de seu Plano Diretor; e orientou aos municípios de Piraquara e Quatro Barras, que iniciavam seu Plano Diretor. A COMEC participou de diversas reuniões técnicas e audiências públicas, cuja manifestação institucional ocorreu por pareceres técnicos.

Para o *Plano de Desenvolvimento Social Urbano e Ambiental – Guarituba*, foram elaborados o plano de macrodrenagem da área, a reformulação das diretrizes viárias, a definição das áreas para reassentamento da população e para implantação de usos comunitários, o cadastro técnico socioeconômico e o estudo das áreas de preservação e lazer.

Em 2004, foi assinado um convênio entre o Governo do Estado, o INCRA e a SEMA para a execução de georreferenciamento, cadastro e regularização fundiária para sete mil propriedades, cujos proprietários eram detentores de terras devolutas. Em 2005 foram contemplados mil lotes localizados nos municípios de Itaperuçu e Rio Branco do Sul.

Foi publicado nesse ano o *Plano de Turismo Rural*, contemplando, na primeira fase, os municípios da Lapa, de Balsa Nova, de Campo Largo, de Colombo e de Tunas do Paraná. O Turismo Rural na Agricultura Familiar do Vale do Ribeira implantou atividades turísticas pelos agricultores, integrando-os aos APLs.

Foi firmado convênio com o IPARDES e a Fundação da Universidade Federal do Paraná (FUNPAR), que iniciaram as pesquisas de dados para a elaboração dos *Planos de Desenvolvimento Regional* (PDRs). Estavam em desenvolvimento a elaboração de projeto de retificação de áreas de divisas municipais na RMC, o PDI da Região Metropolitana de Curitiba, da Região Funcional de Ponta Grossa, da área de Influência Direta das Metrôpoles de Londrina e Maringá e da Região Polarizada por Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu. Também os PDRs para as regiões deprimidas do Centro, do Noroeste, do Norte Pioneiro e do Vale do Ribeira. E, por fim, Planos de Desenvolvimento Regional Integrado (PDRIs) para regiões especiais, no Litoral Paranaense e o Corredor do Rio Iguaçu.

Pelo projeto *Direito de Morar*, prosseguiram as melhorias de bairros subnormais, na Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, com aproximadamente duas mil famílias, com a desapropriação amigável e o levantamento socioeconômico das mesmas. As obras iniciaram com a execução da terraplanagem, abertura de ruas e a construção de sobrados para atendimento das famílias que moravam em áreas de proteção ambiental, na faixa de domínio da BR-116 ou no traçado das ruas, cujas moradias foram demolidas. Seriam executadas obras de drenagem do solo e contenção do Rio Palmital, instalação da rede de esgoto, pavimentação das vias, colocação de meio-fio e calçadas. Na outra modalidade, a da parceria com a iniciativa privada, municípios e população, mediante negociação direta entre ocupantes e proprietários, via *Regularizador Social*, atuou em quinze ocupações irregulares consolidadas, abrangendo em torno de seis mil famílias na RMC e Litoral.

Na APA do Iraí, um conjunto de ações preventivas e corretivas na bacia hidrográfica do rio, desenvolvida pela SANEPAR, reduziu os impactos ambientais gerados pela população do entorno da represa, de forma a solucionar o processo de eutrofização, a ocorrência de florações de algas potencialmente tóxicas à população e que acarretam alterações na qualidade da água. Foram plantadas 27 mil mudas florestais nativas e o levantamento de novas áreas para plantio no entorno do Rio Timbú, implantados oito mil metros de rede coletora de esgoto e recuperação de quinze mil metros de rede existente; bem como regularização das ligações de esgoto, monitoramento da qualidade da água da represa, limpeza do fundo do Lago, ampliação da estação elevatória do Canguiri, instalação de cerca no entorno do lago e realização de cursos de capacitação de Agentes de Educação Sócioambientais em parceria com a UFPR, para funcionários e internos da Colônia Penal Agrícola.

Foi desenvolvido em parceria com as prefeituras a Gestão Integrada da APA do Passaúna, com objetivo de desenvolver ações preventivas e corretivas, sensibilizar e conscientizar a população para a adoção de medidas de preservação dos recursos naturais existentes e melhoria da qualidade da água. Desenvolveram projetos socioambientais, envolvendo alunos das escolas da rede pública, funcionários de empresas da iniciativa privada e do poder público e organizações não-governamentais nos municípios envolvidos.

Foram realizados mapeamento estatístico e visitas prévias a mais de vinte possíveis APL e obtida aprovação de convênio para o de cal e calcário, pelo Ministério de Minas e Energia e pela FINEP. A proposta era o desenvolvimento tecnológico e modernização da indústria de cal e calcário. Nesse sentido, o *Plano Diretor de Mineração da RMC - Fase II* – também propunha

atividades para a promoção de pequenos negócios com pedras afeiçãoadas, estando em análise no DNPM.

Sobre o metropolitano, o IPARDES publicou neste ano o livro *Como anda a Região Metropolitana de Curitiba*, esforço coletivo parte da série *Conjuntura Urbana*, conduzido pelo Observatório das Metrôpoles. Além deste, foram publicados os *Indicadores intrametropolitanos 2000: diferenças socioespaciais na RMC*, *Arranjo Automotivo da Região Metropolitana Sul-Curitiba no Estado do Paraná– 2005* e *Análise das regiões metropolitanas do Brasil: identificação dos espaços metropolitano se construção de tipologia*.

Nesse momento, das pesquisas sobre os anéis metropolitanos, se chegou à separação de duas espacialidades: aquela onde de fato acontece a dinâmica metropolitana, o já citado Núcleo Urbano Central, ou NUC, e um segundo grupo de áreas não atingidas pelo NUC (figura 26), que é atualmente aceita como a melhor representação da diferença entre a RMC institucionalizada daquela onde de fato ocorre a metropolização.

Como já citado, neste ano a Prefeitura de Curitiba consolidou a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM). De acordo com a Lei que a instituiu, sua missão seria:

implementar políticas públicas de desenvolvimento do Município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, viabilizando ações de interesse comum, através do assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos, promovendo a integração regional com as seguintes atribuições:

- I - coordenar as ações do Município de Curitiba junto aos demais municípios integrantes da Região Metropolitana, objetivando harmonizar os assuntos de interesse comum, a integração e o desenvolvimento regional;
- II - articular-se com as demais administrações municipais, entidades metropolitanas e com o Governo do Estado do Paraná, no processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum, por meio de instrumentos de cooperação, convênios e consórcios;
- III - apoiar os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, através da transferência do conhecimento técnico em programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Para Klink (2010), tal secretaria foi criada pelo polo no vácuo percebido por este pelas limitações do órgão metropolitano, para articular os municípios em torno de temas, gerando desconfiças nos demais quanto à possibilidade de simplesmente se “copiar” as ações realizadas em Curitiba. Na prática, entretanto, como demonstraram Kornin e Carmo (2013), a SMAM agiu mais como articuladora política do que como agente promotora da integração regional ou divulgadora das ações de Curitiba.

Nesse ano, novamente, a COMEC esteve envolvida em um escândalo de corrupção, envolvendo fraudes em licitação. Foram denunciados o diretor técnico Lucas Bach Adada e executivos da Associação Paranaense das Empresas de Obras Públicas (APEOP), acusados de serem beneficiados, formando cartel para as licitações.

Apesar dos problemas, foi criado o Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná (COMESP) inoperante até o ano de 2010, quando se firmou convênio com a Secretaria de Estado da Saúde, que permitiu sua instalação nas dependências do Centro Regional de Especialidades Kennedy, em Curitiba. Como aponta IPEA (2013, p. 44) “o objetivo do consórcio é gerir e prover em conjunto serviços de saúde especializados e de apoio diagnóstico, de média e alta complexidade, contando com servidores e patrimônio cedidos pelos municípios, que seriam responsáveis também pela execução das despesas”.

Em 2006, a Coordenação Estadual do PNMA II previu a liberação de recursos para o desenvolvimento de três projetos, entre eles o *Licenciamento Ambiental Descentralizado e Interativo da Sub-bacia no Alto Iguaçu*, beneficiando 23 municípios da RMC com liberação de recursos repassados pelo MMA, aplicados principalmente na aquisição de equipamentos para melhoria das atividades de licenciamento junto aos municípios. Houve ainda projeto destinado a recuperar a área impactada de várzeas da Bacia do Rio Iguaçu, à margem do afluente do Rio Barigui.

Publicou então o PDI 2006, atualizando o de 1978, que não foi capaz de combater a irregularidade da ocupação do solo, a favelização ou uma articulação efetiva entre as FPIC. Essa revisão do plano metropolitano dedicou-se muito mais a recuperar a história das regiões metropolitanas no Brasil, incluindo da própria COMEC, bem como sua principal proposta se circunscreveu ao campo institucional, dedicando menos de 1/6 do volume para apresentar propostas com rebatimentos no território (que são melhor detalhadas nos quatro anexos), com problemas como da função pública transporte, que não é abordada no Plano. Não apresenta qualquer objetivo, se atendo a generalidades e uma discussão etérea de como poderia/ deveria ser o órgão metropolitano, mais do que ações de ordenamento do espaço, ao contrário do que ocorrera no primeiro PDI, com propostas para diminuição da desproporção econômica a favor de Curitiba.

Nas palavras dos técnicos entrevistados, trata-se de uma revisão, não de um plano total, que acabou limitado à questão físico-territorial e à questão institucional. A consultoria que elaborara os primeiros diagnósticos (mais de 30) foi desligada, uma vez que tinha vínculos com

o governo anterior, retornando os técnicos de outros órgãos para os mesmos. Com pouco recurso humano, os funcionários da COMEC, sem apoio do governador ou do diretor do órgão, condensaram as informações, publicando um resumo de todo o trabalho realizado.

Isso foi reflexo também da mudança institucional que transferiu a COMEC da Secretaria de Planejamento, para a Secretaria Extraordinária e depois para a SEDU, conforme o Decreto Estadual nº 6.384, em um momento que ocorreu novamente um escândalo de corrupção no órgão. O então dirigente, Alcidino Bittencourt Pereira, e o diretor de transportes metropolitanos, Julio Viana, foram acusados de fraude em licitação de linhas intermunicipais, bem como em obras do eixo metropolitano, no âmbito do PIT.

Tais mudanças enfraqueceram o órgão, uma vez que a princípio a SEDU não é um órgão de planejamento, mas que apoia e financia projetos em todos os municípios do estado. Passou a se dividir o planejamento urbano e regional no estado entre a COMEC para a RMC e a SEDU para todos os demais municípios, ainda que a primeira fosse subordinada a segunda.

Por outro lado, a mudança mais significativa proposta no PDI é para onde se direciona a ocupação. Depois de mais de quarenta anos insistindo na ocupação do Oeste, os técnicos finalmente admitiram a ocupação do Arco Sudeste-Sudoeste, uma vez que, com a criação das áreas de proteção ao Rio Passaúna, não fazia mais sentido induzir a pressão sobre o mesmo. Como afirma Castro Neto (2002, s.p.) “o rio Passaúna definitivamente se impôs como limite da cidade de Curitiba no Oeste. A conjugação da sua APA com a CIC, em primeiro lugar e com a APA do Rio Verde, em segundo, criou um grande espaço que constrange a construção de habitações a Oeste, formando uma zona-tampão ou cinturão de difícil transposição”. E conclui que “o bloqueio de áreas de proteção dos recursos hídricos impede a Grande Curitiba de estender seu processo de conurbação para o poente, como originalmente se pensou no planejamento metropolitano do final da década de 1970”.

Quanto aos transportes, a COMEC prosseguiu desenvolvendo ações de integração do transporte coletivo. Houve implantação e melhoramentos em vias, em conjunto com a implantação, reforma e ampliação de terminais e investimentos na frota de ônibus. Foram executados os projetos finais de engenharia das vias dos novos corredores de ônibus e os projetos de arquitetura e de engenharia dos terminais urbanos.

A COMEC participou do CGM e da CAT Passaúna e do Iraí, implantando o Parque Municipal de Guarituba e o de Piraquara, bem como publicou estudos preliminares para a proposta da Área de Interesse Especial Regional do Rio Iguaçu (AIERI), instrumento para

proteção das várzeas do rio localizadas na RMC.

O Programa *Direito de Morar* em 2006 iniciou o processo de regularização e urbanização da Vila Guarituba, em Piraquara, beneficiando diretamente cerca de 12 mil famílias. Na modalidade em parceria com a iniciativa privada, municípios e população, atuava em dezenove ocupações irregulares consolidadas, abrangendo 7.308 famílias, por negociação direta entre ocupantes e proprietários. Teve continuidade as obras de urbanização da Vila Zumbi dos Palmares, em Colombo, para atender famílias que viviam em situação de risco social e ambiental às margens do Rio Palmital e da BR 476, antiga BR 116, com a construção de sobrados. As galerias de águas pluviais e o dique de contenção do Rio Palmital estavam em fase final de obras, sendo instaladas bombas da água para impedir que a lagoa formada pelo dique transbordasse, visando acabar com as enchentes.

Em 2007 a SEDU foi reestruturada, com a criação das Coordenadorias de Programas de Desenvolvimento Urbano (CPDU); de Relações Institucionais e Qualificação (CRIQ); dos Planos Regionais de Desenvolvimento (CPRD) e das Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Conselhos das Cidades (CRME) com institucionalização efetiva de regiões metropolitanas de Londrina e Maringá e das microrregiões de Cascavel, Foz do Iguaçu e Litoral. Além destas, no nível de atuação regional foram criados os Núcleos Regionais da SEDU. Por meio da secretaria foi elaborado material de divulgação do PDI/2006, e também pareceres técnicos para revisão dos Planos Diretores dos municípios integrantes da RMC: Bocaiúva do Sul, Mandirituba, Quitandinha, Adrianópolis, Cerro Azul, Doutor Ulysses e Tunas do Paraná.

No PIT, as obras em andamento foram novas pontes sobre o rio Atuba, a integração projetada entre os municípios da Almirante Tamandaré e Colombo, o Sistema Viário de Itaperuçu e terminais de transportes metropolitanos. A Diretoria de Transporte, em conjunto com a URBS, desenvolveu estudos específicos para a entrada em operação dos novos terminais em fase de construção e foram realizadas análises de solicitações de alteração ou criação de novas linhas de transporte metropolitano encaminhadas pela URBS. Estava em andamento o processo de contratação da Pesquisa Origem-Destino, de pesquisa mercadológica quantitativa com usuários do transporte público da RIT, com o objetivo de avaliar o sistema, identificar e quantificar os principais pontos de origem e destino, avaliar o perfil do usuário e seu local de residência, identificar hábitos, motivações e frequência de uso do transporte público, bem como levantar sugestões de linhas.

Com vistas à proteção e preservação do meio ambiente regional, o SRSU estava com todos os projetos complementares de engenharia concluídos, licença prévia e de instalação e estava em andamento o levantamento das informações sobre as áreas desapropriadas pela COMEC ao longo do Canal Extravaso, paralelo ao rio Iguaçu.

No CGM e nas CAT Passaúna e Iraí, no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira, a COMEC participou nas discussões e elaboração de pareceres técnicos sobre o *Plano da Bacia do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira*. Desenvolveu ainda estudos para a proposta da AIERI, enquanto na UTP do Itaqui elaborou proposta de adequação das diretrizes de uso e ocupação do solo. Estava em fase de elaboração conjunta com o LACTEC o termo de referência para a implantação do SIMF (Sistema de Monitoramento e Fiscalização dos Mananciais da RMC), cujo objetivo era conter a ocupação desordenada e inadequada nas áreas de manancial pela articulação dos diversos órgãos, composto por dois sistemas: o de monitoramento e o de fiscalização.

Nesse ano, teve início o PAC 1, com recursos do governo federal para 111 empreendimentos na RMC, provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT/BNDES, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS/CEF e do Orçamento Geral da União (OGU). Pelo PAC Habitação, a COMEC participou na orientação da escolha de áreas aptas para implantação dos projetos de interesse social e informação quanto às diretrizes regionais de uso do solo e sistema viário. Foram desenvolvidas ações nos municípios de Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo e Piraquara.

Estava em andamento o *Projeto Divisas Municipais* para alterações de divisas municipais, desenvolvido em conjunto com a SEMA (Pinhais e Curitiba; Campo Magro e Campo Largo; São José dos Pinhais e Curitiba). Foi publicado nesse ano o *Atlas de Desenvolvimento Humano da RMC* - desenvolvido em parceria com a Fundação João Pinheiro, IBGE, IPARDES, IPPUC e prefeituras municipais, para viabilizar programas voltados à redução da desigualdade social, por meio da apresentação de indicadores e índices de desenvolvimento humano. O IPARDES publicou ainda a primeira versão do documento sobre o *Nível de Integração dos Municípios à Dinâmica Metropolitana*.

Foi composto o Comitê Técnico de Turismo da Região Metropolitana, com a participação da COMEC, da Secretaria do Esporte e do Turismo - SETU, do Serviço Social Autônomo EcoParaná, do Paraná Turismo, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento - SEAB, do EMATER, da SEPL, do IPARDES, da ASSOMECA e do Fórum Metropolitano de

Turismo, com o objetivo de definir a política setorial para a região metropolitana, organizar ações estratégicas, elaborar um novo Plano de Desenvolvimento do Turismo e realizar pesquisas de demanda de atrativos turísticos da região, conforme definição do Plano Regional de Desenvolvimento Estratégico (PRDE) e instrumento complementar ao Plano Diretor da RMC.

No âmbito do projeto *Direito de Morar* encontrava-se em fase de conclusão de obras a urbanização e regularização da Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo. Em Piraquara, estava em andamento a regularização e urbanização da Vila Guarituba, beneficiando diretamente cerca de 11.197 famílias, no projeto Novo Guarituba. Ainda em 2007, foram apoiadas iniciativas de negociação direta entre proprietários e moradores em lotes de ocupação irregulares, visando sua regularização definitiva, beneficiando 6.953 famílias de dezoito grandes áreas, localizadas em cinco municípios da região metropolitana e litoral.

Ainda em 2007, Curitiba iniciou as obras do seu novo eixo viário e BRT, a Linha Verde, incorporando a dimensão metropolitana. Como afirmou Fernandes (2007, s.p.) no jornal Gazeta do Povo “nada será como antes quando a velha BR ganhar nova roupagem e inaugurar, em definitivo, o momento em que a capital vai olhar de frente para a zona sul”. A obra, ainda em andamento, urbanizou o trecho da BR 116 que atravessa a RMC no sentido sudoeste-nordeste.

Em 2008 continuou se desenvolvendo no bairro Guarituba, em Piraquara, o maior programa de urbanização do país, atendendo 44 mil pessoas. Pelo PAC Habitação, foram desenvolvidas ainda ações nos municípios de Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo e Piraquara. No PAC da Mobilidade foi elaborado documento visando iniciar o processo de obtenção de recursos financeiros com o objetivo de melhorar as condições de mobilidade do NUC, em especial no pólo.

Nesse ano, o ex-secretário especial da região metropolitana, Edson Strapasson, a partir de iniciativa do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) propôs um projeto de lei que criava um consórcio para gerir toda a região metropolitana, substituindo a COMEC. O Projeto de Lei nº 212/08 “Reorganiza a RMC e seus conselhos deliberativo e consultivo e define o modelo de gestão das funções públicas de interesse comum”, redefinindo a composição dos conselhos e novas FPIC, como a habitação de interesse social, inclusive ponderando os votos no consórcio de acordo com a população dos municípios, bem como regionalizando a RMC em três áreas: o NUC, o Vale do Ribeira e a Região Sul.

A Coordenação de Modernização Institucional (CMI) foi responsável pela análise das iniciativas de mudança organizacional no âmbito do Poder Executivo Estadual, elaborando parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 212/08, o qual acabou arquivado por ser considerado inconstitucional.

Quanto aos transportes, no PIT estava em andamento ações nos municípios de Colombo, Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande, e Campo Largo. Também realizavam obras de infraestrutura urbana entre Curitiba e São José dos Pinhais. Foram licitadas obras em Almirante Tamandaré, Contenda, Campina Grande do Sul, Curitiba, Tunas do Paraná, Rio Branco do Sul e concluídas em Itaperuçu, Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande e o Terminal de Transportes Metropolitanos do Guaraituba - em Colombo.

Na UTP do Itaquí, no município de São José dos Pinhais foi elaborada proposta de adequação das diretrizes de uso e ocupação do solo da Unidade e minuta de revisão de Decreto Estadual. O trabalho técnico estabelecendo diretrizes de uso e ocupação do solo para as áreas de mananciais foi finalizado, como também elaboradas minutas de decreto definindo as áreas de interesse de mananciais da RMC e de Instrução Normativa COMEC/IAP, estabelecendo a definição de parcelamento do solo de alta densidade demográfica para instrução da concessão de licenciamento e anuência de empreendimentos imobiliários localizados em áreas de mananciais. Já o SRSU dependia de uma Assembleia Geral do Consórcio Público Intermunicipal para decisão sobre o ingresso do Estado, por meio da COMEC e SANEPAR, no mesmo.

Foram realizadas quatro reuniões do CGM e discutidas as propostas de alteração no zoneamento da UTP do Guaraituba, o Programa Vizinhança Solidária em São José dos Pinhais, medidas de compensação ambiental na UTP do Itaquí e alteração na UTP de Quatro Barras. Outras duas reuniões foram realizadas pelo Grupo Técnico do CGM, designado para deliberar sobre os processos relativos ao PAC - Campo Magro, na APA do Passaúna e na UTP de Campo Magro; e PAC - Campo Largo, na APA do Passaúna.

Participou a COMEC ainda nas CAT Passaúna e Iraí, Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira. Para a AIERI, levantou informações sobre as áreas desapropriadas ao longo do canal extravasor, em paralelo ao rio Iguaçu, sendo elaborada minuta de Decreto instituindo a mesma.

Nesse ano foi publicado o *Plano de Desenvolvimento do Turismo* como instrumento de planejamento e gestão para fortalecer as oportunidades de negócios e a economia local.

Resultado das discussões entre os principais segmentos turísticos para desenvolver o mercado metropolitano, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais.

Para controle do uso e da ocupação do solo, a COMEC realizou análise prévia dos projetos de parcelamento do solo dos imóveis situados nas áreas urbanas dos municípios integrantes da RMC, da autorização para registro de imóveis em condomínios, da consulta prévia à implantação de indústrias e empreendimentos imobiliários, como parte do processo de licenciamento ambiental, da regularização de loteamentos e do atendimento e orientação aos municípios nos procedimentos de parcelamento do solo. Realizou vistorias técnicas, inclusive em conjunto com outros órgãos, como IAP e MINEROPAR, e elaborou relatórios das atividades do setor, fornecendo informações para subsidiar a compreensão da dinâmica da expansão urbana em Curitiba e Região Metropolitana. Também fez pareceres técnicos e acompanhamento dos planos diretores dos municípios, em consonância com as diretrizes estaduais. Estavam em andamento ainda alterações de divisas municipais, projeto desenvolvido em conjunto com a SEMA, envolvendo Pinhais e Curitiba; Campo Magro; São José dos Pinhais e Curitiba.

A Diretoria de Transportes, em conjunto com a URBS, procedeu à análise e encaminhamento de solicitações de alteração ou criação de novas linhas de transporte metropolitano, reclamações de usuários dos serviços de transporte metropolitano e avaliação dos relatórios gerenciais encaminhados pela URBS à COMEC. O Terminal de Guaraituba, em Colombo foi inaugurado e entrou em operação, paralelamente às alterações de operação do Terminal do Maracanã - ambos pertencentes ao PIT.

Nesse ano, a COHAPAR realizou o *Seminário Internacional sobre Gestão Metropolitana*, que culminou com a criação do Programa Paraná Metropolitano, projeto de urbanização e habitação popular, envolvendo parques, infraestrutura urbana e de saneamento, retirada de população de área de risco e ocupação dos espaços sem edificação em área urbana. Entretanto, na prática, não houve evolução de tal programa.

A represa Piraquara II foi integrada ao Sistema Iraí, aproveitando os mananciais em busca do equilíbrio entre oferta e demanda de água para o consumo da população, representando um aumento de 8,5% no volume de água e abastecimento de uma população da ordem de 350 mil habitantes. Com a obra, a SANEPAR realizou medidas compensatórias como a construção de uma cooperativa para produtores rurais da região da Bacia do Piraquara e obras de recuperação e manejo das trilhas dos mananciais da serra naquele município.

Nesse ano o IPARDES publicou a primeira versão do documento *Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana* e do *Estudo Comparativo da Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas*.

Em 2009 para dar continuidade ao programa de investimentos a SANEPAR obteve junto ao Governo Federal novos recursos do PAC fase 1. A CRME deu apoio aos estudos e elaboração de projetos viários para a RMC a serem financiados pelo Governo Federal como apoio à infraestrutura para a Copa de 2014 e apoio ao Grupo de Trabalho da COHAPAR no *Programa de Habitação de Interesse Social*.

No PIT estavam em andamento a ligação nos municípios de Almirante Tamandaré – Colombo, com obras de infraestrutura no município de São José dos Pinhais, Curitiba e Fazenda Rio Grande. Estavam em fase de estudo as obras no Terminal Afonso Pena, Terminal Urbano de Campo Largo, Almirante Tamandaré, Contenda, Campina Grande do Sul e, em Curitiba, o Terminal Cabral. Foram concluídas as obras sobre o rio Atuba, com a construção de duas novas pontes, a ligação nos municípios de Almirante Tamandaré – Colombo, o prolongamento da Avenida Marechal Floriano (em Curitiba), e o alargamento da ponte existente sobre o canal extravasor do rio Iguaçu, na divisa do município de Curitiba com o de São José dos Pinhais.

Com o fechamento do aterro da Caximba, nesse ano foi celebrado convênio entre FUNASA, COMEC e Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP), visando à construção de uma Usina de Triagem de Resíduos Sólidos Urbanos, no município de Fazenda Rio Grande, prevendo ainda a realização de eventos de educação ambiental junto à comunidade beneficiada.

Se instituiu pelo Decreto Estadual nº 3.742/2008 a AIERI, com objetivo de proteção, manutenção e recuperação ambiental e paisagística das áreas contíguas ao leito do Rio Iguaçu, localizadas na RMC. Foi elaborada a minuta de um Termo de Cooperação a ser firmado entre COMEC, IAP, ECOPARANÁ, MINEROPAR e SUDERSHA, para a realização dos planos e projetos previstos e quatro termos de referência para a elaboração do Plano Diretor da AIERI, projetos dos Parques Ambiental do Piraquara, Parque Metropolitano do Iguaçu e Parque Natural do Iguaçu. Foram elaborados ainda estudos de localização de áreas desapropriadas, com o objetivo de cessão de uso do Parque São José dos Pinhais (Parque Metropolitano do Iguaçu), para o município de São José dos Pinhais.

O órgão metropolitano também foi convocado a elaborar parecer técnico sobre o então Projeto de Lei nº 3.460/2004 – Estatuto da Metrópole, que propunha mudanças na conceituação de regiões metropolitanas e na gestão desses espaços.

Além disso, participou no CGM, onde foi realizada uma reunião do conselho em que foi apresentado o Grupo Integrado de Apoio Técnico (GIAT), sua composição e funções. Tal grupo tinha por finalidade analisar e aprovar os processos de licenciamento ambiental cujos empreendimentos, obras ou serviços estivessem localizados em áreas de interesse de mananciais da RMC; discutiu-se também sobre a subdivisão de área na APA do Passaúna para implantação de equipamentos públicos no município de Campo Magro e apresentação sobre a área de interesse de mananciais da RMC.

Nas CAT Passaúna e Iraí, Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira, a COMEC participou nas discussões e elaboração de pareceres técnicos sobre o Plano da Bacia do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto Ribeira e nova proposta de enquadramento dos rios. Coordenou a atualização, para normatização do uso e ocupação da área e posterior regulamentação mediante Decreto Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA Estadual do Rio Verde e participou nas discussões de diretrizes de uso e ocupação do solo para a Bacia do Rio Itaqui em Campo Largo, visando à instituição de uma UTP no local.

Apoiou a SANEPAR e os municípios abrangidos pelo Karst para a adoção da proposta e recomendações contidas no macrozoneamento nas reuniões prévias às audiências públicas relativas ao EIA/RIMA da exploração do aquífero, ocorridas nos municípios de Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Colombo e Itaperuçu. Constituiu ainda o Grupo Técnico multi-institucional visando à gestão da Região do Karst na RMC, com a participação da MINEROPAR, SUDERHSA, IAP, SANEPAR, SEDU e SEAB.

Participou nas discussões e audiências públicas para o encaminhamento de soluções com a proposição de cenários junto à Comunidade da Vila Mota e Capelinha e demais instituições públicas – Ministério Público Estadual (MPE), MINEROPAR, SANEPAR, Secretaria Estadual da Saúde (SESA), SEAB, SEMA e Prefeitura de Adrianópolis para avaliação de risco à saúde humana por exposição aos resíduos da Plumbum⁸⁹.

Encaminhou ao Governador, em conjunto com a ECOPARANÁ e Universidade Positivo, Termo de Cooperação Técnica visando ao desenvolvimento de pesquisas, estudos e projetos no espaço turístico da RMC.

Para o PAC da Mobilidade elaborou documento visando à obtenção de recursos financeiros para criação de um Corredor Metropolitano entre Colombo e Araucária e vias

⁸⁹Plumbum Mineração e Metalurgia Ltda, empresa mineradora, que explorava chumbo e empregava diretamente cerca de mil pessoas. Associado a um desastre ambiental, foi fechada em 1995 (BREMBATTI, 2014).

radiais entre Curitiba e Pinhais, Curitiba e Colombo, Curitiba e São José dos Pinhais. Pelo PAC Habitação, participou na orientação da escolha de áreas aptas para implantação dos projetos de interesse social e informação quanto às diretrizes regionais de uso do solo e sistema viário na RMC. Foram desenvolvidas ações nos municípios de Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Pinhais e Piraquara.

Elaborou pareceres técnicos e acompanhamento dos planos diretores dos municípios integrantes da RMC, para que fossem efetuados em consonância com as diretrizes metropolitanas. Foram analisados os planos diretores de Quitandinha, Mandirituba, Bocaiúva do Sul, Contenda e Itaperuçu e legislação complementar de Campo Largo. Foi concluída a proposta de alteração das divisas municipais entre São José dos Pinhais e Curitiba, desenvolvida em conjunto com a SEMA e entrou em operação o Terminal de Roça Grande.

Coordenou as discussões e encaminhamento de diretrizes e recomendações relativas ao Plano Multimodal da RMC junto ao Ministério dos Transportes, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Ministério do Planejamento, IPPUC e prefeituras de Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Itaperuçu e Rio Branco do Sul. O Plano era um projeto para retirar o ramal ferroviário do centro de Curitiba, Almirante Tamandaré e Pinhais, criando uma nova ligação entre a ferrovia, porto, aeroporto e a malha urbana da RMC (JORNAL DO ESTADO, 2009).

As prefeituras citadas seriam beneficiadas de diferentes maneiras. Curitiba, Pinhais e Almirante Tamandaré teriam o ramal ferroviário retirado de seus centros, ganhando na integração do sistema viário e reduzindo conflitos de trânsito, por onde passava o material produzido em Itaperuçu e Rio Branco do Sul. Em Almirante Tamandaré também estava prevista a implantação de um terminal de transbordo. A integração rodoviária e ferroviária também beneficiaria Araucária. Em São José dos Pinhais, além de obras do aeroporto, estava previsto a implantação de um terminal de conexão entre o transporte aeroviário e a linha férrea. Piraquara receberia uma estação turística integrada ao litoral. Em Colombo, a rede de ciclovias metropolitana se integraria à Linha Verde de Curitiba, incentivando o uso de bicicletas.

Elaborou então a minuta de Termo de Cooperação visando realização dos estudos necessários à implantação do plano, bem como a atuação junto ao DNIT na elaboração do Termo de Referência para a contratação dos estudos de viabilidade social, econômica e ambiental das alternativas de desvios ferroviários dos ramais do NUC.

Em 2010 para dar continuidade ao programa de investimentos, a SANEPAR obteve junto ao Governo Federal novos recursos do PAC. Teve início o Programa PAC Mobilidade – Copa 2014, visando melhorar a infraestrutura viária da RMC, para maior fluidez e segurança em vias de comunicação com o Aeroporto Afonso Pena com a futura implantação do Corredor Metropolitano e de vias radiais, atendendo os municípios de Araucária, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, com financiamento junto a CEF. As obras previstas foram: Corredor Aeroporto – Rodoferroviária, Requalificação da Av. Marechal Floriano Divisa – Aeroporto, Corredor Metropolitano, Vias de Integração Radiais Metropolitanas e Sistema Integrado de Monitoramento.

No âmbito do PIT estavam em andamento obras no município de São José dos Pinhais e foram concluídas a ligação nos municípios de Almirante Tamandaré – Colombo, o Terminal Fazenda Rio Grande, Terminal Urbano Central de São José dos Pinhais, Terminal Urbano de Campo Largo, Campina Grande do Sul, o Terminal Urbano do Cabral (Curitiba) e o Mini Terminal de Contenda.

Na AIERI foi firmado Termo de Cooperação Técnica entre COMEC, IAP, ECOPARANÁ, MINEROPAR e SUDERHSA, para a realização dos planos e projetos. O Decreto Estadual nº 3.742/08 previa a necessidade de elaboração do Plano Diretor da AIERI e a implantação, no mínimo, dos Parques do Palmital em Pinhais; do Parque Metropolitano do Iguaçu em Piraquara e São José dos Pinhais; do Parque Ambiental Piraquara e do Parque Natural Metropolitano, em Araucária. Estavam em elaboração documentos contendo as diretrizes preliminares para orientação dos projetos dos parques Piraquara, Itaqui e Metropolitano do Iguaçu.

O Parque Natural do Iguaçu era alvo de tratativas junto ao IAP para que seu projeto e implantação fossem efetuados com recursos provenientes de medida compensatória da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), em Araucária. Visando à elaboração do plano diretor da AIERI e os projetos dos Parques Ambiental do Piraquara, Parque Metropolitano do Iguaçu e Parque Ambiental do Itaqui, em São José dos Pinhais, a COMEC solicitou recursos ao Ministério das Cidades, para a elaboração desses projetos, e também para a implantação do Parque Palmital, em Pinhais.

Estava em tramitação, a proposta de alteração do zoneamento e macrozoneamento do uso e da ocupação do solo da região do Karst, sendo instituída uma Câmara Técnica responsável pela gestão do mesmo. No grupo, além da COMEC, estavam a MINEROPAR, o Instituto das

Águas do Paraná, o IAP, a SANEPAR, a EMATER/SEAB, Sociedade Civil e prefeituras de Almirante Tamandaré, Bocaiúva do Sul, Campo Magro, Campo Largo, Colombo, Itaperuçu e Rio Branco do Sul.

Nesse ano, a Câmara Municipal de Curitiba novamente tentou liderar as ações na RMC, 43 anos depois de aprovar o convênio que deu forma à região. Com a presidência do vereador Omar Sabbag Filho, filho do ex-prefeito de Curitiba, criaram a Comissão Especial para Assuntos Metropolitanos. Propunham a criação do parlamento metropolitano, envolvendo as câmaras municipais e o legislativo estadual. Relatava a imprensa que “o grupo de oito vereadores vai buscar criar um diálogo permanente com os legislativos dos municípios que compõem a região metropolitana para a formulação de projetos coletivos e a reivindicação de recursos para essas propostas junto às prefeituras e ao governo do estado” (CASTRO, 2010, p.1).

A falta de articulação entre os municípios chegava ao ponto de existirem ações como de Mandirituba, em 2008. A cidade participava do CONRESOL, ao mesmo tempo que aprovou uma lei que proibia instalação de aterro no município. Ou seja, mesmo formas alternativas de articulação, como os consórcios, não foram capazes de superar as diferenças municipais. Por outro lado, afirmavam os vereadores que, apesar das diferenças, “onde há integração, ela é capitaneada pela prefeitura de Curitiba” (CASTRO, 2010, s.p.). Reafirmavam assim, o exposto por Klink (2010, p. 25), para quem

Algumas das instituições estaduais de planejamento que resistiram à extinção, mas que sofreram um processo de esvaziamento de prestígio e de recursos financeiros, coexistiram com um regime de neolocalismo municipal, culminando num cenário de impasses, contestações e conflitos entre governos locais e estaduais e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico entre as diversas escalas, interesses e atores que moldam o território metropolitano. A situação não foi outra na Grande Curitiba.

Quanto à Comissão municipal, o ex-presidente do IPPUC, Luiz Henrique Fragomeni, entrevistado pelo jornal foi taxativo ao afirmar que Câmaras Municipais não podem “metropolizar” suas discussões, uma vez que:

Qualquer proposta sobre integração da RMC passa pela necessidade de uma entidade que planeje e execute as obras e que possa responder aos executivos e legislativos municipais e estadual. Essa entidade existe, é a COMEC, mas não tem nem pessoal, nem orçamento suficientes para cumprir essa função. O planejamento metropolitano deve ser discutido no âmbito metropolitano.

A Comissão continuaria existindo, mas sem expressão. Quanto às ações da COMEC, Nesse ano, foram realizadas quatro reuniões do CGM onde foram tratados a instalação junto ao CGM da Câmara Técnica para a Gestão Integrada da Região do Aquífero Karst na RMC, sua composição e funções; aprovação da revisão da UTP de Pinhais; aprovação do Plano Diretor de Tijucas do Sul e análise de áreas para relocação de famílias residentes em áreas de risco na bacia do Rio Itaqui em São José dos Pinhais.

Participou a COMEC na CAT Passaúna e Iraí, no Conselho Estadual de Recursos Hídricos – (visando à implantação do Plano Estadual de Recursos Hídricos), no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira, onde houve a revisão do zoneamento da UTP de Pinhais, atendendo solicitação do município, com as discussões promovidas junto ao CGM.

Também participou na Câmara Técnica de Cartografia e Geoprocessamento (CTCG), no GTI, no Programa de Gestão Ambiental Integrada em Microbacias, no Grupo Executivo de Informações Territoriais Ambientais e Tecnologia (GEITA) e no Grupo da Base Hidrográfica. Revisou e organizou em base de dados espacial de desapropriações promovidas, da localização de processos de áreas usucapiendas na RMC, da análise de processos de usucapião em resposta a solicitação da PGE via Secretaria de Administração e da Previdência/ Coordenadoria do Patrimônio do Estado (SEAP/CPE), apoiou na preparação de base de dados para o planejamento, apoiou os municípios no georreferenciamento de informações municipais e atualização e na revisão da base de dados geoespacial quanto ao perímetro dos loteamentos dos municípios de Campo Largo, Piraquara e São José dos Pinhais. E na CMI apreciou o Projeto de Lei para alteração da abrangência da Região Metropolitana de Curitiba, com a inclusão de dois municípios.

Foram elaborados pareceres técnicos e acompanhamento dos planos diretores dos municípios de Tijucas do Sul e Rio Branco do Sul. No PAC Habitação foram desenvolvidas ações nos municípios de Campo Magro, Colombo, Pinhais e Piraquara. Pelo Plano Multimodal da RMC Contorno Norte foi realizada a análise das alternativas propostas por empresa de consultoria contratada pelo DNIT, para o licenciamento ambiental de implantação da complementação do Contorno, com finalidade de efetuar a conexão do trecho implantado do Contorno Norte com a BR-116. Após a análise das alternativas apresentadas, a COMEC sugeriu mais uma alternativa de traçado objetivando deslocar o trânsito de cargas e de longa distância para além de áreas urbanas consolidadas e para fora da APA do Iraí.

O órgão participou no Conselho de Transporte de Curitiba, que acompanhou e referendou a licitação das linhas do transporte de ônibus. Em conjunto com o IPPUC e a Prefeitura de Fazenda Rio Grande, foi publicado o *Relatório Preliminar de Integração do Transporte Metropolitano da Linha Verde* em Curitiba até o município de Fazenda Rio Grande, contendo diretrizes e recomendações, de tal forma que possibilitasse a integração viária e a mobilidade por meio de viadutos, trincheiras e passarelas entre os municípios como também em seus territórios uma vez que a BR-116 os separa.

Em 2011, primeiro ano do governo Beto Richa (PSDB), em fevereiro o jornal Gazeta do Povo destacava: *Governo quer colocar prefeitos para discutir a Região Metropolitana*. O então coordenador do órgão, Rui Hara (que já havia sido secretário municipal e da ASSOMECA), defendeu que “a lei que criou a COMEC, em 1974, prevê um Conselho Consultivo e um Conselho Deliberativo, mas eles nunca foram criados. Quer dizer, existem somente no papel”, propondo então a extinção dos Conselhos na forma como definidos em lei, colocando que os prefeitos, ou seus representantes, deveriam participar de forma mais ativa, com palavra final do governador. Prometia ainda industrializar os municípios, gerando riquezas, inclusive naqueles com restrições ambientais. Pois existia

(...) um desnível muito grande entre os municípios. Temos Curitiba, considerada de Primeiro Mundo e temos municípios com cem mil habitantes com taxas de crescimento populacional negativa (...) E estes municípios não tem condições de resolver seus problemas sozinhos, só de maneira integrada. (Rui Hara em entrevista para CESCA, 2011, p. 15)

Foi posto em ação então o *Mapa Estratégico do Novo Paraná*, para a definição dos projetos prioritários da SEDU, das políticas, planejamento, a execução, a coordenação e o controle das atividades ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, além de integrar os municípios, a fim de ordenar o desenvolvimento das cidades. As linhas de atuação estratégica concentraram-se nas áreas de Desenvolvimento Territorial, Infraestrutura Urbana e Qualificação de Servidores Municipais, além da Gestão Administrativa e da condução dos trabalhos do Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES-PR).

Nesse ano foi concluído o PIT, que desde 2005 teve investimento total de R\$ 139.429.899,41 sendo R\$ 86.673.476,01 do governo federal (via BNDES) e R\$ 52.756.423,40 do governo do Paraná. As obras finalizadas ao longo dos seis anos foram:

- 1) Construção de sete Terminais Metropolitanos: Fazenda Rio Grande, Campo Largo, São

- José dos Pinhais, Araucária e três em Colombo (Roça Grande, Guaraituba e Alto Maracanã);
- 2) Construção de 01 mini-terminal: Contenda;
 - 3) Reforma e ampliação: Curitiba (Terminal do Cabral);
 - 4) Construção de três trincheiras: Rodovia da Uva (integrando Colombo e Almirante Tamandaré), BR 116 (interligando Campina Grande do Sul e Quatro Barras) e Avenida Rui Barbosa e Avenida das Torres (São José dos Pinhais e Curitiba); e
 - 5) Requalificação das vias (ampliação da capacidade, implantação de ciclovias e calçadas, sistema de drenagem): Estrada da Ribeira (Colombo); Sistema viário principal da ligação entre Colombo e Almirante Tamandaré; Ruas Francisco Krüger, Antonio Johnson e Domingos Scucato - prolongamento da Avenida Anita Garibaldi (Almirante Tamandaré); Avenida Nicola Pelanda (Fazenda Rio Grande e Curitiba); Avenida Brasil (Fazenda Rio Grande); Avenida Araucária (Fazenda Rio Grande); Avenida Francisco Ferreira da Cruz (Fazenda Rio Grande); Avenida São Pedro (Itaperuçu); Prolongamento da PR 506 (Campina Grande do Sul); Duplicação da Avenida das Américas e prolongamento da Avenida Marechal Floriano Peixoto (São José dos Pinhais e Curitiba); e Rua Izaura Pavaglio Rocha (Tijucas do Sul e São José dos Pinhais) (COMEC, 2017).

Pelo PAC da COPA estavam em andamento o Corredor Aeroporto/Rodoferroviária; Corredor Marechal Floriano; Rua da Pedreira; Avenida da Integração; Corredor Metropolitano e o SIMM, que permitiria o monitoramento viário em tempo real dando agilidade e segurança às principais vias de acesso à Curitiba e o Serviço de Apoio Tecnológico e Gerencial.

Na área de Proteção e Recuperação Ambiental foram feitas ações com vistas à proteção e preservação do meio ambiente regional. Pelo PAC-2 Drenagem a COMEC desenvolveu os termos de referência para contratação dos Estudos de Concepção dos projetos. Foi elaborado estudo de concepção, projeto básico e executivo do Parque Ambiental Piraquara, bem como dos estudos, planos e projetos destinados à elaboração do Plano Diretor da AIERI, do Parque Ambiental do Itaquí, ambos em São José dos Pinhais, e para implantação do Parque Metropolitano do Iguaçu.

Foram realizadas duas reuniões do CGM para discutir o GIAT e apresentação e discussão sobre a APA do Rio Verde; sobre o Plano Diretor de Bocaiúva do Sul e o de Rio

Branco do Sul. Foi apresentada proposta de criação de Área de Interesse Social na UTP de Campo Magro (APA do Rio Verde). Se fez ainda a análise de EIA/RIMA de projetos das empresas COMPAGÁS, POLIMIX, METALESP e do Reservatório do Miringuava.

Na Câmara Técnica para Gestão da Região do Karst da RMC, foram realizadas três reuniões, deliberando sobre a aprovação de Planos Diretores dos municípios de Rio Branco do Sul e Bocaúva do Sul quanto à compatibilização do zoneamento do uso do solo e a proteção do Karst e aprovação do *Plano Diretor de Abastecimento do Sistema Integrado da RMC – Água Subterrânea*.

Por meio de seus dirigentes e/ou técnicos, a COMEC participou nas CAT Passaúna e Iraí; Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira, Projeto Águas do Amanhã e na Câmara Técnica do Guarituba. Nesses fóruns, foram analisados os planos diretores de Bocaiúva do Sul e Rio Branco do Sul, e no *Plano Estadual de Habitação* participou de reuniões e análise de documentação técnica.

Pelo *Plano Multimodal da RMC* foram encaminhadas diretrizes e recomendações junto ao DNIT, IPPUC, INFRAERO, SPU e prefeituras, para o afastamento dos ramais ferroviários do NUC e a integração de outros modais de transporte de cargas e passageiros.

Nesse ano, foi solicitado ao Ministério das Cidades recursos visando fornecer assistência técnica para capacitação de técnicos municipais para elaboração de planos diretores participativos e implantação dos dispositivos legais do Estatuto das Cidades. Acompanhou então os projetos financiados pela CEF, via Ministério das Cidades - PAC DA COPA, alguns compartilhados com a Prefeitura de Curitiba, compartilhando a coordenação com o IPPUC. Apresentou também em conjunto com o órgão municipal e Fazenda Rio Grande, o relatório de estudos preliminares de integração do Transporte Metropolitano da Linha Verde em Curitiba, visando a implantação da Linha Verde Sul ao longo da BR-116, entre os dois municípios.

Foi criado Grupo de Trabalho, composto pelo IAP, COMEC, Instituto das Águas do Paraná, Comando do Corpo de Bombeiros, CELEPAR e Vice-Governadoria, visando ao atendimento da demanda recebida do Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON) para conhecer as dificuldades e entraves do setor na obtenção de licenças. O Grupo tinha por objeto a revisão de processos, evitando a morosidade e a duplicidade de exigências e informações, criando sistemas tecnológicos que permitissem a simplificação dos procedimentos.

Foram concluídos em 2012 como parte do PAC DA MOBILIDADE/COPA 2014 os estudos e projetos de engenharia viária para o Corredor Aeroporto/Rodoferroviária, do

Corredor Marechal Floriano, da Rua da Pedreira e da Avenida da Integração. No SIMM foram elaborados estudos e projetos de engenharia para desenvolvê-lo. A comissão celebrou Termos de Cooperação Técnica com os municípios de São José dos Pinhais, Campo Largo, Fazenda Rio Grande, Araucária, Piraquara, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais e Curitiba, para estabelecer as obrigações das partes com vistas à promoção das ações previstas no *Programa Pró-Transporte*.

Desenvolveu ainda, ações com o objetivo de proteção e preservação do meio ambiente, conforme o PAC-2 Drenagem com cinco propostas: em Pinhais, projeto de águas pluviais – Parque Ambiental do Palmital; em Piraquara, elaboração de estudo de concepção, projeto básico e projeto executivo do Parque Ambiental Piraquara; envolvendo nove municípios, elaboração de estudos, planos e projetos destinados à execução do Plano Diretor da AIERI; em São José dos Pinhais, elaboração de estudos de concepção, projeto básico e executivo para implantação do Parque Ambiental do Itaqui; também em São José dos Pinhais, Pinhais e Piraquara, elaborou estudos e projetos para implantação do Parque Metropolitano do Iguaçu. Foram realizados os procedimentos licitatórios para a contratação dos estudos de concepção dos Parques Ambientais Piraquara e Itaqui e projeto de águas pluviais do Parque Ambiental do Palmital, e estava em fase final para licitação o Plano Diretor da AIERI e do Estudo de Concepção do Parque Metropolitano do Iguaçu.

Foram realizadas duas reuniões do CGM, em que foram discutidas propostas de alteração e atualização do zoneamento da APA do Rio Verde; de alteração do Decreto Estadual nº 3.413/2008 – áreas de mananciais da RMC; dos parâmetros para condomínios em áreas de mananciais; bem como a aprovação da versão final dos parâmetros de densidade para empreendimentos habitacionais em áreas de mananciais da RMC.

Tal revisão do Decreto Estadual nº 3.411/2008, foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 6.194/2012, que delimitou as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público da RMC. A partir da promulgação do Decreto, aproximadamente 45% do território metropolitano passou a integrar as “Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público de Água para a RMC”. Delimitadas para contribuir na gestão dos mananciais e para controlar o uso e ocupação do solo e qualidade da água, acabam restringindo de forma legal municípios que já tinham dificuldades em atrair indústrias, mesmo as consideradas não-poluentes. Tal decreto fez com que os municípios de Campo Magro, Itaperuçu e Rio Branco do Sul, tivessem 100% de

suas áreas definidas como áreas e proteção, enquanto a capital foi atingida em 8,9% de seu território.

A COMEC participou ainda da CAT Passaúna e Iraí, na CTCG, no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH); no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira; na Câmara Técnica do Guarituba; na Câmara Técnica do Sistema Viário da RMC e no GIT, com atuação nas áreas de interesse especial de proteção aos mananciais da RMC, instituído pelo Decreto Estadual nº 3.992/2012.

Desenvolveu estudos e diagnóstico, em conjunto com o município de São José dos Pinhais, com vistas à atualização e revisão do Decreto Estadual nº 1.454/1999 – Zoneamento da UTP do Itaquí. Efetuou ainda a coordenação da elaboração de proposta de revisão e atualização do Zoneamento Ecológico Econômico da APA do Rio Verde. Realizou análise de EIA/RIMA do Condomínio Residencial Fazenda Palmital, em Pinhais, do projeto de aterro industrial classe II, em Fazenda Rio Grande, e de projeto de condomínio industrial, em São José dos Pinhais.

Elaborou pareceres técnicos e acompanhamento dos planos dos municípios de Adrianópolis, Piraquara e Quatro Barras, para que fossem efetuados em consonância com as diretrizes estaduais. Participou no Grupo de Trabalho, no âmbito da SEIM, responsável pela elaboração do *Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região de Adrianópolis*, nos termos do Decreto Estadual nº 6.254/2012.

A Diretoria de Transportes, em conjunto com a URBS realizou estudos preliminares para elaboração do Edital de Licitação das Linhas Metropolitanas, para o qual contratou a FIPE para a elaboração de modelagem para concessão do sistema de transporte público de passageiros metropolitanos, incluindo a execução da pesquisa origem e destino. Foi feito ainda o Anteprojeto de Lei alterando as Leis Estaduais nº 6.517/1974 e nº 1.052/1952, com o objetivo de estabelecer dentre as atribuições da COMEC a outorga da concessão de serviço de transporte público intermunicipal relativo a RMC.

Em convênio com a MINEROPAR, a COMEC reiniciou nesse ano o mapeamento geológico-geotécnico de 234 km² para o planejamento territorial, representando a retomada dos mapeamentos realizados entre 1993 e 1999.

Em 2013 por meio do PAC da Mobilidade/COPA 2014 foram concluídos os estudos e os projetos de engenharia viária do Corredor Metropolitano e estavam em execução o Corredor Marechal Floriano Peixoto – Requalificação da Avenida das Américas (Av. Mal Floriano),

Corredor Aeroporto/Rodoferroviária, Avenida da Integração, entre os municípios de Curitiba e Pinhais, Rua da Pedreira, entre os municípios de Curitiba e Colombo, o SIMM e a alça da Rua Salgado Filho. No PAC-2 Drenagem foi feito projeto básico executivo do Parque Ambiental do Palmital, estudo de concepção do Parque Ambiental Piraquara, do Plano Diretor da AIERI / Parque Natural do Iguaçu, do Parque Ambiental do Itaquí e do Parque Metropolitano do Iguaçu.

Houve nesse ano uma retomada de investimentos no polo automotivo instalado no município de São José dos Pinhais e no eixo da Região Metropolitana de Curitiba/Ponta Grossa. Neste polo foi ampliada a linha de montagem da Renault, a Audi-Volkswagen anunciou o aumento da produção e a retomada da unidade no Paraná. A Volvo investiu na cidade de Curitiba, com a ampliação da fábrica para a produção de ônibus híbridos.

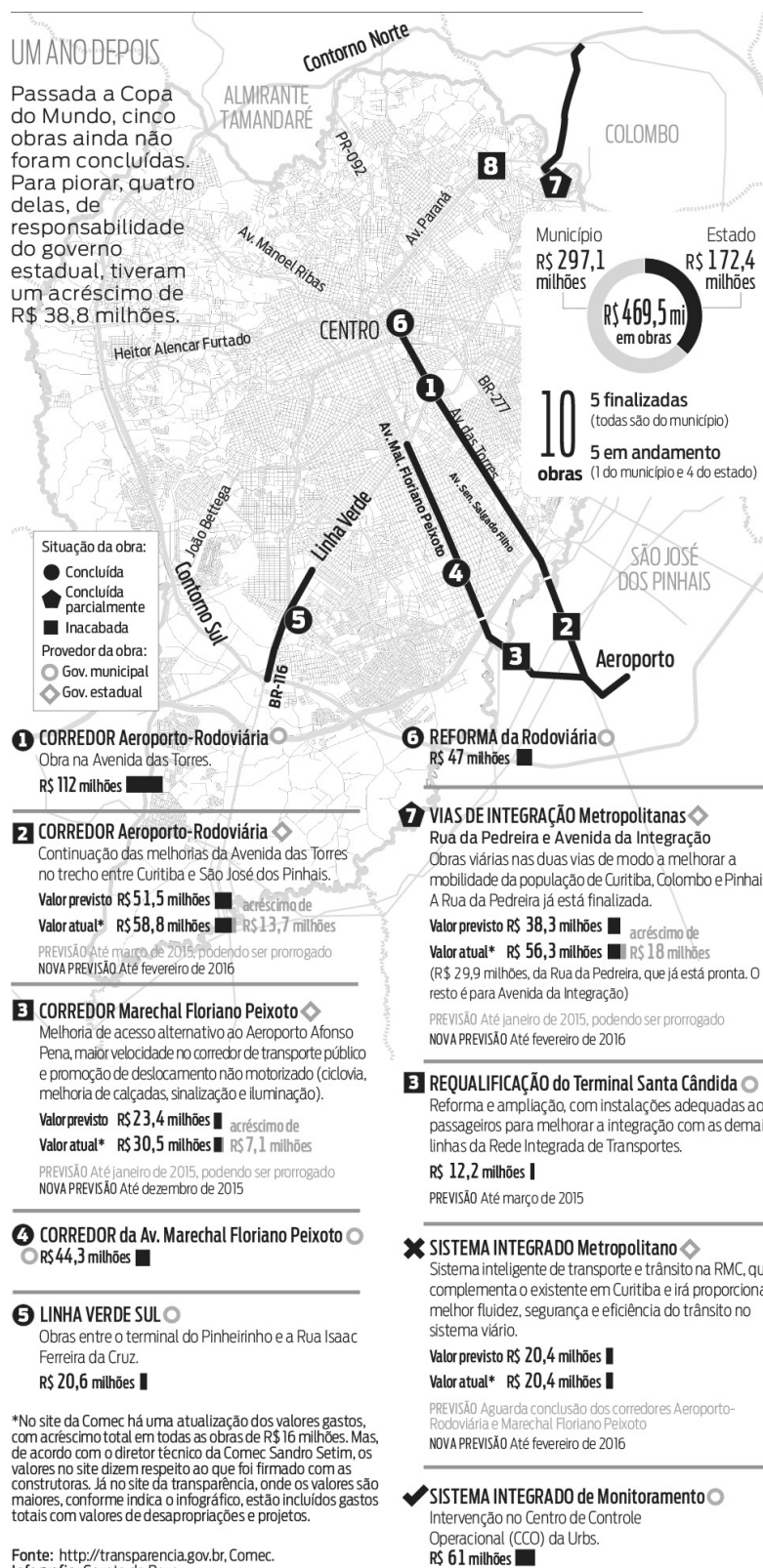
Em 2014, pelo PAC da Mobilidade Grandes Cidades não foram concluídas a tempo para a Copa do Mundo obras de arte como trincheiras, passagens de pedestres, a finalização e o alargamento da ponte do Rio Atuba e o SIMM, este dependente da conclusão do Corredor Aeroporto e do Corredor Marechal Floriano. Por outro lado, foi concluída a Via Radial de Integração - Av. da Integração para melhorar a mobilidade entre Curitiba e Pinhais. Os dois infográficos a seguir apresentam as obras que foram prometidas, em 2009, e aquelas que foram concluídas ou não, em 2015 (figuras 42 e 43).

Figura 42: Obras prometidas quando da escolha de Curitiba para sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014



Fonte: ARAÚJO, 2009

Figura 43: Obras concluídas e inacabadas após a Copa do Mundo de Futebol de 2014



Fonte: RIBEIRO, 2015

Pelo PAC 2 – Drenagem foram realizados projetos para concepção de cinco parques metropolitanos, destacando que “os parques são importantes para a RMC, pois além da proteção do meio ambiente e controle de cheias, impedem a ocupação desordenada” (PARANÁ, 2015, p. 186). Os projetos em andamento eram o projeto básico e executivo de drenagem do Parque Ambiental Palmital (Pinhais); concluídos estavam o Parque Ambiental Piraquara (Piraquara), Parque Ambiental Itaquí (São José dos Pinhais), Parque Metropolitano do Iguaçu (São José dos Pinhais e Piraquara) e Parque Natural do Iguaçu (Araucária). Foi elaborado também o *Plano Diretor da Área de Interesse Especial Regional do Iguaçu (AIERI)*, de Pinhais a Balsa Nova, com extensão de 77 km.

A COMEC participou ainda no CGM, na CAT Passaúna e na do Iraí, no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira e no GIT. Participou também na elaboração da proposta de atualização e revisão do Zoneamento da UTP do Itaquí e do da UTP de Pinhais, aprovados pelo Decreto Estadual nº 11.136/2014, e pelo Decreto Estadual nº 11.208/2014, respectivamente. Participou na elaboração da proposta de atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA Estadual do Iraí, aprovado pelo Decreto Estadual nº 11.660/2014, e da UTP do Guarituba. Analisou ainda o Projeto de Lei nº 595/2013 que regulamentava a forma de estabelecimento das dimensões mínimas de lotes permissíveis, em loteamentos e condomínios horizontais, situados nas APAs e UTPs.

O órgão metropolitano também fez análise para verificar o atendimento nos processos de parcelamento, condomínios, indústrias e atividades que gerassem tráfego metropolitano, em cumprimento ao estabelecido pela Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano. Elaborou pareceres técnicos e acompanhamento dos planos diretores dos municípios da RMC e estavam em discussão os planos diretores de Campina Grande do Sul, São José dos Pinhais e Tijucas do Sul.

O governo do Estado, por meio da COMEC, e a Prefeitura de Curitiba, por meio da URBS, realizaram estudos para elaboração do edital de licitação das linhas metropolitanas, para lançar o edital de licitação em 2015. Esta ação envolveu quatorze municípios da RMC e contemplou as linhas de transporte metropolitano integrado e não integrado. Envolveu também parcerias com os municípios que possuem sistema de transporte local e que têm ônibus urbanos ou intermunicipais que alimentam o sistema metropolitano.

Com a FIPE, foi realizada a pesquisa Origem-Destino com 128.655 usuários da RIT e das linhas não integradas, em 666 postos de contagem e em 211 linhas de transporte. O contrato previa a modelagem para concessão do sistema de transporte de passageiros da RMC e o cálculo de eventuais indenizações às empresas de transporte metropolitano.

O IPARDES prosseguiu com atividades no âmbito da Rede IPEA - *Governança Metropolitana, Migrações e IDH Intrametropolitano*, apoiando na avaliação de resultados da pesquisa de campo sobre transporte urbano – origem e destino – na RMC, para a COMEC.

Nesse ano, o jornal Gazeta do Povo afirmava: “Problemas coletivos, planos isolados”. As cidades rediscutiam seus planos diretores, mas a falta de um plano global e da falta de estrutura da COMEC comprometiam sua eficácia. Para Rodolpho Ramina, a COMEC não era o melhor modelo, pois “uma câmara ou governo regional seria o ideal. Portland (EUA) é um super exemplo. Gestão não é solução, é dar conta do que não pode ser solucionado. Ainda não temos essa cultura de compartilhamento de responsabilidades” (KOMACHERSQUI, 2014, s.p.), mostrando que ainda há quem insista na criação de um quarto ente federativo, que demandaria mudanças na Constituição, o que é pouco provável.

A equipe da COMEC e do IPARDES, principais organismos de planejamento regional no estado, vinham sofrendo com desmonte realizado pelo governo estadual, estando a primeira com apenas oito funcionários acumulando todas as funções do órgão metropolitano (AKEL em entrevista ao autor, 2015). Nesse cenário, os consórcios – de resíduos e da saúde, passaram a ser vistos como as únicas possibilidades efetivas de articulação regional.

Em âmbito estadual, em 2015 foram realizadas 22 reuniões técnicas, com a preparação de seis documentos para a proposta da nova *Política Estadual de Desenvolvimento Urbano* e elaboração de Programa e de resumo técnico sobre a interpretação do Estatuto da MetrÓpole, para a participação em 26 Seminários Regionais e Reuniões Técnicas da ALEP e Associações de Municípios, de entidades de classe, entre outros. Teve início ainda as atividades do Grupo de Trabalho Intersecretarial para implantação do Estatuto da MetrÓpole no Paraná.

O PAC Mobilidade das Grandes Cidades continuou as ações não concluídas para a Copa do Mundo. No PAC 2 – Drenagem, foram realizados projetos para concepção dos cinco parques metropolitanos e iniciada execução pelo Instituto das Águas do Paraná (AGUASPARANÁ) de parte do projeto do Parque Ambiental Palmital (Pinhais), na porção que compreende as lagoas de detenção e acessos prioritários; execução dos projetos do Parque Ambiental Piraquara, do

Parque Ambiental do Itaquí (São José dos Pinhais) e do Parque Natural do Iguaçu (Araucária) e para o Parque Metropolitano do Iguaçu (Piraquara e São José dos Pinhais).

No CGM foram realizadas duas reuniões e aprovados o Plano Diretor de Campina Grande do Sul, o Plano de Uso do Reservatório do Passaúna, o Plano Diretor de Itaperuçu, e participou das discussões sobre a revisão do Plano Diretor de Quatro Barras, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul, Piên e Lapa.

Foi regulamentado o Ordenamento Territorial das Áreas de Mananciais da RMC, com elaboração da minuta do Decreto Estadual nº 745/2015, que resultou na edição de Decreto Governamental, para nortear as legislações municipais, os projetos de parcelamento do solo, condomínios horizontais e verticais das áreas urbanas dos municípios situados em áreas de mananciais da RMC. Por meio do Decreto Estadual nº 745, se regulamentou o ordenamento territorial das áreas de mananciais de abastecimento público situadas na RMC, que por meio do GIT, deveria atuar na análise dos processos administrativos dos empreendimentos imobiliários nas áreas de mananciais de acordo com decisões do CGM.

A COMEC participou nas CAT Passaúna e CAT Iraí, no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e Afluentes do Alto do Ribeira, contribuindo na discussão e implantação do Plano de Bacias, com desenvolvimento de mecanismo de cobrança pelo uso da água e na elaboração de edital de seleção de propostas para captação de recursos e reativou a Câmara Técnica do Karst, com a realização de reuniões para discussão do Plano Diretor de Itaperuçu.

Pelo Sistema de Informações Metropolitano desenvolveu atividades na área de geoprocessamento para subsidiar o planejamento e colaborar com os municípios, com revisão e organização em base de dados espacial de desapropriações, análise de processos de usucapião, apoio na preparação de base de dados, apoio no georreferenciamento de informações municipais, fornecimento de dados digitais e informações de projeto de desapropriação.

Realizou também análise do sistema viário para verificar o atendimento nos processos de parcelamento, condomínios, indústrias e atividades que necessitassem acesso e gerassem tráfego metropolitano, em cumprimento ao estabelecido na Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano.

Nesse ano, devido a desintegração gerencial do Sistema de Transporte Metropolitano de Curitiba, mantido anteriormente em parceria com a URBS, as linhas metropolitanas (30% do RIT) voltaram para o gerenciamento da COMEC em meio à crise instalada entre o governo

estadual e a prefeitura de Curitiba. A COMEC implantou então aumentos na tarifa (degrau tarifário para cidades mais distantes: Itaperuçu, Contenda, Rio Branco do Sul e Balsa Nova), racionalizou linhas e subsidiou o sistema, assumindo integralmente a operação do sistema metropolitano envolvendo aproximadamente 8,0 milhões de passageiros/mês, com a utilização de uma frota de 1.000 veículos, de 17 empresas.

Os demais órgãos estaduais com ação na RMC, como o ÁGUASPARANÁ apresentou o Plano Diretor do Sistema de Abastecimento de Água Integrado de Curitiba e Região Metropolitana (SAIC). A MINEROPAR apresentou o mapeamento geológico-geotécnico na RMC, com a publicação do *Relatório do Mapeamento para Planejamento*, em área de 319 km² no município de São José dos Pinhais, elaborando termo de referência para complementação do mapeamento no entorno de Curitiba, no *Projeto de Fortalecimento da Gestão de Riscos e Desastres/Projeto Multissetorial do Paraná* e em finalização estava o projeto de mapeamento em Rio Branco do Sul. Voltava nesse ano o *Projeto de Desenvolvimento Regional da Metrópole Norte*, uma nova tentativa de consolidar a RM no Norte do estado, envolvendo municípios das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina, além do município de Apucarana. Por fim, o IPARDES prosseguia com atividades no âmbito da Rede IPEA - Governança Metropolitana.

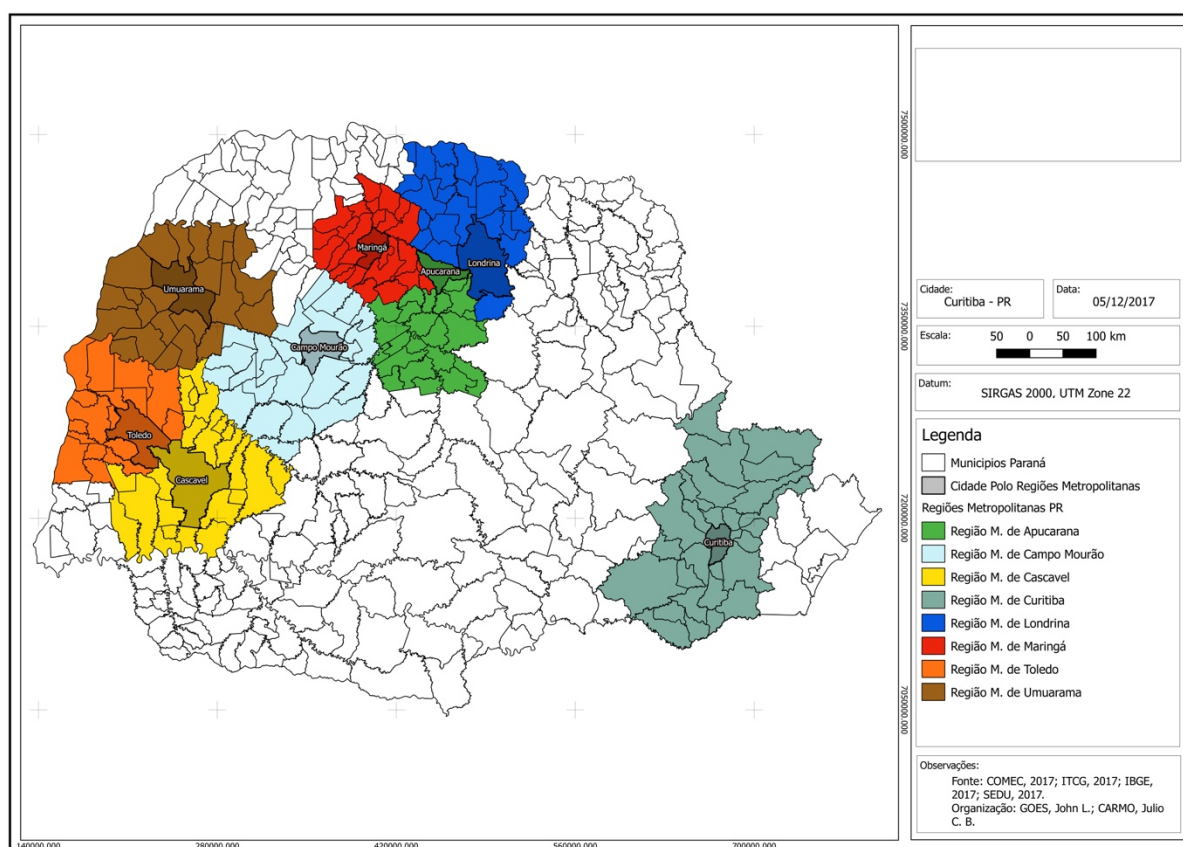
Em Curitiba, foi realizado nesse ano o *Seminário Internacional de Governança Metropolitana - Como as Boas Práticas Melhoram a Governança*, em parceria com o BID e direcionado para os gestores públicos que atuam nas regiões metropolitanas do Brasil, com a presença de mais de 200 participantes, de onze estados e quatro países. Durante dois dias refletiram sobre experiências nacionais e internacionais, com a identificação de boas práticas para o desenvolvimento de ferramentas e aprimoramento da governança metropolitana.

Resultou do Seminário a elaboração da Carta do Paraná de Governança Metropolitana, onde se defendeu a visão estratégica de planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas inerentes à gestão urbana, promovendo o ordenamento técnico e jurídico de uma política pública de estado, e não apenas de governo, que a constituição de novas regiões metropolitanas deve estar baseada em critérios técnicos que justifiquem sua existência e subsidiem o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes, a criação de mecanismos de financiamento para a gestão das funções públicas de interesse comum, a revisão do pacto federativo de forma a dar aos municípios os recursos necessários à governança local e ao compartilhamento da governança regional,

implantar PDUI das regiões metropolitanas, estabelecer um processo permanente de planejamento e manter uma agenda de discussões e trabalhos conjuntos com o Ministério das Cidades.

No âmbito federal, em 12 de janeiro de 2015 foi sancionada pela presidenta Dilma Rousseff o Estatuto da Metrópole, apresentado no capítulo anterior. Se antecipando à legislação federal que seria publicada em Diário Oficial no dia seguinte, nessa data o governo do Paraná promulgou as Lei Complementares Estaduais nº 184, 185, 186 e 187/15, criando as regiões metropolitanas de Toledo com dezoito municípios e população de 350 mil habitantes, Campo Mourão com 24 municípios e população de 340 mil habitantes, Apucarana com 23 municípios e população de 300 mil habitantes, e, por fim, a região de Cascavel, também com 23 municípios e 500 mil habitantes, respectivamente. Se juntavam às quatro já existentes, de Curitiba (29 municípios e 3,2 milhões de habitantes), Maringá (25 municípios e 670 mil habitantes), Londrina (25 municípios e 1 milhão de habitantes) e Umuarama (24 municípios e 306 mil habitantes). Reforçava assim a institucionalização de regiões metropolitanas sem o processo socioespacial que a deveria caracterizar, tal como ocorrera com Maringá e Londrina, em 1998, e Umuarama, em 2012. O estado passou a ter quase duzentos de seus 399 municípios inseridos em oito regiões metropolitanas, concentrando aproximadamente 70% de sua população (figura 44), que territorialmente uniram os eixos Londrina-Maringá e Cascavel-Toledo.

Figura 44: Regiões Metropolitanas do Paraná (2017)



Elaborado pelo autor

Por fim, com o conteúdo apresentado, fica claro que com todos esses embates, obras, projetos, entre outros, não foi possível persistir na negação da dimensão metropolitana do planejamento, levando o polo a assumir essa escala, bem como acaba com a ideia de apatia do órgão metropolitano. Contudo, a efetividade e a prática de tal integração, na realidade, ainda não se mostrou harmoniosa, como será visto no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5: “É O FIM DE UM MITO”: PLANEJAR A CIDADE MODELO E SUA DIMENSÃO METROPOLITANA

Por fortuna, Macondo no es un lugar sino un estado de ánimo que le permite a uno ver lo que quiere ver, y verlo como quiere.

Cien Años de Soledad, Gabriel García Márquez

As regiões e os setores progressistas de uma economia subdesenvolvida, com facilidade, se impressionavam excessivamente com seu próprio índice de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, afastam-se dos operadores menos progressistas figurando-se-lhes estes como preguiçosos, desleixados, intrigantes e, de modo geral, derrotados (...). Assim, os grupos e regiões bem-sucedidos procuram proclamar a sua superioridade sobre o resto do país e os seus concidadãos.

Alfred Hirschman, 1961, p. 278

Para Maxi (2004), na globalização a produção da cidade apresenta uma identidade difusa, não relacionada com o lugar. Trata-se de uma tentativa de torná-la tão limpa, esterilizada e transparente, que a faz parecer uma maquete, uma perfeição hiper-real, contribuindo para a desintegração do lugar.

Para o autor, a globalização da economia, a produção e a comunicação de uma imagem positiva das cidades, criam realidades e situações diversas. Estas, se devem à constituição da cidade como produto global, não mais controlada pelos governos locais, mas pensada de acordo com a lógica de mercado. Trata-se de uma arquitetura e forma de fazer cidade baseada na produção, apropriação do território e criação que toma como referência a produção de discursos e imagens que a legitimem.

Neste sentido, como escreve Klink (2010, p. 19), o modelo curitibano de planejamento urbano tornou-se conhecido principalmente com base nos seguintes argumentos: “articulação entre a política de uso e ocupação do solo, o transporte e a mobilidade e a continuidade das administrações locais com alta capacidade técnica, que garantiram sucessivos estágios de aprendizagem e inovação”. Em geral esta tem sido a tônica dos que descrevem tal modelo, contudo, somente estes não seriam suficientes para explicar o mesmo, uma vez que seriam reproduzíveis em outros locais ou escalas de planejamento.

Apresentadas as ações de âmbito metropolitano, de forma a contribuir com o entendimento do processo de planejamento urbano e metropolitano na RMC, se pretende discutir então as relações entre o planejamento realizado para o município polo e para a região,

bem como as características que alçaram Curitiba para o centro do debate urbanístico nacional e mesmo internacional como modelo de planejamento e sustentabilidade ecológica urbana⁹⁰.

Complementando Klink (2010), de acordo com Irazábal (2002) o plano diretor de Curitiba aprovado em 1966 tinha como base um modelo linear de expansão e transporte integrado, além do uso misto do solo. Outros pilares seriam o controle do crescimento populacional, a industrialização, a proteção do meio ambiente e da qualidade de vida urbana. Para a autora, após anos de uma notória melhora nos padrões de vida, a cidade de Curitiba teria alcançado um reconhecimento mundial, apontada como modelo de planejamento urbano e gestão.

Contudo, Irazábal considera que existe um nível adequado de participação social para promover melhoras em um planejamento efetivo em contextos democráticos, argumentando que em Curitiba esta participação seria pequena e deslegítima o processo de planejamento iniciado nos anos 1960. Rapidamente um caso tido como brilhante de planejamento poderia começar a ser visto como ruim, caso as práticas locais de interação entre o governo e a sociedade persistissem.

O desenvolvimento desse processo hegemônico de planejamento se constituiu a partir de três elementos principais: a acomodação de diversos interesses em torno de uma proposta política única, o *marketing* disseminando uma visão particular da cidade e a provisão de ganhos materiais para as classes médias e populares. Por outro lado, três fatores estariam no cerne dos problemas sobre Curitiba. Primeiro o crescimento dos problemas urbanos e das diferenças sociais - resultante de uma crescente polarização entre o centro e a periferia metropolitana, segundo as deficiências de estrutura institucionais e de coordenação em nível de governança e planejamento metropolitano e por fim a crescente politização de cidadãos e o desafio da participação destes nas instituições de planejamento da cidade.

A autora prossegue afirmando que a coincidência e o suporte mútuo dos interesses de pessoas de negócios, planejadores e das elites governamentais constituiu a origem do processo de planejamento, sendo a base para as decisões até a revisão do plano em 2004. A coesão e a

⁹⁰ Macedo (2013) destaca como principais obras sobre o modelo de Curitiba e sua combinação entre políticos e planejamento: Clara Irazábal, *City Making and Urban Governance in the Americas: Curitiba and Portland* (London: Ashgate, 2005); Steven A. Moore, *Alternative Routes to the Sustainable City: Austin, Curitiba, and Frankfurt* (Lanham, MD: Lexington Books, 2006). Bill McKibben, *Hope, Human and Wild: True Stories of Living Lightly on the Earth* (Boston: Little, Brown and Co., 1995); Paul Hawken, Amory Lovins, and L. Hunter Lovins, *Natural Capitalism: Creating the Next Industrial Revolution* (Boston: Little, Brown and Co., 1999); Kris Herbst, *Brazil's Model City*, *Planning* 58, no. 9 (September 1992): 24; Lucien Kroll, *Creative Curitiba*, *The Architectural Review* 205, no. 1227 (May 1999): 92. Entre outros.

sobrevivência do planejamento foram estrategicamente suportadas pela continuidade política e governamental das elites. Para ela a continuidade administrativa em Curitiba é um caso único no Brasil e raro na América Latina, baseada em três fatores: uma estrutura institucional forjada e mantida politicamente pelos governos, a sequência de prefeitos que acreditaram no plano e as elites econômicas que ajudaram a definir e implantar o plano. O primeiro, obviamente se refere ao IPPUC, criado para superar a burocracia dos departamentos e secretarias, com o desafio de mudar a visão da cidade e prepará-la para o futuro, de acordo com princípios de planejamento tecnocráticos funcionais, sob a supervisão do Regime Militar.

Como visto, recorrentemente ignora-se a região metropolitana neste debate, sinalizando a dificuldade que a cidade polo - reconhecida por seu processo de planejamento - tem em incorporar a realidade metropolitana nos estudos e na divulgação da imagem e do processo de planejamento, ainda que estas usufruam deste território expandido como atração e espaço vital para sua reprodução no capitalismo (PANERAI, 2012). Portanto, quando o foco de análises se transfere para a RMC, a quantidade e qualidade de um quadro referencial são menores, sendo a disponibilidade de análises e referências fundamentada, sobretudo, nas informações oficiais ou de instituições ligadas ao poder público, como o IBGE, o IPEA, o IPARDES e a COMEC, geralmente dispostos em artigos, relatórios e publicações próprias⁹¹.

Nesse sentido, propõe-se discutir como as mudanças que ocorreram no âmbito metropolitano possuem semelhanças entre as escalas de planejamento, e não apenas incoerências, como tem se retratado essa questão no Brasil.

Lefèvre (2004) ao analisar as experiências de gestão de onze metrópoles europeias e canadenses propõe considerar seis elementos que identificam casos tidos como modelo de planejamento:

- 1) Ator portador de identidade: líder ou grupo político da metrópole;
- 2) Estrutura política: existência de um arcabouço institucional;
- 3) Estrutura administrativa: para estudos e planos;
- 4) Mobilização da sociedade civil: legitimação do projeto metropolitano;
- 5) Documentos: símbolos da ideia de metrópole; e
- 6) Ações concretas compartilhadas.

⁹¹ Como a Revista Paranaense de Desenvolvimento, o Cadernos IPARDES ou a efêmera Revista Metrôpolis, com apenas quatro números publicados a partir de 1999, pela COMEC.

Dessa forma, se buscou observar esses elementos e analisar os planos elaborados para Curitiba e a revisão da bibliografia, identificando tais componentes, a partir da abordagem metropolitana nos planos elaborados pela capital, dos elementos que nem sempre são explícitos, mas que também estão na base da experiência realizada em Curitiba, pretendendo verificar por que ditos avanços não ocorreram no entorno imediato da capital.

Concorda-se com Klink (2010) quando aponta que a “narrativa lançou mão de uma representação sobre o espaço que privilegiou a cidade-polo de Curitiba, enfatizando a capacidade endógena de o governo local desencadear uma trajetória virtuosa e sustentável de desenvolvimento urbano com base em escolhas técnicas acertadas” (KLINK, 2010, p. 19).

Contudo, na sequência, afirma o autor que tal abordagem não levou em consideração o processo de globalização e a reestruturação produtiva. Na realidade tanto levou em consideração, que ao contrário de se formar “um sistema fragmentado e neolocalista de governança”, o que houve foi a transferência para a região metropolitana não apenas das mazelas da capital, mas também da seleção de espaços nesses municípios que pudessem manter e continuar ativo o processo realizado para Curitiba, tal como o município empreendera em seu próprio território nos trinta anos anteriores. Sem o poder de interferir sobre território alheio, a chegada do grupo do IPPUC ao executivo estadual, a ação da URBS e o uso político da COMEC, permitiriam que os interesses da capital estivessem assegurados. Portanto, como alerta Calvino (1990, p. 59) “jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. Contudo, existe uma ligação entre eles”.

“Jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve” ou uma sistematização do método de Curitiba e o por quê este não ultrapassou seus limites municipais?

Os estudos, as pesquisas e os planos não podem logicamente parar nas fronteiras municipais, arbitrarias e ilógicas, se as forças sociais ou econômicas, os aspectos físicos e as funções que devem ser estudadas e planejadas se estendem muito além destas fronteiras.

Sanders e Rabuk *apud* URBS, 1996

A partir de 1930, a decadência do ciclo cafeeiro e o início da industrialização beneficiaram o município de Curitiba, que passou por um segundo momento de crescimento em sua história (o primeiro se deu após 1885, quando inauguraram a estrada de ferro que ligava a cidade ao litoral do estado). Já nos anos 1960, tratava-se de uma cidade terciária, basicamente administrativa e universitária, com crescimento baixo da indústria. A partir desta década o

Paraná iniciou uma fase de desenvolvimento, reformulando os fundamentos em que a economia do estado se baseava. Até então a dinâmica econômica do mesmo era determinada pelo extrativismo, pela pecuária extensiva, pela agricultura do Sudoeste e pela agricultura cafeeira em declínio e articulada à economia paulista, caracteristicamente primária, que era exportada, enquanto importava-se produtos manufaturados, transferindo o crescimento para o exterior.

A subordinação da dinâmica agrícola à agroindustrial foi construída nas décadas de 1960, e principalmente na de 1970, a partir dos instrumentos físicos fiscais e financeiros disponibilizados pela CODEPAR, em um ambiente nacional de elevação da taxa de investimento e de estímulo à agricultura. Neste contexto, se coloca o debate a respeito do planejamento urbano e regional no Paraná e em Curitiba.

Na capital, a partir de 1960, a Lei Ordinária 1.908, dividiu a cidade em unidades de vizinhança e por meio da Lei Municipal nº 2.349/1963 se autorizou o poder executivo a aprovar os mapas de zoneamento das mesmas. Contudo, segundo o PPU “constituíram divisões arbitrárias sem corresponderem de fato à unicidade e homogeneidade orgânica que sua denominação pode fazer crer” (SERETE/WILHEIM, p. 17).

A partir de 1964 assumiu o poder público municipal o direito de examinar e aprovar projetos de loteamentos previamente ao seu registro em cartório e consequente venda de lotes. Ao mesmo tempo, criticavam aqueles que insistiam na ocupação do Leste da BR 02, por ser uma ocupação descontínua e anárquica, destacando que “os preços em Curitiba, mesmo em áreas próximas ao centro, eram inferiores ao de outras cidades, como Londrina e São Paulo”.

Na sequência, em 1965, a primeira experiência regional para a resolução de um problema comum, foi a criação da COHAB-CT, regulamentada pela Lei Municipal nº 2.545/65 de 29 de abril, instituída como uma parceria entre a Prefeitura de Curitiba e a URBS, mas com abrangência regional. De acordo com a Lei, o poder legislativo municipal: “Autoriza a prefeitura municipal de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), a participarem da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), subscrevendo sua cota no capital da companhia e dá outras providências”.

A partir da aprovação dessa Lei, os municípios limítrofes editaram leis próprias, autorizando o convênio com a URBS e consolidando o primeiro órgão de alcance regional do que anos depois seria a RMC, exatamente na área em que o planejamento urbano de Curitiba mais recebeu críticas na literatura acadêmica, a habitação. Neste sentido, como aponta Leitão (2002):

Em maio deste mesmo ano, 1963 [sic], foi criada a COHAB-CT – Companhia de Habitação de Curitiba, o primeiro órgão municipal de habitação do país, porém com uma competência de atuação regional. Por ser uma sociedade de economia mista, alguns municípios da região de Curitiba também participavam como acionistas. Pode-se dizer que a criação da COHAB-CT marcou um dos primeiros passos na direção do planejamento da futura região metropolitana de Curitiba. (LEITÃO, 2002, p. 30)

Nesse mesmo ano, lançou então o prefeito Ivo Arzua a concorrência para elaboração do PPU de Curitiba, para o qual se inscreveram seis empresas. Destacava a Prefeitura que a imprensa nacional elogiava a revisão do Plano Agache e a elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba:

No Paraná, a capital reexaminou seu antigo plano urbanístico e exigiu um outro calcado em concepções mais atualizadas. Curitiba pretende enfrentar o seu milhão de habitantes, sem a maioria dos graves problemas de trânsito ou de zoneamento que hoje comprometem nossos maiores centros urbanos”. (Editorial de “O Dirigente Construtor”- agosto de 1965: plano diretor não é tabu. In: PEREIRA, 1966a, s.p.)”

O jornal Folha de São Paulo destacava que

Curitiba já contava com seu plano orientador, o conhecido Plano Agache, elaborado no Rio, em 1943, que vinha sendo seguido – até hoje. Com um sistema viário inspirado nos tradicionais esquemas europeus, que não permitem o livre e grande desenvolvimento típico das cidades brasileiras, e sem uma pesquisa de base que permitisse o seu ajustamento ao desenvolvimento que ocorreu, o Plano Agache revelou-se superado e será agora substituído pelo plano elaborado pela firma Serete, e pela equipe do Arquiteto Jorge Wilhelm, cujo plano preliminar urbanístico foi agora entregue.

O exame das atuais e futuras condições de vida em Curitiba, foi a preocupação central dos planejadores. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1965, s.p. In: PEREIRA, 1966a, s.p.)

Na revista Arquitetura

A notícia da realização do Plano Preliminar de Urbanismo para a cidade de Curitiba, resultante de um concurso privado promovido pela Prefeitura Municipal em fins do ano passado, sobressai como um fato auspicioso.

Arquitetura congratula-se com Curitiba e sua população e espera que a experiência agora iniciada não fique em plano como algumas outras, mas venha a se traduzir numa realidade, capaz de significar a aspiração plena da comunidade curitibana. (Arquitetura – n.º 38: Editorial: Planejamento Urbano, In: PEREIRA, 1966a, s.p.)

Também a Revista Fatos e Fotos de 26/03/66, publicou uma fotografia da cidade, em mais de meia página com a chamada *Cidade do futuro: Curitiba é um exemplo com seu plano*

diretor em plena execução. Na legenda da foto diz: “Curitiba 1966. Perto dos 500 mil habitantes, 65 carros por 1000 pessoas, um plano salvador” (PEREIRA, 1966a).

Para além de sua divulgação, na análise de tal plano, com vistas a caracterizar a dimensão metropolitana, verifica-se que já entre os objetivos coloca-se o equacionamento da “região urbana de Curitiba”, regionalizando as áreas internas ao município, denominando-as região urbana, suburbana e rural. Tratou-se, portanto, de um plano para a área urbana (distrito sede), não planejando a área rural. Entre os participantes da elaboração do PPU, como pesquisador, aparece o arquiteto-urbanista Vicente Ferreira de Castro Neto, que depois presidiria a COMEC, estando na equipe técnica que formularia o PDI 1978.

Nota-se no texto as comparações (sobretudo demográficas) com São Paulo, como se repetiria vinte anos depois no PMDU, as quais são constantes, sendo que até as taxas de previsão de crescimento eram baseadas no quanto a capital paulista crescia. Que pesem os vínculos históricos com os paulistas, tal atitude é indicativa de como a economia paranaense estava atrelada e se enxergava como área de expansão da economia industrial de São Paulo (PADIS, 1981).

Os autores colocam que entre as principais medidas a serem tomadas, no nível legal estava o estabelecimento de “consórcios com os municípios de Araucária, São José dos Pinhais, Piraquara, Colombo e Almirante Tamandaré, visando um planejamento territorial”. Percebe-se que excluíram entre os municípios limítrofes Campo Largo e Mandirituba, provavelmente pela característica insular destes municípios, ou seja, a distância até suas sedes e a incipiente tendência à conurbação.

Para o plano trabalharam com a previsão de 500.000 habitantes, destacando que o ritmo de crescimento (7% a.a. entre 1950 e 1960) entre as cidades com mais de 100.000 habitantes só era superada por Goiânia, Olinda e Brasília (recém-criada). Em 1960, somente o município de Curitiba concentrava 8,5% da população estadual. Considerando que os demais municípios tinham poucos habitantes, é possível inferir que o estado tinha outros polos dinâmicos, estava crescendo e se urbanizando como um todo, no qual destacava-se o eixo urbano da região Norte, entre Londrina e Maringá (IBGE, 1967).

Destaca-se ainda a tendência de crescimento Sudoeste-Nordeste de Curitiba, limitada ao Sul e a Leste pela BR 02. Somente 13% da população habitava a Leste da BR, nos bairros Boqueirão e Hauer, principalmente, que já eram considerados urbanos. Bairros hoje

importantes, como Santa Felicidade, eram distritos, situados na área rural e com baixa densidade.

A primeira sessão do plano apresenta características dos municípios limítrofes, comparando com a capital. Mostram, por exemplo, que a taxa de crescimento urbano a partir de 1960 era tão alto quanto o de Curitiba. Contudo, ainda assim, correspondiam a 12% dos migrantes para Curitiba, confirmando que a população de todos os demais municípios juntos era de 100 mil pessoas, mas estava em crescimento, sobretudo atrelado ao desenvolvimento da capital. Destacam no plano que “observando-se o crescimento da zona desde 1940, verifica-se que ele é bastante influenciado pelo de Curitiba, pois os municípios limítrofes sempre se desenvolveram muito lentamente (menos de 3% a.a. entre 1950 e 1960)” (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 28). Em 1950, a “zona de Curitiba”, como denominavam o conjunto de distritos e municípios limítrofes ao distrito sede da capital, correspondia a quase 40% do total da região. Em 1960 Curitiba ampliou sua participação, mantendo esta tendência até a década de 1990.

O PPU “estabelece sobretudo uma série de medidas jurídico-legislativas, para embalar um processo permanente e flexível de planejamento que orientasse a expansão urbana e evitasse agravar os problemas já existentes” (IPPUC, 1996, p. 171). Assim, o mapa nº 1 do documento mostra os municípios e as áreas periféricas que fariam parte da região. Neste momento, o que hoje denominamos Região Metropolitana de Curitiba era em parte a chamada Zona Geoeconômica de Curitiba, região de planejamento do governo estadual (apresentada na figura 35).

O § 2º determinava que o Plano se desenvolveria em duas etapas: a primeira, definida pelas Diretrizes Básicas aprovadas na Lei, de imediata aplicação; a segunda, a ser aprovada subsequentemente, em fases sucessivas, por meio de uma programação proposta pelo IPPUC. O plano foi dividido então em sete diretrizes básicas:

- 1) Detalhamento do sistema viário;
- 2) Zoneamento: reconhecendo as três áreas do artigo 5, criando o Conselho de Zoneamento e dividindo a cidade em zonas residencial, comercial, industrial e setores especiais (abastecedor, cívico, militar, universitário, recreativo, tradicional e estrutural);
- 3) Loteamentos;
- 4) Renovação urbana;

- 5) Preservação e revitalização dos setores histórico-tradicionais;
- 6) Da edificação; e
- 7) Serviços públicos e equipamentos comunitários.

Constata-se no plano que a cidade catarinense de Joinville, ainda que com infraestrutura inferior à de Curitiba, era um centro industrial “muito mais avançado”. A indústria curitibana era caracterizada como tradicional, familiar e voltada para o mercado local (SERETE/WILHEIM, 1965, p. 38). Destacam também o crescimento da indústria da construção civil, identificada como indicativo importante de que uma cidade passa por processo de expansão, estando entre os fatores para atrair indústrias, além de “uma administração eficiente, em particular a existência de um órgão financiador a médio e longo prazo, a CODEPAR” (SERETE/WILHEIM, 1965, p. 39). Entretanto, não detalham a questão da industrialização, para o qual a CODEPAR tinha lançado uma série de estudos sobre o estado, tais como:

- 1) A Indústria Paranaense – exame de estrutura – tendência de crescimento – política de industrialização – SPL – Dezembro de 1963; e
- 2) Industrialização do Paraná – Curitiba e Ponta Grossa – ASPLAN – dezembro de 1963. Entre outros.

A atividade industrial no plano estava pensada localmente, abrindo até a possibilidade de concorrer com os municípios limítrofes, como fabricante de cerâmica, por exemplo (atividade típica de Campo Largo), o que expressa uma falta de visão regional e que foi revisto quando da publicação da Lei do Plano Diretor no ano seguinte.

As indústrias estavam distribuídas por toda a cidade, com alguma concentração no centro, como previa o Plano Agache, mas também no eixo Nordeste – Sudoeste, concentrando a oferta de emprego (mais de 50% dos estabelecimentos privados estavam no Centro). A CODEPAR financiava a compra de terrenos pelos industriais (SERETE/WILHEIM, 1965, p. 44), prática que viria a ser utilizada no planejamento e instalação da CIC, a partir de 1973, pois, além do Plano Diretor, a prefeitura pôde contar com o apoio do Governador e da CODEPAR na doação do estudo para implantação da CIC, com consultoria de Jorge Wilhelm.

Previam que o sistema de abastecimento de água deveria ter a mesma estação de bombeamento perto do rio Iguaçu, por meio da SANEPAR e que era provável que serviços como de telefonia poderiam ser desenvolvidos em comum, já que a criação da TELEPAR e a abertura da BR 116, em 1961, foram fatos importantes na tentativa da consolidação do estado como um espaço industrial. Identificam que a COPEL era o serviço público que melhor se distribuía pela cidade, e a COHAPAR, financiada pela CODEPAR, elaborava um estudo sobre o problema habitacional (p. 61), uma vez que o plano identificava o aparecimento recente de favelas, que no Plano Agache de 1943, eram tidas como algo a ser combatido⁹². Ou seja, identificavam os serviços prestados pelo Estado como importantes nas mudanças que propunham.

Esclareciam que não haviam relações econômicas entre os distintos municípios que estabelecessem fluxos comuns, sendo o único problema percebido o fato de que em algumas direções, a expansão urbana da capital quase atingia os limites do município. Havia, portanto, grandes diferenças de densidade demográfica de Curitiba com os municípios limítrofes, sendo a densidade nesses de 27 hab./km², enquanto Curitiba tinha 1652 hab./ km² no distrito sede. A economia destes municípios era quase exclusivamente baseada sobre a agricultura relativamente extensiva, com exceção das indústrias de cerâmica de Campo Largo e do núcleo industrial de São José dos Pinhais.

No plano coloca-se Curitiba como principal mercado e centro de abastecimento para todos os municípios situados entre a Serra do Mar e o Segundo Planalto, bem como centro hospitalar e universitário para uma região ainda maior. Destacam os autores que apesar desta proeminência, as ligações via urbanização eram raras, sendo que as relações mais próximas se davam pelo movimento pendular entre os municípios limítrofes e a capital.

Sugerem, contudo, que as relações entre os vizinhos e Curitiba se davam em formas e graus diferentes. Identificam São José dos Pinhais como o único cujo centro era praticamente contíguo à malha urbana de Curitiba, apresentando situações que, de acordo com os autores, interessavam ao desenvolvimento da capital, entre eles o seu sistema viário, ligado às saídas de Curitiba em direção do Sudoeste, destacando-se no plano que “é importante para o desenvolvimento de Curitiba que o crescimento de São José dos Pinhais não prejudique o trânsito nessas vias [Marechal Floriano, Salgado Filho e das Torres]” (SERETE; WILHEIM,

⁹² Para o arquiteto Alfred Agache “uma única habitação de favela que apareça será o germen, e a proliferação deste vírus é espantosa” (BOLETIM PMC, 1943, p. 10).

1965, p. 69). Sugerem também que “a regulamentação do zoneamento no distrito sede de Curitiba, além do custo relativamente barato dos terrenos na zona suburbana de São José dos Pinhais (...) poderá acarretar um loteamento desordenado” (*ibid*, p. 69).

As sugestões sobre os demais municípios, sobretudo São José dos Pinhais, ainda que não impositivas, são recorrentes, o que pode se observar mesmo nas plantas anexas ao plano, que trazem detalhada a área urbana deste município em todas as pranchas, seja devido à sua proximidade, seja por reforçar a ideia da necessidade de planejamento (que está a Leste, se preocupando com a conurbação e indo contra a ideia de sub ocupação, ainda que traga dados que mostrem a baixa densidade do município). Como dito, de acordo com o plano, naquele momento ainda não se manifestava tendência da área urbana se conurbar com as sedes dos municípios vizinhos, mas sugere, que era necessário um planejamento territorial de algumas áreas dos municípios limítrofes, contíguas à Curitiba.

Antecipando o que ocorreria nos anos 1990, no Plano se afirmava que São José dos Pinhais era autônoma, ainda que até pouco tempo antes fosse exclusivamente o centro de uma zona rural. Seu crescimento rápido a partir de 1950, à taxa de 9% ao ano no decênio 1950 – 1960, transformou a sede do município em uma cidade de cerca de 10.000 pessoas em 1965. A razão desse fenômeno foi principalmente a criação do aeroporto Afonso Pena (1944), que acarretou a pavimentação da estrada até Curitiba e a oferta de empregos. Houve ainda desenvolvimento industrial com a criação de indústrias que, todavia, não estavam ligadas à capital, com exceção do frigorífico para seu mercado. Previam assim que parte das indústrias que poderiam se estabelecer em Curitiba escolheriam uma localização em São José dos Pinhais. Isso acarretaria o aumento da população da região Leste do polo, prevista no plano para não ser ocupada. Assim, pressionavam para que fosse feito, já durante a elaboração do Plano Diretor de Curitiba, um planejamento de São José dos Pinhais. Ou seja, já se imaginava que São José dos Pinhais seria grande receptor do extravasamento da indústria e da população de Curitiba. O primeiro plano estruturador do município só viria a ser feito, contudo, em 1979.

Dessa forma, em um primeiro momento a industrialização se deu no sentido de Araucária, a qual colocava-se no plano que estava mais distante de Curitiba que São José dos Pinhais, apresentando relações menos estreitas. Sua atividade econômica estava baseada nas serrarias, em uma indústria têxtil e na comercialização de produtos agrícolas. Um número de pessoas relativamente elevado realizava movimento pendular para a capital, mas consideravam que este fato não chegava a constituir uma ligação para a urbanização. Por outro lado,

identificavam a tendência à criação de loteamentos entre os municípios, devido à propensão de crescimento da capital na região Sudoeste. Essa tendência à urbanização ao longo da Rodovia do Xisto poderia vir a constituir problema para a municipalidade de Araucária, que deveria se planejar para isso.

Sobre Campo Largo, o texto destaca que este era separado de Curitiba por uma extensa zona dobrada, e mantinha naquele momento poucas relações com Curitiba, sendo que a expansão urbana de ambos os municípios em direção ao outro era lenta. Destacavam que sua indústria de cerâmica, com crescimento expressivo, fez-se sem dependência da capital, sendo a quantidade de pessoas que realizavam movimento pendular diário para Curitiba uma pequena fração da população ativa. Ainda que a diretriz fosse dirigir a ocupação para Oeste, não houve a mesma preocupação com a necessidade de planejamento para o município de Campo Largo, que persiste por todos os planos como possível área de expansão urbana, não tendo sido feita qualquer consulta ao município, como afirmou Castro Neto (2015) em entrevista ao autor. Contudo, historicamente, como é possível ver nos mapas de loteamento da região e do município de Curitiba, não se identifica tendência de crescimento neste sentido, mas sim no sentido Sudeste, Sul, Leste, Nordeste e Norte.

Sobre os demais municípios, no plano se frisa que a área urbana do distrito de Curitiba já chegava aos limites com os municípios de Piraquara, Colombo e Almirante Tamandaré. Previa que isso poderia acarretar a criação de loteamentos nos locais mais próximos à capital e nos de mais fácil acesso, como nas margens da BR 02 e da estrada de Paranaguá. Com os demais municípios, todos de economia agrária, as ligações eram ainda menos próximas. Os planejadores aconselhavam então

Em resumo, apesar de não existir entre Curitiba e as sedes dos municípios vizinhos uma intensa vida cotidiana comum que permitiria definir uma região metropolitana, e apesar do forte desenvolvimento de Curitiba não ficar na dependência destes municípios, é provável que o seu desenvolvimento acarretará um aumento ainda mais rápido da população urbana destes municípios nos próximos decênios e que este crescimento, se não for planejado, venha a ser inorgânico e não simplesmente centrífugo a partir dos núcleos existentes. Para um crescimento harmonioso, seria desejável que tais municípios procedessem o seu planejamento territorial. (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 71)

Portanto, ainda não se visualizava um planejamento em escala metropolitana. Para os técnicos que elaboraram o plano, em relação ao caso particular de Curitiba, o planejamento desses municípios poderia limitar-se a dois aspectos:

- 1) Um plano de urbanismo de São José dos Pinhais, tendo principalmente em vista evitar, a longo prazo, discordância no sistema viário; e
- 2) Convênios com os municípios de Araucária, Piraquara e Almirante Tamandaré, para que fosse possível estabelecer o zoneamento nas zonas contíguas ao distrito sede de Curitiba, que poderiam ser consideradas como “núcleos de expansão urbana”. A insularidade das sedes e a inexistência de tal zoneamento conduziria a um desenvolvimento anárquico do loteamento, aumentado pela regulamentação mais restrita no município de Curitiba. Isso acarretaria, obrigatoriamente, ônus grande de infraestrutura a cargo da capital, pois estas zonas longe das sedes dos municípios não poderiam ser atendidas a partir delas.

A ocupação do Leste é sem dúvida a principal preocupação no documento. Em várias passagens (SERETE/WILHEIM, 1965, p. 78) recomenda-se não lotear as áreas alagáveis entre o rio Iguaçu e a BR 02. Mas boa parte já estava loteada, como é possível ver nas plantas de loteamento do plano. Uma década depois, na iminência da conurbação entre o bairro Boqueirão e a cidade de São José dos Pinhais, em 1976 se delimitou o Parque Natural Municipal do Iguaçu, (que é parte do Parque Metropolitano do Iguaçu, ligado a uma série de outros parques, como Zoológico e Parque Náutico), ainda hoje o maior parque urbano municipal do país. Curitiba se dinamizava, mas para os autores “a planta [*de áreas de recreação*] revela ainda a ausência de atrações contemplativas em escala metropolitana ou mesmo na atual escala urbana. Torna-se patente a necessidade de equipamento nos parques já existentes”(SERETE; WILHEIM, 1965, p. 114). E completavam:

A vida urbana não chega a oferecer a riqueza de oportunidades de um centro metropolitano. Apesar de sua extensão e população, este crescimento está se processando em parte às custas de imigração do interior e em parte, de forma direta, pela conclusão da BR 02. Esta ligação rodoviária, no que pese os benefícios trazidos, marcou o desenvolvimento de Curitiba como caudatário do desenvolvimento paulista; a proximidade talvez seja excessiva do ponto de vista de um mais rico e autônomo desenvolvimento comercial e cultural. Esta carência em características urbanas, a altura de sua situação, pode no entanto ser meramente fruto da rapidez de seu desenvolvimento recente (...). (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 128)

Definiam os planejadores que os loteamentos eram a forma típica de crescimento das cidades, ainda que de forma anárquica e descontínua, sendo sua influência considerada negativa, uma vez que o crescimento até então orgânico no sentido nordeste-sudoeste, passara a estender a cidade, com descontinuidades, a Leste da BR 02.

Curitiba era descrita como típica cidade americana, com altas taxas de incremento populacional e uma forma urbana que permitia uma livre expansão. Por isso, os planejadores queriam superar a ideia de cercar a cidade com anéis perimetrais que seriam algum dia ultrapassados. Preferiram uma forma linear de expansão, marcadas por diretrizes denominadas linhas estruturais, já então identificadas na trama viária, adquirindo nova escala, função, uso e possibilidade de crescimento na proposta realizada.

Já previam que a cidade entraria em uma fase de industrialização acelerada, propondo a localização próximo à BR 02, que possuía atrativos para os empreendedores, como ponto de adução de água (rio Iguaçu), em local indicado pela CODEPAR e pela ASPLAN (que tinha concorrido e perdido para elaboração do Plano Diretor). Propunham ainda uma área ao Norte para estabelecimentos sem resíduos nocivos e outra ao Sul, para as demais. Haveria ainda um distrito industrial, que se distinguiria pela integração entre indústria, comércio, habitação e recreação. Nenhuma das áreas tornaria-se, entretanto, de fato a área industrial.

Destacava o relatório que o plano diretor deveria ser “elaborado e constantemente adaptado por uma estrutura técnica permanente e funcionalmente entrosada na administração municipal. Esta estrutura deverá ter recursos e autoridade para realmente poder implantar o plano diretor” (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 189, grifos no original). Prosseguiam afirmando que a posição ideal seria de assessoria do prefeito, acima dos demais departamentos e integrando os planejamentos econômico, social e físico. Também a superposição de atribuições seria combatida, uma vez que, por exemplo, Departamento de Urbanismo, o Departamento de Obras e a URBS se ocupavam da realidade física do município. A assessoria poderia aglutinar as tarefas de planejamento e execução então pertencentes a estes órgãos.

Previa a divulgação do plano, outra coisa que não se cogita depois no caso metropolitano. Caberia à Prefeitura essa divulgação que poderia ser por “programas de televisão, divulgação subordinado ao tema ‘Como será a Curitiba de Amanhã’, preparação de professores primários no sentido de orientarem seus alunos, impressão e divulgação de plantas novas da cidade, divulgação do símbolo do plano, etc” (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 193). O Conselho Consultivo auxiliaria na difusão do plano, que poderia decorrer da COPLAC, com representantes de “associações profissionais, culturais, sindicais, desportivas, do comércio e da indústria, etc. Suas atribuições seriam não apenas consultivas, mas também de divulgação do plano” (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 193).

Esperava-se da CODEPAR, por meio da URBS, o financiamento de obras como do Contorno Norte para a ligação da Rodovia do Café até a BR 2, de uma regulamentação de adoção de critérios de financiamento de indústrias, objetivando a obediência ao plano e especialmente ao seu zoneamento. A URBS poderia ser encarregada dos projetos dos centros secundários, os quais poderiam receber financiamento da CODEPAR e do planejamento territorial dos municípios limítrofes. No anteprojeto da lei do Plano Diretor previa-se que

Art. 1 § 3º O plano será complementado e adaptado periodicamente em seus detalhes técnicos, visando o desenvolvimento harmônico da cidade e da região metropolitana de Curitiba. Considera-se “região metropolitana de Curitiba”, para fins de planejamento territorial, o município da capital, as áreas limítrofes e demais territórios que, em função do desenvolvimento socioeconômico, possam vir a integrar-se no plano, mediante consórcio intermunicipal das comunas interessadas.

Prevvia ainda a possibilidade de convênio com o estado e seus órgãos

§ 4º - Para a elaboração e execução do Plano poderão ser feitos convênios administrativos com quaisquer entidades estatais, órgãos públicos, notadamente serviços autárquicos ou paraestatais, com o Governo do Estado, CODEPAR, COPEL, URBS, DNER, COHAB, SANEPAR, DER, RFF, DST, DCT e outras, ou com concessionários ou permissionários de serviços de utilidade pública, desde que visem a conjugação de esforços, a ajuda técnica ou financeira, a troca de informações, ou a coordenação de serviços para a consecução dos objetivos do planejamento.

Estavam também entre os programas de curto prazo a integração com os municípios limítrofes, por meio de consórcios com os municípios de Araucária, São José dos Pinhais, Piraquara, Colombo e Almirante Tamandaré, para o planejamento territorial dos “núcleos de expansão urbana” (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 199). Chama a atenção o fato de o anteprojeto prever a possibilidade da atuação da URBS sobre os municípios limítrofes à capital:

Art. 44 A Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), fica autorizada a estender a sua atuação aos municípios limítrofes de Curitiba e a outras áreas que venham a integrar a região planejada, mediante convênio com os interessados e em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor de Curitiba.

No plano de 1965 a preponderância do poder local era destacada, bem como sugestões de ações que deveriam ser tomadas pelo governo estadual

Permitimo-nos aqui lembrar não ser necessária uma legislação especial ou convênio que obrigue entidades do Estado ou da União a obedecer aos requisitos do Plano Diretor: a Constituição já prevê esta sujeição. Conviria, no entanto, a este respeito, que o Governador do estado determinasse a todos os organismos estaduais a adaptação

e obediência de suas obras e programas, aos planos diretores dos municípios. Igualmente, não haveria necessidade de intervenção legislativa para colocar a disciplina do trânsito sob o controle da Prefeitura, convindo apenas um acordo entre esta e o Estado.

A legislação confere poderes e flexibilidade aos órgãos do plano, os quais, assinalados os critérios e diretrizes terão suficiente liberdade para arcar com a responsabilidade de decisões. (SERETE; WILHEIM, 1965, p. 192)

Na sequência, resultante das ações da CODEPAR no campo do planejamento urbano a Lei Municipal nº 2.828/66 instituiu o Plano Diretor de Curitiba, suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Citando o Jornal *The New York Times*, defendia Arzua, então prefeito que “depois do problema de manter a paz no mundo, o planejamento metropolitano é provavelmente o mais sério enfrentado pelo homem na Segunda metade do Século XX” (PEREIRA, 1966a, p. 2).

Esta declaração, oriunda de um Relatório da Organização de Saúde da ONU, é um “chocante sumário da crise das cidades e a grande urgência de ação”, diz o artigo de fundo do *New York Times*, em data de 24/07/64, sob o título: A Crise Urbana. Para ele, Curitiba deveria aprender para evitar os erros cometidos em Londres, Paris, Chicago, Nova York, Tóquio, São Paulo, Buenos Aires, “grandes e confusas aglomerações humanas” (PEREIRA, 1966a, p. 4).

O Plano Diretor de Curitiba de 1966 possui 65 artigos, dos quais 37 versam sobre a questão do zoneamento, corroborando o apontado por Villaça (2001), que escreve que os planos diretores elaborados neste período eram semelhantes às leis de zoneamento. Essa divisão reflete o peso dado à questão de uso e ocupação do solo, portanto, o Plano Diretor de Curitiba não fugia dessa premissa.

A Lei do Plano Diretor revogou as Leis Municipais nº 1.875/60 (zoneamento), 951/60 (zoneamento da área central), 1.908/60 (divisão em unidades de vizinhança), 2.100/61 (coeficiente de aproveitamento), 2.123/62 (alterações no zoneamento) e 2.154/62 (incluía unidades de vizinhança), que de acordo com o Plano Diretor de Curitiba de 2004 estavam baseadas nas proposições do Plano Agache, o que é questionável (CARMO, 2011).

Já no Capítulo 1 artigo 1 mantém a expressão do PPU: região metropolitana de Curitiba. Determinava em seu § 1º que o Plano deveria propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado e harmônico e o bem-estar social da comunidade, bem como da RMC. Ainda no sentido do planejamento, os incisos seguintes determinam os procedimentos para seu desenvolvimento e a colaboração com os demais entes federativos, o que possibilita afirmar que na necessidade de articulação com os municípios limítrofes isso seria possível. É evidente que, sendo a região metropolitana naquele momento uma região formada por uma

cidade e um arquipélago de pequenas aglomerações, como seria descrito no PDI de 1978, a articulação proposta é muito mais de caráter regional do que de matiz metropolitana. Dessa forma, prossegue a Lei:

§ 2º - O Plano se desenvolverá em duas etapas: - a primeira, definida pelas Diretrizes Básicas aprovadas por esta Lei, de imediata aplicação; a segunda, a ser aprovada subsequentemente, em fases sucessivas, através de uma programação proposta pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba IPPUC, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

§ 3º - Para execução do Plano, o Prefeito Municipal poderá firmar convênios com quaisquer órgãos públicos e entidades vinculadas aos Governos Federal, Estaduais e Municipais.

No artigo 5, a Lei determinava as áreas em que se dividia o município de Curitiba. Naquele momento, o município não era considerado totalmente urbano, sendo regido pela Lei Municipal nº 2.349/1963, que autorizava o poder executivo a aprovar os mapas de zoneamento das unidades de vizinhança, nas quais estava dividida a área urbana e os distritos. Curitiba só viria a ser considerada totalmente urbana com as Leis de Zoneamento seguintes, nos anos 1970. Estabelecia a Lei do Plano Diretor três tipos de áreas, como segue:

§ Único – Para efeitos desta Lei, o Município é dividido em áreas urbanas, áreas de expansão urbana e área rural, definidas por regulamentos específicos.

I – Entende-se por área urbana aquela definida como tal no zoneamento de uso, em face da edificação e dos serviços públicos existentes.

II – Entende-se por área de expansão urbana, aquela que este Plano indica como futuramente urbana.

III – Entende-se por área rural, o restante do solo do município, não destinado a fins urbanos

Em seu Artigo 7 determinava a composição do Conselho de Zoneamento, tido como principal instrumento de regulação e organização urbana. Contudo, vale lembrar que no período de uma década, entre 1965 e 1975, ocorreram diversas mudanças no zoneamento da cidade e mesmo os propostos entre o PPU e a Lei que estabeleceu o Plano Diretor, diferiam quanto ao zoneamento, sobretudo o industrial. Estabelecia a lei que § 1º - O Conselho de Zoneamento será composto de: dois representantes da Câmara Municipal, (um) representante do IPPUC e três representantes do Departamento de Urbanismo.

O então prefeito, vetou a proposta legislativa de haver um representante do Instituto de Engenharia do Paraná no Conselho, uma vez que considerou discriminatório o fato de não abranger outros órgãos de classe tão ou mais expressivos, como o CREA, o IAB, Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (SENGE), Federação do Comércio do Paraná

(FECOMERCIO), FIEP, entre outros. Também lembrou o prefeito que a função de tal órgão era executiva e não consultiva, o que justificava representantes apenas do poder público (PEREIRA, 1966a). Ainda nas razões do veto, na última página da Mensagem, o prefeito destaca tudo que foi criado a partir de 1962, sobretudo as instituições.

Com o novo plano de 1966 não houve mudança relevante de prioridades quando comparado ao planejamento já praticado. O sistema viário continuou sendo a variável fundamental, assim como já estabelecida pelo Plano Agache. O plano de circulação tornou-se central na definição dos outros planos prioritários (recreação, educação, entre outros), onde o aprofundamento de tais condições levou à expansão linear da cidade pelos setores estruturais. Houve então o adensamento destes e direcionamento para o policentrismo, onde estes seriam uma extensão do centro tradicional, tanto na prestação de serviços como na oferta de empregos (FACHINI, 1975).

Além disso, ainda que simultâneo e mesmo influenciado pelos acontecimentos que ocorriam no Rio de Janeiro e São Paulo, o Plano Diretor foi concomitante aos estudos de transporte de massa e vias urbanas, enquanto nas cidades citadas o Plano Doxiadis (1964/1965) e o PUB (1965/1966) antecedem aos estudos de transporte, realizados entre 1967/1968 e 1966/1967, respectivamente. Tal fato demonstra a iniciativa do poder local e do IPPUC em integrar as políticas de planejamento, uso e ocupação do solo, com as de transporte. Destaque-se ainda que, o IPPUC foi o responsável por ambos os estudos, algo que não ocorreu nos outros centros, onde diferentes órgãos elaboravam os planos para as diferentes áreas.

Nesse interím, a partir da criação do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), em meados da década de 1970, e com a chegada de Jaime Lerner à prefeitura da cidade (1971), o IPPUC e o poder público municipal passaram a dispor de recursos e ter primazia sobre o que era realizado, se desvencilhando parcialmente das amarras do estado e da União, o que possibilitou as primeiras grandes intervenções físicas sobre o espaço urbano, como o calçamento de ruas para calçadões, a criação de parques para lazer (FARACO, 2002; DUDEQUE, 2010) e contenção de cheias (MOURA, 2001), a verticalização dos setores estruturais da cidade e a implantação do sistema viário e de transporte, principal produto e símbolo da “revolução” urbana de Curitiba a partir de 1974.

Para Montaner e Muxi (2011), se diferenciando do plano, o planejamento realizado consistia na mistura do projeto para a Avenida Paulista, em São Paulo, e as propostas de *clusters*

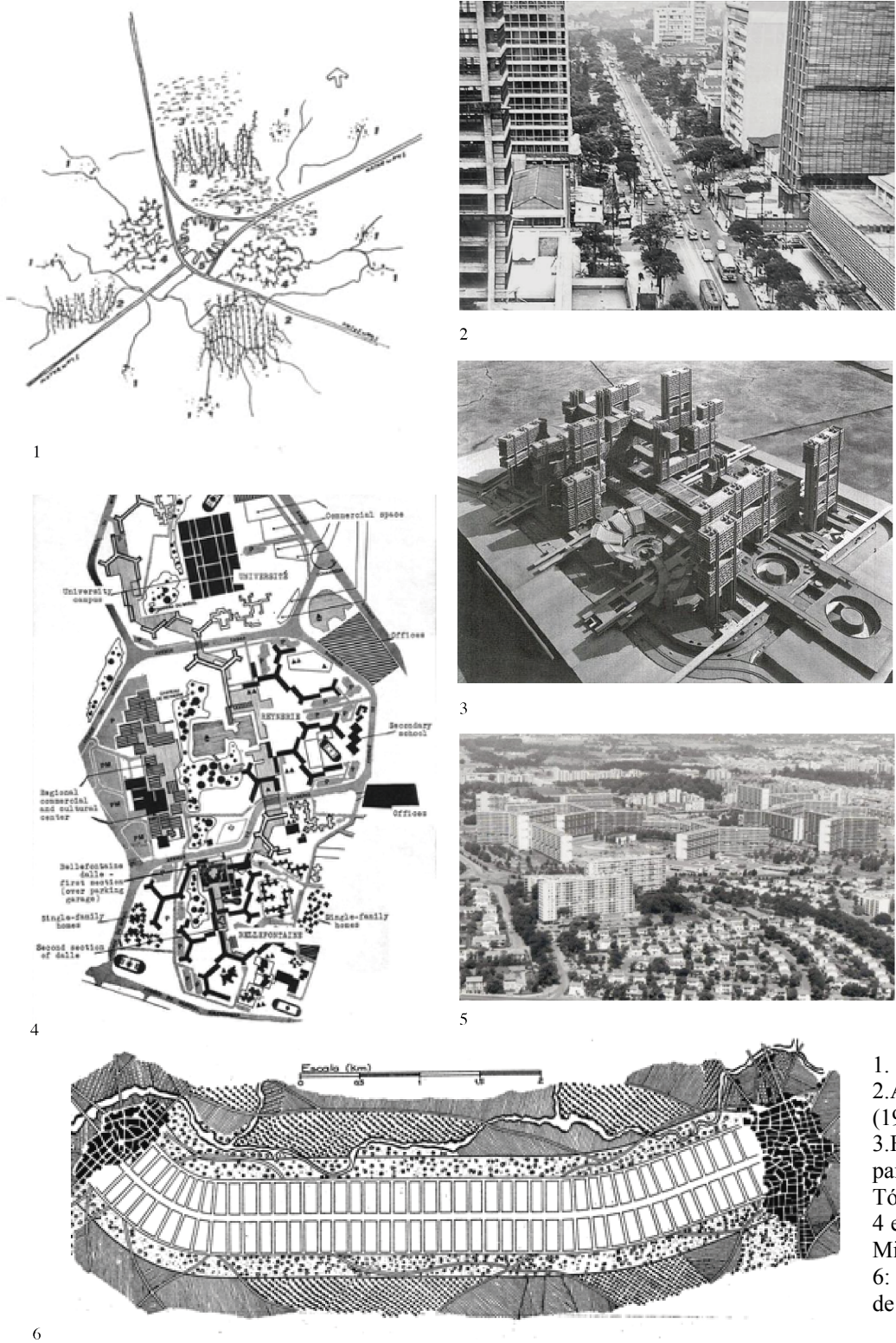
(cidades aglomeradas) do *Team X* (como em Toulouse-le-Mirail)⁹³. Outras referências seriam as vias rápidas tangenciais que remetem a cidade linear de Arturo Soria y Mata e a proposta da *Fibercity* de Kenzo Tange para o Plano da Baía de Tóquio, de 1960 (figura 46).

⁹³ A Avenida Paulista foi inaugurada em 08/12/1891, projeto do engenheiro uruguaio Joaquim Eugenio de Lima (1845-1902) que possuía terras no local. Está localizada no divisor de águas (espigão), com 2,8 km de extensão, tendo sido projetada de acordo com as avenidas europeias da época. Até 1950 foi uma região residencial, mas a verticalização e o comércio se consolidaram desde então (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017).

Quanto ao Team X, ver Gnoato (2006) que afirma que “após a conclusão de seu curso de Engenharia Civil na UFPR, Jaime Lerner obteve bolsa de estudos na França, quando estagiou junto ao projeto para Toulouse *le Mirail*, no escritório de Georges Candilis (1913-1995), Alexis Josic (1921-) e Shadrach Woods (1923-1973), integrantes do *Team X*. A idéia diretora do projeto foi a criação de uma infraestrutura composta por uma zona de grande concentração de atividades e de elevada densidade habitacional. A concentração das atividades urbanas tinha como finalidade revalorizar “a rua”, considerando-a com uma função primordial da vida da comunidade. As propostas para os Eixos Estruturais de Curitiba guardam algumas semelhanças com esse projeto”

Uma vez que os textos de Montaner não apontam Gnoato ou Lerner como referência, não há como afirmar que seja uma dedução do autor espanhol ou que ele saiba do fato de Lerner ter estagiado com um dos membros do Team X.

Figura 46: Referências para o planejamento urbano de Curitiba, para Montaner e Muxi (2011)



- 1. Cluster city
- 2. Avenida Paulista (1960)
- 3. Fibercity (Plano para a Bacia de Tóquio)
- 4 e 5: Toulouse le-Mirail
- 6: Cidade Linear de Soria y Mata

Fontes: AMORIM, 2008; PINTEREST, 2017a; PINTEREST, 2017b; CANÉN, 2015; NAVASCUES PALÁCIO, 1970.

Para Faraco (2002) o planejamento de Curitiba inserido em um processo iniciado pelo governo estadual, se destacou então por intervenções realizadas que não constavam no Plano Diretor (recuperando o que Namur discutiu nos anos 1970), mostrando que o IPPUC se tornou maior que o plano, daí Curitiba ser tida como referência em planejamento. Segundo o autor, essa confirmação se deu pelo fato de as maiores intervenções realizadas a partir dos anos 1970 terem sido planejadas no órgão e não constarem ou contradizerem o que aparecia no Plano Diretor de 1966, como o sistema trinário de vias de transporte, a criação da Cidade Industrial e o sistema de parques.

Os arquitetos do IPPUC transcenderam então as funções de planejamento urbano e passaram a compor a equipe de projeto urbanístico, arquitetônico e paisagístico da Prefeitura, em conjunto com outros órgãos públicos e atuando como consultores no setor privado. O termo “pesquisa” que aparece em sua nomenclatura teve períodos mais férteis e outros menos produtivos, uma vez que o Instituto, para Montaner e Muxi (2011) atua por meio do planejamento, enquanto a URBS executa e a Fundação Cultural se responsabiliza por dar vida aos locais. Entretanto, muitas vezes o próprio instituto realiza desde o projeto arquitetônico até a determinação do uso, como ocorreu com as Ruas da Cidadania ou edificações em parques.

Após a experiência de Brasília, Montaner e Muxi (2011, p. 133) consideram Curitiba como um modelo alternativo mais realista de planejamento urbano. Assim, tantas alterações chamaram a atenção de diferentes instituições, mídia⁹⁴ e pesquisadores já na primeira década de atuação do IPPUC. Em 1971 a Fundação Getúlio Vargas apontava a instituição como modelo para o país (DUDEQUE, 2010). Em reportagem do jornal Folha de São Paulo, o jornalista Odon Pereira destacava, em 1973, até mesmo a articulação em nível metropolitano:

O Instituto de Pesquisas e Planejamento de Curitiba [*sic*] – IPPUC – a mais importante instituição de planejamento no Brasil – foi fundado em 1965, como um dos resultados da elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba. Se esta era a situação na área estritamente municipal, as coisas também correram rápidas na área metropolitana: é de 1967 o “Convênio para Implantação da Área Metropolitana de Curitiba”, assinado pelos prefeitos dos 14 municípios que compõe a região. PEREIRA, 1973, s.p.)

⁹⁴ Exemplos de reportagens: "Como vive uma grande cidade bem organizada", do Jornal da Tarde de 13 de junho de 1972. "Curitiba Sinal Verde para o homem", Jornal O Globo de 12 de maio de 1974. "Curitiba está no caminho certo" do Jornal Gazeta do Povo de 07 de fevereiro de 1975, quando Jaime Lerner recebeu a comenda máxima do Instituto dos Arquitetos do Brasil por seus méritos de grande "interprete e realizador", "Professor de Arquitetura crítica a urbanização de Brasília e louva Curitiba", Jornal do Brasil de 1º de abril de 1974. Nas décadas seguintes será recorrente o apelo aos exemplos do sucesso de Curitiba, como "Curitiba: um exemplo para o mundo", Jornal O Estado do Paraná de 28 de abril de 1981. "Uma experiência em planejamento urbano", Revista Indústria e Comércio de 09 de outubro de 1989. Apenas nos anos 1990 que a imprensa começou a questionar o modelo de Curitiba com mais frequência.

Em outra matéria, o mesmo jornalista tece uma série de elogios ao IPPUC, inclusive quanto à sua longevidade – ainda que seu efetivo trabalho naquele momento tivesse cerca de oito anos.

(...) O sistema de planejamento permanente mais presente na administração brasileira, por mais tempo e com constância, é o montado pelo IPPUC – Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba.

(...) [*tenho*] convicção que nessa cidade se processa hoje a mais interessante experiência urbana do Brasil – transformando-a em verdadeiro laboratório de técnicas, processos, métodos e objetivos urbanísticos.

Nunca um grupo de planejadores – e o prefeito Lerner é um planejador profissional – teve tantas e tão boas oportunidades para dizer e fazer o que pensa. A própria condição de metrópole média (menos de 1 milhão de habitantes), atrai ainda mais o observador: vamos ver se tamanho de cidade é realmente condição boa para seu planejamento. (PEREIRA, 1973, s.p.)

Neste cenário de necessidade e alcance possível do planejamento, Namur (1976) identificou o IPPUC enquanto parte de um processo de institucionalização do planejamento urbano em todos os níveis de governo. Expõe que a experiência era recente, praticada principalmente a partir da década de 1950, mas institucionalizando-se apenas na década de 1960, quando se criaram os primeiros organismos encarregados do planejamento e desenvolvimento urbanos federais, tendo como referência a criação do BNH e do SERFHAU. Este era designado então como “organismo elaborador e coordenador da política nacional no campo de planejamento local integrado”. Afirma a autora que o SERFHAU passou a

(...) promover e coordenar a elaboração de planos em vários municípios brasileiros (aproximadamente 10% dos municípios do país); estes estudos foram financiados pelo Fundo de Financiamento de Planos (FIPLAN) criado pelo mesmo decreto, que obrigou as prefeituras a criarem organismos permanentes de Planejamento e Desenvolvimento Local para serem beneficiados pelo Fundo. (NAMUR, 1976, p. 21).

Para Almir Fernandes, o sucesso de Curitiba se deveria então ao fato de que

houve uma história no caso de Curitiba; houve um quadro favorável no âmbito do estado; houve uma vontade política do prefeito de então; houve um grupo local de acompanhamento que aprendeu nesse processo e houve esse processo de divulgação e envolvimento da população. Esses fatos que antecederam e que estão também ao longo do surgimento do IPPUC são boas explicações, - não as únicas, claro, devem haver outras para o que ocorreu em Curitiba. (Entrevista de Fernandes para o IPPUC, 1991, p. 32).

Entre as realizações que permitiram este reconhecimento, de acordo com Oliveira (2000), uma das mais relevantes foi o fato de em Curitiba os técnicos aparentemente

aprofundarem sem críticas ou oposições relevantes, as modificações que Anhaia Mello e Prestes Maia não conseguiram hegemonizar em São Paulo, por exemplo. Essa disputa pessoal entre personalidades na capital paulista extrapolava seus personagens, caracterizando rivalidade mesmo entre as instituições encarregadas de planejamento que se alinhavam a um ou a outro. O autor acredita que esta disputa em São Paulo e seu modelo heterogêneo podem ser generalizados para a maior parte das administrações municipais no Brasil, sendo que essas disputas contribuíram para inviabilizar um processo e uma institucionalização eficazes de planejamento, uma vez que os embates se tornaram cada vez mais irresolúveis e permanentes. Nas palavras do autor, mesmo que preparada tecnicamente, em São Paulo “a máquina administrativa era [*tanto*] qualificada como obsoleta e incapaz de absorver as propostas de um planejamento moderno” (OLIVEIRA, 2000, p. 87). Portanto, ao deixar de se ver como prolongamento do estado ao Norte, Curitiba conseguiu trilhar um caminho alternativo para seu desenvolvimento.

De acordo com Rebello (2010) técnica e política tiveram o mesmo peso no processo de planejamento curitibano, sendo que a primeira em diversos momentos se sobrepôs ao papel político dos atores, em contraposição ao que Oliveira (2000) defende. Para ele o planejamento de Curitiba foi resultado da junção das duas perspectivas, apresentando, contudo, uma racionalidade própria, sendo o Plano Preliminar de Urbanismo o catalisador, na escala do município, da concepção do desenvolvimento por meio do planejamento, que já estava em curso nas escalas federal e estadual. Exemplifica o autor que, de modo a reforçar a técnica na institucionalização e as ações daí decorrentes por meio do planejamento, realizou-se em Curitiba, no ano de 1966, o já citado primeiro e único Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores, com apoio do IAB. Em entrevista a Berriel e Suzuki (2012, p. 317), Fernandes afirmou que

Uma das coisas mais notáveis que aconteceram aqui é que a experiência de Curitiba já estava de tal ordem marcante que um ano depois [*da criação do IPPUC*], em maio de 1966, realizou-se aqui um encontro que a gente pretendia que fosse o primeiro, a rigor programado e promovido pelo IAB. E foi em maio de 1966 o I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores.

Tamanha divulgação, contribui para que a Prefeitura de Curitiba considere ainda hoje que o Plano Diretor de 1966 é o válido para a cidade, em sua versão mais moderna, de 2015, ainda que suas diretrizes não tenham sido seguidas. A título de exemplo, durante o seminário de sua divulgação em 1965, a única proposta alternativa foi a de Onaldo de Oliveira, que

priorizava a área Leste da cidade, sendo relegada, ainda que seus pressupostos se mostrassem, com o passar do tempo, mais coerentes com o que de fato ocorreu do que o Plano Serete/Wilheim (OLIVEIRA, 2000).

Nesse sentido, o zoneamento proposto quando da confecção do Plano de 1966, até 1975 foi alvo de diversas Leis que descaracterizaram o que o plano propunha e a partir de então as modificações não permitiriam afirmar que o plano se mantém ou foi readaptado⁹⁵. Em 1975 o zoneamento era substituído por algo totalmente novo e áreas de adensamento apresentadas originalmente para tenderem majoritariamente na direção sudoeste-nordeste, sem ocupação da faixa Leste, após a rodovia BR-116, foram rapidamente tornadas obsoletas, uma vez que, como demonstra Namur (1976), já na década de 1970 tal área passou a ser a mais densamente ocupada da região; o Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 1970 já apontava o bairro do Boqueirão (no Leste de Curitiba), então principal da área, como segundo bairro curitibano em população absoluta, atrás apenas do bairro Centro.

As regulamentações contínuas e localizadas de zoneamento em Curitiba, desde 1965, buscaram então ajustar ou atender interesses específicos e a dinâmica de alteração de usos e formas de ocupação frente à rigidez das regras urbanísticas das Leis Ordinárias (principalmente em relação ao controle dos usos permitidos). Em linhas gerais, estas alterações nas regras de uso e ocupação da cidade procuraram manter a proposta de paisagem urbana e de estruturação e concentração de investimentos de forma linear, definida pelo plano diretor de 1966, revigorada na lei de zoneamento de 1975, que buscou contrapor a expansão radial da cidade.

Ao incentivar a ocupação das áreas próximas aos setores estruturais, com preços mais elevados, se utilizava do órgão de habitação regional para criação de conjuntos habitacionais em outros municípios. Em documento elaborado pelo IPPUC, destaca-se que associado ao processo de expansão urbana por meio da habitação, ocorreu pensado em conjunto com a expansão industrial

Desde os anos 70 a mecanização do campo gera alta demanda habitacional na metrópole e os planos da COHAB-CT, ainda pelo extinto SFH, assumem de imediato a nova dimensão metropolitana do desenvolvimento urbano. Essa integração faz com que a CIC, por exemplo, seja projetada de forma complementar a funções urbanas existentes em Araucária e São José dos Pinhais". (IPPUC, 1996, p. 179)

⁹⁵ Uma primeira revisão do zoneamento proposto por Agache foi feito em 1956, sendo modificado pelo novo Plano Diretor e reavaliado em 1975, originando a primeira grande atualização ou modificação dos percursos traçados em 1966, sendo novamente modificado no ano 2000 e 2004. Em 2015, atendendo ao Estatuto da Cidade, o Plano de 2004 foi atualizado.

A seletividade da ocupação do espaço urbano por meio do zoneamento seria o instrumento mais importante para a compreensão do mesmo integrado à dinâmica metropolitana na RMC. A partir do Plano Agache, este passou a ser utilizado pela municipalidade de Curitiba, sendo a maior contribuição que tal plano trouxe para o desenvolvimento urbano da cidade (CARMO, 2011). O zoneamento, segundo Villaça (1999), é a forma de planejamento mais antiga, sendo mais efetiva do que os planos de cidades, o que no caso de Curitiba significa que foi a partir da instituição de planejamento criada que o controle do uso do solo se intensificou, já que se trata de uma das competências melhor exercidas pelo poder público.

Esta efetividade, segundo o autor se deve ao caráter fundiário do zoneamento, pois ao assumir intenções menos amplas que os planos, regula, permite e proíbe os usos no mercado de terras urbanas. O zoneamento, ao contrário dos planos, sempre foi regulamentado nos mínimos detalhes, expondo a influência dos proprietários de terra sobre as instituições políticas. Dentro do recorte temporal proposto, as Leis de Zoneamento em Curitiba foram as seguintes:

- 1) 1969;
- 2) 1972 (Lei Municipal nº 4.199);
- 3) 1974 (Lei Municipal nº 4.773, estabeleceu a CIC);
- 4) 1975 (Lei Municipal nº 5.234);
- 5) 1976 (Plano massa para expandir o centro tradicional pelas vias estruturais, Decreto 408); e
- 6) 2000, quando houve a incorporação de novos eixos de desenvolvimento econômico, ocupação imobiliária, manejo ambiental e escala metropolitana.

Com a supervalorização e especulação imobiliária em trechos dos eixos e nas vias conectoras de Curitiba (IPARDES, 1978), decorrentes do zoneamento definido, a explosão dos preços nessas áreas levou a uma sobrecarga ainda maior sobre as áreas a Leste da cidade, extravasando os limites do município e levando à sua conurbação.

Já nesse período, o planejamento metropolitano se apresentava enquanto algo problemático. Para solucioná-lo, em dezembro de 1966 foi então solicitado ao IPPUC pelo Setor de Desenvolvimento Urbano e Regional EPEA, do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) estudos sobre a definição da RMC. A solicitação visava indagar da viabilidade

de fazer-se da RMC uma região-programa dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O responsável pelo relatório resultante foi o arquiteto Almir Fernandes.

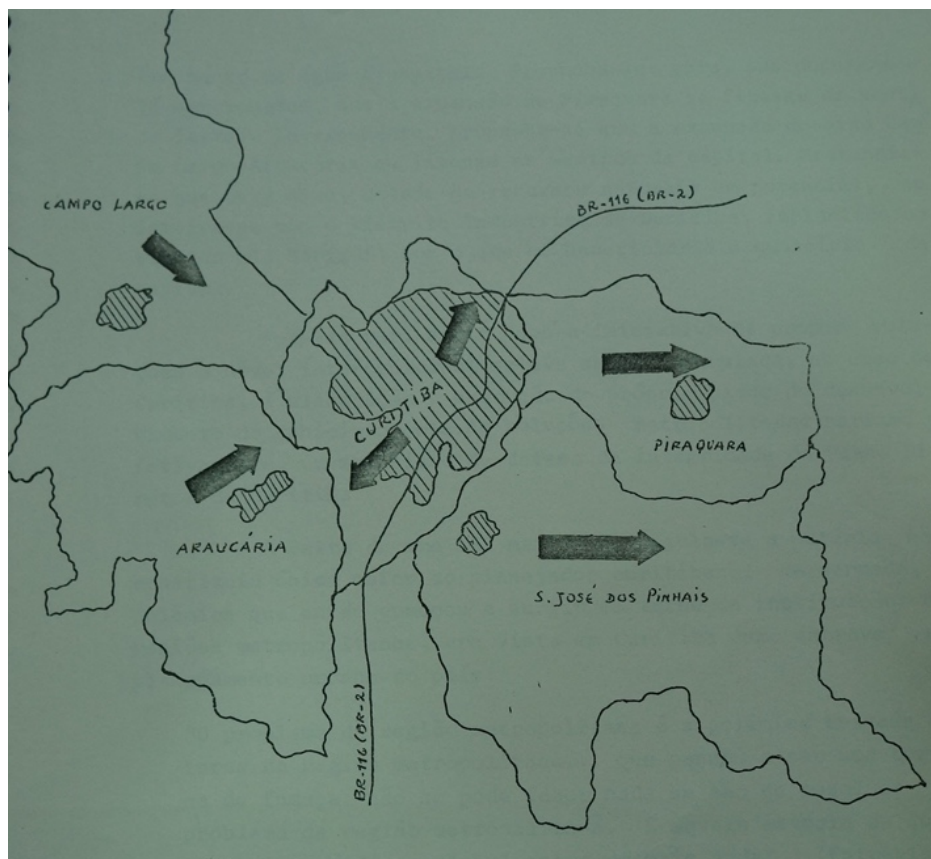
Notava Namur (1976) que o planejamento metropolitano era recente, e “apesar de encontrar-se institucionalizado formalmente por leis federais e estatais [sic], não se implementou efetivamente em nenhum Estado brasileiro, devido a grandes dificuldades existentes de caráter político institucional” (NAMUR, 1976, p. 23). Observa que não existia autoridade executiva em nível metropolitano, tornando possíveis as ações serem implantadas apenas com o consenso dos municípios. Além disso, o planejamento metropolitano não possuía poder e recursos próprios, e era viabilizado apenas via recursos federais e estaduais, por meio de financiamento e de garantias para empréstimos. O planejamento municipal, estadual e nacional, por outro lado, contava com instituições próprias e autonomia político-administrativa para atuar.

A falta de uma lei que regulasse a matéria não constituiu problema para os planejadores curitibanos. A polêmica que então começou a surgir em torno da instituição de regiões metropolitanas, era vista em Curitiba como entrave ao planejamento urbano do país

o problema da região metropolitana é a polêmica travada em torno da região metropolitana... que passou a ser uma cortina de fumaça; não se pode fazer nada se não se resolver o problema da região metropolitana. É aquela estória de querer o integrado, o global antes de mais nada. (Jaime Lerner, em entrevista ao IUPERJ, 1975, p. 157)

No Paraná, portanto, antecipou-se à legislação federal quanto à instituição da região metropolitana. Mas, como aponta o relatório do IUPERJ (1975) esse pioneirismo só pode ser entendido se situado no contexto da discussão do planejamento curitibano. O relatório da comissão que examinou o plano elaborado pela SERETE já fazia menção à necessidade de um estudo que englobasse a área de influência de Curitiba, como já citado. Como visto também, o plano diretor aprovado fazia uma série de referências à necessidade de soluções de nível metropolitano para determinados problemas urbanos, como loteamentos contíguos em São José dos Pinhais e Piraquara, induzindo a expansão da cidade em áreas não indicadas para ocupação, agravado no caso de Piraquara pelo avanço sobre as áreas de abastecimento de água. Esses municípios deveriam induzir seus crescimentos para Leste, sobre a Serra do Mar, e não em direção à capital. Em contrapartida, Campo Largo e Araucária deveriam se expandir no sentido da capital, se integrando à cidade industrial (figura 47).

Figura 47: Sentidos de expansão urbana de acordo com IUPERJ (1975)



Fonte: IUPERJ, 1975

Se verifica que a iniciativa de propor soluções em nível intermunicipal sempre se vinculou à elaboração e execução do seu próprio plano de desenvolvimento, onde “as soluções metropolitanas seriam, efetivamente, um mecanismo de defesa de integridade do Plano Diretor de Curitiba” (IUPERJ, 1975, p. 157).

Foi criado no IPPUC em consequência dessas discussões o SECORE, ao qual cabia desenvolver os estudos necessários à delimitação, equacionamento e planejamento de uma região metropolitana que tivesse Curitiba como centro polarizador. Nesse sentido, elaborou três estudos: *Estimativas Populacionais da RMC* (maio de 1969), *Pré-diagnóstico da RMC* (setembro de 1969) e *Diagnóstico da Área Metropolitana de Curitiba* (setembro de 1970), por solicitação do Escritório Técnico de Planejamento de Ação do governo do Estado. Além disso, o SECORE foi criado pelo IPPUC “com a missão de tentar fazer um convênio de cooperação entre todos os municípios da RM” (AKEL em entrevista para o autor, 2015). De acordo com o entrevistado,

O IPPUC visitava cada prefeitura. Curitiba, por meio do IPPUC, daria apoio técnico ao município, enquanto estes concordavam em ajustar sua legislação para uma visão de conjunto. Foi assinado pelos prefeitos, Câmaras e pelo governador, se comprometendo a solicitar aos órgãos estaduais para que, quando atuassem na região, procurassem dar prioridade para as intervenções regionais. Essa era a razão de ser do SECORE. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

Começou então a fazer reuniões periódicas com os prefeitos, funcionando como secretaria executiva do convênio, estimulando ações cooperativas. O envolvimento do IPPUC em estudos de delimitação e planejamento da área metropolitana fora, realmente, estimulada em dezembro de 1966 por solicitação do Setor de Desenvolvimento Urbano e Regional do EPEA/MINIPLAN, mas já havia a convicção entre os planejadores curitibanos, de que qualquer município-polo que representasse, em termos de indicadores diversos, 80% da região metropolitana deveria ter seu órgão de planejamento como agência planejadora da respectiva região. No caso, o IPPUC era esse órgão (IUPERJ, 1975).

Em nível institucional, o IPPUC promoveu, em outubro de 1967, a reunião dos prefeitos municipais da RMC, presidida pelo governador do estado, da qual resultou a assinatura do convênio para implantação da área Metropolitana de Curitiba. Desse convênio cabe ressaltar a criação de dois organismos metropolitanos, o Conselho Metropolitano e a Secretaria Executiva. Ao IPPUC e ao DATM caberia os trabalhos de secretaria. Ao Conselho caberia definir a extensão da participação dos municípios e do governo estadual e o processo de institucionalização da área metropolitana, por meio de regulamentos, mas respeitada a autonomia dos municípios convenientes. A inclusão do DATM tinha uma função estratégica importante, como assinalou o então presidente do IPPUC:

... naquela época, quando nós instalamos pela primeira vez a área metropolitana, demos, do meu ponto de vista, uma jogada correta. Existia um órgão que cuidava da assistência técnica aos municípios e nós colocamos o presidente deste órgão como presidente da área metropolitana... Assim, tínhamos descaracterizado parcialmente a dominância política e funcional por parte de Curitiba. No papel, quem mandava era o DATM, mas todas as decisões (e isto estava no papel também) eram tomadas pelo IPPUC. (Entrevista de Luiz Forte Netto para o IUPERJ, 1975, p. 159)

A implantação do convênio foi, entretanto, frustrada pela definição do governo federal das regiões metropolitanas. A lei federal, contudo não alterava basicamente a substância do convênio de 1967. A Lei Complementar que criou as regiões metropolitanas favoreceu a hiperpolarização do centro metropolitano em casos idênticos à RMC onde o peso econômico e político do centro é desproporcionalmente grande com relação ao dos demais municípios de sua

região. Qualquer que fosse a solução encontrada para a criação do órgão técnico da entidade metropolitana, a relação das forças representada na COMEC refletiria o fato de que Curitiba representava aproximadamente, independente do indicador, 70% da RMC. A questão que se coloca hoje é que equilibrados os indicadores a favor da região metropolitana, continuemos dependentes do mesmo modelo institucional implantado em 1973/1988.

Ao IPPUC a lei estadual reservou a função de agência de planejamento metropolitano e de assessoria aos conselhos Deliberativo e Consultivo, como já dito. Parecem ter considerado apenas a existência do IPPUC como capacidade já instalada de planejamento e a considerável experiência do instituto. Por outro lado, não desconheciam a dimensão política que a atuação do IPPUC representaria. A atribuição ao IPPUC das funções de órgão técnico e de assessoramento aos Conselhos transfere para o nível metropolitano as relações que em nível municipal existiam entre Curitiba e seu órgão de planejamento. Entretanto, como dito no relatório, “por mais elevado que seja o espírito público dos técnicos do IPPUC, é improvável que venham a abdicar daquilo que foi, desde o início, quase princípio doutrinário, que o planejamento metropolitano se impunha como mecanismo de defesa do plano Diretor do município da capital”. Ao governo estadual preocupava a questão da forma de controle a ser exercida sobre o IPPUC. Para o então secretário de Planejamento

Queremos dar ao IPPUC, propositalmente, a função técnica constante. Ele é o agente técnico preferencial dos estudos da região. Isto não significa, fundamentalmente, que a COMEC abdique do poder que o estado tem sobre a região, e do poder de exercer uma participação crítica daquilo que o IPPUC fizer. [*o exercício deste poder*] é necessário inclusive para que se venha a ter um mínimo de harmonia na região. Porque as iniciativas na região envolvem, mesmo que em pequena escala, os quatorze municípios (Belmiro Castor, em entrevista ao IUPERJ, 1975, p. 161)

Para o estado era interessante que uma instituição consolidada estivesse a frente do planejamento. Fosse do ponto de vista econômico ou do *status* ao qual se lançava a atividade de planejar. Mas já alertavam que, a despeito do que o IPPUC representasse em termos de capacidade técnica instalada, “não teria sido difícil para o estado criar seu próprio órgão. Não é mesmo improvável que tal venha a suceder se no plano operacional o exercício do controle estadual sobre o IPPUC suscitar divergências graves de orientação” (IUPERJ, 1975, p. 161). O que de fato aconteceu. Nas palavras de Akel

A estrutura eram dois conselhos (...) e uma secretaria executiva, que acabou sendo a própria COMEC, tendo o IPPUC como suporte técnico dessa secretaria executiva, para não ter que ter técnicos próprios aqui, um monte de técnico para suprir todas as

áreas. Era para equipe do IPPUC, que era uma equipe multidisciplinar e ligada ao planejamento urbano e regional, dar o suporte aqui.

Nós começamos a funcionar assim. Mas já começou aqui a aparecer dificuldades. Por que a SEPL não queria obviamente depender do IPPUC, a Secretaria de Planejamento do Estado não iria se subordinar a um órgão de planejamento municipal. E começou a guerra para dizer não, não pode o órgão de planejamento de um dos municípios, mesmo que seja do polo, querer determinar o desenvolvimento de toda a região, por que ele vai fazer sempre da ótica do polo, não sob a ótica do conjunto. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

E prossegue

Então, com o tempo este foi sendo enfraquecido [*o SECORE*] e a secretaria executiva foi crescendo e se tornou na COMEC, com estrutura própria. Por isso, ainda durante um certo tempo, o SECORE sobrevivia fazendo essa ponte como secretaria executiva. Depois de um certo tempo, a COMEC se estruturou, chegou a ter 120 funcionários e dentro da perspectiva de cobrir todo o elenco de atribuições metropolitanas, começou a ter sua equipe multidisciplinar. Ficou com uma estrutura grande. Quando se deu essa ruptura aqui não deu mais certo e eu voltei para a estrutura municipal. (AKEL em entrevista para o autor, 2015)

A partir de 1975 o estado começou a formar um corpo próprio de técnicos para se tornar a secretaria executiva, ainda que, se estabeleça mais uma diferença para o IPPUC e a COMEC, pelo fato que para se realizar o planejamento é necessário ter memória⁹⁶, continuidade e programas de educação da população e dos próprios políticos da importância do planejamento. A COMEC, a despeito da tradição do Paraná em planejamento, foi criada sem que tal histórico estivesse preservado:

No Paraná o planejamento não tem história. A maior parte dos estudos realizados entre 1955 e 1967 pelo antigo Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná terminou vendida como papel velho. Num dia de 1967 chegou a ordem de em 24 horas ser esvaziada a sala, no segundo andar intermediário do Palácio Iguazu, onde estava o arquivo. (...) Nem a antiga CODEPAR, nem a ELETROCAP nem a Biblioteca Pública se interessaram pelo material do arquivo. (DIÁRIO DA TARDE, 1978, s.p.)

Mais: indicava o IUPERJ que na própria lei que criou a COMEC havia pré-disposição para divergências, uma vez que transferia para a entidade metropolitana considerável poder, condicionando, por exemplo, em seu artigo 21 que “os municípios da região, ao realizarem

⁹⁶ Ainda que neguem isto, como pode ser observado em Carmo (2011, p. 107), quando em entrevista, Wilhelm afirmou que “Na ocasião [*de elaboração do PPU*] não tive contato algum com um Plano Agache! Não o vi e até hoje infelizmente não o conheço... Consultei hoje Rosa Kliass que então se responsabilizou pela análise paisagística; ela tampouco conheceu esse plano! (...) O Plano Básico partiu de poucos dados locais e de muita intuição e leitura da cidade; as vias estruturais existiam como tendência viária, assim como a Avenida das Torres (que eu assim batizei) estava diante dos olhos embora não existisse”.

obras e serviços que tenham forçosamente reflexos e implicações sobre outros municípios, deverão submeter os projetos previamente à aprovação da COMEC”, ou seja, a aprovação dos planos diretores dos municípios pelo órgão metropolitano, enquanto na esfera federal (anteprojetos apresentados pelo Ministério da Justiça e pelo IPEA) os mesmos deveriam ser apenas *apreciados* pelo órgão metropolitano.

Ao substituir o termo “região metropolitana” por “outros municípios” incluiu ainda um componente que poderia gerar interpretações diversas, assim como “forçosamente” ampliava a ideia de arbitrariedade sobre os municípios. Restringia ainda a autonomia municipal em seu artigo 7, inciso IX, ao colocar como competência da COMEC “estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios na sua elaboração, visando sua adequação ao planejamento integrado da região metropolitana”. Mais do que restringir a autonomia municipal, privilegiava Curitiba, no sentido de este município já ter um plano diretor aprovado, enquanto os demais não o possuíam (IUPERJ, 1975).

Como secretaria executiva, o IPPUC seria o órgão responsável por apreciar os planos municipais e julgar suas implicações e reflexos sobre outros municípios, estabelecendo normas e diretrizes para os demais municípios, e assessorando os Conselhos. Com tantos poderes, sobretudo em pontos controversos entre técnica e política, a chance de conflitos estava colocada. Nas palavras de Castro Neto:

Apesar do bom relacionamento COMEC/IPPUC de então [*anos 1970*], havia total independência nos caminhos projetuais. Na verdade, a origem de ambos estava nas concepções formuladas pelo urbanista Jorge Wilhelm desde o Plano Preliminar de Urbanismo de 1965, como se vê (...) na composição da equipe e do pessoal de acompanhamento desse plano (...). (Eu me formei em 1966, por isso estou listado como Pesquisador na equipe Serete/Jorge Wilhelm).

Na COMEC, a equipe técnica do primeiro plano metropolitano (...) era parte dela advinda dos estudos feitos para a formulação da PDU-PR – Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná realizada em 1973. (CASTRO NETO em entrevista ao autor, 2015)

Pois, como se coloca em documento elaborado pelo IPARDES:

O quadro político sempre exerceu papel relevante no grau de relacionamento efetivado entre as instituições responsáveis pela gestão da RMC. Em determinados momentos, por ocasião de divergências político-partidárias, a atuação dos municípios que integram a RMC se desarticulou e tornou-se concorrente, desvinculando o município-pólo dos demais municípios da Região.

A diversidade que peculiariza a Região e o mosaico de municípios autônomos que compõem seu espaço de ocupação contínua, contrapondo interesses locais a interesses regionais, são os principais desafios à formulação de um processo articulado de gestão

que cumpra os objetivos e as finalidades expressas na institucionalização da RMC. (IPARDES, 2004, p. 120).

Sendo autônomo política e juridicamente, o município no Brasil, tornava complexa as funções e atribuições definidas para as entidades metropolitanas. Ciente disso, o governo federal tendeu a centralizar cada vez mais os recursos em suas agências, fazendo com que os municípios aderissem ao planejamento global menos porque o quisessem e mais para ter acesso aos recursos disponíveis. Não criando outro nível de poder, a questão era como a entidade metropolitana iria obter a adesão municipal e adequação para praticar a lei, sem a necessária sintonia da superestrutura legislativa com a lei planejada e o desejo da tecnocracia e sem o mesmo nível de poder econômico detido e exercido por algumas agências federais. Para Castro Neto,

O planejamento era feito de forma estanque. A COMEC não interferia no planejamento de Curitiba e o IPPUC não atuava no território metropolitano. É preciso entender que a constituição das Regiões Metropolitanas brasileiras criou uma situação de inviabilidade política, dada a hegemonia das capitais. Na melhor das hipóteses, com a consolidação do IPPUC como estrutura de planejamento municipal na esteira da legislação criada pelo Plano Preliminar de Urbanismo feito pela Serete e o urbanista Jorge Wilhelm, o planejamento metropolitano ficava em segundo plano, pois prevaleciam as diretrizes emanadas do planejamento local. (CASTRO NETO em entrevista para o autor, 2015)

Colocavam-se algumas questões: em que medida a tentativa curitibana estava sintonizada com o nacional para não frustrar a organização federativa? A coordenação central exercida por Curitiba por meio do IPPUC seria indício seguro de que, no futuro e com a institucionalização da COMEC o planejamento continuaria viável e racional sem contestações constitucionais ou legais pelos municípios? O que garantiria então a primazia do planejamento curitibano sobre o metropolitano? A resposta é parcialmente apresentada por Santos (1956)

[os polos, a] mercê daqueles recursos que acumulam, em detrimento de sua região, cada vez se distanciam das demais aglomerações, crescendo macrocefalicamente, enquanto as pequenas cidades, criadas para estender ao campo as suas influências, jamais lhe conseguem igualar o passo, o ritmo de crescimento, quanto mais superá-lo, como de certo modo seria desejável. Dois aspectos principais podem, pois, ser apontados em metrópoles (...). Padecem do mal de uma excessiva centralização de recursos sociais e técnicos, em relação ao espaço a que presidem, e não são capazes de transmiti-los ao resto do território. (SANTOS, 1956, p. 185)

Como visto, baseado nas diretrizes impostas pela lei federal, o planejamento metropolitano e a organização do território na Região Metropolitana de Curitiba têm, desde a década de 1970, como referência o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC. Para além deste, como apresentado no capítulo 4, durante as quatro décadas de institucionalização da mesma, a COMEC trabalhou em conjunto com os municípios, principalmente via assessoria às prefeituras, na elaboração de políticas, planos, programas e projetos setoriais urbanísticos e jurídicos, com vistas à elaboração dos Planos Diretores municipais, bem como leis de zoneamento, códigos de posturas e obras que possuem impactos ou interesse de âmbito metropolitano, como transportes, habitação, saneamento básico, uso do solo e mobilidade (IPEA, 2013).

Além das leis e decretos de âmbitos estadual e federal para execução de diferentes funções, as Leis Orgânicas dos Municípios possuem diretrizes que se relacionam com as funções públicas, sobretudo o município polo, que acaba por vezes sendo o responsável por determinada função, como ocorre no caso dos transportes. Destaque-se sobre a função pública de transportes o fato de, assim como ocorrera com a habitação na década de 1960, ter sido repassada a um órgão da administração municipal de Curitiba, pois a COMEC cedeu a uma empresa de economia mista de Curitiba (a URBS) a gestão do transporte metropolitano em 1996, como citado, criando então a RIT, composta por Curitiba e treze municípios metropolitanos. Sendo a gestão de um órgão curitibano, este impõe os itinerários, percursos, *design* dos ônibus, estações e paradas, sendo que os municípios atendidos cedem este serviço e passam a ter autonomia relativa sobre o mesmo, configurando um impasse institucional, que não permitia a articulação técnica autônoma entre as cidades, sem sua concordância prévia.

A URBS desde os anos 1960 já possuía muita influência. Era a responsável pelas obras, sobretudo de pavimentação e em 1965, técnicos descontentes com a concorrência promovida pela Prefeitura para o plano diretor de Curitiba, resolveram participar com uma proposta, que acabou derrotada. Liderados por Lauro Birkholz, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sua proposta era de um novo zoneamento, sob uma abordagem regional, tendo como princípio “fomentar o desenvolvimento de Curitiba e seus municípios vizinhos a partir da constituição de polos de atividades na região” (LEITÃO, 2002, p. 31).

Na sequência, em 1966, a empresa realizou um plano sobre a região metropolitana de Curitiba. O estudo preliminar para o plano diretor da região de Curitiba, teve coordenação de Luiz Armando Garcez e consultoria técnica do geógrafo Aziz Nacib Ab’Saber, prevendo a

intensa industrialização da região, bem como a polarização que viria exercer. Em meio a ilustrações do Movimento Paranista, descreviam que

A grande metrópole está surgindo. A conclusão das rodovias asfaltadas para São Paulo, Rio Grande do Sul e Norte do Paraná; a breve execução das rodovias asfaltadas para Joinville e Vale do Itajaí, Oeste e Sudoeste do Paraná; a energia elétrica abundante que interligará Curitiba ao sistema Rio-São Paulo; a interligação da central termoeletrica da Sotelca; a elevação geral da economia regional e a presença que um mercado que atingirá 3 milhões de habitantes antes do final do século, criam a infraestrutura social e econômica e armam o dispositivo para a grande eclosão do progresso que aguarda Curitiba. (URBS, 1966, p. 6 e 7)

Prosseguem afirmando que o trabalho procurava “auxiliar o problema do planejamento de Curitiba, despertando o interesse para o tema da região metropolitana” (p. 7), tendo como objetivo o desenvolvimento de Curitiba em estudo regional, dos problemas que afetariam a capital e seus vizinhos.

A economia regional era formada por 8% do setor de pecuária e agricultura, 26,2% em serviços, 60% com domésticos, escolares, inativos e crianças até dez anos e somente 5,8% das indústrias. Concentrava, contudo, metade dos capitais aplicados em atividades comerciais do estado e um quarto do valor da produção industrial.

Consideravam que geomorfologicamente o espaço físico para ocupação urbana estava limitado por um “anel de relevo muito rigoroso” (URBS, 1966, p. 29) e que a infraestrutura rodoviária era recente, não tendo havido tempo para adaptação que permitisse avaliá-lo.

Para os autores, o estado deveria manter equilíbrio entre a região e o interior, e no nível local o desenvolvimento harmônico, por meio do planejamento das regiões geoeconômicas e da política de desenvolvimento do país além de estabelecer o plano diretor regional para Curitiba. Propõem a nucleação urbana, por meio do estímulo de polos de atividades ligados por rodovias, o zoneamento territorial (respeitando os espaços verdes) e a instalação de equipamentos e infraestrutura urbana.

A região seria dividida em seis partes: o polo urbano central, com funções especializadas, sendo o núcleo central da região metropolitana, os distritos residenciais, composto pelos bairros de Curitiba, os núcleos industriais, que seriam instalados ao longo dos eixos rodoviários e os habitacionais estariam próximos aos primeiros, com ampla oferta de habitação popular. As áreas de explorações agrícolas, aquelas que não fosse indicada habitação (áreas de inundação e serranas) e, por fim, as cidades satélites, tendo Campo Largo como caráter

industrial e São José dos Pinhais, Araucária e Piraquara como centros agrícolas regionais, demonstrativo da importância que o preço da terra assume na dinâmica metropolitana .

A partir de 1972, a URBS se envolveu com a desapropriação, urbanização e repasse para a iniciativa privada das áreas onde se instalaria a CIC. Segundo Oliveira (2001, p. 62) seria a responsável pela implantação da área, sendo desde 1963 (ano em que foi criada) comandada por um conselho de investimentos de oito membros, dos quais um indicado pela FIEP, e fiscalizada por um conselho de três membros, em que um era indicado pela ACP. Considerando que desde 1964 a URBS tinha como incumbência organizar um distrito industrial, acredita o autor que ambas as instituições – além das óbvias informações privilegiadas – tinham espaço para pautar o planejamento urbano da cidade, com demandas e propostas, mesmo após a criação da CIC SA que assumiu as funções da URBS na CIC, voltando esta para as ações de infraestrutura urbana.

Enfim, mais do que os empresários garantirem suas participações nas decisões do poder público, os planejadores conseguiram representação dentro dos grandes empreendimentos industriais. Saul Raiz, Cassio Taniguchi, Karlos Rischbieter, foram alguns dos que lograram posição em conselhos administrativos de empresas instaladas na CIC, selando a aliança entre a elite política local e o empresariado, como já demonstrado.

A partir dos anos 1980, com os problemas ambientais em pauta, apesar de Curitiba se vangloriar como capital ecológica, os municípios metropolitanos continuavam aceitando empreendimentos industriais poluentes, desde que gerassem divisas. Para Oliveira (2001, p. 63) aí estaria a principal deformação institucional na RMC. Para o autor, a inexistência de uma efetiva coordenação de iniciativas na área metropolitana fazia com que aos demais municípios se dirigissem as mazelas e problemas que fossem vetados na capital, mais uma vez indicando que o preço da terra é um fator fundamental. Isso se dava na localização de atividades poluidoras, no lançamento de loteamentos clandestinos ou irregulares, que levavam a contaminação dos mananciais, a falta de rede de esgotos, mortalidade infantil e queda da qualidade de vida.

Hardt (2004), Lima (2000), Deschamps (2004) entre outros, que enfocaram a questão socioambiental, na esteira da discussão sobre desenvolvimento sustentável, que estava em voga no início do século, defendem a tese da distribuição desigual dos danos ambientais, variando com o grupo social, bem como a expansão urbana e a ocupação de áreas periféricas e ambientalmente frágeis como única alternativa às camadas mais pobres da população.

Atingindo também os migrantes, uma série de problemas de ordem material e mesmo a dificuldade de acesso aos serviços públicos e à própria cidade são característicos deste processo. A atuação da COMEC sobre esses temas fez com que os municípios da região a identificassem enquanto “guardiã do patrimônio ambiental” (KLINK, 2010), como citado no capítulo 4.

Contudo, ao contrário do que afirma o autor (2010, p. 33), para quem na prática o papel da COMEC se esvaziou à medida que se consolidou o novo processo econômico no estado, sendo silenciada por duas décadas a questão metropolitana, a realidade é que o órgão não esmoreceu, era parte do arranjo e tinha funções neste sentido, inclusive de realização de obras, como visto. Não houve um período de silêncio, mas de redirecionamento e pulverização sobre o planejamento e as responsabilidades, como apresentado no capítulo anterior.

O fortalecimento da COMEC a partir de 1995, que Castro (2005) equivocadamente denomina de “recriação do órgão”, que jamais fora extinto, aconteceu por que

as bases políticas do governador originam-se na década de setenta, quando foi prefeito da cidade de Curitiba e implantou um importante processo de planejamento urbano envolvendo zoneamento e transporte público. Quase trinta anos depois, no comando do governo estadual, sua política de desenvolvimento concentrou-se na Região Metropolitana de Curitiba, que aumentou bastante sua participação no valor adicionado estadual, mostrando que a industrialização promovida foi altamente concentrada. (CASTRO, 2005, p. 132)

Dessa forma, para Klink (2010, p. 22)

A representação do espaço assim esquematizada dissociou a imagem da cidade-polo de Curitiba da trajetória desigual e insustentável que marca as cidades-regiões e áreas metropolitanas brasileiras. De forma implícita, consolidou-se uma representação da cidade de Curitiba em termos de um arquipélago isolado de sua hinterlândia, subestimando, assim, as complexidades associadas à negociação e execução de estratégias socioespaciais, econômicas e ambientais em territórios contestados e marcados por intensas disparidades. Além disso, deixou de analisar o possível agravamento do padrão fragmentado de governança metropolitana em função das transformações na organização e intervenção do Estado na produção do espaço.

Diferem Montaner e Muxi (2011, p. 132) que o modelo de Curitiba tornou-se então ecológico-desenvolvimentista, tendo nos argumentos do meio ambiente o principal fator utilizado para seu fortalecimento. Para os autores isso não quer dizer que haja qualquer nostalgia do paradigma ruralista ou cidade jardim, ou tentativa anti-urbana, pelo contrário, suas características mais emblemáticas têm razões econômicas, que reforçam a produção e obtenção de mais-valias urbanas.

As projeções do PPU para os anos 1980 não conseguiram captar as mudanças no padrão da população, inclusive da capital, para onde projetava 1.400.000 habitantes, quando na realidade chegou a 1980 com 1.025.000. Com exceção de Balsa Nova e Contenda, onde a previsão ficou além do ocorrido, nos demais municípios a diferença entre o projetado e o que ocorreu foi expressivo, chegando a extremos como Quatro Barras, onde estava previsto uma população de 817 pessoas, enquanto apresentou 3.493 habitantes (1041% de incremento). Piraquara, com projeção de 8.127 e Colombo com 5.497, foram os com maior erro, uma vez que atingiram 60.927 (1898% de incremento) e 54.976 (2.595% de incremento), respectivamente (PMC, 1985).

Nesse momento, das quinze maiores cidades do estado, quatro estavam na RMC (Curitiba, Piraquara, Colombo e São José dos Pinhais), enquanto cinco anos antes apenas os dois primeiros estavam. Isso indica a ampliação da importância da RMC no contexto estadual, sendo percebida enquanto positiva pelos técnicos que elaboraram o PMDU. Destacavam no documento que

A população residente nos maiores centros, que em 1970 correspondia a 58,7% do total do estado, passa a responder por 75,2% em 1980, e os municípios com 100 mil habitantes ou mais – apenas um em 1970 e cinco em 1980-, têm sua participação percentual aumentada de 29,5% para 37,2% em uma década na qual ocorreram as grandes transformações na agropecuária (...). Dessa forma, todo o crescimento demográfico do estado ocorrerá conseqüentemente, devido ao aumento da população urbana, especialmente nos grandes centros. (PMC, 1985, p. 23)

E prosseguiram

Esse fato indica o aumento do peso relativo da região metropolitana no processo de urbanização, o que corresponde a uma necessidade de expansão econômica, pois o fenômeno metropolitano é uma forma atualizada da urbanização que se encontra ligada à fase monopolista do desenvolvimento do capital. A formação de grandes unidades espaciais, caracterizadas por regiões urbanizadas, não é uma distorção de um processo, mas a expressão mais adequada do uso do território pela economia quando atinge uma determinada fase de desenvolvimento, a qual define, por sua vez, uma nova divisão social do trabalho que se especializa de uma forma específica: as regiões metropolitanas.

Não só a concentração industrial ocorreu em Curitiba, como a comercial também. Dados do PMDU (PMC, 1985) mostram que em 1960, o município detinha apenas 0,8% do total da participação no produto comercial do estado, 1,3% em 1970, saltando para 17% em 1980. Somada a região metropolitana, concentrava 26,53% da participação no estado.

O PMDU foi formulado em uma época de crise econômica e buscava imprimir as características do PMDB e do grupo concorrente ao de Lerner ao IPPUC, com propostas que visavam a participação popular, no afã causado pela redemocratização e discussão da nova Constituição. O plano projetava a Curitiba dos próximos quinze anos, com Requião na prefeitura, o qual herdara

(...) uma cidade consideravelmente desenvolvida na sua área central, com expressiva quantidade de equipamentos urbanos, tido como uma espécie de modelo e conhecido nos cartões postais por sua beleza estética. Mas, a realidade do outro lado da cidade era outra. Os bairros eram esquecidos e seus habitantes apenas utilizados como estoque de mão-de-obra. Nas favelas, a polícia e os tratores tratavam a população humilde que vinha do campo com violência. (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1987, p. 17)

Deslocava assim, a atenção das questões econômicas, infraestrutura e uso do solo, que marcara o planejamento de Curitiba até então. O foco se torna o social, sendo “um dos objetivos do plano (...) coibir a expulsão da população de baixa renda das áreas que recebem melhoramentos de infraestrutura e equipamentos para as regiões periféricas e deprovidas de recursos” (JORNAL DO ESTADO, 1986, s.p.).

Foi, contudo, pouco efetivo, sendo aprovado no final da gestão de Requião e revogado no início da próxima gestão (de Lerner). Entretanto, apresenta informações interessantes sobre a questão metropolitana. Tratava-se, de acordo com o então supervisor de planejamento do IPPUC, Orlando Busarello (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1987, p. 17), de uma “leitura profunda da realidade de Curitiba e da região metropolitana”, ampliando as análises e trazendo dados para os quatorze municípios da RMC em áreas como saúde, educação, população economicamente ativa, entre outros.

A partir de então, Curitiba parece seguir o mesmo movimento observado no município de São Paulo dos anos 1940. Com cerca de dois milhões de habitantes (população semelhante a do município de São Paulo na década citada), o município de Curitiba se caracterizou no período estudado por um duplo movimento, de uma cidade que se compactou, pela verticalização e consolidação de seus eixos estruturais e vias conectoras, mas, por outro lado, se expandiu sobre a periferia. Neste contexto, ampliaram-se também o setor terciário e número de centralidades urbanas.

Consonante com o definido por Harvey (2006), a partir dos anos 1980, a nova abordagem empreendedora na gestão das cidades, superando a abordagem administrativa estatal (técnica/burocrática), cristalizou uma perspectiva onde apenas as cidades que se

integraram ao rol das cidades empreendedoras poderiam galgar os benefícios econômicos que tal postura pressupõe. Assim, as instituições de planejamento precisaram se adaptar para este novo momento, sob a possibilidade de, não havendo uma transição que justificasse sua existência, serem levadas ao desmonte, como aconteceu com a COMEC, IPPUC e outros órgãos de planejamento, sobretudo estaduais, no fim dos anos 1980 (Silva Neto, s.d.).

Dessa forma, para além das afirmações do sucesso do planejamento urbano de Curitiba, de forma contundente, somente a partir da década de 1990 que a crítica e mesmo a contestação sobre tal processo foram ampliados, como nos trabalhos de Oliveira (1995, 2000) e García (1993, 1997) ainda que anteriormente tenha sido feita pontualmente, como visto.

Tais afirmações de sucesso de planejamento, e mesmo a crítica a tais colocações, se restringem quase totalmente ao processo de Curitiba, sempre considerando o município polo e desconsiderando sua realidade, que em 1965, já era classificada enquanto regional-metropolitana. Nos últimos anos houve avanço nesse sentido, sobretudo da crítica, uma vez que o caso da região metropolitana, para alguns autores, dificilmente se constituiria enquanto um caso de sucesso de planejamento, como é possível verificar nos escritos de, entre outros, Moura e Firkowski (2001). Gil Filho (1994), ao analisar algumas das obras publicadas pelo IPPUC coloca que:

O processo de metropolização revela discontinuidades espaciais e por que não dizer funcionais, gerando uma série de embates entre o poder local e a comunidade regional. Na análise do IPPUC (1975) o processo de metropolização revela uma deterioração da qualidade de vida urbana, restringe os recursos naturais, intensifica o uso do solo, compromete a infraestrutura de serviços e, inclusive, problematiza o mercado de trabalho. (GIL FILHO, 1994, p. 85)

Se Lerner a frente do executivo municipal iniciou a implantação da CIC na década de 1970, a partir dos anos 1990, então a frente do executivo estadual, em consonância com os processos de internacionalização e reestruturação produtiva da metrópole, começou a definir novas áreas na região para receberem as indústrias características deste momento. Definiram-se assim as cidades de São José dos Pinhais e Campo Largo para receberem três grandes indústrias automobilísticas: a alemã Audi/Volkswagen e a francesa Renault na primeira, enquanto a norte-americana Chrysler foi instalada na segunda, com uma efêmera duração de três anos.

Para García (2003), os incentivos aplicados na forma de empréstimos, infraestrutura e subvenções, muitas vezes sem contrapartida, tornaram o governo estadual o último

empreendedor, maximizando a atratividade local, por meio da demonstração de vantagens competitivas e relativas a outras cidades e inserindo a RMC no circuito econômico mundial.

A transição do planejamento no caso da Região Metropolitana de Curitiba se assentou no fato de mudanças do foco do planejamento realizado até então e na primazia das parcerias público-privadas. A partir dos anos 1990, mais uma vez o desenvolvimento da capital foi induzido pelo governo do estado, tal como ocorrera na década de 1960, quando este financiou o PPU.

Com forte participação governamental, sobretudo por meio da figura e ações de instituições –principalmente do IPPUC –, a cidade passou a partir da terceira gestão de Lerner na prefeitura de Curitiba (1989-1992) e depois no governo do estado, a investir e se tornar vitrine do planejamento estratégico no Brasil.

Lerner é relevante, pois, remetendo às características apontadas por Harvey (2006) apresentado no primeiro capítulo sobre a transição do administrativismo para o empreendedorismo, uma delas – que faz parte do método de Curitiba - é a formação de uma liderança que aglutine e dissemine o consenso. No caso curitibano, ainda que valha a pena identificar as modificações realizadas pelos prefeitos Maurício Fruet e Roberto Requião, a realidade é que Jaime Lerner não teve nenhum concorrente à altura, especialmente durante suas duas primeiras gestões. Uma vez que era indicado prefeito biônico pelo então Governador do Estado, não tinha uma oposição capaz de alijá-lo do poder, ainda que, como demonstra Rebello (2010), setores da imprensa e políticos adversários o desejassem. Portanto, no caso de Curitiba e depois na administração do estado, logo da política metropolitana, a figura de consenso foi personificada por ele. Para Lacerda e Ribeiro (2014)

A base dessa governança é a virtualidade organizacional, fundada no pacto consensual entre os atores sociais, visando atrair investimentos econômicos do capital privado. O discurso da cidade protagonista e maquiada é repassado pela figura de prefeitos carismáticos, cujo papel de liderança visa articular interesses dos diferentes atores sociais. Esse discurso passou a constituir um verdadeiro modismo no planejamento urbano municipal. (LACERDA; RIBEIRO, 2014, p. 194)

Como afirma Montaner (2000, p. 127) além de prefeito por três vezes, Lerner se tornou governador do estado, trasladando de escala sua equipe e métodos utilizados em Curitiba – e que por determinado período cogitou-se ampliar ao país, lançando Lerner para a Presidência da República, o que não ocorreu.

As ações do IPPUC corresponderam e representam (ainda que sem a mesma pujança de outrora) a face institucional deste processo de planejamento tornado referência. Sua invenção foi além das formalizações jurídico-institucionais, ao apontar para a criação de um sistema de planejamento guiado por uma única instituição. Oliveira (2000), Rezende (1982), entre outros autores caracterizam esse processo em diferentes cidades⁹⁷ na segunda metade do século XX. Em Curitiba, ao que tudo indica, substituiu-se os relatórios e materiais impressos, por uma estrutura de planejamento com funções objetivas e definidas, com possibilidade de contribuir com a ação administrativa, aperfeiçoando o processo de planejamento. Ou seja, a instituição tornou-se maior que o documento e o planejamento urbano enquanto técnica foi incorporado e mesmo sobrepôs o processo decisório.

Nesse sentido, análises realizadas por diferentes autores (OLIVEIRA, 2000; MOURA, 2009; FIRKOWSKI, 2009b) mostram que a inserção do polo na economia globalizada, sustentada pela região, que ainda mantém formas arcaicas de produção, resulta também do papel das instituições de planejamento neste contexto, enquanto unidades elaboradoras e gestoras dos planos e leis. Suas ações foram decisivas, no sentido de permitirem alterações, sobretudo no uso e ocupação do solo, de forma a priorizar e incentivar usos privados, contribuindo com a fragmentação da metrópole contemporânea, produto da fase atual do capitalismo, que concentra capital, embora cada vez mais espreado e disperso, resultando em um arquipélago de ilhas urbanas (LENCIONI, 2008).

A reestruturação produtiva e econômica pela qual passou a metrópole após a década de 1970, período posterior à institucionalização do planejamento urbano no município polo, teria como marco de referência inicial o perfil econômico e social traçado para a cidade neste momento, importantes no sentido de refletirem o pensamento das instituições, sociedade e responsáveis pelo planejamento na RMC, buscando revelar estratégias e personagens que conformaram a atual inserção da região enquanto metrópole intermediária no contexto nacional.

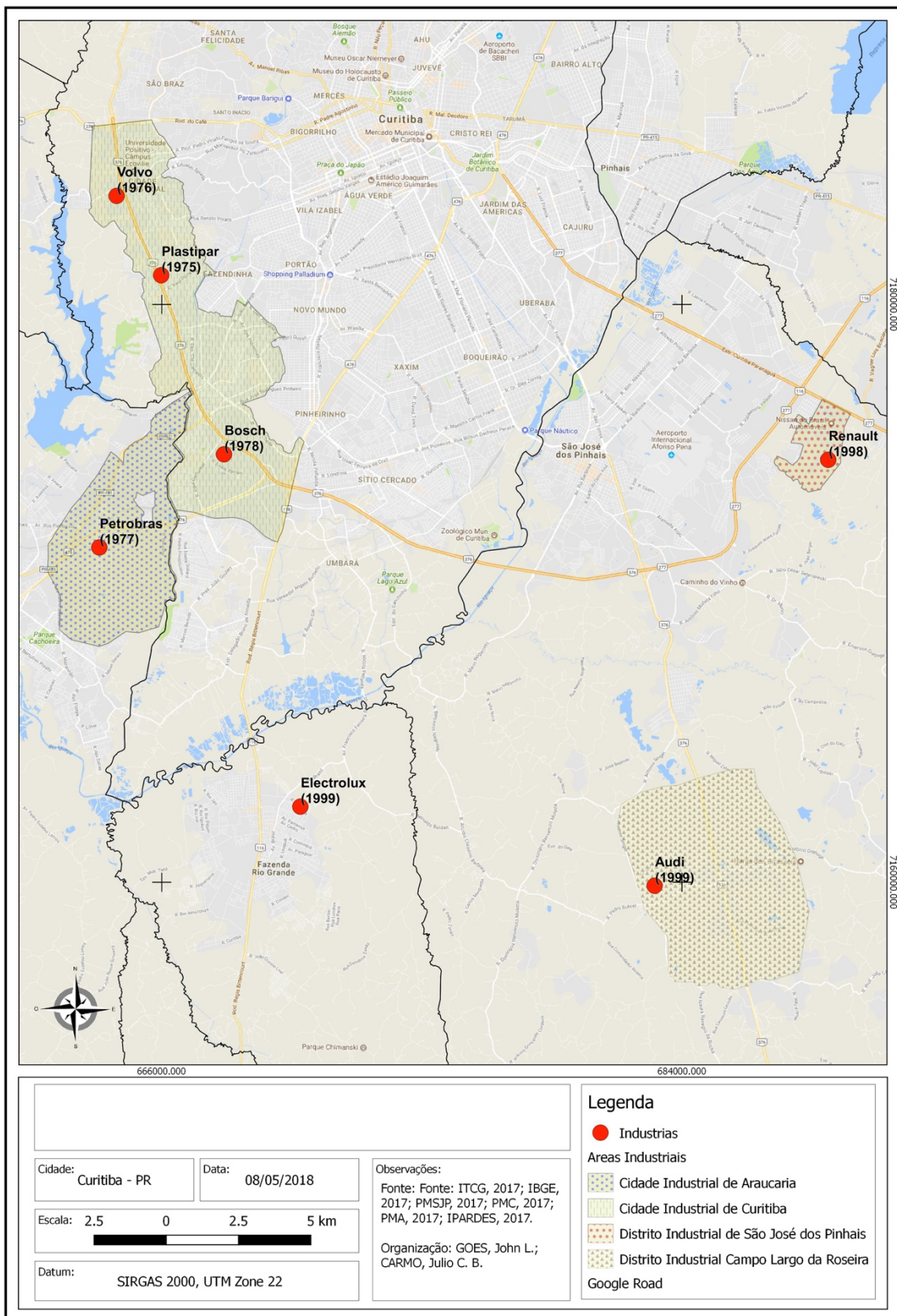
Dessa forma, como destaca Firkowski (2009b, p. 165), Curitiba possui um histórico de planos e zoneamento que determinaram a expansão urbana e a localização das indústrias e habitações no tecido urbano. Quanto à atividade industrial, o plano elaborado pelo francês Alfred Agache, estabelecia a área industrial próxima à antiga estação ferroviária, ao lado do centro da cidade. O Plano Preliminar e o Plano Diretor, de 1965 e 1966 respectivamente,

⁹⁷ Oliveira (2005) descreve os processos no Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Rezende (1982) o Rio de Janeiro.

adotaram posturas contraditórias: o primeiro instituiu como área prioritária os espaços ao longo da antiga BR-116 (hoje Av. Gov. José Richa, ou Linha Verde), que não se efetivou. O segundo propunha a criação de um distrito industrial, o qual foi efetivado (em local diferente) a partir de 1973 com a criação da CIC. Neste sentido, a lei de zoneamento de 1975 revogou as leis anteriores e reafirmou a localização da CIC como a única para instalação de indústrias, criando uma série de impeditivos para a distribuição de tal atividade pela cidade, ainda que as indústrias anteriores a tal lei, mantivessem o direito de se localizarem onde já estavam.

Síntese da mobilidade do capital no interior da metrópole, o mapa seguinte (figura 48) apresenta as modificações na implantação de áreas industriais na região, onde estão a Plastipar (primeira indústria instalada na CIC) e as principais indústrias instaladas nos anos 1970 (BOSCH, Volvo e REPAR) e após 1990 (AUDI- Volkswagen, Electrolux e Renault), indicando as áreas industriais da CIC, do CIAR e dos distritos industriais de São José dos Pinhais, apresentando a territorialidade da indústria que contribuiu para a expansão da mancha urbana.

Figura 48: A territorialidade da indústria na RMC: da concentração entre Curitiba e Araucária (anos 1970) ao fortalecimento de novas áreas nos anos 1990 (sobretudo São José dos Pinhais e as montadoras de automóveis)



Elaborado pelo autor

As três instaladas após 1990, permitem observar que a indústria persistiu a impor sua própria lógica de localização, enquanto a escala territorial foi ampliada, levando à alteração de leis e padrões de zoneamento, sobretudo nos municípios metropolitanos, onde a legislação é mais flexível e menos restritiva. Tal fenômeno contribuiu para o fato de que tais áreas se configurem hoje como motrizes da expansão urbana. Referente à escolha de São José dos Pinhais para esse novo momento industrial, além dos benefícios fiscais, foram suas vantagens locacionais: proximidade com grandes mercados consumidores, ao porto de Paranaguá, o aeroporto internacional, a oferta de infraestrutura de energia, telecomunicações, rodovias, entre outros (NOJIMA *et al* 2009, p. 179). Assim,

Em São José dos Pinhais, os investimentos das montadoras de automóveis, por exemplo, não apenas contribuíram para a ampliação das ocupações irregulares, como também levaram ao lançamento não autorizado de resíduos industriais tóxicos e sólidos e de esgoto na bacia dos rios Pequeno e Itaqui, à poluição dos reservatórios de águas subterrâneas e ao aumento geral da impermeabilidade e erosão do solo. A maioria desses riscos foi assinalada nos relatórios de impacto ambiental. (...) no momento da autorização do investimento a empresa estadual de saneamento definiu legalmente a bacia do rio Pequeno como estando fora dos limites das áreas protegidas de mananciais. Curiosamente, tanto os planos municipais como a legislação estadual de 1989/1990 consideraram as bacias dos rios Pequeno e Itaqui como reservatórios estratégicos para o sistema metropolitano de abastecimento de água. Na realidade, a cidade de São José dos Pinhais nunca parou de utilizar a água da bacia do rio Pequeno e, (...) essa bacia foi legalmente reinserida no sistema de abastecimento de água, em 2005. (IPARDES, 2005, p.33)

Nesse sentido, na questão habitacional, o processo atual de bairros residenciais de classes média alta e alta, que passaram a se instalar na região metropolitana, onde foi implantada infraestrutura de fácil acesso à capital, com terrenos a menores preços que favoreceram ocupações irregulares, sugerem que a expansão urbana vem acontecendo não apenas motivada pela indústria, mas também pela habitação. As maiores ocupações não regularizadas surgiram na década de 1990 em municípios da região metropolitana, notadamente a Vila Zumbi, em Colombo (de 1990) e o Guarituba, em Piraquara (de 1992).

Ainda que definam Curitiba como modelo, Montaner e Muxi (2011, p. 133) parecem atentos à dimensão metropolitana e o descompasso com relação ao planejamento do polo, quando afirmam que

Al mismo tiempo, se há conseguido que Curitiba sea una ciudad prospera y seductora, pero los problemas de miséria, degradación y crecimiento informal se han expulsado a la periferia y a los municipios de alrededor a um área metropolitana fuera del radio de control municipal de Curitiba. Paradojalmente, el próprio êxito de Curitiba há promovido la afluência de mano de obra a dichas periferias.

Assim, o sistema de proteção aos mananciais de 1998 mirava as ocupações de classes baixas. O jornal *Gazeta Mercantil* informava que “Ocupações irregulares são o alvo da Lei dos Mananciais” (KLENK, 1998, p. D1). Na reportagem, o então diretor da COMEC, Luiz Hayakawa, afirmava que “o objetivo da nova lei é não deixar áreas baratas abertas a ocupações irregulares”. O argumento era a necessidade de mudanças da lei para conter as invasões.

Destacava Pereira (1998, s.p.) em manchete do *Jornal do Estado* que as “Invasões aumentaram 541% em seis anos”, considerando o período 1992-1998. Na mesma edição do jornal, Campos (1998, s.p.) afirma que “invasões não poupam área de preservação ambiental”, ressaltando o caso de Piraquara, com 47 áreas invadidas e onde

um projeto, em parceria com a COMEC, vai incentivar a venda de áreas do Guarituba para empresários. O projeto prevê a construção de condomínios na área que não foi invadida pelas famílias, e a instalação de indústrias, comércio e serviços. O objetivo é diminuir as áreas livres para evitar as invasões.

Por outro lado, o empresariado comemorava, colocando que “o principal mercado nas áreas de mananciais será a construção de habitação para a classe média, voltadas para atender principalmente os funcionários das indústrias que estão se instalando perto de Curitiba”. O então presidente da ADEMI (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná) festejava a nova lei: “foi uma grande iniciativa e sabemos que há ótimo potencial na região, capaz de animar o mercado”, afirmando que “a principal vocação das áreas de manancial é para condomínios de alto padrão, que mudem uma paisagem hoje dominada por invasões” (KLENK, 1998, p. D1).

Para Polli (2006), a partir desse momento, a periferação, e a questão habitacional, se utilizando do instrumental oferecido por Santos (1990) e suas análises sobre o que denominou de metrópole corporativa, expõe uma dialética existente entre a metrópole espetáculo, materializada em condomínios fechados, e a metrópole real, onde o processo de origem de habitações de baixo padrão é o recorrente. Lado a lado, essas realidades expressam a segmentação que Curitiba e sua região, semelhantes a diversas outras regiões do mundo, passaram e passam. O abismo existente entre as condições de vida dos moradores de Curitiba e da população dos municípios vizinhos é resultado de um “histórico processo de omissão e permissividade do Estado com relação à periferia e, mais precisamente, com a conformação dos loteamentos precários e das ocupações irregulares, [que] mostra a histórica falta de políticas habitacionais adequadas” (POLLI, 2006, p. 18). Como afirmam Lacerda e Ribeiro (2014):

Esse padrão de governança corporativa faz-se presente por meio de formas diversas de concessão de serviços públicos, de práticas de privatização, e de parcerias financeiras para a construção de projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos de grande porte. A interpenetração do público e privado se estabelece com a presença reguladora do Estado, mediante as benesses de isenções fiscais, a usura do patrimônio público, o *marketing* e a apropriação de espaços das cidades. (LACERDA E RIBEIRO, 2014, p. 194)

Reafirma assim o denunciado por Rolnik (2006, p. 201), para quem a culpa atribuída ao Estado pela formação de periferias não percebe “o quanto o planejamento, a política habitacional e de gestão do solo urbano tem contribuído para construir este modelo de exclusão territorial”. Por outro lado, ainda que a autora considere que áreas de preservação, zonas rurais, áreas *non-aedificandi*, parcelamentos irregulares, mercados informais e irregulares, sejam disponibilizadas para a maioria de uma população de baixa renda, é cada vez mais claro que indivíduos de alta renda e o próprio mercado imobiliário tem - se antecipando às legislações e depois as modificando-, se assentado sobre essas mesmas áreas, com posterior aval do poder público.

Não sofreriam assim com o exposto pela autora sobre microinvestimentos em infraestrutura na periferia, uma vez que, áreas habitacionais para classes privilegiadas como o Alphaville Graciosa ou industriais, como a Renault, avançam sobre tais áreas inclusive cedidas pelos órgãos que deveriam ser responsáveis por preservá-las. Isso confirma que não há enfraquecimento dos órgãos de planejamento, mas sua cooptação pelos agentes públicos e econômicos de maior poder. Como se afirma em documento elaborado pelo IPARDES:

Sob efeitos do processo de internacionalização da economia, a ocupação seletiva que formatou o espaço metropolitano da capital paranaense torna-se mais acentuada. Ademais, passa a agregar um diferencial: atualmente, as classes de rendimentos médio e alto estão optando pelas mesmas áreas periféricas, até então redutos de população de menor renda, atraídas pela oferta de condomínios de luxo, perfeitamente conectados a Curitiba. Nas periferias também se localizam os novos distritos industriais que conformam o polo automotivo do estado do Paraná, além de grandes empreendimentos comerciais, empresariais e de serviços. As municipalidades menos dinâmicas não se encontram capazes de responder as exigências de modernização postas por esses empreendimentos quanto aos padrões de competitividade e atratividade às atividades modernas, permanecendo excluídas do processo, abrigando a população pobre e as atividades segregadas. A pobreza passa, também, a aumentar no interior do polo metropolitano, que responde pelos contingentes mais elevados de famílias carentes e domicílios inadequados entre os municípios da RMC (IPARDES, 2005, p. 12).

A expansão urbana ocorreu então sem a provisão do poder público. As novas localizações, portanto, não obedeceram a planos ou leis de ordenamento territorial, rompendo com o que até então era colocado, definindo os melhores locais para sua implantação e funcionamento. Por fim, como aponta Firkowski (2009a, p. 58):

(...) fica evidente a estreita relação entre o crescimento populacional e a ocupação desordenada do aglomerado metropolitano, denotando o alcance limitado das práticas de planejamento levadas a efeito em Curitiba, pois, ao sair do privilegiado núcleo central, não se observam mecanismos que promovam uma ocupação do espaço de modo racional e organizado.

(...) Na Curitiba metropolitana, mesclam-se espaços que expressam a pobreza e a riqueza, o moderno e o arcaico; coexistem loteamentos de luxo com ocupações irregulares; indústrias modernas e tradicionais; o subemprego e os serviços especializados. (FIRKOWSKI, 2009a, p. 58)

Alterou-se o perfil da economia metropolitana, descentralizando também o setor de serviços e comércio, que se fortaleceram em algumas cidades, acompanhando o desenvolvimento industrial. Portanto, a localização industrial se distanciou cada vez mais do centro de Curitiba, pois, além do regramento do uso e da ocupação do solo e da complexidade urbana cada vez maior, as alterações e aperfeiçoamento do sistema de transporte, possibilitaram o afastamento da massa de trabalhadores do local de trabalho. Em entrevista ao jornal *Gazeta do Povo* (1997), o então diretor-presidente da COMEC, Luiz Hayakawa, afirmava que “No momento em que as indústrias começam a ser instaladas nos municípios da RMC já está ocorrendo uma melhoria das condições de vida dessas populações sem a deterioração da situação alcançada pelos curitibanos”. Ou seja, era permitido e necessário que se desenvolvessem, desde que a capital permanecesse intacta.

Por outro lado, a condição de cidade modelo não foi suficiente para atrair e desencadear tal processo em período anterior. Os incentivos fiscais, oferecidos pelas prefeituras e pelo Governo Estadual sim, parecem terem sido os grandes responsáveis por tal reestruturação. Tais incentivos visavam à atração do grande capital, sobretudo internacional, e não atuaram como meio de transformação da sociedade ou de melhorias econômicas e de transformação social, fazendo com que a ideologia do desenvolvimento e os custos sociais que a mesma implica, fossem impressos e legitimados de forma recorrente a partir dos anos 1990 (FIRKOWSKI, 2009b).

Dessa forma, o planejamento, ainda que não seja condição, pode ser considerado um trunfo, uma parte da estratégia de atração e diferenciação de Curitiba para outras cidades. O

planejamento curitibano foi de forma recorrente tratado como sucesso, não apenas pelos primeiros pesquisadores que se debruçaram sobre o tema, como já citado, mas permanece atualmente, seja no meio midiático, seja no acadêmico. As causas do sucesso é que variaram no tempo. Nas palavras de Klink e Denaldi (2010):

A história de sucesso da trajetória de planejamento urbano de Curitiba foi documentada amplamente por autores, e se transformou no que pode ser denominada uma narrativa internacional sobre planejamento urbano criativo. Na literatura diversos elementos respaldaram essa narrativa a respeito do que foi alternativamente denominado 'o modelo de planejamento ecológico urbano', 'a capital ecológica do mundo' e 'a melhor cidade do mundo'. (KLINK; DENALDI, 2010, p. 158)

Portanto, as ações implantadas a partir dos anos 1990 complementaram as anteriores, que criaram, ainda que não fosse suficiente, a imagem divulgada pelo poder público, pela mídia e por trabalhos acadêmicos, como o de Segawa (2010), que dá destaque ao planejamento urbano da cidade.

A ênfase na competitividade, na informação, tecnologia de ponta e mercado de trabalho qualificado, inseriram Curitiba no rol das metrópoles, ainda que num patamar secundário quando comparado às principais do Brasil, como São Paulo e Rio de Janeiro, e distante ainda das grandes metrópoles consideradas globais.

Para Firkowski (2009a, p. 39), outro elemento importante da atratividade da região foi a passagem das ações de planejamento para o uso do *marketing* urbano, bem como melhorias no acesso, por rodovias e pelo aeroporto internacional - que praticamente dobrou seu movimento de cargas, passageiros, pousos e decolagens. Assim, a qualidade de vida, como consequência de seu projeto modernizador, a potencialidade do novo mercado e sua capacidade de suportar e desenrolar um processo contínuo que beneficiasse o capital que aportava, demandaram novas funções, que enquanto concentradora e centralizadora de capitais, a região metropolitana passou a ter. Como afirma Lencioni (2011, p. 51):

(...) a metropolização do espaço conforma uma região de grande escala territorial com limites extremamente dinâmicos e difusos. (... e *expressa*) ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e transparente segregação social, até então nunca vistas, ao lado de espaços com características bastante homogêneos. (LENCIONI, 2011, p. 52)

O processo espacial da metropolização configura, portanto, um novo patamar na busca pela modernidade, ao estabelecer espaços agrupados pela homogeneidade da urbanização, mas

que mantém ao mesmo tempo características de fragmentação e hierarquia. Há no interior do processo de metropolização um constante movimento de estruturação – desestruturação – reestruturação (LENCIONI, 2011, p. 54), que resultam em um descompasso entre estrutura, forma e função, uma vez que são reflexos de tempos e momentos históricos diferentes, diversas temporalidades unificadas em um mesmo espaço. A sua unidade e integração se garantem por meio das redes materiais e imateriais que estabelecem, as quais permitem “a continuidade na descontinuidade, a unidade na fragmentação e o domínio na hierarquia” (LENCIONI, 2011, p. 59).

As novas funções metropolitanas redefiniram assim a imagem de Curitiba, cidade acostumada à divulgação de seu processo intraurbano de planejamento e que passou a se deparar com o aprofundamento de sua realidade e contradições metropolitanas. Além disso, houve um aprofundamento do que Lencioni (2008) caracterizou como centralização, baseada em Marx, onde de forma recorrente, o capital local, comandado por pequenas e médias empresas passaram a ser controlados pelo grande capital internacional, que adquiriu, implantou ou absorveu uma ampla gama de serviços.

No final da década de 1990, esta concentração e centralização começaram a atingir todo o arranjo urbano-regional, identificado por Moura (2009), que trata da área entre Ponta Grossa e Paranaguá, tendo como eixo central a RMC. Este arranjo é a área do estado do Paraná que mais concentra e densifica fluxos originários da aglomeração urbana. O acúmulo de bens e pessoas, riqueza e conhecimento, originaram a concentração na dispersão, um espaço assimétrico que compõe uma totalidade, ainda que formado por uma série de fragmentos contraditórios. A complexidade e multiplicidade das escalas e a multidirecionalidade dos fluxos, retratam as relações desiguais que se reproduzem em seu interior.

Isso ocorre, como aponta Harvey (2006, p. 602), por que o capitalismo é obrigado a produzir novas formas de diferenciação geográfica ao se deparar com as barreiras existentes em sua própria natureza, seja para criação de novas configurações espaciais, relações sociais, arranjos institucionais entre outros. Para o autor “as diferenciações geográficas então com frequência parecem ser o que elas não são: meros residuais históricos em vez de aspectos ativamente reconstituídos dentro do modo de produção capitalista” (HARVEY, 2006, p. 621).

A produção do território é ativamente produzida no capitalismo, não apenas derivado da natureza e da história. Há restrições espaciais à acumulação. Como as leis de valor se produzem em determinado período de tempo, também é necessário um espaço onde “a

tecnologia da produção, as estruturas de distribuição, os modos e formas de consumo, o valor, as quantidades e qualidades da força de trabalho, assim como todas as infraestruturas físicas e sociais necessárias devem todos ser consistentes um em relação ao outro dentro desta região” (HARVEY, 2006, P. 603).

Essa mobilidade leva trabalhadores a buscar padrões de vida mais elevados, derrubando barreiras espaciais e distinções regionais. Ao se alimentar dessas contradições, o capitalismo transforma suas aparentes contradições em forma de valor, onde reside, para Harvey, o conceito de desenvolvimento desigual que “é parcialmente expressado em termos de uma oposição entre forças contrárias que contribuem para a concentração ou dispersão geográficas na circulação do capital” (HARVEY, 2006, p. 604).

Como Lencioni, o autor identifica em *O Capital*, de Marx, a concentração das forças de produção nos centros urbanos, que podem se acumular indefinidamente, atraindo mais investimentos em locais já estabelecidos. As diferenças nos arranjos institucionais das diversas escalas se devem então à necessidade de se estruturar e assegurar que todos se unam de forma a maximizar o processo de produção do espaço. Essa política de alianças pode, contudo, se alterar em cenários onde as lutas de classes, lutas de facções e competição interterritorial se tornem mais latentes. Para o autor (2006, p. 612):

Questões que parecem fundamentais em uma escala desaparecem inteiramente da vista em outras; facções que são participantes ativas em uma escala podem desaparecer do cenário ou até mudar para outro. Entre o particular e o universal há toda uma confusão de arranjos organizacionais desordenados que mesclam a dinâmica do fluxo do capital dentro da economia de espaço do capitalismo e proporcionam múltiplos e diversos fóruns em que a luta de classes e a luta entre facções podem se desenvolver.

Neste sentido, o que explicaria a escolha do capital por aquelas que se transformariam nas principais cidades no Brasil ao longo do século XX seria também a não capacidade e desvalorização dos demais municípios – inclusive os metropolitanos – de reproduzir o capital. Nas palavras de Harvey: “Em primeiro lugar, a desvalorização é uma determinação social. Não se trata de um processo determinado de trabalho não poder absolutamente funcionar em um determinado lugar, mas de ele não gerar nem mesmo a taxa de lucro médio” (HARVEY, 2006, p. 614).

O que as cidades tidas como modelos fazem nesse sistema é maximizar a ideia de reprodução do capital e produção do valor em um espaço territorial mínimo possível, não

gerando desenvolvimento - exceto aquele que sustente as atividades do centro principal – nas regiões periféricas. Nesse sentido,

A tendência para a superacumulação dentro da região permanece incontrolada, mas a desvalorização é evitada por transformações externas sucessivas e ainda mais grandiosas. Esse processo pode provavelmente continuar até que todas as possibilidades externas estejam esgotadas ou que outras regiões resistam a serem tratadas como simples apêndices convenientes (...). A posição competitiva da região como um todo pode ser corroída porque outras regiões passaram pelo desconforto e a tragédia da reestruturação interna do seu aparato produtivo, das relações sociais, dos arranjos distributivos e assim por diante (...) A competição inter-regional passa a ser a ordem do dia. E as forças relativas das diferentes alianças de base territorial tornam-se um fator importante. (HARVEY, 2006, p. 616)

Esta competição entre os níveis territoriais ou dentro de seus arranjos tem efeitos sobre os padrões de desenvolvimento desigual. A sobreposição do núcleo ao restante da região se deve também ao fato de que “as integrações explicam que as lutas de poder com relação a quem vai exercer que função de coordenação sejam endêmicas. E que essas lutas de poder sejam muitas vezes tratadas com total desconsideração às necessidades do capitalismo em geral” (HARVEY, 2006, p. 621). Os arranjos hierárquicos existem então para ajustar a tensão entre fixidez e mobilidade:

A estabilidade dos arranjos coordenados é, afinal, um atributo vital diante do dinamismo perpétuo e incoerente. Em algum momento, a tensão entre os dois pode explodir.

Nesses momentos ocorre uma crise nos mecanismos de coordenação. As estruturas hierárquicas aninhadas têm de ser reorganizadas, racionalizadas e reformadas. Novos sistemas monetários, novas estruturas políticas, novas formas organizacionais para o capital têm de ser criadas (...) se as reformas dão certo, as coordenações que absorvem a superacumulação mediante o desenvolvimento geográfico desigual pelo menos parecem possíveis. Se falham, o desenvolvimento desigual resultante exacerba, em vez de resolver as dificuldades. (HARVEY, 2006, p. 621)

As regiões metropolitanas e os arranjos realizados para que funcionassem entram na discussão quando se percebe que o planejamento não pode curar as contradições herdadas pelo capitalismo, pois o desenvolvimento e a expansão geográfica são desiguais. Por isso, os problemas do sistema não podem ser resolvidos pela mágica instantânea de algum ajuste espacial. Entram em cena assim, estratégias de desenvolvimento alternativas à guerra fiscal e a fragmentação territorial que predominava no país desde 1988.

A característica fundamental na forma de pensar a cidade pelo IPPUC a partir dessas constatações, se encaixa no que Meyer (2006, p. 39) define como abdicação do projeto total, de algo que abarcasse toda cidade como objeto de projeto e passassem a realizar intervenções

localizadas, de maior apelo urbano e menor custo, o que Lerner denominou de Acupuntura Urbana (2011), se aproveitando, por exemplo, da impossibilidade de se desvincular o processo de planejamento da proteção ambiental. Desagradando aqueles que defendem os prêmios ganhos pela cidade bem como aqueles que acreditam que não os mereceria, na década de 1990 a realidade é que Curitiba venceu uma série de prêmios pela questão ambiental, com ações pontuais, que não faziam parte de um grande plano urbanístico, mas de uma ação deliberada da prefeitura neste sentido, esvaziando em parte o poder do IPPUC e ampliando o poder da SMMA, não necessariamente pelo seu processo de planejamento.

A crença no planejamento urbano explícita nas palavras de Montaner (para quem toda a operação em Curitiba se baseou no trabalho técnico do IPPUC, definido por ele como uma equipe técnica capacitada que tem acompanhado a coerência e eficácia do que se faz na cidade), fortalece o que denominou como “modelo Curitiba” implantado desde o principio do período de maior crescimento populacional da cidade, crendo que isto serviu para deter e superar uma degradação do meio ambiente quando este começava (MONTANER, 2000, p. 127). Defende o autor (p. 129) que Curitiba tem sido exemplo na difusão de novos hábitos coletivos, valores e percepções relacionadas com as questões ambientais, com base na imaginação, reciclagem, aprendizagem e gestão democrática. Bodemer (2003, p. 92) também afirma que “*los sistemas de transporte y la política de medio ambiente de Curitiba, por ejemplo, son considerados como un modelo a imitar*”. Montaner (2000, p. 130) define o pensamento que fundamenta o modelo de Curitiba como mais próximo

a las propuestas del despotismo ilustrado que a la participación directa de la ciudadanía. Es un ecologismo propuesto desde la administración, fomentado por un culto y modernizador grupo de políticos y técnicos formados en los años sesenta en un cristianismo progresista y humanista de raíz francesa. Se trata de un ecologismo propugnado por la administración a base de leyes, decretos y campañas públicas.

O texto de Smith e Raemaekers (1998) chama a atenção pelo fato de persistirem na ideia de um instituto separado da administração, que não tinha atuação política, neutro. De acordo com os autores o planejamento de Curitiba foi ao mesmo tempo pró-ativo e interativo. De um lado, o modelo claramente definido escolheu a infraestrutura de transportes para guiar o crescimento da cidade e induzir o desenvolvimento; de outro, o processo contínuo permitia estabelecer *feedbacks* entre a implantação e o planejado. Para eles, Curitiba seria frequentemente tida como modelo pelo fato de ter tido um rápido crescimento em um país subdesenvolvido, ao mesmo tempo que integrava o uso do solo e o planejamento dos

transportes, visando o desenvolvimento sustentável. Seria ainda um dos casos raros em que a ideia de cidade linear foi posta em prática e obteve sucesso, uma vez que tal modelo permitiria controlar os problemas de expansão ao mesmo tempo que mantém a eficiência do sistema de transportes.

Para os críticos, tais características tiveram como base uma única instituição, o IPPUC. O planejamento centralizado realizado pelo instituto, equivocadamente tido como “separado da autoridade local”, ainda que diretamente ligado ao prefeito, com objetivos claramente definidos. A continuidade política e seu suporte às ações do IPPUC estariam na base do sucesso. Questionam, entretanto, quanto desta experiência seria replicável para outros locais, ou se trataria apenas de uma combinação única, em determinado momento histórico, geográfico e sociopolítico, irreproduzível, portanto em outros locais. As lições seriam claras, mas a cópia, improvável. O sucesso dependeria da força das instituições, coordenação e suporte político, mas sobretudo, controle sobre o uso do solo (e não participação comunitária ou controle social).

Enumeram então as características que poderiam ser replicáveis em outros locais: primeiro a implantação de uma instituição central, no nível local, responsável por desenvolver e coordenar as ações pensadas por ela ou outros órgãos; segundo, a adoção da abordagem integrada entre uso do solo e planejamento dos transportes; terceiro a adoção de prioridades que permitam o uso efetivo de recursos limitados; por fim, o reconhecimento da importância do design, enquanto forma de resolução, que torne viável a implantação de planos que apresentem dificuldades.

Macedo (2013) relata como a continuidade política foi influente no caso do sucesso propalado por Curitiba, permitindo implantar projetos que permitiram à cidade obter reconhecimento internacional. Para a autora, ao ter técnicos atuando como políticos (ou vice-versa), foi criado uma espécie de laboratório urbano, onde as iniciativas se transformaram em símbolos de um “Planejamento sustentável”. Entre 1970 e 1990, a cidade foi a capital com o mais rápido crescimento e taxas de urbanização do país, enquanto o Paraná era o que menos crescia entre os estados, pois, como já dito, a população total permaneceu praticamente inalterada no período.

Em entrevista para a autora, Carlos Ceneviva afirmou que “o BID foi um grande amigo de Curitiba” (p. 338), bem como o BNDES, o qual, a taxas irrisórias financiou o sistema de transporte público da capital, incluindo as companhias privadas que se tornariam concessionárias. Ou seja, houve uma convergência de pessoas, eventos e recursos, que

permitiram que os projetos da cidade rapidamente saíssem das folhas de papel e se tornassem realidades. Depois que os primeiros projetos começaram a ser implantados, de acordo com a autora, a população aderiu às ideias de planejamento, fazendo-se então necessário apenas manter tais trabalhos e inovações, para que os cidadãos não questionassem a verdade colocada.

O reconhecimento internacional, intensificou as campanhas de *marketing* durante os anos 1990, vendida como resultado da ação de gerações de pessoas que se dedicaram a transformar a cidade em um bom local para se viver, sendo suportada pela característica histórica de intrínseca relação com o processo político, possível pela coesão e continuidade dos mesmos grupos no controle da cidade. Por outro lado, tais grupos hegemônicos aproximaram o poder público dos interesses do mercado e elevaram o valor da terra cada vez mais, a medida em que novas ações eram realizadas, sobretudo nos eixos da capital.

Contudo, para Macedo (2013), as estruturas políticas e institucionais que fizeram possível Curitiba se tornar símbolo de um planejamento sustentável não são facilmente replicáveis. A união de profissionais e tecnocratas em um mesmo período possibilitou que as ideias fossem rapidamente implantadas. Mais, a não necessidade de participação pública em um processo de planejamento não democrático, fez com que este enfrentasse menos resistência. A participação social se restringiu à legitimação do planejamento, por meio da criação de um sentimento de orgulho cívico, fundamentado em campanhas de *marketing*, promessas políticas, influenciando a percepção das pessoas e criando um imaginário coletivo que alimentou o discurso de sucesso da cidade. Para a autora, Curitiba pode continuar sendo considerada um modelo, desde que não recorra apenas à criatividade e pensamentos inovadores que contribuíram no passado, mas sobretudo se tornando líder do planejamento regional, incorporando ganhos para toda sua região metropolitana.

Neste sentido, uma crítica recorrente ao planejamento de Curitiba é o fechamento de seu plano em si mesma, restringindo os esforços de planejamento em seus limites, com consequências para as demais prefeituras. Estes acabam por pouco se desenvolver, com problemas potencializados por ocupações irregulares nas áreas conurbadas. O deslocamento de “indesejáveis” contribuiu para a manutenção da qualidade de vida na capital, a protegendo dos demais. A falta de uma estrutura de planejamento metropolitana contribuiu, pois, as regiões metropolitanas criadas pelo governo central a partir de 1973 foram montadas arbitrariamente com municípios muitas vezes sem sinergias sociais ou econômicas.

A crítica ao planejamento de Curitiba nos últimos anos tem pela primeira vez encontrado ressonância na mídia. “*C’est la fin d’un mythe*” foi assim que Badia (2014) iniciou sua reportagem sobre a cidade na véspera da Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014. Em 27 de março o título da matéria era taxativo “*Curitiba, l’ex-ville modele d’Amerique Latine peine a se reinventer*”. Para o autor, a oitava maior cidade do Brasil, mundialmente conhecida por seu planejamento urbano, inovações em ecologia, rede de transportes e qualidade de vida, perdeu a capacidade de inovação que foi sua força-motriz durante os anos 1970 e 1980, tornando-se uma cidade congestionada, poluída e socialmente desequilibrada. Da capa da edição especial da revista Valor Econômico de setembro de 2009, em que era apresentada como “camisa 10” entre as cidades-sedes, definida como “bem perto da perfeição”, a tônica seria completamente alterada em quatro anos.

Os jornais *El País* (SECO, 2016) e o jornal local Gazeta do Povo (GAZETA DO POVO, 2011; MARCHIORI, 2014) também teceram críticas ao modelo, com ênfase em questões políticas e metropolitanas que representam pressão e até mesmo saturação de determinados serviços que acabam buscando na capital, como no caso da saúde. Destaca o *El País* que

Curitiba está cercada por uma região metropolitana em constante crescimento, com 3,2 milhões de habitantes. São municípios independentes, em geral mais pobres, onde vivem muitas pessoas, que todos os dias viajam ao centro para trabalhar. A demanda por serviços públicos da Prefeitura aumentou muito nos últimos anos, segundo o governo municipal, tanto que, atualmente, 40% das consultas na Unidade de Pronto Atendimento (centros de saúde de primeiros socorros) são de habitantes da região metropolitana, de acordo com o IPPUC. Estado e cidade têm, além disso, governantes de partidos diferentes (Partido da Social Democracia Brasileira no Paraná, e Partido Democrático Trabalhista, em Curitiba), o que complica as relações. (SECO, 2016, s.p.)

Em editorial, a Gazeta do Povo (GAZETA DO POVO, 2011) era taxativa

Grosso modo, é como se a cidade estivesse desistindo de parecer com Paris para ter alguma aparência com Cingapura – arranhando os céus e fazendo dos prédios espelhados o seu patrimônio para o futuro. Exagero, diriam. Mas é o que se tem tentação de afirmar diante de uma cidade que cada vez mais põe seu patrimônio abaixo, muda zoneamentos, valoriza suas avenidas e quem pode passar por elas motorizado. (...) Bom seria se a prefeitura assumisse o slogan de “cidade espetáculo”, à venda para quem tiver um evento a oferecer, ajudando a população a colocar alguns verbos no passado. Era Capital Social. Era Cidade Ecológica. Agora, prepara-se para ser um centro pirotécnico, com economia vibrante, alto poder de consumo, onde se pode andar de carro como se fosse Los Angeles vendo pelo retrovisor a vitória de uma arquitetura autista, incapaz da mais simples das tarefas: dialogar com a calçada. (GAZETA DO POVO, 2011, s.p.)

Prossegue afirmando que

Nesse modelo a cidade se converte em uma mercadoria como tantas, (...). O consumidor, aliás, se torna o cidadão por excelência. A vida se organiza em torno dos centros de gastança, atualizando – com mais fumê e dourado – o espírito medieval. Cidades não eram para ser usadas por gente, cidades serviam para enriquecer os mascates. Nos idos, Curitiba virou uma vitrine de até onde podia nos levar o “milagre econômico”. Cidade inovadora de baixo custo, com transporte eficiente e espaços de lazer e de cultura. Por ironia, em tempos de ditadura foi moldada para ser a mais democrática das urbes, uma espécie sonho possível circulando pelas canaletas. Os defensores da nova plumagem de Curitiba podem argumentar que a cidade de agora – mais agressiva e menos parecida com ela mesma – é uma resposta aos sinais dos tempos. A cidades passa por uma nova colonização – apertem os cintos. (GAZETA DO POVO, 2011, s.p.)

Por outro lado, autores internacionais continuam a propagar a ideia de Curitiba como modelo, o que evidencia que toda a crítica gerada nos últimos 25 anos (pelo menos) tem sido se não ignorada, pelo menos secundária, ainda sobrepujada pelas posições das elites políticas e da mídia tradicional, restando questionar quais as fontes utilizadas por tais autores para persistir em tal afirmação. Se antes o reconhecimento vinha de governos, imprensa e organizações supranacionais, o mito persiste corroborado na fala de teóricos como Harvey⁹⁸, Rogers (2001), Lang (2005) e Montaner (2000). Acabam por dar legitimidade à autopromoção da prefeitura e aos prêmios de organizações vinculadas a empresas como o de melhor cidade do país (segundo um prêmio da Agência Austin Ratings e da revista *Isto É*, em 2015) e a mais verde da América Latina (de acordo com um relatório da Siemens do mesmo ano).

Como apontou Castro Neto (s.d.), a realidade é que pode haver polêmicas a respeito do sucesso do planejamento urbano em Curitiba. Porém, supondo-se a média nacional, pode-se afirmar que, sem dúvidas, ocorreu um caso bem-sucedido de planejamento de longo prazo. Nesse quadro as contradições existentes entre a situação de Curitiba e os municípios limítrofes e os municípios submetidos à sua influência direta se devem a evidente falta de políticas articuladas de planejamento desses municípios e a simples improvisação, que estabeleceram significativas diferenças. Se as críticas ao município polo já têm sido debatidas a dimensão metropolitana inseriu novos elementos na discussão, uma vez que a revisão do plano diretor de

⁹⁸ “Os espaços para uma política transformadora continuam a existir porque o capital não pode se dar o luxo de fechá-los. Eles oferecem oportunidades para a oposição socialista. Podem ser espaços para explorar estilos de vida alternativos, ou mesmo filosofias sociais (assim como Curitiba, Brasil, foi pioneira em ideias sobre sustentabilidade ecológica urbana, conseguindo fama considerável à cidade por suas iniciativas) “. (HARVEY, 2014, p. 204)

Curitiba em 2004 e a publicação do PDI 2006 não parecem ter sido capazes de modificar tal quadro.

Para exemplificar, a partir de um estudo comparativo realizado por Stroher (2014) entre as estratégias de ordenamento territorial do II PDI e dos planos dos municípios que compõem a RMC, evidenciou-se uma grande desarticulação entre as propostas nas duas escalas de governança. Das quatro propostas de ordenamento do II PDI, duas praticamente não foram contempladas no planejamento municipal, já as outras duas foram apenas de forma parcial (STROHER, 2014).

Ressalta-se entre as análises, a questão da não aplicação nos municípios metropolizados de instrumentos ligados à coibição da retenção especulativa da terra (conforme previsto no II PDI). Questões estas que tornam ainda mais frágil a viabilidade das proposições no âmbito metropolitano. Já a revisão do Plano Diretor de 2004, realizada em 2015 e promulgada por meio da Lei Municipal nº 14.771 de 2015 estabeleceu que

Art. 4º O Plano Diretor visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável de Curitiba com a Região Metropolitana, sendo o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes, públicos e privados.

§ 1º O Plano Diretor de Curitiba deverá ser compatível com:

II - planejamento da Região Metropolitana de Curitiba, em especial o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, sem prejuízo à autonomia municipal;

(...)

Art. 13º São princípios da política de desenvolvimento urbano:

IX - governança interfederativa da Região Metropolitana de Curitiba;

Mesmo a Lei Orgânica de Curitiba prevê a participação da capital no planejamento metropolitano. De acordo com a mesma:

Art. 2º O Município promoverá a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 15, de 20 de dezembro de 2011).

Art. 3º O Município de Curitiba poderá firmar convênios ou consórcios com a União, Estados ou Municípios para a execução de lei, serviço ou decisão. As emendas apresentadas também abrangem o papel das funções públicas de interesse comum na consolidação e implementação do plano diretor da capital.

Art. 149º. Para a elaboração do Plano Diretor, em especial no que se refere ao sistema viário, zoneamento, loteamentos, proteção ambiental, equipamentos, deverão obrigatoriamente ser levadas em consideração, entre outras, as seguintes diretrizes: I - o planejamento global do município, com vistas a: consolidar a integração da cidade com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, através da organização e planejamento do território visando ao interesse comum. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 15, de 20 de dezembro de 2011).

Portanto, ainda que não ocorra na proporção desejada, as intenções de planejamento metropolitano estão colocadas. Por fim, apresentada a questão técnica do processo, convém lembrar que o reconhecimento ou críticas ao planejamento urbano de Curitiba são recorrentes, sendo os nomes mais lembrados da área política na história recente do planejamento urbano da cidade os de Jaime Lerner e Roberto Requião (DUDEQUE, 2010). Os dois foram prefeitos de Curitiba (Lerner entre 1971-74, 1979-82 e 1989-92, e Requião entre 1986-89) e governadores do estado no período entre 1991 e 2010. Portanto, ambos governaram sucessivamente, com dois intervalos apenas (1975-1978 e 1982-1985), a capital ou o estado durante quarenta anos. Nestes intervalos, políticos ligados a ambos estiveram à frente do executivo municipal, como mostra o quadro 4 a seguir.

Quadro 4: Prefeitos de Curitiba e Governadores do Paraná (1971-2015), em destaque aqueles que ocuparam ambos os cargos

Período	Prefeito	Partido	Mandato	Governador	Partido	Mandato
1961-1973	Erondy Silvério	PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)	1961-1962	Ney Braga	PDC	1961-1965
	Ivo Arzua Pereira	PDC	1963-1966			
	Omar Sabbag	ARENA	1967-1970	Paulo Pimentel	PTN	1966-1971
	Jaime Lerner	ARENA	1971-1974	Haroldo Peres; Pedro Viriato Parigot de Souza; João Mansur; Emílio Gomes	ARENA	1971-75
1974-1982	Saul Raíz	ARENA	1975-78	Jaime Canet Júnior	ARENA	1975-79
	Jaime Lerner	ARENA	1979-82	Ney Braga	ARENA	1979-82
1983-1994	Maurício Fruet	PMDB	1983-85	José Richa	PMDB	1983-86
	Roberto Requião	PMDB	1986-88	Álvaro Dias	PMDB	1987-91
	Jaime Lerner	PDT	1989-92	Roberto Requião/ Mário Pereira	PMDB	1992-94
1995-2002	Rafael Greca	PFL	1993-96	Jaime Lerner	PFL	1995-98
	Cássio Taniguchi	PFL	1997-00	Jaime Lerner	PFL	1999-02
2003-2015	Cássio Taniguchi	PFL	2001-04	Roberto Requião	PMDB	2003-06
	Carlos Alberto Richa	PSDB	2005-10	Roberto Requião	PMDB	2007-10
	Luciano Ducci	PSB	2011-12	Carlos Alberto Richa	PSDB	2011-14
	Gustavo Fruet	PDT	2013-16	Carlos Alberto Richa	PSDB	2015-18

Elaborado pelo autor

A partir de 1992 até 2017 somente ex-prefeitos de Curitiba foram eleitos para governar o estado do Paraná. Contrapõe-se, portanto, ao pensamento recorrente afirmado por Dudeque (2010, p. 393) que coloca que “a gestão urbanística de Curitiba se opôs às descontinuidades no governo do Paraná”. Por outro lado, ao contrário do período 1961-89, desde que houve a recuperação da questão metropolitana, em 2003, apenas em 2011 (e somente por dois anos) os políticos que comandavam estado e capital voltaram a ser alinhados.

Neste sentido é importante perceber que durante a consolidação do arranjo de planejamento na RMC, houve uma intensa circulação de funcionários entre os órgãos urbano e metropolitano, ainda que fossem independentes em seus projetos. Assim, dos dezessete ex-presidentes do IPPUC no período 1965-2015, ao menos nove trabalharam na esfera estadual com funções ligadas ao planejamento urbano e/ou metropolitano. Além de Jaime Lerner, que presidiu o IPPUC (1969-1970) e foi prefeito de Curitiba e governador do Paraná, Luiz Forte Netto (que presidiu o IPPUC entre 1968 e 1969) foi Secretário Estadual de Desenvolvimento Urbano; Lubomir Ficinski Dunin (1971-1972 e 1975-1977) foi Secretário Estadual para o Desenvolvimento dos Municípios do Paraná; Rafael Dely (1972-1975 e 1994) foi diretor da COHAB, secretário especial de Política Habitacional do Paraná e presidente da COHAPAR; Cássio Taniguchi (1979-1983 e 1989-1994, ex-presidente que mais tempo esteve à frente do IPPUC), foi presidente da URBS e Secretário Estadual de Planejamento e Adhail Sprenger Passos (1987-1988), era integrante da CODEPAR quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Paraná pela SAGMACS.

Além destes, Alcidino Bittencourt Pereira (1983-1985 e 2007-2010), Omar Akel (1985-1987 e 2015-atual) e Luiz Masaru Hayakawa (1999-2004) presidiram ou coordenaram o IPPUC e a COMEC. Sem cargos de chefia, vários funcionários transitaram entre os órgãos, como Héctor Hernán González Osório, Rosa Moura, Reinhold Stephanes e outros.

Entre os dezesseis ex-presidentes da COMEC no período estudado, ao menos seis trabalharam nos órgãos municipais de Curitiba: Joel Ramalho (1983-1984), como Secretário Chefe do SECORE do IPPUC (1968/69), Consultor de Transportes Coletivos da URBS (1984) e Secretário Adjunto dos Transportes de Curitiba (1985/88); Gilberto Bueno Coelho (1984-1987), foi coordenador do programa Tecnoparque do IPPUC e Secretário de Urbanismo na primeira gestão do prefeito Carlos Alberto Richa; e Orlando Busarello (1991-1994) que foi Supervisor de Planejamento Urbano do IPPUC (1986-1989). Também os três já citados - Alcidino Bittencourt Pereira (2003-2010), Omar Akel (atual diretor-presidente e coordenador

técnico entre 1975 e 1977) e Luiz Masaru Hayakawa (1995-1998, também foi Secretário municipal de Desenvolvimento Urbano entre 1989-1992) –dirigiram ambos os órgãos de planejamento.

Portanto, técnica e política são os principais fatores apontados para o sucesso de Curitiba. A partir de 1965, ainda que se supervalorize o papel desempenhado pela confecção do Plano Preliminar de Urbanismo, autores apontam que a grande contribuição deste documento foi a institucionalização do planejamento, por meio da figura do IPPUC (REBELLO, 2010; DUDEQUE, 2001), de onde emanou o Plano Diretor aprovado em 1966, resultando em experiências como as de transporte, sistema viário e uso do solo, que levaram à invenção do sistema BRT. A institucionalização anterior ao plano e tal sistema de transportes, são tidas como experiências atípicas para o contexto brasileiro De acordo com FGV (2017a, s.p.) “o IPPUC, criado em dezembro de 1965, desempenhou importante papel no planejamento urbano de Curitiba e se tornou internacionalmente conhecido pelos projetos voltados para o urbanismo e para a melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos”.

Wilheim (1969, p. 140), consultor do Plano Diretor, destaca que “examinando retrospectivamente o Plano de Curitiba, pensamos que a maior prova de seu sucesso foi a possibilidade de transformar o grupo local de acompanhamento em um instituto”. Fernandes (1979) avaliava que o sucesso curitibano em planejamento urbano residia na permanência do IPPUC e na existência de uma política urbana em nível municipal. Para ele “a grande descoberta de Curitiba: plano diretor é para mudar; permanente é o IPPUC” (IPPUC, 1991, p. 41). Como afirmou em entrevista:

Acho que o IPPUC é uma coisa bem brasileira, Curitiba é uma cidade bem brasileira, e eu acho que poderia ter surgido mais rebatimento dessa experiência brasileira. (...) Eu considero que a existência do IPPUC por si só seria uma explicação do sucesso do planejamento urbano de Curitiba. Cabe então, ver qual seria a explicação para o caso do IPPUC. (Entrevista de Fernandes para o IPPUC, 1991, p. 28)

Afirmou ainda, em entrevista a Berriel e Suzuki (2012, p. 316) que

a gente deixou o plano na espera e antes de mais nada criou-se o ente. (...) o ente é que tem que ser o criador do plano e não o contrário. Quer dizer o organismo (...) por mais simples ou sofisticado que seja, é quem tem que ser o autor do plano e não o contrário: o plano conter no seu escopo, como um mecanismo de permanência, algo que ele é que está criando. (...) A ordem altera o resultado (...) acho que esta é uma das grandes explicações, não é a única explicação, mas acho que essa é uma das boas explicações.

Isso não explicaria o por que muitas cidades no Brasil, sob o ponto de vista da institucionalização, não poderiam ter logrado sucesso, pois tiveram planos anteriores às instituições de planejamento. Como exemplo, as capitais São Paulo e Rio de Janeiro, que reformularam ou produziram novos planos antes da institucionalização de agências de planejamento, não refletindo a efetividade observada para o caso curitibano. Em outros aspectos, para além da institucionalização e da confluência técnica e política, a realidade de Curitiba é totalmente compatível com a encontrada em outras cidades no Brasil e América Latina. A realidade latino americana se manifesta assim, como afirma Coy (2003, p. 127) em uma situação territorial e socioeconômica reflexo de sociedades desiguais

que, até agora, não estão em condições de resolver definitivamente os conflitos sociais e nem de melhorar sustentavelmente as condições de vida da maior parte de sua população. Ao mesmo tempo o neoliberalismo e as influências da globalização fortalecem a fragmentação territorial e socioeconômica no âmbito local das cidades. Assim a cidade, como campo de conflitos sociais, é determinada por processos altamente contraditórios, os quais conduzem a um rompimento social e econômico cada vez mais forte e, neste sentido, aprofundam a fragmentação dos espaços urbanos internos.

Nesse sentido, apesar do mesmo pano de fundo, as conquistas realizadas por atores e grupos políticos no plano municipal não se traduziram para o plano regional e metropolitano, ainda que como visto o trânsito entre as escalas tenha sido constante e o quadro político e técnico contínuo.

Ainda que ditas condições subsidiem ou apontem direções para a discussão sobre o planejamento metropolitano e regional, não foram capazes de reproduzir na escala metropolitana o aparente sucesso e destaque na mídia ou no meio técnico e acadêmico do planejamento realizado pelo município de Curitiba. O peso da capital nas decisões metropolitanas e as ações tomadas pelos governos quanto às funções metropolitanas comuns em ambas as escalas, tornam possível questionar quais foram as condições que possibilitaram ao município polo destacar-se enquanto referência em planejamento urbano no período estudado, já que o que se apontou até agora não são condições capazes de diferenciar Curitiba de outras experiências. Assim, ao longo do texto se observa que os argumentos apresentados no quadro 5 são os que poderiam auxiliar na explicação do por quê o método utilizado por Curitiba obteve sucesso somente na escala do município, para além dos recorrentes: continuidade política e instituição de planejamento.

Quadro 5: Argumentos que referenciam Curitiba como modelo e sua ocorrência nas escalas municipal e metropolitana

Condição	Ocorrência nas escalas	
	Municipal	Metropolitana
Continuidade do corpo técnico	Sim	Sim
Continuidade política (executivo)	Sim	Sim
Inexpressão do Legislativo	Sim	Sim
Institucionalização do planejamento	Sim	Sim
Instituição única de planejamento	Sim	Sim
Plano Diretor transformado em Lei	Sim	Não
Detalhamento e flexibilidade dos planos	Sim	Não
Preservação da história e memória do planejamento	Sim	Não
Divulgação e publicidade dos planos e projetos	Sim	Não
Articulação do plano geral com os planos setoriais	Sim	Não
Institucionalização anterior ao plano	Sim	Sim
Figura de consenso (técnica ou política)	Sim	Não
Figuras proeminentes em outras escalas de poder (Ministérios etc)	Sim	Sim

Elaborado pelo autor

Além dessas, outra característica que poderia ser apontada é o caráter endógeno e exógeno do planejamento. Meirinho (2012) expõe que historicamente o modelo de desenvolvimento adotado pelo poder público municipal de Curitiba foi de caráter exógeno, ou seja, ideias e ideais externos ao local foram sistematicamente utilizados durante todo o século XX e mesmo nas intervenções anteriores. Este caráter do planejamento municipal se contrapõe ao planejamento endógeno realizado em nível regional, onde não foram contratados técnicos externos ao órgão ou à administração estadual para liderar a realização de planos ou projetos⁹⁹.

Constata-se ainda que para a confecção do Plano Diretor de Curitiba, financiado pelo Governo Estadual, houve concurso, onde seis equipes participaram da concorrência, enquanto para o plano metropolitano, também financiado pelo estado, não houve concorrência ou

⁹⁹ No caso de Curitiba, Meirinho (2012) e Dudeque (2010) apontam para as contribuições “estrangeiras” de Saturnino de Brito (1920), Alfred Agache (1941-43) e Jorge Wilhelm (1965).

abertura de concurso, sendo produto do trabalho realizado por técnicos pertencentes ao quadro de servidores públicos.

Mais que a circulação dos técnicos e políticos entre os órgãos, verifica-se que muitas das condições foram atendidas também na escala metropolitana, sem resultar, entretanto, no mesmo fim. Por outro lado, a experiência de Curitiba possui uma série de características que não se reproduziram na região. Estas, por si só, não esgotam as explicações para as diferenças existentes ou desvios que se corrigidos terminariam em resultados menos negativos. Retratam, pois, que as tentativas elaboradas para a RMC não foram suficientes, ou, no mínimo, estiveram aquém do potencial que poderiam alcançar.

No fim, a COMEC, ao não confundir atividade de planejamento com atividade de controle, cumprimento e execução, abriu mão de ter a mesma relevância no plano metropolitano que o IPPUC adquirira. Exercer a atividade de planejamento ou de executora de serviços rendeu menos problemas e conflitos, ainda que a tenha sujeitado historicamente a se tornar instrumento para a consecução de ações de agentes públicos e privados.

Articulações Metropolitanas, políticas municipais: desafios e avanços do planejamento metropolitano na RMC

(...) começar do passado e prosseguir em direção ao presente significaria sempre escolher arbitrariamente o início do processo e admitir, erroneamente que a partir desse início o percurso histórico só poderia ter sido aquele que efetivamente ocorreu. No entanto, a partir de um ponto inicial a história poderia ter seguido vários percursos, diferentes daquele que realmente ocorreu.

Flávio Villaça, 1999, p. 176

Samek publicou em 1999 um texto cujo título é *Por uma Integração não-subordinada a Curitiba*. Defendia assim, há quase duas décadas, a necessidade de se acelerar a integração das duas escalas. Acreditava que haviam tentativas, entretanto, não ficava claro como isso ocorreria, mas afirmava que não poderia ser subordinada a Curitiba, respeitando a autonomia, particularidades e potencialidades dos outros municípios.

Para o autor, o modelo curitibano estava esgotado, não sendo mais referência para a RMC. Suas bases técnicas funcionalistas não se adequavam mais, tendo se mostrado excludente e criador de problemas para o próprio município e para seus vizinhos. Para ele (p. 64):

O planejamento feito nesses municípios [*metropolitanos*] foi equivocado, estritamente técnico e não conseguiu envolver a sociedade como um todo na busca de soluções para a urbanização dos seus espaços. Cabe ressaltar, ainda, que os longos

anos de subordinação inviabilizaram um processo de formação local de agentes políticos e econômicos propulsores de um desenvolvimento local sustentável.

Concorda assim com Klink (2010, p. 25), para quem

A partir dos anos 80, tal abordagem tecnocrata e centralizada sofreu um esgotamento no bojo do processo de redemocratização e descentralização. (...) a partir dos anos 80 a instituição [COMEC] foi crescentemente marginalizada do papel de protagonista na arena metropolitana e, apesar do fato de que devia ainda responder pela articulação do planejamento na escala metropolitana, deparou-se com uma série de desafios entrelaçados que esvaziaram sua capacidade efetiva de viabilizar essa atribuição.

Pois, como aponta Fernandes (2012, p. 14)

sempre existirão problemas de ação coletiva, pois o município núcleo, normalmente capital de estado, que possui bom provimento de infraestrutura e serviços, não está disposto a “pagar” mais em relação aos menores na organização metropolitana. (...) a maioria dos municípios metropolitanos são pequenos e médios, ou seja, sofrem profunda influência do município grande núcleo que na maior parte das vezes é a capital do estado.

Ou, para Brandão (2008, p. 149)

o fato de que formas mais cooperativas de relacionamento entre entes federativos também implicam em alguns problemas, pois além da dificuldade em se estabelecer responsabilidades mais claras, a cooperação pode resultar em resultados negativos, como a subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, posto que cooperação implica em (re)definição de poder. O desafio é, portanto, possibilitar a cooperação sem que esse processo leve a relações assimétricas e não a imposição de interesses de uns sobre os outros.

Como as experiências associativas existentes mostram, estas geralmente funcionam em torno de uma cidade pólo (no caso metropolitano, na cidade sede da região) ou um prefeito coordenador, uma liderança forte, levando à formação de desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade.

Confirmam assim o afirmado por Hailais (2012), para quem Curitiba não foi capaz de integrar suas periferias, cada vez maiores, em um planejamento regional coerente. O resultado foi que as intervenções urbanísticas mais conhecidas da cidade, como parques, ruas para pedestres, preservação histórica não se tornaram acessível para milhares de residentes metropolitanos (especialmente os mais pobres).

Reafirma o apontado por outros autores que o método de planejamento realizado se concentra na cidade formal, deixando os que estão fora dessas áreas sem escolhas, a não ser se estabelecer em locais ilegais e desconfortáveis. O discurso sobre Curitiba de forma deliberada

deixa de fora certos aspectos, e contribui para construir uma imagem da cidade que consegue resolver todos seus problemas por meio da atividade de planejar.

Somekh (2010, p.11), na apresentação do livro de Ascher, afirma que no Brasil “planos e leis foram aprovados e realizados, mas quase sempre em confronto com os ditames do mercado, fenômeno que produziu um espaço urbano que parece não obedecer a regras claras”. Isto fica claro quando se observa a ação planejadora da COMEC e a pretensa flexibilidade das ações do IPPUC, o qual, como evidenciado por vários autores e em diversas passagens deste texto, deixou de seguir as regras dos planos e agiu de acordo com outros interesses.

Desde a primeira gestão Lerner, o IPPUC obteve autonomia da prefeitura, mas permaneceu operando em circuitos fechados. De acordo com um dos entrevistados por Hailais (2012), Curitiba é famosa por seu planejamento urbano, mas a verdade é que tal planejamento é autoritário e tecnocrático. Um exemplo seria a campanha agressiva realizada para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014, quando as prioridades foram revistas, permitindo a venda de áreas públicas e a remoção de pessoas sem um plano de reassentamento, entre outras atitudes.

As informações expostas demonstram que a intensa divulgação do modelo de planejamento urbano de Curitiba a partir da década de 1990 encobre o que de fato ocorreu com as periferias da metrópole e municípios que conformam sua região. A análise mostra que o significativo peso do município-polo nas diferentes dinâmicas que interagem no espaço metropolitano, possui reflexo na forma de gestão e governança do mesmo. De forma literal, ao lado da Curitiba, reconhecida pela ONU como cidade-modelo em práticas sustentáveis e economia verde (CIDADES INOVADORAS, 2012), existem outras cidades que, à margem do progresso e enriquecimento vividos pela metrópole a partir dos anos 1970, possuem estatísticas sociais e ambientais preocupantes, o que leva, a despeito do reconhecimento internacional, a região de Curitiba ser apontada como uma das mais desiguais do planeta (UNHABITAT, 2010).

Ao se intensificar a expansão sobre os municípios vizinhos à Curitiba, em função da proximidade física e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, levou-se à periferação comum às demais RMs do país, ainda que no caso da RMC os cidadãos metropolitanos fossem iludidos pelo “acesso à economia e à cidadania curitibanas” (COMEC, 2006, p. 17). Pois, como afirma Moura (2009),

Em 2000, a RMC já apresentava uma ampliação da mancha contínua de ocupação, incorporando as sedes municipais da maioria dos municípios vizinhos e porções de municípios mais distantes. Essa área, embora contínua, é bastante desigual, tanto no

que se refere à inserção dos municípios na dinâmica da economia regional quanto às condições socioambientais. (MOURA, 2009, p. 4)

Essa intensificação da expansão consolidou o anel urbano no entorno de Curitiba (NUC), não fortalecendo os municípios próximos, mas gerando dissociação entre o local de moradia e aquele de consumo e trabalho, restringindo a cooperação na alocação de funções urbanas, além de manter municípios mais distantes em posições de suporte às atividades rurais, pouco integrados à metrópole (IPARDES, 2010).

Tendendo a metrópole a concentrar (renda, população, indústrias de alta tecnologia e trabalho qualificado) e centralizar os mecanismos de administração e controle do capital, com vistas a reafirmar e renovar sua centralidade, Curitiba passou a constituir um novo patamar da urbanização, onde o processo espacial da metropolização passou a privilegiar determinadas funções urbanas, transformando o sistema produtivo, organizando e recompondo territórios com dimensões urbanas cada vez maiores.

A reificação da Curitiba Planejada ao longo dos anos 1970 e 1980 firmou-se então como a nova ideologia do planejamento, transformando a Curitiba Planejada em Curitiba Reificada na década de 1990 (GARCIA, 2003). Sua história atribuiu novos valores de uso a uma metrópole fragmentada, enquanto base para a nova estratégia de desenvolvimento. Decorrente desta fragmentação, poucos municípios foram inseridos no processo de mudança econômica. Com exceção de Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais, e em menor escala, Campo Largo, os demais municípios da região (25) prosseguem sendo eminentemente rurais ou cidades-dormitório. O mercado de trabalho se tornou então o fator que unifica todo o conjunto; persistem e se aprofundam, as diferenças sociais entre os municípios, permanecendo à margem aqueles que não foram selecionados ou não se adequaram ao processo (NOJIMA *et al*, 2009, p. 180). Como apontam Nojima *et al* (2009):

O novo padrão de acumulação, alicerçado em um fluxo contínuo de inovações tecnológicas e demanda de novos serviços, exige que as cidades adaptem sua infraestrutura e seu meio socioprofissional como condição para o desenvolvimento da base material. A presença ou ausência desses requisitos implicará a constituição de polos dinâmicos da economia globalizada ou relegará à concentração de atividades de baixa qualificação, realimentando um processo de causalção circular, no qual a degradação econômica, social e ambiental é reiterada. (NOJIMA *et al*, 2009, p. 175)

Ou seja, a seletividade do capital ampliou e aprofundou as diferenças intrarregionais, originando novas espacialidades ao mesmo tempo em que excluiu parcela significativa do

território e da população das vantagens e transformações decorrentes da reestruturação ocorrida. Portanto, o histórico de planejamento do espaço intraurbano não se efetivou em âmbito regional. Esta realidade fez com que a nova dimensão que Curitiba atingiu na década de 1990 acabasse por não utilizar o diferencial de planejamento e qualidade de vida que o polo oferecia, pelo contrário, o aprofundamento do processo de planejamento contribuiu para o aumento das diferenças sociais, valorizando o solo da capital e restringindo o acesso daqueles que chegaram à cidade atraídos pela cidadania que a cidade parecia oferecer. Questiona Polli (2006):

A história de 40 anos de planejamento urbano de Curitiba repete o modelo da elite brasileira, os ranços históricos do privilégio concentrado nas mãos de poucos, produzindo e reproduzindo a desigualdade de forma perversa. Assim, as diretrizes e ações do planejamento implementados em Curitiba restringiram-se ao município-polo, não sendo capazes de enfrentar a complexidade metropolitana. Além disso, imagens emblemáticas foram associadas ao êxito do desenvolvimento, tais como, cidade-modelo, cidade de todas as gentes, capital ecológica, cidade sorriso, cidade “vitrine do Brasil”. A imagem de felicidade incorporada pelos seus habitantes: “Como é bom morar na nossa cidade!” Fica a indagação, bom para quem? (POLLI, 2006, p. 18)

Ao analisar o processo de planejamento de Curitiba, seria possível afirmar de forma simplista que se o mesmo processo tivesse ocorrido na região, muitos problemas teriam sido resolvidos. Essa afirmativa não poderia ser real, uma vez que o aparente sucesso do planejamento implantado na área central e prioritariamente adensável (os eixos estruturais) prescindiam da necessidade de espaços que abrigassem as populações expelidas dos espaços planejados pela falta de acesso econômico. Se tal modelo de planejamento tivesse tido sucesso em toda a RMC, os menos favorecidos estariam – possivelmente - ainda mais distantes da dinâmica metropolitana. Portanto os espaços ilegais e os não planejados rapidamente deteriorados, perderam valor, como parte da estratégia de assentamento desta população mais pobre.

Nesse sentido, a ação do Estado e do mercado imobiliário são visíveis quando se analisa pela perspectiva social as ações implantadas em Curitiba. Assim, menos que um modelo, Curitiba deve ser vista como uma experiência, um método relativamente bem-sucedido, mas não possível de ser replicado, mesmo em seu âmbito regional, como se pressupõe ser possível quando se pensa em modelos. Obviamente, em primeiro lugar, essa transposição não seria possível devido ao fato de se tratar de uma região metropolitana e não de um único município. Entretanto, se observa que nos campos em que houve interesse do município polo e necessidade, tais como transportes e proteção dos mananciais, as ações implantadas foram mais efetivas,

sobretudo se comparadas à realidade de outras RMs brasileiras. A experiência de Curitiba se insere mais no universo das *utopias* do que no das *heterotopias*, portanto.

Em reportagem do jornal Gazeta do Povo, em 2007, arquitetos convidados para debater as obras em andamento na capital chamavam a atenção pela “troca da palavra ‘cidade modelo’ ou ‘cidade do futuro’ por outra qualquer (...) parece uma tendência entre os debatedores. São termos dos quais todos desviam”. Citando a fala de Paulo Chiesa, professor da UFPR, afirmam que “as condições que fizeram Curitiba ser o que é não podem se repetir em outro lugar. Logo, não, não pode ser modelo. Talvez referência”. E mais, admitiam que “há também uma questão de ordem: quem determina o êxito de um projeto urbano não são mais os urbanistas, mas os agentes econômicos, que podem ou não financiar um bom projeto. E que tendem a privilegiar a cidade do seu próprio ponto de vista”. Algo disseminado na literatura há anos, inclusive nas próprias ações dos órgãos de planejamento, mas sistematicamente “ignorado” por muitos planejadores, políticos e a imprensa de Curitiba.

Incorporam o apontado por Polli (2006, p. 58), para quem enquanto Curitiba teve seu planejamento realizado pelo IPPUC, a região metropolitana se desenvolveu sob a égide do mercado, seguindo uma lógica que se repete em boa parte dos espaços metropolitanos brasileiros. Ainda que tal afirmação deva ser relativizada, devido à proximidade entre IPPUC e mercado, ela leva a perceber que sequer as sedes dos municípios metropolitanos foram alvo de planejamento, indicando mais uma diferença entre o polo e os demais municípios.

Rodriguez e Oviedo (2001) questionam assim qual seria o sentido de uma autoridade local ou setorial abrir mão de parte de seu poder em favor de uma nova autoridade e mesmo como o habitante comum de uma grande cidade metropolitana poderia deixar de pensar municipalmente, estabelecendo efetivamente uma cidadania metropolitana. Ou ainda, como esse habitante que vive especificamente em um local da cidade pode compreendê-la em toda a sua extensão. Possibilitam assim entender que o problema metropolitano não se restringe única e exclusivamente ao campo técnico ou administrativo, mas também das mentalidades, sociológico e político. Demanda dessa forma não somente incentivos ou desincentivos para realizações públicas ou privadas, mas também a necessidade de compreensão de como se dão as relações de poder entre ambas as escalas, de forma que possibilite a união entre a vontade política e as instâncias de governo que exercem poder sobre o território metropolitano.

No caso de Curitiba, na criação do IPPUC, seus membros que possuíam a mesma inclinação política depois dominaram a política municipal. De acordo com Rafael Dely, tal

“homogeneidade constituiu um trunfo importante” (VEJA, 1973, p. 54). Com o respaldo da Ditadura podiam dar pouca atenção aos conselhos da cidade e aos movimentos populares, tomando decisões com relativa autonomia, com a significativa exceção de outros grupos importantes no processo, aqueles que dominam a economia, sobretudo nos ramos industriais, imobiliário, construção e transporte público.

Para Irazábal (2002) os industriais historicamente foram os maiores beneficiados após o Plano de 1966, sobretudo com os incentivos concedidos quando da implantação da Cidade Industrial de Curitiba, criando problemas fiscais para a cidade e deixando dívidas para os governos posteriores. Outro grupo com ganhos foi dos empresários do transporte público, que após a revolução realizada no sistema da cidade continuaram a dividi-la de forma oligopólica, sem competição real, seguros e preservados na forma de cartel, sem controle efetivo por parte do poder público, liderando uma série de escândalos políticos. Por fim, os promotores imobiliários e construtores se aproveitaram de locais com ampla infraestrutura que a princípio pareciam ligar “nada com lugar nenhum”, como foi o caso da Conectora 5 e o local – hoje já integrado - conhecido como *Ecoville*.

A criação de uma imagem hegemônica da cidade permitiu que ao receber de forma acrítica as decisões sobre a mesma, fossem desencorajadas a dissidência, o contraponto ou a realização de imagens alternativas. Se utilizaram com habilidade de *slogans* e apelando aos sentimentos do cidadão para conformar tal imagem tanto quanto utopia como realidade. Com a mensagem que os problemas se resolviam em nível institucional, não havia necessidade de participação cidadã na melhoria de vida da cidade, uma vez que tudo estava feito e funcionando. Com os problemas aparentemente resolvidos, adotaram uma postura passiva, construindo um orgulho cidadão acrítico e socialmente irresponsável, que contribuiu para a manutenção do *status quo* e da estrutura de poder das classes dominantes.

Atenta à conjuntura, Irazábal (2002, p. 117) é assertiva ao afirmar que Lerner e o IPPUC contaram com abundantes recursos e falta de oposição em seus dois primeiros mandatos, quando o país vivia o milagre econômico dos anos 1970. Em seu terceiro governo, saindo da crise dos anos 1980, recebeu um orçamento de 850 milhões de dólares, enquanto seu antecessor, Roberto Requião recebera a cidade com um orçamento 600 milhões menor. Lerner ainda se beneficiou do poder concedido para os municípios a partir da descentralização e maior autonomia política e financeira concedida após a Constituição Federal de 1988.

Nos anos oitenta houve um breve período em que diminuiu o ritmo de ações institucionais para se integrar a metrópole. Com redução nos investimentos públicos federais e estaduais, o fator que havia impulsionado a gestão intermunicipal porquanto exigia, de forma negociada entre as comunidades, o compartilhamento territorial dessas obras e ações. De outro lado, Curitiba elaborava um novo Plano Diretor local que poderia influir estruturalmente nas cidades vizinhas (o PMDU).

Como consequência, na transição para os anos noventa, a COMEC, quando vinculada à SEDU, exerceu pulverizadas funções de assessoria municipal com soluções genéricas e financiamentos localizados, para cada comunidade municipal. Enquanto isso, o poder executivo de Curitiba declarou, durante debates legislativos sobre o Estatuto da Cidade em 1992, que os impasses urbanos na capital só teriam solução em projetos de âmbito regional, que estabelecessem ações compartilhadas com os demais municípios da região. Além das políticas de abastecimento de água e infraestrutura, começaram então a firmar convênios bilaterais com as cidades vizinhas.

Na segunda metade dos anos noventa, a capital e seu planejamento permanente, situado no IPPUC, voltaram a contribuir tecnicamente nos projetos metropolitanos. A ênfase era orientar os investimentos federais e estaduais na região, especialmente o contorno rodoviário a Leste e os programas com o BID e PROSAM. Pretendiam acomodar a indústria automotiva e outros complexos comerciais e industriais, bem como questões de emergência, sobretudo nas políticas para o transporte microrregional e o meio-ambiente. Da preocupação com uso e ocupação do solo, como habitação e localização industrial, se passou a transporte e meio-ambiente, enquanto a geografia histórica da expansão mundial capitalista (desigual e combinada) servia como pano de fundo.

Nessa década, de forma a garantir seus interesses, após não assumir o planejamento na prática na escala metropolitana, ainda que influenciando os vizinhos com o IPPUC, a prefeitura de Curitiba retornaria com a URBS como instrumento para conseguir tal feito. A partir da passagem do transporte coletivo para a gestão desta¹⁰⁰, todas as articulações políticas e de gestão passaram por Curitiba, sendo poucas realizadas entre os municípios, até seu

¹⁰⁰ Em 2015, quando dois grupos adversários estavam à frente da Prefeitura de Curitiba (Gustavo Fruet – PDT) e do estado do Paraná (Carlos Alberto Richa – PSDB), houve a desagregação do sistema de transportes. Com o retorno do aliado do governador, Rafael Greca (PMN), em 2017, foi reiniciado o processo para integrar os dois sistemas.

desmembramento em 2015. Persiste, a escassez de ligações diretas entre os municípios, fazendo com que a maior parte dos deslocamentos ainda incluía passar por Curitiba. Para Klink:

cabia à COMEC facilitar a “exportação” da aclamada abordagem curitibana de mobilidade para a escala metropolitana, financiando a ampliação do sistema para além dos limites municipais. Todavia, tanto o crescimento exponencial das interdependências funcionais entre a cidade-polo e a periferia metropolitana, impulsionado por um padrão competitivo e neolocalista de desenvolvimento e um espraiamento do uso do solo, quanto a proliferação dos conflitos entre a COMEC e a empresa municipal de transporte de Curitiba (URBS), criaram um impasse. (KLINK, 2010, p. 26)

A desintegração se deveu à visão da URBS, que insistia que os passageiros metropolitanos que utilizavam o sistema integrado aumentavam o valor da tarifa técnica, a ser pago pelo governo do Estado. Contudo, este não pretendia assumir mais despesas financeiras. De acordo com Klink (2010, p. 34) “a postura estritamente financeira da URBS é incompatível com o papel estratégico da política de transporte público e mobilidade como instrumento de indução para o desenvolvimento metropolitano sustentável”, confirmando que “o processo intenso de metropolização, agravado pela proliferação de conflitos entre agentes e escalas, também desafiou a capacidade de exportar o modelo curitibano de transporte e mobilidade para a região metropolitana como um todo” (KLINK, 2010, P. 36). Confirma tal fato, por exemplo, o sistema BRT, implantado em Curitiba nos anos 1970, estar presente em 2016 em mais de duzentas cidades no mundo e 34 no Brasil (figuras 49 e 50), sequer atingir os municípios do NUC, com exceção de Pinhais.

Além dos transportes, decorrentes dos processos de consolidação da metropolização, populacional e econômica, as reestruturações produtivas características dos anos 1970 e 1990, sobretudo as questões de uso e ocupação do solo, levaram à consolidação do Leste da região. Como afirma Polli (2006, p. 30)

Apesar de as estratégias de ocupação territorial definidas no PDI-RMC/78 estabelecerem algumas premissas relativas à preservação e ao crescimento do espaço metropolitano, estas foram desrespeitadas ou sofreram profundas alterações, especialmente na década de 1990, gerando drástica mudança na configuração do território. A cidade cresceu seguindo outras ordens de interesse não expressas abertamente pelo poder público. Como exemplo, destacamos o crescimento das ocupações na porção leste da RMC e, na seqüência, a instalação da montadora Renault e a implantação de luxuosos condomínios fechados em áreas destinadas à preservação ambiental ou em áreas de manancial.

Esta estratégia estava integrada à Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná, imposta a partir de 1972, que deslocou o eixo econômico preferencial da metrópole linear que se configurava no Norte do estado - entre Maringá, Apucarana e Londrina - para o novo eixo concentrador - baseado na região de Curitiba. O foco na produção agrícola foi substituído pelas políticas de industrialização, sobretudo a partir dos anos 1980, decorrente da consolidação da CIC além da descentralização industrial a partir de São Paulo. A instalação da REPAR, no município de Araucária, e a criação do centro industrial deste município, também na década de 1970, representam o ponto inicial de transformação e reestruturação produtiva não apenas da RMC, mas do estado do Paraná de forma geral. Como afirma Moura (2009b):

A metrópole linear em fase de constituição no Norte Central do estado ofusca-se com o reforço econômico e institucional obtido por Curitiba, ainda em processo inicial de metropolização, mas já beneficiada pelo peso dos investimentos públicos e privados, adequando e modernizando sua infraestrutura urbana. Obteve ainda respaldo formal, com a institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba, por lei federal, que lhe garantiu, por determinado período, inversões complementares em infraestrutura e serviços de interesse metropolitano. (MOURA, 2009b, p. 134)

A política industrializante imposta pelo grupo de Lerner, à frente do executivo estadual, após consolidar o eixo industrial Curitiba/Araucária na década de 1970, com a criação da CIC e do CIAR, ambos em 1973, transformou São José dos Pinhais, a Leste, na segunda principal centralidade da região, terceiro em produção e arrecadação industrial na década de 1990, saltando para segundo na última década, atingindo quase 300 mil habitantes e tornando-se o sexto município mais populoso do estado (IBGE, 2010). Arazaki (2007) defende que ao longo de trinta anos (entre a década de 1970 e os anos 2000), o desenvolvimento econômico na RMC

não foi homogêneo, gerando um anel de dependência em relação à Curitiba, ainda que nos últimos anos, esta nova centralidade (São José dos Pinhais) esteja despontando no cenário metropolitano. Evidência descrita em uma série de estudos (IBGE, 2007; IPARDES, 2008; MOURA, 2010; GODOY, 2012; PILOTTO, 2010).

Por outro lado, a expansão da RMC não se baseou apenas nos clássicos motivos apontados em vantagens econômicas, mas também esteve ligado ao “prestígio político, principalmente junto aos eleitores. Era frequente um habitante de Colombo, por exemplo, se dizer morador de Curitiba, pois então ele achava que era ‘tudo a mesma coisa’” (CASTRO NETO em entrevista para o autor, 2015). Isso acabava por ser um benefício duplo, para o estado, que consolidava a imagem de sua capital, e para o município incluído, que passava a ter a possibilidade de ser “confundido” com Curitiba. Contudo, nos últimos anos, sobretudo em São José dos Pinhais - centralidade secundária -, teve início um movimento de não se utilizar mais o nome de Curitiba, por exemplo, para se referir ao aeroporto internacional, que passaria a ser denominado “Aeroporto Internacional de São José dos Pinhais”, se desvinculando do polo e fortalecendo aspectos locais¹⁰¹. De acordo com os técnicos entrevistados, inclusive, há prefeitos como o de Rio Negro que pretende sair da região, ao ver que as expectativas da inclusão (incentivada por parlamentares estaduais) não se tornaram reais.

Como Rolnik (2006, p. 203), pode se definir isso como “política de salve-se quem puder”, que pautou as municipalidades para atração de investimentos e investidores no país durante os anos 1990, fomentando a guerra fiscal entre cidades, inviabilizando projetos regionais e de cooperação, levando as mesmas a abrirem mão de receitas, e que, aliada à descentralização, acabou enfraquecendo os poderes locais e aumentou o poder das corporações. Ao contrário, na RMC, o protagonismo adotado pelo estado nas gestões Lerner persistiram a manter a região enquanto extensão ou base da economia de Curitiba, se desenvolvendo de forma dependente das ações que eram definidas pela capital, sobretudo de localização e uso do solo.

Recorrente na literatura, a impressão da polarização entre um centro rico (Curitiba) e a periferia pobre (restante da RMC) seria, portanto, redutora, pois a periferia também existe dentro dos limites político-administrativos de Curitiba e sistematicamente aparecem locais valorizados nos demais municípios. Aceitar tal impressão implicaria em reconhecer uma parte da cidade-modelo, como um todo, o que não encontraria respaldo na realidade. Este quadro corrobora o apontado por Lencioni (2011) e Ojima (2007), para quem

¹⁰¹ Entretanto, permanece a denominação “Aeroporto Internacional de Curitiba”.

(...) considerar os municípios periféricos meramente como ‘região periférica’, lhes confere uma importância indevida na organização do espaço metropolitano, visto que a metrópole brasileira é, nos dias de hoje, a soma de valores que extrapolam os limites físicos, econômicos e sociais do município-sede. Enfim, é preciso entender a metrópole enquanto unidade analítica que possui sim uma localidade central ou polarizadora, mas que não sobrevive sem se considerar a sua conjuntura regional. (OJIMA, 2007, p. 48)

Ainda que a Teoria Centro – Periferia seja redutora, há coerências com o pensamento cepalino, quando se observa que os motivos que levaram a experiência de Curitiba a ser considerada de êxito pode ser ter trilhado um caminho próprio dentro do planejamento realizado nos países subdesenvolvidos, ao não copiar ou emular se forma acrítica as práticas e teorias postas pelos países desenvolvidos. Contudo, com o tempo, essa diferenciação em termos regionais não se propagou, levando o município a ser durante um período uma ilha de prosperidade cercada por municípios atrasados economicamente, se transformando em um conjunto de ilhas de prosperidade que gravitam em torno do polo nos últimos anos. No início do seu processo era a periferia do capitalismo em relação ao país. Quando se volta para si em um processo autônomo de planejamento, passou a conduzir o desenvolvimento capitalista da região. Não foi etapista, mas um caminho alternativo. Ao contrário, em nenhum momento a COMEC vislumbrou trilhar um caminho autônomo de desenvolvimento, compreendendo que a escala metropolitana precisaria ter um tratamento diferenciado caso quisesse galgar a qualidade que se falava sobre Curitiba.

Apesar disso, o Estado estabeleceu um crescente esforço para elaborar com seus próprios técnicos os planos e projetos regionais, sobretudo a partir de 1978, quando se concluiu o primeiro PDI e depois dotando todas as comunidades vizinhas à Curitiba de um *Plano de Uso e Ocupação do Solo*, cujo formato se articula às políticas urbanas utilizadas na capital. Gradualmente a COMEC, como entidade consolidada da administração estadual, adquiriu a estatura de Secretaria de Estado, revogando o vínculo institucional com o planejamento da capital. A continuidade do processo de planejamento – consequentemente de seus planos - é um indicativo de colaboração metropolitana.

Contudo, para Coy (2003, p. 113) “os governos municipais e as instituições de planejamento são na maioria das vezes esmagados por essa ‘explosão’ de desenvolvimento, na medida em que seus espaços de negociação em uma época de crescimento político neoliberal são extremamente limitados”. Assim,

O novo discurso é centrado na organização e gestão das economias urbanas e regionais competitivas no cenário global. No entanto, (...) valendo-se do caso de Curitiba, isso acabou intensificando as disparidades socioespaciais intrametropolitanas tradicionais, o neolocalismo competitivo e os conflitos em torno da coordenação das estratégias socioespaciais, econômicas e ambientais. (KLINK, 2010, P. 36)

Nesse sentido, de acordo com Moura e Rodrigues (2009), como aconteceu em outras metrópoles, o impacto do incremento de população e consequente intensificação do uso do solo em Curitiba, foi concomitante ao seu processo de planejamento. Tal processo, ao reforçar uma imagem positiva da cidade, permitiu que se valorizasse seu espaço urbano, elevando o valor das moradias, o custo de melhorias, de tributos, tornando seletiva a ocupação e transferindo os mais pobres para suas periferias ou para os municípios vizinhos, induzindo a habitação em áreas ilegais, em assentamentos precários, terrenos frágeis, zonas de expansão periférica, sem infraestrutura e excluída dos sistemas financeiros oficiais, onde a terra era mais barata. Ao mesmo tempo, sobretudo a partir de 1992, com a RIT, permitia o acesso à capital por meio de transporte público, facilitando o deslocamento casa-trabalho, e de forma fictícia fortalecia um sentimento de pertencimento à metrópole. O binômio, apontado por autores como principais avanços de Curitiba – uso do solo e transportes -, novamente agia em parceria. Reafirmam assim o colocado por Oliveira (2001), para quem:

Cabe frisar que esse padrão de coexistência entre a capital e sua região metropolitana não é exclusividade curitibana, dado que se repete em maior ou menor grau em todo país. Contudo, no contexto local ele assume importância extraordinária, pela funcionalidade de que se reveste na preservação da positividade da imagem de Curitiba. Assim, de certa forma, pode-se dizer que a imagem de Curitiba existe tal como é precisamente apenas devido aos serviços que os municípios vizinhos prestam à causa da sua manutenção. (OLIVEIRA, 2001, p. 65)

Isso ocorre devido ao fato que, como alertava Ferrari (1979) nos anos 1970, os polos de desenvolvimento deverem ser planejados com o fim de desenvolver a região homogênea a qual pertencem, contudo, a experiência já mostrava que os efeitos positivos da polarização não acontecem onde não há uma suficiente rede de comunicações e transportes. Reforçavam-se efeitos centrípetos ou regressivos, os transformando em polos de subdesenvolvimento, ampliando consideravelmente as diferenças entre centro e os demais municípios. Portanto, mesmo com todo *knowhow* que possuíam não seriam capazes de fazer o planejamento metropolitano acontecer.

No caso da RMC, decorrente dessas disparidades, se convencionou que a crítica relativa à COMEC se aterria a pouca efetividade do órgão, como se tivesse sido frágil na articulação metropolitana. Klink, por exemplo, afirma que

Não obstante, enquanto a estrutura organizacional e o modo de operação da COMEC não mudaram significativamente desde os anos 70, no quadro atual a instituição depara-se com um ambiente geopolítico e institucional mais complexo e altamente contestado, marca geral das áreas metropolitanas brasileiras. (...) a instituição não cumpriu seu papel de “articuladora profissional”, no sentido de mediar e negociar uma série de bens públicos que transbordassem para além do território municipal. Na prática, os agentes locais consideram a COMEC como um anacronismo, que efetivamente mostrou-se incapaz de se transformar em sujeito e protagonista para o planejamento e gestão da área metropolitana. (KLINK, 2010, p. 26)

Entretanto, o fato é que, apesar de toda a crise financeira a partir dos anos 1980, depois substituída pelo neolocalismo pós-1988, o órgão metropolitano se manteve ativo, ainda que sistematicamente atacado.

Quanto à pouca efetividade dos planos, o mesmo se observa para o modelo tido de Curitiba. Seus planos foram pouco efetivos, o reconhecimento veio pelas ações implantadas pelo órgão de planejamento, que como demonstrou Faraco (2002), não constavam no plano diretor. Por exemplo, a insistência de alguns autores em expressar contrariedade quando destacam que a expansão urbana não se deu sobre a região prevista nos planos para crescimento. Se questiona como podem autores dos planos e outros que analisaram a dinâmica de Curitiba prosseguir insistindo em que o desenvolvimento se desse nessa direção (Oeste), onde o terreno sempre se colocou como um impedimento, que viria a ser consolidado com a criação do Parque e da represa do Rio Passaúna, sepultando as chances de conurbação entre os municípios. De acordo com os técnicos da COMEC entrevistados, existia uma macrodiretriz para que isso acontecesse, uma vez que não havia conhecimento aprofundado da região. Por outro lado, a intervenção do governo autoritário sobre o território se manifestou na ação do DNOS, que sem consulta aos municípios, decidiu pela implantação da represa do Passaúna naquele local.

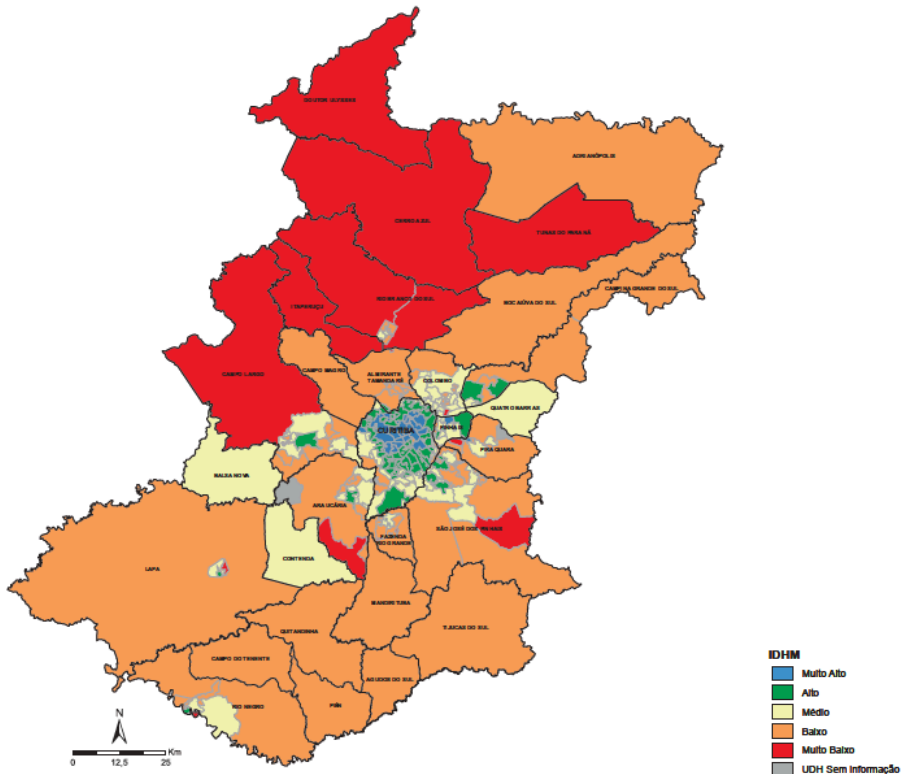
Nesse sentido, assim como o Plano Diretor de Curitiba não foi seguido à risca e se adaptou aos distintos momentos, mesmo sendo lei, o que esperar dos planos metropolitanos que jamais chegaram a tal nível de institucionalização. Obviamente o que chegou em 2006 tendo articulação foram muito mais setoriais, ainda que buscassem se amparar nos PDI (às vezes nem isso). Apesar disso, a mesma sorte de reconhecimento do processo do IPPUC em Curitiba não obteve a COMEC, ainda que planos da magnitude do PROSAM tenham ampliado os números

sobre abastecimento da água e esgotamento sanitário na RMC. Ou ainda, como no caso dos transportes quando da sua desintegração, que, ao contrário do órgão municipal, a COMEC passou incólume por greves ou protestos de movimentos sociais, ainda que tomando medidas impopulares, como o degraú tarifário.

Tais críticas na academia, principalmente, fazem, portanto, coro às tentativas de desmonte do órgão, sobretudo por políticos. Atualmente com oito funcionários, é difícil vislumbrar um futuro promissor, de fato. Quando Akel (2015) reassumiu a direção do órgão, havia três anos que os Conselhos não se reuniam. A ampliação territorial havia “esgarçado” o território metropolitano, sendo necessário reconstruir a capacidade de resposta da COMEC. Os municípios não recorriam mais ao órgão, deixando um passivo de atendimento social para as comunidades, que precisou ser reconstruído. Buscou mais sete funcionários em outros órgãos para contribuir com as atividades, que passaram a ser selecionadas, uma vez que pelo menos os municípios do NUC em geral já possuem capacidade para realizarem algumas funções.

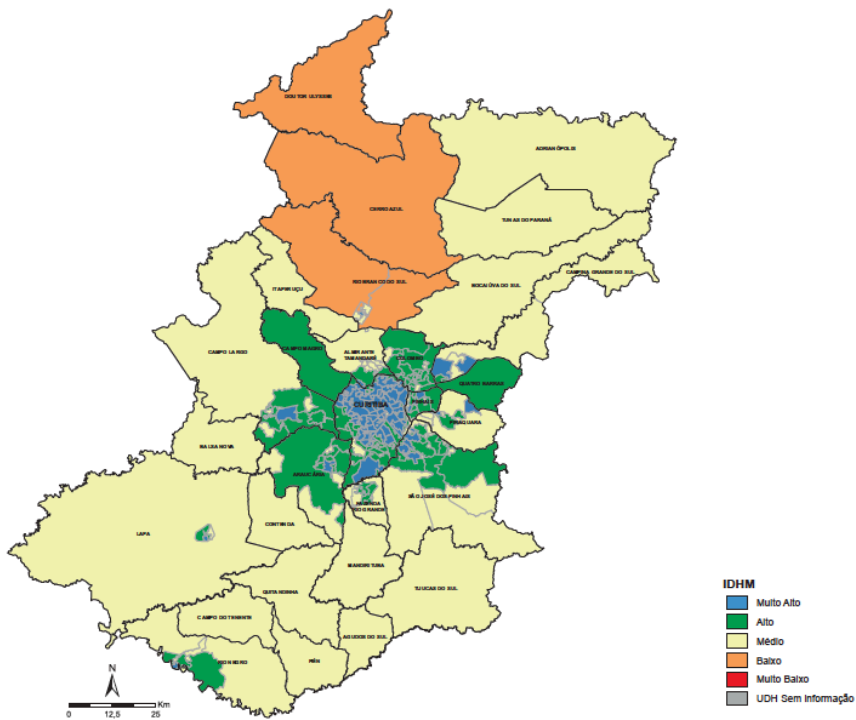
Por fim, acompanhando o movimento observado no país em geral, houve melhorias nos indicadores sociais e econômicos (figuras 51 e 52). De acordo com PNUD (2013), 0,68% da população da RMC era considerada extremamente pobre e 2,62% pobre em 2010, enquanto em 2000 esses números eram de 4,78% e 13,79% respectivamente. A desigualdade social, entretanto, se elevou, passando o índice de Gini que de 0,45 para 0,55, enquanto a esperança de vida ao nascer cresceu 3,6 anos na década, passando de 72,6 anos, em 2000, para 76,2 anos, em 2010. Entre as maiores economias do estado em 2013, quatro das dez maiores estavam na RMC: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária e Pinhais, sendo as duas primeiras as maiores do Paraná. A importância de Curitiba e da RMC permanecem, sobretudo na economia e em termos populacionais, quando se observa que, de acordo com o IBGE (2016), atualmente o Paraná possui 11.163.018 habitantes, dos quais a RMC conta com 3.502.790 (32% do total do estado), sendo 1.892.442 no polo (17% do estado e 54% da RMC).

Figura 51: IDH da RMC em 2000



Fonte: PNUD, 2013

Figura 52: IDH da RMC em 2010



Fonte: PNUD, 2013

Por fim, de forma a fortalecer a questão metropolitana, são importantes iniciativas como a do então deputado estadual Osmar Bertoldi (PFL), em 2007, que propôs a criação da Comissão Permanente de Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná, que passou a se reunir em 2011, permanecendo pouco ativa até 2017. A Comissão é constituída por sete membros, sendo uma das 25 comissões permanentes da Casa. Em 2016 passou a ser denominada Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos, quando se definiu que

Art. 57. Compete à Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos:
I – manifestar-se sobre proposições que tratem da melhoria e desenvolvimento das relações entre o Estado do Paraná e os demais entes federados;
II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposição relacionada às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do Estado, promovendo a integração das políticas públicas dos municípios.

Em 2017, sob a presidência do deputado estadual Alexandre Guimarães (PSD), passou a debater a adequação das regiões metropolitanas paranaenses ao Estatuto da MetrÓpole e já admitem que, das oito existentes, restariam apenas quatro: Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel, que atenderiam aos critérios estabelecidos pelo Estatuto, até fevereiro de 2018. Contudo, de acordo com o presidente da Comissão, a perda da “institucionalização” metropolitana não seria necessariamente ruim, uma vez que “regiões foram estabelecidas até agora com base em benefícios como diminuição da tarifa de telefone para municípios com o mesmo DDD e subsídios do programa Minha Casa, Minha Vida”. Assim, o novo marco regulatório seria importante, uma vez que “estabeleceu parâmetros que vão muito além desses benefícios ou de questões políticas: são critérios de planejamento urbano, área que o Brasil está uns quarenta anos atrasado em relação a países desenvolvidos” (FÓRUM METROPOLITANO, 2017, s.p.).

Tal Comissão também discutiu em 2017 a reestruturação da COMEC, com projeto de lei a ser desenvolvido pelo Ministério Público e encaminhado pelo executivo estadual para a Assembleia. De acordo com o secretário estadual de desenvolvimento urbano, Carlos Roberto Massa Junior “vamos fazer da COMEC a instituição mais bem organizada e avançada do Brasil em termos de discussão e de soluções a problemas de Regiões Metropolitanas” (FÓRUM METROPOLITANO, 2017, s.p.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.

MATUS, 1996, tomo I, p. 14

Conclui-se que as regiões metropolitanas são espaços que se configuram como “um acúmulo desigual de tempo” (SANTOS, 1976, p.21), pois, como afirmou Joe Painter, “é necessariamente poroso, histórico, variante, desigual e perecível” (2010, p.1094). Entretanto, é importante ter em mente que apesar dos esforços em delimitar e moldar os espaços para sustentar o poder, este “nunca está completo, mas sempre se tornando. É também uma promessa que o Estado não pode cumprir”.

Faz-se necessário assim o enfrentamento dos obstáculos que se colocam para a formação das regiões metropolitanas como espaços políticos, que sejam capazes de mobilizar Estado, mercado e sociedade para a resolução dos problemas pertinentes a esta escala. Se isso não ocorrer, estaremos fadados ao comprometimento dos arranjos institucionais de planejamento em sua capacidade de ação, limitado por iniciativas privatistas e fragmentadas, persistindo a ideia de espaços preferenciais para acumulação de capital e exercício da dominação, inclusive se instituindo espaços que não se configuram enquanto regiões metropolitanas.

Para Davanzo *et al* (2010, p. 76) o interesse pela institucionalização das regiões metropolitanas em locais em que não se conformam dinâmicas metropolitanas parte dos municípios e dos estados, por meio de suas lideranças políticas e sociais. Os primeiros por que estão interessados no direito a participar em programas ou projetos que os governos federal e estaduais criem que privilegiem espaços metropolitanos, ou ainda acesso a recursos financeiros que tenham como destino as regiões metropolitanas. Além disso, pesam as possíveis integrações tarifárias – como transportes e telefonia -, e a inserção em escala geralmente tida como superior nas redes urbanas. Já no âmbito legislativo e executivo estadual, a institucionalização sem critérios expressa os interesses políticos e eleitorais, que assegurariam sustentação política aos proponentes devido aos benefícios que os municípios poderiam alcançar.

Contudo, recuperando as definições de Foucault (1967, p. 8) sobre heterotopias, temos que elas “pressupõem um sistema de abertura e encerramento que as torna tanto herméticas como penetráveis”, mas “ainda que à primeira vista pareçam ser aberturas, servem de forma

velada a curiosas exclusões. Todos podem entrar nestes sítios heterotópicos, mas essa é apenas uma ilusão: pensamos que entramos ali onde somos, simplesmente pelo fato de ali termos entrado, excluídos”. O ingresso nas regiões metropolitanas e a institucionalização destas áreas que não apresentam tais fenômenos, não passam de ilusões para a maioria dos municípios que insistem em integrar tais unidades.

É necessário então que o órgão metropolitano se fortaleça e assuma a gestão e a regulação, sem ferir a autonomia, tanto municipal quanto a estadual, construindo o espaço político que se desdobre em uma dimensão que ao mesmo tempo que é complexa é propositiva, inclusiva, participativa e democrática. Evitando assim o identificado por Lacerda e Ribeiro (2014, p. 192) que afirmam que “apesar dos esforços técnicos em criar, nos organogramas institucionais, conselhos e outros instrumentos de cooperação, a gestão metropolitana, no caso brasileiro, ainda sobrevive no bojo da fragmentação do território e de poucas experiências exitosas”.

Esta pesquisa propôs assim sair dos principais eixos de estudo sobre planejamento, metropolitano e urbanização no Brasil, contribuindo com o entendimento geral a partir da análise de Curitiba e que pode extrapolar em novas pesquisas, como por exemplo alternativas ao modelo atual de articulação metropolitana e ressonâncias do método adotado pela cidade. Outras possibilidades são a recuperação do debate sobre a formação das regiões metropolitanas, do ponto de vista teórico e institucional, em nível nacional e internacional; a recuperação da formação dos aparatos de planejamento e arranjos territoriais em diferentes escalas; as formas alternativas de articulação territorial urbana que deem conta da complexidade do fenômeno metropolitano, bem como estudos comparados da relação entre cidade e região metropolitana em contextos de subdesenvolvimento, sobretudo onde há cidades tidas como modelos de planejamento urbano pela academia ou pelo *mainstream*.

A maior dificuldade encontrada durante a construção desta pesquisa foi entender as contradições existentes entre um espaço planejado em oposição a outro aparentemente espontâneo. A leitura de Oliveira (1985) contribuiu para elucidar tal questão, sobretudo a partir do momento que se compreendeu que o planejamento almejado nada mais é que transformação do conflito social, do relacionamento entre poder público e sociedade, indicando em que grau está tal conflito. Não se tratava, portanto, de técnica, política, recursos ou panaceia, onde os distintos fatores e agentes vão se agregando até chegar em determinado ponto, como muitas vezes se faz parecer, pois, inserido no sistema capitalista, o planejamento se mostrou muito

mais nas relações de produção sociais que o fundamentam. Apesar de confirmada, a hipótese inicial de que as cidades principais não são capazes de assumir sua dimensão metropolitana, e que no caso de Curitiba, devido ao seu processo de planejamento, estas relações seriam ainda mais difíceis, não pareceu se dar apenas pelos motivos comumente apontados. Não é que as articulações não existam, mas historicamente, com cenários semelhantes, transpareceu que se devem a fatores que parecem obedecer aos desejos do município mais forte, acontecendo quanto este os incentivou.

Na trajetória das instituições analisadas, se percebeu que o IPPUC foi transformado em uma instituição política, transcendendo a questão técnica. A COMEC se manteve como instituição técnica, de amparo à gestão metropolitana, mantida por força de lei (tanto a que estabeleceu as regiões, como outras, por exemplo a lei Lehmann), enquanto as questões que melhor se articulam na escala metropolitana reproduzem os feitos de Curitiba. O sistema viário, o transporte, o uso do solo e a partir dos anos 1990, a questão ambiental, sobretudo de saneamento.

As principais realizações, coincidentemente se deram no Período Militar, quando estavam alinhados governadores, prefeitos e presidentes dos órgãos, bem como quando Jaime Lerner foi governador e estava a frente da prefeitura de Curitiba, enquanto seus aliados dirigiam o IPPUC e a COMEC. No período democrático, o PLASAM foi um exemplo das possibilidades de gestão e articulação em nível metropolitano.

Foi perceptível também, quanto à produção sobre o órgão metropolitano, que ao contrário dos autores que escreveram sobre o IPPUC e o planejamento urbano de Curitiba, as primeiras obras sobre o planejamento metropolitano não o citarem como referência, pelo contrário. Duas décadas separam a criação do órgão das primeiras análises sobre o planejamento que deveria ser efetuado, e os resultados apresentados são bem diferentes daqueles alcançados por Curitiba¹⁰².

Contudo, no caso do Paraná, ainda que exista uma sistemática desmontagem do órgão metropolitano e mesmo de outros órgãos de planejamento, tal qual ocorreu em outros estados, o governo insistiu, até a promulgação do Estatuto da Metrópole, em criar novas regiões

¹⁰² Em parceria com Ultramar (1994), Moura publicou a primeira obra de síntese e que permanece uma das principais referências sobre o planejamento metropolitano na RMC, situando o processo de metropolização pelo qual passava Curitiba e região metropolitana, destacando aspectos sociais, como o incremento demográfico e a periferização da metrópole. Os dois autores já haviam publicado artigos sobre a RMC, em eventos e periódicos, sendo que a publicação que se refere aqui é do trabalho consolidado de ambos como ex-técnicos da COMEC e que estavam naquele momento ligados ao IPARDES.

metropolitanas. Contudo, entidades como a COMEM e a COMEL nunca tiveram um funcionamento efetivo, a criação de novas regiões e a manutenção destes órgãos quase fictícios se baseiam apenas em uma visão de planejamento que busca no governo federal a liberação de mais recursos que não refletem na maioria das vezes em melhorias para as populações das principais cidades, menos ainda para seus vizinhos “metropolitanos”.

Na relação entre Curitiba e os demais municípios da região metropolitana, se confirma o colocado por Lefèvre (2004, p. 25), para quem “a resolução da questão de dominação do município núcleo é um elemento chave no sucesso ou fracasso de um projeto metropolitano”. Nesse sentido, a dificuldade da mudança de escala de planejamento era reconhecida pela equipe do IPPUC ao chegar no executivo estadual. Afirma Castro Neto que “um comentário que se fazia nessa época é que havia uma dificuldade de tratamento de escalas diferentes, pois a equipe do Ippuc estava muito centrada na escala da cidade e tinha dificuldade em trabalhar a escala metropolitana/estadual” (CASTRO NETO em entrevista ao autor, 2015). Atualmente, a relação entre o IPPUC e a COMEC, de acordo com Castro Neto (em entrevista ao autor, 2015)

É a relação entre o parente rico e bem-sucedido com o parente pobre e mal-ajambrado. Enquanto não houver o entendimento político que o Núcleo Urbano Central – NUC metropolitano, que contém a malha urbana contígua dos municípios da capital e dos seus vizinhos, constitui uma cidade única que deveria ser integrada sob todos os aspectos, a relação não será modificada.

A dimensão metropolitana seria então um empecilho à divulgação do modelo, devido, como afirma Castro Neto “Certamente, pela hegemonia de Curitiba, que permaneceu”. Contudo,

Mais recentemente, as trocas interinstitucionais têm se aprofundado, podendo-se constatar uma significativa positividade na filosofia de atuação do IPPUC, que passa a enfatizar a inquestionável relação do polo com os municípios metropolitanos na prática de seu planejamento e gestão. Apesar disso, a pluralidade partidária que caracteriza esta região contribui para que ainda perdure uma certa descontinuidade na realização de ações conjuntas. (IPARDES, 2006, p. 123)

Nesse sentido, ao contrário do que afirmam Lacerda e Ribeiro (2014, p. 191) de que o “governo do núcleo metropolitano tem revelado pouco poder político em relação ao próprio município”, como apresentado, no caso de Curitiba sua ação extrapola os limites municipais.

Conclui-se também que o órgão metropolitano produziu muito mais do que de fato executou. Isso é sintomático de que o escopo definido para os órgãos metropolitanos e mesmo

o desenho institucional que as regiões metropolitanas no Brasil possuem sempre esteve em descompasso com o que poderiam fazer na existência de modelos mais flexíveis que se adaptassem aos diferentes contextos de um país de dimensões continentais, e não da forma como há mais de quarenta anos vem sendo feito. Entretanto, com todas as limitações que enfrentou, bem como a convivência à sombra de um Instituto municipal recorrentemente citado como referência, as ações da COMEC não podem ser encaradas como inexistentes, frágeis ou de pouca articulação.

Se apoiando em Soja (2013, p. 140), é possível afirmar que a COMEC logrou sobreviver em um contexto de “submissão a um empreendedorismo nocivamente competitivo, movido mais por um desenfreado *marketing* urbano do que preocupado em reduzir a pobreza e a desigualdade”, que nos permite “falar de um processo de *urbanização regional* que vem reformulando radicalmente a estrutura metropolitana existente” nos últimos quarenta anos.

Por outro lado, se a ação de um órgão regional em uma unidade caracterizada pela continuidade espacial e integração dos municípios é difícil, as novas escalas e fenômenos que se acercam tendem a complexificá-las ainda mais.

Por fim, as bases do propalado modelo de Curitiba (continuidade política, instituição de planejamento entre outros) não se sustentam quando se altera a escala, uma vez que os mesmos grupos, continuidade política e a presença de uma instituição de planejamento não foram suficientes. Portanto, não se trata de um modelo, mas uma experiência, que não pode ser ampliada nem mesmo para a escala metropolitana. Onde estaria a diferença de Curitiba então? Além da questão de a escala municipal ser menos conflituosa que a metropolitana, fica claro ao longo do texto que a opção por desenvolver Curitiba foi um projeto estadual e municipal, não mero acaso ou mérito derivado do trabalho dos planejadores, ainda que estes tenham sido imprescindíveis. Um projeto não apenas em relação ao restante da região metropolitana, mas sobretudo do estado do Paraná, que financiou e incentivou o desenvolvimento da capital.

Como afirma Brandão *et al* (2005) a escala local encontra uma série de limites que devem ser consideradas nas políticas de desenvolvimento, que acabam tendo melhores resultados quando não discriminam escala, mas reforçam as ações regionais, de forma a adequar a escala a cada problema que se enfrenta. Dessa forma, o fracasso na gestão das áreas metropolitanas parece ser generalizado, entretanto, há espaços para proposição de alternativas. Na hierarquia regional o comando geralmente, está fora do espaço municipal, suas determinações, instrumentos de política, sendo necessárias propostas alternativas e adequadas

para articulação entre escalas. Discutindo a espacialidade dos problemas e implantando políticas levando em consideração a escala específica destes, as escalas “intermediárias” ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.

Juridicamente, para Paula (2013), ao não resguardar o interesse municipal, mas o comum, o STF tem garantido aos estados papel importante na gestão das FPIC, permitindo ação mais ampla destes. Ao não estabelecer limites ao interesse comum, permitiu que o estado interviesse sobretudo nas questões que envolvem municípios menores, sem tanta força econômica, tornando imprescindível a participação dos estados na gestão metropolitana. Se forem considerados os arranjos de cooperação voluntária e horizontais, isso pode implicar em novos obstáculos para a realização da mesma, inviabilizando-a ao mesmo tempo que torna mais refratária a forma como se tomam as decisões.

A delimitação das regiões metropolitanas criou assim uma política hierarquizada, de cima para baixo, uma forma de controle e intervenção do poder central sobre os locais mais dinâmicos do território. Dessa forma, existem municípios sem continuidade territorial com mais interação que aqueles que fazem parte das regiões metropolitanas, como no conceito de metápolis de Ascher (1998).

Quanto às críticas, estas muitas vezes recaem sobre a formulação dos Planos Diretores Municipais, que não se adequariam a escala metropolitana. Entretanto, estes são de competência municipal, enquanto os metropolitanos são estaduais. Ainda que com dificuldades, os planos diretores têm sido publicados e na medida do possível implantados, o que não ocorre no caso das RMs. Ou seja, o caminho mais fácil da crítica é o que adota a postura dos planos diretores como obstáculos à gestão metropolitana, quando, na ausência de gestão por parte do estado, eles sequer têm um referencial. Ao assumirem de fato a gestão metropolitana, os estados contribuiriam para o entendimento entre o planejamento das duas escalas.

Tal fato não é passível de resolução somente com a promulgação de leis, sendo necessário a cooperação vertical entre os três entes federativos e horizontais entre os municípios, com iniciativas voluntárias que eliminem o medo da perda da autonomia municipal ou da estadual sobre a gestão metropolitana. Conclui-se então se tratar muito mais de um problema de ordem política do que de gestão, ou seja, somente teria solução via reformas institucionais.

Quanto aos programas e políticas públicas, nos anos 1980, o programa de maior envergadura, sob tutela do poder federal, foi o Programa de Meio Ambiente. Em 1990, seria a

vez do saneamento (PROSAM) e dos transportes (PIT), que se consolida nos anos 2000 como principal FPIC. Por fim, a partir de 2010, com o retorno dos investimentos federais em linhas específicas para regiões metropolitanas por meio do PAC, a habitação e as obras de mobilidade passam a ser as maiores beneficiadas.

Sendo o capitalismo um processo que tende ao universal, seria impossível que um município isolado criasse suas próprias formas de gerar valor, sendo que transporte e comunicações relativizam distâncias e o capital se move para onde tem condições de melhor se reproduzir. Como afirma Francisco de Oliveira (1985, p. 24), o planejamento não tem capacidade de superar as contradições inerentes ao capitalismo, apenas sendo efetivo quando retroalimenta o sistema, não sendo “mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital”. Entretanto, alerta o autor, a composição do produto social pode representar obstáculos ao planejamento quando não forem capazes de mantê-lo em funcionamento, fazendo com que o capital migre para novas paragens.

Lacerda e Ribeiro (2014) defendem que a partir de 1988, resultado dos obstáculos para se constituir sistemas de gestão metropolitana e cooperação entre municípios, houve o desmantelamento dos órgãos de planejamento metropolitano, ao mesmo tempo que se fortalecia o planejamento municipal e se tornava ainda mais fragmentado o espaço da metrópole.

Assim, o movimento que levou ao desmantelamento dos órgãos metropolitanos no fim dos anos 1980 esteve baseado na descentralização, mas principalmente na falta de uma fonte financiadora para a gestão metropolitana. Passaram a coexistir então com o neolocalismo e todos os conflitos que esse acarretou, mas, que como visto, não eram novidade no caso da RMC. Tornando este cenário mais complexo, a globalização, o novo desenvolvimentismo e a descentralização política têm nos últimos anos configurado novos arranjos e ordem espaciais metropolitanos. Contudo, a hipótese de que a medida que o planejamento municipal se fortalece o metropolitano se enfraquece parece não se aplicar ao caso de Curitiba. Já em sua gênese, o escopo estabelecido pela legislação federal e que determinava as ações da COMEC eram amplas e variadas, enquanto as definições de ação do IPPUC eram mais focadas. O IPPUC já estava consolidado antes da descentralização e, como visto, passou a dividir as ações com outros órgãos da prefeitura, o que não significou que enfraquecera, uma vez que persiste sendo o ícone das ações realizadas na cidade.

A COMEC teve seu papel ressignificado quando da ampliação das políticas do polo para os demais municípios e da chegada do grupo do IPPUC ao executivo estadual. A partir de 1988

foram, no fim, os anos onde os municípios da RMC mais evoluíram social e economicamente, ao mesmo tempo em que fortaleciam as questões ambientais, bem como os nos quais projetos coordenados pelo órgão metropolitano deixaram de ser apenas pontuais para se tornarem de fato políticas públicas, como foi o caso do saneamento. O transporte também chegou aos anos 2000 como a função com maior articulação, muito mais do que o fora nos anos 1970 ou 1980 (ainda que as críticas à URBS sejam pertinentes). Tais funções, ao serem alvo da ação do estado, permitiriam que houvesse impacto direto sobre os indicadores, como o IDHM, que tem um salto entre 1988 e 2010.

Devemos encarar, contudo, o fato que a gestão metropolitana possui uma base institucional bastante frágil. Há uma pulverização de suas ações, distribuída dentro do próprio organograma estadual e entre os municípios. Além de uma estrutura interna baseada em conselhos que não responde mais às demandas, prejudicadas ainda mais pelo fato de que, não sendo ente federativo, não tem possibilidades de transferência de recursos.

Aperfeiçoando os avanços, no caso da RMC, parece que algumas modificações seriam pertinentes para melhorar a efetividade que a gestão metropolitana tem tido. Em primeiro lugar, faz-se necessário admitir que apenas os municípios integrantes do NUC fazem parte da região metropolitana, o restante não. Até a representação se distingue em duas camadas, uma que é a RM e outra que não é, a territorial e a institucional, um amalgama de duas dimensões, que revelam os vários metropolitanos, incluindo aqueles que não o são.

A alteração de 29 para quinze municípios representaria diminuição significativa da burocracia, assimetrias e divergências políticas, restringindo a área de atuação da COMEC, territorialmente, o que na prática já acontece, uma vez que aqueles que estão além do NUC pouco ou nada aparecem nos relatórios de ações realizadas pelo órgão. Além das limitações técnicas, isso se deve pela distância e pouca integração à dinâmica metropolitana. Para ilustrar, a sede de Doutor Ulysses, encontra-se a 170 km de distância da capital, Adrianópolis 133 e Rio Negro 115. Em termos comparativos, a principal região metropolitana no Brasil, a de São Paulo (RMSP), onde as dinâmicas tendem a ser mais fortes, polarizando regiões mais extensas, o município mais distante está localizado a 101 km do polo (Salesópolis).

A amplitude territorial da RMC levou ainda à criação de paradoxos, como o fato que ela tenha praticamente se tornado uma RIDE, uma vez que os municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC) são conurbados e isso acaba por enfraquecer ainda mais as articulações do primeiro com outros municípios da RMC. Além disso, a redefinição da região deveria acontecer de forma

voluntária e não compulsória (ainda que pareça utópico), permitindo que os interesses legítimos sejam perseguidos. Esta seria uma alternativa importante também para a criação de institucionalização metropolitana, onde a tensão entre os interesses dos municípios está quase sempre presente.

Segundo, a necessidade de se transformar projetos aleatórios e setorizados em políticas públicas compreensivas e articuladas, tal como realizado na área de saneamento durante os anos 1990, promovendo o desenvolvimento local, não apenas crescimento econômico setorial, sendo que o modelo utilizado para os transportes, por exemplo, com ações a partir de um órgão municipal não parece ser o mais adequado.

Terceiro, a implantação de fato de um Fundo de Desenvolvimento, com participação paritária dos municípios, inclusive prevendo compensações para aqueles que possuem restrições ambientais devido à demandas de toda a região, como APAs e UTPs, de forma a ativar a economia regional da qual todos participam enquanto integrantes de suas cadeias (retrospectivas e prospectivas) de produção, de forma a corrigir desequilíbrios decorrentes da especialização de funções.

Para fazer parte da RM o município deveria aceitar participar do fundo que mantenha os investimentos e a própria agência metropolitana e abrir mão do planejamento dos serviços considerados comuns em prol da entidade metropolitana. Uma entidade planejadora e executiva, cujos projetos conjuntos são financiados com contribuições dos municípios constituintes, proporcional à utilização dos serviços.

Quarto, o fortalecimento de agências, fóruns, consórcios, cooperativas, como os existentes de Saúde e de Resíduos Sólidos, enquanto instrumentos acessórios de gestão, não fechados em si e sem a obrigatoriedade que todos os municípios participem. Poderiam ser setorizados, tal qual a Secretaria Estadual de Educação do Paraná o faz, em Área Metropolitana Norte e Área Metropolitana Sul, ou como a EMPLASA o faz para a RMSP, subdividida em seis áreas, por exemplo. Poderiam iniciar com a discussão de arranjos informais, realizados para projetos específicos, para posteriormente elaborar uma estrutura institucional e as consequentes políticas públicas, facilitando a ação do estado de planejar o desenvolvimento destas, coordenar as ações, coagir e constranger os interesses especulativos e patrimonialistas (BRANDÃO, 2004), criando as condições para que se construam forças transformadoras produtivas, sociais e políticas.

As municipalidades participantes poderiam se agregar voluntariamente e temporariamente, atribuindo determinados poderes para o órgão metropolitano que então os exerceria. A administração comum seria composta por representantes dos municípios participantes, com uma legislação flexível ao número de funções que deve ser confiado ao órgão e ao número de municípios que devem fazer parte, embora possa haver exceções, com o estabelecimento de certas condições específicas para a formação de arranjos, que embora pareçam frágeis, defenderiam interesses legítimos, possibilitando propostas de políticas, e evoluindo para estruturas formais (BRANDÃO, 2008).

A própria filosofia do IPPUC de ser uma entidade acima do prefeito, portanto não vulnerável a flutuações políticas (isso é vendido como ponto positivo, mas se esquece que de fato ele foi mais assertivo nos períodos sem mudanças políticas, quando esteve no poder o grupo que o instituiu) deveria ser usada na concepção do novo arranjo metropolitano. Entretanto, seria de difícil execução, pela miscelânea de representações políticas que compõem a RM.

Por fim, a participação e o controle social. Não nas formas de audiências como as que têm sido realizadas, onde os problemas apresentados (sobretudo por leigos) se circunscrevem geralmente a questões pontuais e sem conhecimento dos processos gerais. É necessário haver memória do processo de planejamento metropolitano, bem como divulgação desse para a sociedade, uma vez que não há como esperar que esta seja participativa se não tiver conhecimento sobre o que ocorre e as possíveis resoluções de problemas. Seminários, que não reúnam apenas técnicos, podem ser uma forma de divulgação, bem como campanhas publicitárias, material didático, entre outros.

O método empregado por Curitiba, durante muitos anos se utilizou da distribuição de material didático (denominado Lições Curitibanas), que ainda que seja passível de críticas, foi efetivo em divulgar durante os anos 1990 as ações que aconteciam na cidade. Ainda assim, em 1965 e 1999 durante as discussões sobre o planejamento de Curitiba, de acordo com Moura (2014, s.p.) houveram “apresentações para segmentos parceiros ou para a comunidade despreparada para compreender, absorver e discutir as ideias propostas”. Uma vez que, como na frase atribuída ao filósofo grego Sócrates, “as cidades não precisam ser governadas, precisam ser educadas”, deve se pensar, portanto, de forma a combater a ideia de favores, lealdades políticas ou clientelismo, bem como de doutrinação e adesão acrítica ao proposto.

O processo decisório precisa se assentar do cidadão até às instituições, conscientizando sobre os problemas, suas causas e soluções adequadas às especificidades, bem como formas de

mobilização, garantindo ao planejamento maior representatividade, distribuição objetiva de recursos e as prioridades em nível regional, estabelecendo políticas, diretrizes e estratégias (DIRIGENTES, 1981).

A gestão metropolitana, segundo Davanzo e Negreiros (2002), é pouco exitosa e uma das causas disso é o formato de gestão hierárquico, baseado nos executivos estaduais, que garantem “a maioria da representação, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas” (p. 21). E completam “esses órgãos jamais dispuseram de meios políticos e financeiros que permitissem intervir efetivamente sobre o crescimento e a estruturação das metrópoles, aliado ao fato de que também não se viabilizaram como instâncias de intermediação política das ações municipais nas áreas metropolitanas, dado o caráter centralizador de suas estruturas”.

Sem permitir pender totalmente para o outro lado, se vendo a reboque das iniciativas privadas, individualistas ou corporativistas é necessário que as ações se voltem para o interesse público, incorporando grupos excluídos e minoritários, com a criação de empregos e dinamização da economia, sem esquecer das restrições e potencialidades ambientais.

É necessária também maior participação da União na gestão metropolitana, uma vez que tornou-se conveniente se manter alheia aos problemas das principais cidades, não intervindo para a superação das assimetrias entre os municípios que compõem uma região metropolitana, que estiverem no cerne dos problemas desde a criação das primeiras RMs em 1973. Considerando também que são importantes as articulações internas, mas necessárias aquelas que ocorrem entre escalas territoriais.

Por fim, no caso específico da RMC, se com a COMEC não temos o cenário ideal, sem ela a *Serra Pelada do urbanismo* estaria ainda pior. Tal como na Serra Pelada original, o espaço resultante da falta de planejamento persiste em aprofundar as desigualdades e os problemas de toda ordem. Depreende-se que para fortalecer a gestão e o planejamento por meio da COMEC é necessária a transformação de seu planejamento em ações concretas nos contextos metropolitanos que só pode se realizar a partir da contestação e luta resultante da vida na metrópole, tendo como ponto de partida a ideia segundo a qual o direito a ela não surge primordialmente do debate intelectual, mas sim dos municípios, das comunidades, como um grito de socorro e uma demanda por apoio às ações que se fazem necessárias (LEFEBVRE, 2001).

Há esperança de dias melhores.

REFERÊNCIAS

- ABERCROMBIE, Patrick. **Greater London Plan**. Londres, His Majesty's Stationery Office, 1944.
- ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Márcia M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ACCIOLY, Vera Mamede. **Planejamento, Planos Diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992**. Tese - Universidade Federal da Bahia. Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador, 2008.
- AKEL, Omar. **Entrevista**. Curitiba, 2015.
- ALBUQUERQUE, Aline F. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da "cidade - modelo"**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ALBUQUERQUE FILHO, José Bonfim. **Estrutura de relacionamento e as práticas de desenvolvimento urbano na Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- ALONSO, José Antônio Fialho. **Gênese e institucionalização da região metropolitana de Porto Alegre**. Textos para Discussão, nº 29, Porto Alegre: FEE, 2008.
- ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro**. José Bushatsky ed., São Paulo, 1981.
- AMES, Barry; KECK, Margaret E. *The politics of sustainable development: environmental policy making in four Brazilian states*. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 39, n. 4, p. 1-40, 1997.
- AMORIM, Mariana Souza Pires de. **O novo brutalismo de Alison e Peter Smithson: em busca da ordem espontânea da vida**. Dissertação (Mestrado em História Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2008.
- ANDRADE, Thompson A.; SANTOS, Renato A.Z. Villela dos. Eficácia da institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil: análise da evolução dos serviços de saneamento urbano. **Revista Pesquisa Planejamento Econômico**, v. 17, Rio de Janeiro, abr 1987.
- ARAÚJO, Thaís de. Projeto desenha a Curitiba de 2014. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 de março de 2009. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/esportes/projeto-desenha-a-curitiba-de-2014-bh4x11a0galvus21ayzx3fs5q> acesso em outubro de 2017.
- ARAÚJO FILHO, Valdemar F. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. (org.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro, IBAM, 1996, p. 49-70.
- ARAZAKI, Elizabete Tieme **Centralidade de Curitiba: cenário metropolitano do desenvolvimento econômico local**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.
- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 2007.
- ARGENTINA URBANA. **Programa Argentina Urbana**. Disponível em https://mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/AS_13663122171.pdf acesso em março de 2015.
- ARRIGHI, Giovanni. Globalização e desenvolvimento desigual. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 1, nº 1, Ago-Dez, 2007, p. 1-14.

ASCHER, François. **Métapolis: acerca do futuro das cidades**. Oeiras, Ed. Celta, 1998.

_____. **Os novos princípios do urbanismo**. Coleção RG bolso, volume 4. São Paulo, Romano Guerra, 2010.

ASLA. *Interview with Jaime Lerner*. Disponível em <https://www.asla.org/ContentDetail.aspx?id=30875> acesso em outubro de 2017.

ATIQUÊ, Fernando. Articulações Profissionais: os Congressos Pan-Americanos de Arquitetos e o amadurecimento de uma profissão no Brasil, 1920-1940. In: GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes (org). **Urbanismo na América do Sul: circulação de ideias e constituição de campo, 1920-1960**. Salvador, EDUFBA, 2009.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista**. São Paulo: Símbolo, 1978.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. **Revista de Direito Público**, nº 2, out./dez., 1967, p. 193-194.

_____. A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. São Paulo (estado). **O Desafio Metropolitano**. Secretaria de Negócios Metropolitanos/Emplasa, Cap. II, p. 14-36. São Paulo, 1976.

AZEVEDO, Sérgio de. GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C.Q. (org.); LAGO, Luciana C.; AZEVEDO, Sérgio; SANTOS JUNIOR, Orlando A.S. (col.) **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2. ed., Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles : INCT, 2015. Recurso digital. P. 97-110

BACK, Adalberto Gregório . Gestão Metropolitana: contexto brasileiro e a experiência de São Paulo. In: **Encontro Internacional: Participação Democracia e Políticas Públicas. Aproximando agendas e agentes**, Araraquara. Desenvolvimento e Combate à Desigualdade. Araraquara: EDUNESP, 2013.

BADIA, Tomas Diego. *Au Brésil, Curitiba, l'ex-ville modèle d'Amérique latine, peine à se réinventer* Disponível em <http://mondeacplanete.blog.lemonde.fr/2014/03/27/au-bresil-curitiba-lex-ville-modele-damerique-latine-peine-a-se-reinventer/> Acesso em março de 2016.

BALTAR, Antônio Bezerra; SILVEIRA, Pelópidas; BARROS, Souza. **Teses e Conferências sobre Problemas de Urbanismo e Área Metropolitana**. CODEPE, Recife, 1956.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkin, 1983.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Portugal, Celta, 1998.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis, Vozes, 2004.

BERQUÓ, Elza; BAENINGER, Rosana; FONSECHI, Gislaine. **Situação demográfica: Brasil e Região Sul**. Disponível em http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/data_demo/dadem02.pdf Acesso em abril de 2015.

BERRIEL, Andréa; SUZUKI, Juliana. **Memória do Arquiteto. Pioneiros da arquitetura e do urbanismo no Paraná**. Curitiba, Ed. da UFPR, 2012.

BERRY, Brian J. L.; GARRISON, William Louis. *Últimos desarrollos de la teoría del Central-Place*, In: SECCHI, Bernardo. *Análisis de las estructuras territoriales*, Gustavo Gili, Barcelona, 1968, pp. 144-159

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (orgs.). O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. **Seminário Brasil-Chile: Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas**. Santiago, Jul. 2005.

BLUMENFELD, Hans. *Metropolitan Area Planning*. *Journal of the Toronto Board of Trade*, vol. 46, nº 3 (março de 1956), p. 16-19, 1956. In: Spreiregen, P.D. ***The Modern Metropolis: its origins, growth, characteristics and planning***. *Selected essays by Hans Blumenfeld*. MIT Press, Cambridge, p. 79-83, 1967.

_____. *Scale in the Metropolis*. *The Canadian Architect*, vol II, nº 9, Setembro de 1957, p. 46-48 In: Spreiregen, P.D. ***The Modern Metropolis: its origins, growth, characteristics and planning***. *Selected essays by Hans Blumenfeld*. MIT Press, Cambridge, 1967, p. 235-241.

BODEMER, Klaus. *Las ciudades latinoamericanas a comienzos del siglo XXI*. *Iberoamericana*, III, 11, 2003, p. 91-95

BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.). **Como anda São Paulo**. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

BOIX, Rafael. *Concepto y delimitación de áreas metropolitanas: una aplicación a las áreas metropolitanas de España*. **Seminário Las grandes áreas metropolitanas españolas em uma perspectiva comparada**. Sevilla, abril/2007. [Online] Disponível em <http://urban.uab.es/references/2007/07002.pdf> acesso em setembro, 2014.

BOLETIM PMC. **Plano de Urbanização de Curitiba**. Curitiba, novembro/dezembro, ano II, n. 12, 1943. 136 p.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In: KLINK, Jeroen. (org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo, Annablume, 2010, p. 117-126, 2010.

BORGES, William Antônio. **Gestão Metropolitana: sua Construção a partir de duas Experiências de Associativismo Territorial na Região Metropolitana de Curitiba**. Tese (Doutorado em Administração), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, 1997.

BOSCARIOL, Renan A. ; COCCO, Rodrigo Giraldi. ; AMORIM, Wagner Vinicius . A teoria do desenvolvimento desigual e combinado e a Geografia. **Revista Geografia e Pesquisa** (UNESP. Ourinhos) , v. 03, p. 09-22, 2010.

BOYCE, David. *A short history of the field of regional science*. **Papers in Regional Science**, v. 83, n. 1, p. 31-57, 2003.

BRANDÃO, Carlos Antonio; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia da Silva. **Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento**. CEDEPLAR/UFMG. Nov, 2004.

_____. Impactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 145-157, 2008.

_____. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais Levando em conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, p. 150-185, 2009.

_____. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. **E-metropolis – Revista Eletronica de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 23, ano 6, dez. 2015, p. 6-14.

BRASIL. Lei Complementar Federal 14. **Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza**. 1973.

_____. Lei Federal nº 20. **Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios**. 1974.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo - Século XV-XVIII - Volume 1: As estruturas do cotidiano**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

BREMBATTI, Katia. Adrianópolis terá um futuro concreto. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 06 de abril de 2014. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/adrianopolis-tera-um-futuro-concreto-8q1gsvgvzaipf0h3sltz13zgu> acesso em outubro de 2014.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. Metrôpoles: As faces do monstro Urbano (as cidades no século XIX). **Revista Brasileira de História**. São Paulo: ANPUH. set./abr, 1984.

CABRAL, Diogo de Carvalho. Von Thünen e o abastecimento madeireiro de centros urbanos pré-industriais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 28(2), 405-427, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982011000200010&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0102-30982011000200010. Acesso em abril de 2015.

CALABI, Donatella. **História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.

CÂMARA (Municipal de Curitiba). **Parecer 76**. Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social da Câmara Municipal de Curitiba, Curitiba, 1966.

CÂMARA (Federal do Brasil). **A questão metropolitana no Brasil**. Brasília, 2004.

CAMPOS, Deise. Invasores não poupam áreas de preservação ambiental. **Jornal do Estado**, Curitiba, 27 de fevereiro de 1998.

CANÉN, Pablo. **Toulouse le Mirail. Estructuras urbanas para “una ciudad nueva”**. Disponível em <http://www.fadu.edu.uy/viaje2015/columnas/toulouse-le-mirail-estructuras-urbanas-para-el-nacimiento-de-una-ciudad-nueva/> acesso em outubro de 2017.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Textos para Discussão**. Campinas, IE/UNICAMP nº 193, julho, 2011.

CAPOBIANCO, Antônio Marcos. **Relações Intergovernamentais na Metrópole: Adequação Institucional para a Ação**. Instituto de Estudos Avançados, 2004. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/capobiancometropole.pdf> Acesso em março de 2015.

CARMO, Julio Cesar Botega do. **A permanência de estruturas urbanas e a construção do conceito de cidade na abordagem geográfica: Reflexões sobre o planejamento urbano da cidade de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

CARSTENS, Frederico R.S.; GONÇALVES JUNIOR, Antonio José; SANT’ANNA, Aurélio; FLEITH, Rossano Lucio. **O que é Urbanismo**. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1991.

CASTELLS, Manuel. O processo histórico de urbanização. In: Castells, M. **A Questão Urbana**. 4ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Demian. **Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço da trajetória estadual na segunda metade do século XX**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

CASTRO, Pedro. Câmara tenta articular ações na COMEC. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 09 de maio de 2010.

CASTRO NETO, Vicente Ferreira de. Grande Curitiba: um olhar sobre a evolução urbana (final). Reorganização do espaço metropolitano – século XXI. **Jornal O Estado do Paraná**, Curitiba, 26 de agosto de 2002.

_____. Paraná: políticas urbanas, metropolização e humanização das cidades-visão sob o enfoque territorial. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 122, p. 123-145, 2012.

_____. **Entrevista on-line**. 2015.

_____. **Curitiba: Um Contínuo Processo de Planejamento Urbano**. Em elaboração. Sem data.

CATALÁ, Rafael García. Crecimiento Urbano y el Modelo de Ciudad. **ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno** [on-line]., Ano 4, núm. 12 Fevereiro. P. 159-167, 2010. Disponível em https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/8557/ACE_12_SN_40.pdf?sequence=7 acesso em julho de 2015.

CAVALCANTI, Themístocles B. Constituição de 1967. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, – (**Coleção Constituições Brasileiras**; v. 6), 3ª ed., 2012. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9 acesso em fevereiro de 2015.

CEMBS. A área metropolitana da Baixada Santista. **Relatório Geral**. Ed. Prodesan, Santos, 1971

CESCA, Heliberto. Governo quer colocar prefeitos para debater a região metropolitana. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 de fevereiro de 2011. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/governo-quer-colocar-prefeitos-para-discutir-a-regiao-metropolitana-dm5ecw8v9fncogn92tffkrhvy> acesso em outubro de 2017.

CHORLEY, Richard J.; HAGGETT, Peter (Ed.). **Socio-Economic Models in Geography**. Routledge, 1967.

CIAM. **Carta de Atenas**. 1933. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf> acesso em março de 2016.

CIDADES INOVADORAS. **ONU aponta Curitiba como modelo de cidade sustentável**. Disponível em: <http://www.cidadesinovadoras.org.br/curitiba2030/News12505content179298.shtml>. Acesso em: fev. 2013.

CNDU. **Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil**. 1979.

COHAB CT. **Relatório de Diretoria, 1979- 1983**. Curitiba, COHAB, 1984.

_____. **Vila Nossa Senhora da Luz marca o início da história da COHAB**. 2014. Disponível em <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=866> acesso em outubro de 2017.

COHEN, Jean-Louis. **O futuro da Arquitetura desde 1889: uma história mundial**. São Paulo, Cosac Naify, 2013.

COMEC. **Plano de desenvolvimento Integrado da RMC**. Governo do Estado do Paraná, SEPL, COMEC, Curitiba, 1978.

_____. **COMEC: planejando o desenvolvimento integrado da região metropolitana**. COMEC/ SEPL, Curitiba, 1979.

_____. **Autarquização da COMEC**. Governo do Estado do Paraná, Curitiba, 1993.

_____. **Apontamentos para elaboração de Decreto Regulamentador da Lei Estadual da Autarquização da COMEC**. Governo do Estado do Paraná, Curitiba, 1994.

_____. **Metrópolis em Revista**. Curitiba, COMEC, nº 1, dez. 1999.

_____. **Plano de desenvolvimento Integrado: documento síntese para discussão.** Governo do Estado do Paraná, SEPL, COMEC, Curitiba, 2002.

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC.** COMEC, SEDU, Curitiba, 2006.

_____. **Planejando o desenvolvimento integrado da região metropolitana.** COMEC, Curitiba, s.d.

_____. **Coordenação da RMC.** Disponível em <http://www.comec.pr.gov.br> acesso em outubro de 2017.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**, Suplemento ao n.º 1, 06 de janeiro de 1967.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Mar de Lama na COMEC. **Jornal Correio de Notícias**, Curitiba, 25 de setembro de 1984.

_____. Curitiba, ano 2000. **Jornal Correio de Notícias**, Curitiba, 27 de setembro de 1987.

CORTE, Paulo Tarso de Oliveira. **A questão metropolitana: os novos tempos impõem novos desafios e exigem novas capacidades para os atores e a nova governança.** 2010.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **Regional- global: dilemas da regionalização na Geografia Contemporânea.** Rio de Janeiro. Ed. Bertand Brasil, 2010.

COUTO, Isabel Cristina. **Ação Política Empresarial: o caso do GEC (Grupo de Empresários de Curitiba (1990-1998)).** Dissertação (Mestrado em História). Curitiba: UFPR, 2008.

COY, Martin. Tendências atuais de fragmentação nas cidades latino-americanas e desafios para a política urbana e o planejamento urbano. **Iberoamericana**, v. 3, n. 11, p. 111-128, 2003.

CUNHA FILHO, Valter Fernandes da. **Cidade e Sociedade: A gênese do urbanismo moderno em Curitiba (1889 – 1940).** Dissertação (Mestrado em História), UFPR, Curitiba, 1998.

DAL CO, Francesco. *et al. De los Parques a la Region. Ideologia Progresista y Reforma de la Ciudad Americana.* CIUCCI, Giorgio, DAL CO, Francesco, MANIERI-ELIA, Mario; TAFURI, Manfredo. **La Ciudad Americana.** Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 1975.

DALLABRIDA, Valdir Roque. BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, ano 1, n. 2, jul./dez., 2003, p. 73-97

DAVANZO, Áurea M.Q.; NEGREIROS, Rovena M.C. Desafios da Gestão Metropolitana. In: FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO, Áurea M.Q., NEGREIROS, Rovena M.C. (Orgs.). **Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas.** Campinas/São Paulo, UNICAMP; Instituto de Economia/NESUR, 2002, p. 355-377.

_____; _____. SANTOS, Sarah M. M. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.119, p.65-83, jul./dez. 2010.

DAVIDOVICH, Fany. Formas de projeção espacial das cidades na área de influência de Fortaleza. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 33, n.º 2, Rio de Janeiro, 1971, p. 39- 102.

DEÁK, Csaba. Transformações recentes na Região Metropolitana de São Paulo e suas perspectivas como cidade mundial. in: SCHIFFER, Sueli **Globalização e estrutura urbana.** Hucitec/Fapesp, São Paulo, 2004.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a Rede de Cidades – II. **Boletim Geográfico**, Ano II, n.º 15, junho de 1944.

DEMIER, Felipe. A lei do desenvolvimento desigual e combinado de Leon Trotsky e a intelectualidade brasileira. **Outubro**, v. 16, p. 75-107, 2007.

DIÁRIO DO PARANÁ. Em redação final o projeto criando a Região Metropolitana. **Jornal Diário do Paraná**, Curitiba, 23 de novembro de 1973a.

_____. Grande Curitiba tem lei de planejamento. **Jornal Diário do Paraná**, Curitiba, 22 de dezembro 1973 b.

_____. Terminologia. **Jornal Diário do Paraná**, Curitiba, 22 de dezembro 1973 c.

_____. Disciplina para a Região Metropolitana começa já. **Jornal Diário do Paraná**, Curitiba, 19 de janeiro de 1974.

DIÁRIO DA TARDE. *Agora já há uma lei para a Grande Curitiba e começa sua implantação* Jornal Diário da Tarde

_____. Unidade e contradição na região metropolitana. **Jornal Diário da Tarde**, Curitiba, 1980.

_____. Curitiba do ano 2000 autorizada pelo governo. **Jornal Diário da Tarde**, Curitiba, 12 de julho de 1981a.

_____. Começa o Seminário da Grande Curitiba. **Jornal Diário da Tarde**, Curitiba, 20 de outubro de 1981b.

_____. Véspero Mendes afirma que “devemos discutir nossas inquietações”. **Jornal Diário da Tarde**, Curitiba, 21 de outubro de 1981c.

DIRIGENTES (das Regiões Metropolitanas). Bases para reformulação das regiões metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 15(4): 76-88, out./dez. 1981.

DOUTSDAR, Neda Mohtadi. **O paranismo atualizado: a democracia cristã e o planejamento no primeiro Governo Ney Braga**. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

DUDEQUE, Irã Taborda. **Espirais de madeira: uma história da arquitetura de Curitiba**. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp, 2001.

_____. **Nenhum dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba**. São Paulo, Studio Nobel, 2010.

EMPLASA. **Brasil, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas. Evolução da população residente: 2000 – 2010 – 2015**. Disponível em https://www.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/EmplasaDev/Files/FNEM/arquivos/RMs%20do%20Brasil_78_s_eteembro2016.pdf acesso em outubro de 2017.

ENGELS, Friedrich. A Grande Cidade. In: ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, p. 67-116, 2008.

FANINI, Valter. A Rede Integrada de Transporte da RMC e o direito à mobilidade urbana Disponível em http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/apresentacao_Valter_Fanini.pdf Acesso em outubro de 2017.

FACHINI, Justino. **A significação social do planejamento urbano - estudo do caso de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1975.

FARACO, José Luiz. **Planejamento Urbano no Paraná: a experiência de Curitiba**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

FERNANDES, Almir. **Planejamento urbano de Curitiba: a institucionalização de um processo**. Dissertação (Mestrado em Engenharia), COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

FERNANDES, José Carlos. Uma cidade feita por encomenda. **Jornal Gazeta do Povo**, 21 de janeiro de 2007. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/uma-cidade-feita-por-encomenda-accgot9huxqhdhsaufoskcwge> acesso em outubro de 2017.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. *Gestão Metropolitana no Brasil: A Trajetória da Evolução Institucional. Encontro de Administração Pública e Governo*, Salvador, 2012. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG75.pdf acesso em março de 2016.

_____.; WILSON, Robert H. Institutional change and metropolitan management in Brazil: autonomous localism, metropolitan and local finances. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, nº 3, p. 777-800, jun. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em fevereiro de 2017.

FERRARI, Célson, *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo: Livraria Pioneira, 2a Edição, 1979.

FGV. **Jaime Lerner**. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lerner-jaime> acesso em outubro de 2017a

_____. **Consplan**. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-consultivo-de-planejamento-consplan> acesso em outubro de 2017b.

_____. Milagre econômico brasileiro. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro> acesso em outubro de 2017c.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. *A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba*. Tese (Doutorado em Geografia Humana), FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Considerações sobre o grau de integração da Região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. MOURA, Rosa. FIRKOWSKI, O.L.C.F. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná, 2009a.

_____. Localização industrial e extensão urbana em Curitiba. Moura, R. Firkowski, O.L.C.F. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná, 2009b.

_____. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 122, p.19-38, jan./jun. 2012

FOLHA DE SÃO PAULO. Curitiba tem novo plano diretor. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 de julho de 1965.

FÓRUM METROPOLITANO. *Nova lei pode diminuir pela metade número de regiões metropolitanas no Paraná*. Disponível em <http://forummetropolitano.com.br/nova-lei-pode-diminuir-pela-metade-numero-de-regioes-metropolitanas-no-parana/> Acesso em outubro de 2017

FOUCAULT, Michel. Outros espaços. *Ditos e escritos*, v. 3, p. 411-422, 2001.

FRANCISCONI, Jorge G.; SOUZA, Maria Adélia Aparecida. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: IPEA/IPLAN. (Estudos para o Planejamento 15), 1976.

FREESTONE, Robert; HAMNETT, Sthefhen. (Eds). *The Australian Metropolis*. Sydney, Allen and Unwin, 2000.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana* [online]. 2012, vol.4, nº 1, pp. 87-102.

_____. Integração regional em Colômbia: o difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 3, n. 1, p. 79-101, 2013.

FURTADO, Bernardo Alves. **Sugestão de alternativa técnico-política para a instrumentalização do planejamento metropolitano.** 2009. Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_cap7.pdf acesso em agosto de 2016.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**, Rio de Janeiro, Contraponto 2000

GALVÃO, Marília Velloso *et al.* Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4, p. 53-128, 1969.

GARCEZ, Luiz Armando. **Curitiba – Evolução Urbana**. Rio de Janeiro, Curitiba, 2006.

GARCIA, Fernanda Ester Sanchez. **Curitiba, imagem e mito: reflexão acerca da construção social de uma imagem hegemônica**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n.º16, p.31-49, Jun., 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782001000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em Janeiro de 2017.

_____. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó, Argos, 2003.

GARCIA, Maysa Dias. **O MAB: Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GAZETA DO POVO. COMEC irá virar autarquia para atender a região. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 de junho de 1991a.

_____. Urbanismo vai levar Lerner a Nova York. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 10 de dezembro de 1991b.

_____. Editorial: Procura-se um slogan. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 01 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/procura-se-um-slogan-97cnmanxoh5c3jdwky9k2nmfi> acesso em outubro de 2017.

GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução**. Campinas, Papyrus, 1994.

GEGRAN. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo**. 1971.

GEIGER, Pedro Pinchas. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais / Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GIL FILHO, Sílvio Fausto. **Colônia Polonesa e o Processo de Metropolização de Curitiba: Impactos Espaciais da Modernidade**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1994.

GLEESON, Brendan; DARBAS, Tony; JOHNSON, Laurel; LAWSON, Suzanne. *What is Metropolitan Planning?*. **Urban Policy Program Research Monograph** 1 Julho, 2004. Disponível em https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/48638/urp-rm01-gleeson-et-al-2004.pdf acesso em julho de 2015.

GNOATO, Luís Salvador Petrucci. **Introdução do ideário Modernista na Arquitetura de Curitiba (1930 - 1965)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

GODOY, Juliana de. **A Expansão urbana e a reorganização da área metropolitana: o caso de São José dos Pinhais no contexto da Região Metropolitana de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Robeto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

GONZÁLES OSÓRIO, Heitor H. **Habitat urbano e alternativas de desenvolvimento: considerações sobre experiência de Curitiba**. Tese (Doutorado em Estudos do Desenvolvimento) - Instituto Universitário de estudos do Desenvolvimento, Genebra-Suíça, Curitiba, 1984.

GORELIK, Adrián. A produção da cidade latino-americana. **Tempo social**, v. 17, n. 1, p. 111-133, 2005.

GORSODORF, Leandro F. O Direito Urbanístico brasileiro e as suas insurgências: dos novos processos socioespaciais às novas respostas emergentes do campo jurídico. In: **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte, 2015.

GOUVÊA, Ronaldo G. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Aspectos jurídicos do planejamento metropolitano**. Tese (Direito), USP, 1972.

HAIG, Robert M. *Regional survey of New York and its environments. Major economic factors in metropolitan growth and its arrangements*. New York Cities Planning Commission. New York, 1927.

HALAIS, Flavie. *Has South America's Most Sustainable City Lost Its Edge?* Jun 6, 2012 Disponível em <https://www.citylab.com/transportation/2012/06/has-south-americas-most-sustainable-city-lost-its-edge/2195/> acesso em 2017.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã - Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo, Perspectiva, 2013.

HARDT, Carlos. **Gestão Metropolitana: consequências dos paradigmas das políticas públicas na qualidade ambiental do compartimento Leste da Região Metropolitana de Curitiba**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo, Loyola, 2004.

_____. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume, 2ª ed., 2006, p. 163-190.

_____. A Teoria da Renda. HARVEY, David. **Os limites do capital**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2013, p. 427-476.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional brasileiro e as Regiões Metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 12, nº 46, p. 33-42, abr./jun., 1975.

HOWARD, Ebenezer. *To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform*. Londres, Swan Sonnenschein & Co, 1898.

_____.; OSBORN, Frederick J. *Garden cities of Tomorrow*. Introdução por *Osborn, F.* Londres, Faber & Faber. 1965, publicado originalmente em 1902.

_____. **Cidades-jardins de amanhã**. São Paulo, Ed. Hucitec, 2002.

JORNAL DO ESTADO. O plano para Curitiba no ano 2000 está pronto. **Jornal do Estado**, Curitiba, 18 de dezembro de 1986.

_____. Ferrovia: prefeituras debatem plano multimodal. **Jornal do Estado**, Curitiba, 12 de agosto de 2009.

IACOMINI, Franco. O Estado modelo foi à lona: com as finanças arruinadas, o governo paranaense não tem dinheiro para pagar suas contas. **Veja**, São Paulo, 17 dez. 1997, p. 116-118.

IBGE. **Esboço preliminar da Divisão do Brasil em regiões polarizadas**. Rio de Janeiro, 1967.

_____. **Subsídios à regionalização**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1968.

_____. **Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Divisão de Geografia, 1972.

_____. **Censo demográfico de 1970**. Rio de Janeiro, IBGE, 1970. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=769> acesso em março de 2016.

_____. **Censo demográfico de 1980**. Rio de Janeiro, IBGE, 1980. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=7310> acesso em março de 2016.

_____. **Regiões de Influência das Cidades, 2007**. Disponível em <Http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm> acesso em abril de 2014.

_____. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/> acesso em março de 2016.

_____. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. 2016. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> acesso em outubro de 2017.

IPARDES. **Diagnóstico Habitacional da Região Metropolitana de Curitiba**. 3 V, Governo do Estado do Paraná, BNH, Curitiba, 1978.

_____. **Paraná 1990: projeção da população**. Curitiba, IPARDES, 1984.

_____. **Tipologia dos municípios paranaenses segundo indicadores socioeconômicos e demográficos**. Curitiba, IPARDES, 2003.

_____. **Dinâmica recente da Economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, IPARDES, 2004.

_____. **Leituras Regionais. Mesorregiões Geográficas: Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, IPARDES, 2004. Disponível em www.ipardes.gov.br acesso em abril de 2015.

IPEA. A institucionalização de regiões metropolitanas. **Revista de Administração Pública**, jan./jun., vol. 5, n 1, 1971, p. 117 a 148.

_____. **Caracterização das regiões metropolitanas institucionalizadas**. Brasília, IPEA/DEPRU/CGEPUR; Campinas: UNICAMP/NESUR, 1999. 4v. Versão preliminar.

_____. **Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano - Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana em Aglomerações Urbanas: uma análise comparativa**. Vol.1, Brasília, 2001.

- _____. **Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas**. Série Comunicados do IPEA, 2011.
- _____. Governança Metropolitana no Brasil. **Relatórios de Pesquisa: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1)**, Rio de Janeiro, 2013.
- IPPUC. **Pré-diagnóstico da Área Metropolitana de Curitiba**. IPPUC, Curitiba, 1969.
- _____. **Diagnóstico da área metropolitana de Curitiba e seu município polo**. s.l. : IPPUC, Curitiba, 1970.
- _____. **Memória da Curitiba urbana: Escola de Urbanismo Ecológico**. Curitiba, v. 8, jan., 1992.
- _____. **Memórias da Curitiba urbana. Planejamento urbano: Concepção & prática**. Depoimentos 7. Curitiba, 1991.
- IRAZÁBAL, C. **Curitiba and Portland: architecture, city marketing, and urban governance in the era of globalization**. Tese (Doutorado), University of California, Berkeley, 2002.
- IUPERJ. **Dimensões do Planejamento Urbano de Curitiba: o caso de Curitiba**. Secretaria Geral do MINTER, 2 V, 1975.
- JAIME LERNER. **1995-2002 – Jaime Lerner, governador do Paraná**. Disponível em <http://jaimelerner.com.br/index.php/pt/jaime-lerner-governador-do-parana/> acesso em outubro de 2017.
- JOBIM, Nelson. **Trecho do voto do Min. Nelson Jobim**. STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013, p. 89.
- KLENK, Lorena A. Ocupações irregulares são o alvo da Lei dos Mananciais. **Gazeta Mercantil**, Curitiba, 27 de julho de 1998.
- KLINK, Jeroen. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana: funciones y gobernabilidad*. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 127-191.
- _____. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, v. 32, n. 2, 2009.
- _____; DENALDI, Rosana. Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba. In: KLINK, Jeroen. (org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo, Annablume, 2010, p. 157-176.
- _____. Reestruturação, competição e neolocalismo: um olhar crítico sobre produção do espaço na grande Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 119, jul./dez. 2010 p.17-40.
- KOMACHERSQUI, Bruna. Problemas coletivos, planos isolados. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 de agosto de 2014. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/problemas-coletivos-planos-isolados-ec1uubznrpa1a2ll1d6811e8e> acesso em outubro de 2017.
- KLOVE, Robert C. *The Definition of Standard Metropolitan Areas*. **Economic Geography**, Worcester, Clark University, vol. 28, nº 2, abr.,1952, p. 95-104.
- KORNIN, Thaís; CARMO, Julio Cesar Botega do. **O arranjo institucional de gestão na região metropolitana de Curitiba: 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_40_anos_regioes_metropolitanas_vol01.pdf>. Acesso em março 2016.

LAGO, Luciana Correa do. **Como anda o Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, (Conjuntura urbana; 9) , 2009.

LAMPARD, Eric E. *The History of Cities in the Economically Advanced Areas. Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3, No. 2, *The Role of Cities in Economic Development and Cultural Change*, Part 2 Jan, The University of Chicago Press, 1955, pp. 81-136

LAMPARELLI, Celso Monteiro. “Louis- Joseph Lebreton e a pesquisa urbano regional no Brasil : Crônicas tardias ou história prematura”. In: **Cidade e Urbanismo: História, Teorias e Práticas**. Anais do Seminário de História da Cidade e do Urbanismo... Salvador: UFBA, 1990. Disponível em <http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/304> acesso em fevereiro de 2015.

LANG, Jon. *Urban Design: A typology of Procedures and Products. Illustrated with over 50 Case Studies*. Oxford, Elsevier, 2005.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2001.

LEFÈVRE, Cristian. *Parts et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modes de gouvernance – Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, Toronto*. Paris, Mairie de Paris/ Extramuros, 2004.

LEITÃO, Sylvia Ramos. **O discurso do planejamento urbano em Curitiba: um enigma entre a prática e a cidade real**. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. **Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba Metrôpole**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano Regional) – FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Gênese do discurso do planejamento urbano em Curitiba: bases políticas, filosóficas e técnicas. 2014. In: PEIXOTO, E. R.; DERNTL, M. F.; PALAZZO, P.P.; TREVISAN, R. (Orgs.) *Tempos e escalas da cidade e do urbanismo: Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Brasília, DF: Universidade Brasília- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/genese-do-discurso-do-planejamento-urbano-em-curitiba-bases-politicas-filosoficas-e-tecnicas>> acesso em agosto de 2016.

LENCIONI, Sandra. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: **10 Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

_____. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, n° 39, 2008, p. 7-20.

_____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. In: LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, Sônia; HIDALGO, Rodrigo; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. (Org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo, Paim, 2011, p. 51-64.

_____. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo – Rio de Janeiro. **Revista E-metrópolis**, n.º 22, ano 6, setembro de 2015. Disponível em http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390 acesso em abril de 2018.

LERNER, Jaime. **Acupuntura Urbana**. Rio de Janeiro, Record, 2011.

_____. **Jaime Lerner: governador do Paraná**. Disponível em <http://jaimelerner.com.br/pt/jaime-lerner-governador-do-parana/> Acesso em outubro de 2017.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski**. STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. P 258

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

LIMA, Cristina Araújo. **A ocupação de área de mananciais e os limites dos recursos hídricos na RMC: do planejamento à gestão ambiental urbana-metropolitana**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

LIMA, Cláudio F. (org.) **A questão regional na Constituição Brasileira**. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 2007. Disponível em http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd_livro=18 acesso em fevereiro de 2015.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. Trad.: Manoel F. Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, Alberto. **Quadros**. Disponível em <http://www.albertolopesleiloeiro.com.br/peca.asp?ID=1397935#simple2>. Acesso em outubro de 2017.

LOMAR, Paulo José V. O federalismo brasileiro e a gestão regional metropolitana. In: FUNDAP. **A nova organização regional do Estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão**. São Paulo, 1992, p. 9 – 22.

LÖWEN-SAHR, Cicilian Luiza. O papel das cidades médias nas estratégias de desenvolvimento espacial do Paraná. **Boletim de Geografia**, v. 19, n. 1, p. 21-34, 2001.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. *Actual Marx*, 18, 1995. p.73-80.

LYNCH, Kevin. *The Pattern of the Metropolis*. **Daedalus**, Vol. 90, No. 1, The Future Metropolis (Winter), p. 79-98 Published by: The MIT Press on behalf of American Academy of Arts & Sciences, 1961.

MACEDO, Joseli. *Planning a Sustainable City: The Making of Curitiba, Brazil*. **Journal of Planning History**, Volume: 12 issue: 4, 2013, p. 334-353

MAGALHÃES FILHO, Francisco de Borja Baptista. O Paraná em revista. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 82, p. 5-16, 2011.

MAGNOLI, Demétrio; ARAÚJO, Regina. **Geografia: a construção do mundo; Geografia Geral e do Brasil**. São Paulo, Moderna, 2005.

MANSUR, Denise Cristina. **O planejamento e a regionalização da administração direta do estado do Paraná como aporte às ações e à política de desenvolvimento econômico**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico), UFPR, Curitiba, 2008.

MARCHIORI, Raphael. Curitiba, ex-capital ecológica, precisa reinventar sua marca. **Jornal Gazeta do Povo. Especial Cidades Inovadoras**, 09 de maio de 2014. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/cidades-inovadoras/ex-capital-ecologica-curitiba-precisa-reinventar-sua-marca-924nn8g6yko01zvtjd3a43n0u> acesso em janeiro de 2017.

_____. Nascido em Curitiba, BRT chega a sua 203.^a cidade. **Jornal Gazeta do Povo**, 27 de abril de 2016. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/nascido-em-curitiba-brt-chega-a-sua-203-cidade-aa9skb9212ydbllxq1z0p60gb> acesso em outubro de 2017.

MARTÍNEZ, Juan Carlos Covilla. **Las Administraciones Metropolitanas**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2010

MARX, Karl. Capítulo IV: Transformação do dinheiro em Capital. In: MARX, K. **O Capital: crítica da Economia Política**. Vol. 1, Tomo 1. Ed. Nova Cultural, coleção Os Pensadores, São Paulo, 1996a, p. 267-293.

_____. Capítulo XXIV: A Assim chamada Acumulação Primitiva. In: MARX, K. **O Capital: crítica da Economia Política**. Vol. 1, Tomo 2. Ed. Nova Cultural, coleção Os Pensadores, São Paulo, 1996b, p. 338-381.

MATOS, Josadac Figueira de. **Aspectos Políticos e Institucionais da Administração Metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração), FGV, 1982.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, IPEA, 2V., 2.ed., 1996.

MAZZA, Luiz Geraldo. A Sorbonne do meu bairro. In: IPPUC. **Memória de Curitiba Urbana. Depoimento de Ivo Arzua Pereira**. Curitiba, IPPUC, 1992.

MEIRINHO, Bruno César Deschamps. **Influências "de dentro" e "de fora" no planejamento urbano de Curitiba: um estudo sobre três fases no Século XX**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MELO, Marcus André. Municipalismo, *Nation-Building* e a Modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 23 (8), 1993, p. 83-100.

_____. A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. (org.) **O novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre, ed. Mercado Aberto, 1995, p. 249-.

MENCIO, Mariana; ZIONI, Silvana. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, São Paulo, v. 1, 2017.

MEYER, Regina Maria Prosperi. Atributos da metrópole moderna. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 3-9, 2000.

_____. O urbanismo: entre a cidade e o território. **Ciência e Cultura**. [online]. vol.58, nº 1, 2006, p. 38-41.

_____. **Regina Maria Prosperi Meyer: Estudos para uma cidade em movimento**. Disponível em <http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/04/19/regina-maria-prosperi-meyer-estudos-para-uma-cidade-em-movimento/> acesso em outubro de 2017.

MILLARCH, Aramis. Jaime & Franco. **Jornal O Estado do Paraná**, Curitiba, 20 de novembro de 1977.

_____. O supershopping de Pinhais (II). **Jornal O Estado do Paraná**, Curitiba, 19 de outubro de 1978.

_____. No crescimento das superlojas muda a fisionomia da cidade (I). **Jornal O Estado do Paraná**, Curitiba, 02 de novembro de 1980.

_____. Planejamento Regional com muita politicagem. **Jornal O Estado do Paraná**, Curitiba, 108 de janeiro de 1987.

MOBILIDADE. **Evolução do transporte: 1974 a 2000**. Disponível em <http://mobilidade-urbanismofaacz.blogspot.com.br/2010/06/evolucao-transporte-1974-2000.html> acesso em outubro de 2017.

MOLOTCH, Harvey. *The city as a growth machine: toward a political economy of place*. **American Journal of Sociology**, 82, 1976, p. 309-332.

MONTANER, Josep María. El modelo Curitiba: movilidad y espacios verdes. **Cuadernos de Guincho**, nº 8, 2000, p. 126-131.

_____; MUXÍ, Zaida. **Arquitectura y Política. Ensayos para mundos alternativos**. Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luiz. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina.; CROCCO, Marco (editores), **Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 2006, p. 61–85.

MORI, Klára. **“Centralização e descentralização” Brasil: urbanização e fronteiras** Tese (Doutorado), FAU, São Paulo, 1996.

MOURA, Rosa. Os riscos da cidade-modelo. In: Acselrad, H. (Org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP & A/CREA-RJ, 2001.

_____; FIRKOWSKI, O.L.C.F. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço**, v. 9, Rio de Janeiro, 2001, p. 105-114.

_____; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson A. A Realidade das Áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico Socioeconômico e da Estrutura de Gestão. **Seminário Internacional Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados**. Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Moura-p.pdf> acesso em fevereiro de 2015.

_____. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009a.

_____. O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho. MOURA, R. FIRKOWSKI, O.L.C.F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná, 2009b.

_____; RODRIGUES, Ana Lúcia. Como andam Curitiba e Maringá. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, 2009.

_____; DELGADO, Paulo R.; CINTRA, Anael P. U. A metrópole de Curitiba na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In. FIRKOWSKI, O. L. C.F.; MOURA, R. (Org) **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014. p. 63-94.

_____; HOSHINO, Thiago. **Estatuto da Metrópole: o que o Paraná e Curitiba tem a ver com isso?**. 2015. Disponível em <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/> acesso em outubro de 2015

MUMFORD, Lewis. **A cultura das cidades**. Belo Horizonte, Itatiaia, 1961.

NAMUR, Marly. **El Planeamiento Urbano como Proceso - El Caso de Curitiba-PR**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Planeamiento de Lima, Universidad Nacional de Ingenieria, Lima, 1976.

_____. **Estado e empresariado em Curitiba, a formação da cidade industrial (1973-1980)**. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas), FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

NAVASCUES PALACIO, Pedro. *La Ciudad Lineal de Arturo Soria*. Villa de Madrid, nº 28, 1970, p. 48-59
ALONSO PEREIRA, José Ramón. **La Ciudad Lineal de Madrid**. Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, 1998.

NAZARENO, Louise Ronconi de. **Redes Sociais e coalizão de governo em Curitiba 1985-2004**. Dissertação (Ciência Política), FFLCH/USP, São Paulo, 2005.

NERY, Tiago. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, PUC Rio, Rio de Janeiro, 2004.

NEW DEAL NETWORK. *TVA: the origins of the Tennessee Valley Authority*. Disponível em <http://newdeal.feri.org/tva/tva01.htm> Acesso em abril de 2015.

NIEHUES, Leandro Garcia. A industrialização do Paraná: abordagens de um processo de desenvolvimento concentrado. *Geographia Opportuno Tempore*, v. 1, p. 454-466, 2014.

NOJIMA, Daniel; MOURA, Rosa; SILVA, Sandra Terezinha da. Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, Rosa. Firkowski, O.L.C.F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná, 2009.

NOVACK, George. **A lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade**. São Paulo: Rabisco, 1988.

OCDE. *Cities and regions in the new learning economy*. OECD, Paris, 2001a.

OCDE. *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. OECD, Paris, 2001b.

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Alternative Approaches to Defining Metropolitan and Nonmetropolitan Areas*. *Federal Register*, v. 63, nº 244, dez., 1998

OJIMA, Ricardo. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental**. Tese (Doutorado em Demografia), IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

OLIVEIRA, Dennison de. **A política do planejamento urbano: o caso de Curitiba**. Tese (Doutorado História), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

_____. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba, Ed. da UFPR, 2000.

_____. **Urbanização e industrialização no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, nordeste. Planejamento e conflitos de classes**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), PROPUR, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

ONU-HABITAT. **Estado das Cidades da América Latina e Caribe**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/cidades-al-caribe-2012/> Acesso em março de 2016.

ORELLANA, Arturo. *Gobiernos Metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, ano 8, nº 63 nov., 2013. Disponível em <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/serie-no-63-gobiernos-metropolitanos-para-chile-la-necesidad-versus-la-factibilidad.pdf> Acesso em outubro de 2014.

PADIS, Pedro Calil. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. São Paulo: Hucitec, 1981.

PAINTER, Joe. *Rethinking territory*. *Antipode* Vol. 42 No. 5, 2010, p. 1090–1118.

PANERAI, Philippe. *Paris Métropole: Formes et échelles du Grand Paris*. Paris, BIEF, 2012.

PANIZZI, Wrana Maria. **A estrutura metropolitana: seu apoio institucional**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), UFRGS, Porto Alegre, 1977.

PARANÁ (Governo do Estado). Lei Estadual nº 2431. **Autoriza o Poder Executivo a realizar os estudos necessários à elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado.** 1955.

_____. **Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado (Estudo 40).** Análise da Economia Paranaense. S.I. PLADEP, 1961.

_____. Decreto Estadual nº 8834. **Transforma o Conselho Consultivo na Comissão de Planejamento do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná (PLADEP).** 1962.

_____. Lei Estadual nº 4529. **Institui o Fundo de Desenvolvimento Econômico, autoriza a criação da Sociedade de Economia Mista Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná – CODEPAR.** 1962.

_____. Lei Estadual nº 6517. **Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.** 1974.

_____. Lei Estadual nº 11027. **Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em autarquia.** 1994.

_____. Lei Estadual nº 12248. **Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC.** 1998.

_____. Decreto Estadual nº 22. **Nomeação de Edson Luiz Strapasson, para o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba.** 2003.

_____. Lei Estadual nº 111. **Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná.** 2005.

_____. Decreto Estadual nº 6384. **Passa a vincular a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU.** 2006.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1962

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1963

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1964

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1965

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1966

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1972.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1973.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1975.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1976.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1979.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1984.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1986.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1991.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 1995.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 2002.

_____. **Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.** 2015.

PAULA, Camila Batista. **Jurisprudência do STF sobre regiões metropolitanas: delimitação do papel de cada ente federativo.** Monografia apresentada na Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) - Escola de Formação, 2013. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/monografias_ver.php?idConteudo=232. Acesso em setembro de 2014.

PEREIRA, Ivo Arzua. **Mensagem n.º 22.** Prefeitura Municipal de Curitiba, Curitiba, 1966a.

_____. **O planejamento urbano de Curitiba: um planejamento democrático.** Curitiba, 1966b. Disponível em http://www.arzua.com.br/obra_conteudo.asp?ID=9. Acesso em março de 2016.

PEREIRA, Odon. Curitiba: o futuro urbano sob controle. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 fevereiro de 1973a.

_____. Um laboratório urbano. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de março de 1973b.

PEREIRA, Rogério. Invasões aumentaram 541% em seis anos. **Jornal do Estado**, Curitiba, 27 de fevereiro de 1998.

PILOTTO, Angela Seixas. **Área metropolitana de Curitiba. Um estudo a partir do espaço intra-urbano.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) – FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PINTEREST. **São Paulo antiga.** Disponível em <https://br.pinterest.com/pin/139470919692942799/?autologin=true> acesso em outubro de 2017a.

_____. **Kenzo Tange | Renovación del Distrito de Tsukiji | Tokio, Japón | 1963.** Disponível em <https://www.pinterest.se/pin/557390891361191552/> Acesso em outubro de 2017b.

PIRAGIS, Cleide M. E. **Paraná concreto: fluxo e influxo da política economia financeira e seus reflexos no mercado imobiliário.** Dissertação (Mestrado em História) - DEHIS/Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1988.

PMC. **Plano Diretor de Urbanismo.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 1966.

_____. Decreto Municipal nº 849. **Aprova a estrutura dos órgãos executivos do IPPUC e dá outras providências.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 1967.

_____. Lei Municipal nº 5324. **Modifica a Lei nº 4199/72 e dá outras Providências.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 1975.

_____. **Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 1985.

_____. Lei Municipal nº 9800. **Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 2000.

_____. **Plano Diretor de Curitiba.** Curitiba, Prefeitura Municipal, 2004.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas.** ONU, Brasília, 2013.

POLETTI, Ronaldo. Constituição de 1934. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, — (**Coleção Constituições Brasileiras**; v. 3), 3ª ed., 2012. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf?sequence=10 acesso em fevereiro de 2015.

POLLI, Simone Aparecida. **Curitiba, Metrópole Corporativa: Fronteiras da Desigualdade**. Dissertação (Planejamento Urbano e Regional), IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PORTO, Walter Costa. Constituição de 1937. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, — (**Coleção Constituições Brasileiras** ; v. 4), 3ª ed., 2012. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf?sequence=9 acesso em fevereiro de 2015.

QUATRO RODAS. Transporte na cidade: o lugar do automóvel (entrevista com Jaime Lerner). **Revista Quatro Rodas**, abr., 1977, p. 98-103.

QUEIROGA, Eugênio Fernandes. **Dimensões públicas do espaço contemporâneo: resistências e transformações de territórios, paisagens e lugares urbanos brasileiros**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2012.

RAVANELLI, Paula. **Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados**. Disponível em http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painei_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf Acesso em agosto de 2016.

REBELLO, Wilson. **Em busca da Curitiba perdida: da introdução da tecnoestrutura no planejamento urbano e sua luta com a política partidária -1962 – 1975**. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010.

RELPH, Edward. **Toronto: Transformations in a City and its Region**. Disponível em <http://www.torontotransforms.com/> Acesso em abril de 2015.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Diego. Um ano depois, Paraná ainda não terminou obras da Copa. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 06 de junho de 2015. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/um-ano-depois-parana-ainda-nao-terminou-obras-da-copa-bgi3ghuyz5rzcrtzyhzzivkq> acesso em outubro de 2017.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. PECHMAN, Robert (org.) **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996, p. 53 a 80.

RICKLI NETO, Josias. **A perspectiva da ecologia política urbana no planejamento metropolitano de Curitiba: protegendo as águas e criando desigualdades**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

RISCHBIETER, Karlos Henrique. Depoimento 2. In: IPPUC. **Memória de Curitiba Urbana**. V. 5 Curitiba, 1990, p. 13-24.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, n. 11, 2004.

RODRÍGUEZ, Alfredo; OVIEDO, Enrique. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago, CEPAL, *División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos*, 2001.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

ROJAS, Eduardo. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, p. 1-18, 2010.

ROLIM, Maria do Carmo Marcondes. **Favelas, movimentos associativos e planejamento urbano em Curitiba**. Dissertação (Mestrado) - IUPERJ, Rio de Janeiro, 1985.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrópole**, n. 08, p. 105-117, 2002.

_____. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. 2006. Disponível em http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf Acesso em agosto de 2016.

RONCAYOLO, Marcel. **La Ville et ses Territoires**. Paris: Ed. Gallimard, 1993.

ROSTOW, Walt. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.

ROZENBLANT, Céline; CICILLE, Patricia. **Les villes européennes: analyse comparative**. Datar, 2003. Disponível em http://www.mgm.fr/ARECLUS/page_auteurs/rozen_veuro.pdf Acesso em outubro 2014.

SAGMACS. **Plano de Desenvolvimento do Paraná**. Governo do estado do Paraná, CODEPAR, PLADEP, 1963.

SAMEK, Jorge. **Curitiba: entre o mito e a realidade**. Curitiba, Fotolaser, 1999.

SANTOS, Milton. O papel metropolitano da cidade do Salvador. **Revista Brasileira dos Municípios**, jul./dez. 1956, nº 35/36, p. 185-190.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. Nobel, São Paulo, 1990.

_____. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1976.

_____. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

_____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2001.

_____. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Edusp, 2003.

SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena. **A aglomeração metropolitana de Curitiba e as tendências contemporâneas do planejamento urbano**. Tese (Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

SCOTT, Allen, AGNEW, John, SOJA, Edward e STORPER, Michael. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, São Paulo: NERU, nº 41, p.11-25, 2001.

SECO, Raquel Curitiba, ‘cidade modelo’, busca novas referências: “Ao menos não somos São Paulo”. **Jornal El País**, Curitiba, 03 de julho de 2016.

SEGAWA, Hugo. **Arquiteturas no Brasil 1900 - 1990**. São Paulo, EDUSP, 4ª ed, 2010.

SEIXAS, Paulo Alexandre do Nascimento Castro. Políticas e modelos de desenvolvimento territorial na Europa e em Portugal. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 122, p. 147-175, 2012.

SERETE; WILHEIM, Jorge. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba**. Curitiba, PMC, 1965.

SERRA, Josep; VIDAL, Montserrat Otero i; ALMAR, Ernest Ruiz i. **Grans aglomeracions metropolitanes Europees**. IRMB, 2002. Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/105481/164808> Acesso em outubro de 2014.

SERRANO, Pedro Estevan Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. Tese (Doutorado em Direito), PUC/SP, 2009.

SHRYOCK, Henry S. *The Natural History of Standard Metropolitan Areas*. *American Journal of Sociology*, Chicago, The University of Chicago Press, vol. 63, nº. 2, Set., 1957, p. 163-170.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Maclôvia Corrêa da. **O Plano de urbanização de Curitiba – 1943 a 1963 – e a valorização imobiliária**. FAU/USP, 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.

SILVA, Paulo S. Constituição do Estado Novo traduzia ideias antiliberais de um único jurista: Francisco Campos. **Revista de História da Biblioteca Nacional**. 23 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/a-polaca> Acesso em fevereiro de 2015.

SILVA NETO, Manuel Nunes. **Um resgate: a COMEC e seus servidores**. Curitiba, em elaboração.

SIMMEL, George. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). **Mana**, 11(2), 577-591, 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000200010&lng=pt&tlng=pt. 10.1590/S0104-93132005000200010 Acesso em maio de 2015.

SIMMONS, Martin. *El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión de planeamiento*. **Urban**, Madri, nº 5, 2000-2001, p. 40-49.

SMITH, Harry; RAEMAEEKERS, Jeremy. *Land use pattern and transport in Curitiba*. **Land Use Policy**, Vol. 15, nº 3, 1998, p. 233-251.

SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES, Maria Therezinha de Segadas. Delimitação de Áreas Metropolitanas. **Revista de Administração Municipal**, n 129, maio/jun., 1969, pp. 253-271.

SOJA, Edward. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden (Massachussets), Blackwell Publishers, 2000.

_____. Para Além de *Postmetropolis*. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 136-167, jan./jun. 2013. Disponível em https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/7-para_alem_da_postmetropolis_edward_soja.pdf Acesso em março de 2017

SOMEKH, Nádia. Apresentação. In: ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. Coleção RG bolso, volume 4. São Paulo, Romano Guerra, 2010.

SORRIBES, Joseph. **Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas**. Informe de investigación. Barcelona, 1999.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, nº 59, 2003, p. 137-159

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcos Barcellos de. Espacializando o Desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, nº 02, p. 35-54, 2012

_____. Reescalamento Espacial do Estado Desenvolvimentista no Brasil. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 15, n. 4, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. **Maria Encarnação Sposito fala sobre redes urbanas e cidades médias em Chapecó**. Disponível em

http://historico.uffs.edu.br/index.php?site=uffs&option=com_content&view=article&id=9813:entrevista-professora-maria-encarnacao-sposito-fala-sobre-redes-urbanas-e-cidades-medias-&catid=285:noticias&Itemid=842 acesso em outubro de 2017.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. **A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo**. Dissertação (Mestrado - Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP São Paulo, 2014, 156 p.

SUAREZ-VILLA, Luis. Evolução Metropolitana, mudança econômica setorial e distribuição de tamanhos de cidades. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, ed. 17 (1), abril de 1987, p. 121-160.

TARCHÓPULOS, Doris. *Las Huellas Del Plan Para Bogotá De Le Corbusier, Sert Y Wiener*. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales** Vol. X, núm. 218 (86), 1 de agosto de 2006.

TAVARES, Sara Rebello; FONSECA, Maria de Lourdes. Governança em Regiões Metropolitanas Emergentes: relações intermunicipais. **2º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento**. Florianópolis, 2014. Disponível em <http://200.19.73.116/anais2/wp-content/uploads/2015/08/789.pdf> Acesso em fevereiro de 2016

THEIS, Ivo; BUTZKE, Luciana. **O desenvolvimento geográfico desigual de uma perspectiva latino-americana**. Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina. Disponível em http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/13_ivotheis&lucianabtzke.pdf acesso em outubro de 2016.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

UC (Universidade da Califórnia). **Las Areas Metropolitanas del Mundo**. México DF, Editorial Continental, 1961.

ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa. **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba, IPARDES, 1994.

_____. **Boas práticas e o fim das utopias: o 3º setor e as agências internacionais de financiamento e fomento**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

_____. **O Fim das Utopias Urbanas**. São Paulo, Studio Nobel, 2005

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 111, p. 19-28, 2006.

UNHABITAT. **State of Latin American and Caribbean cities Towards a new urban transition**. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3386>>. Acesso em fevereiro de 2013.

UNWIN, Raymond. **Nothing Gained by Overcrowding! How the Garden City Type of Development May Benefit Both Owner and Occupier**. 1912. P. S. KING & SON, Orchard House, Westminster, the Garden Cities & Town Planning Association. Disponível em http://www.tcpa.org.uk/data/files/Nothing_Gained_By_Overcrowding.pdf acesso em julho de 2015.

URBAN OMNIBUS. **Innovation and the American Metropolis**. Disponível em <http://urbanomnibus.net/2010/03/innovation-and-the-american-metropolis/> acesso em outubro de 2014.

URBS. **Plano diretor da região de Curitiba – Estudo Preliminar**. Curitiba, URBS, 1966.

U.S. BUREAU OF THE CENSUS. **Metropolitan Areas**. Disponível em https://www.census.gov/history/www/programs/geography/metropolitan_areas.html Acesso em 2015.

VAN TREEK, Esteban Valenzuela. *Las áreas metropolitanas: reflexión, evolución y casos de estudios Urbano*, vol. 9, núm. 14, nov., p. 4-13 Universidad del Bío Bío Concepción, Chile, 2006.

VEJA. As grandes cidades estão mudando. **Revista Veja**, 09 de abril de 1969 p. 11

_____. Arquitetos no Poder. **Revista Veja**, 12 de maio de 1971.

_____. Metrópolis sob controle. **Revista Veja**, 04 de abril de 1973.

_____. Curitiba, o crescimento humanizado. **Revista Veja**, 10 de outubro de 1973.

_____. Longe do centro: Piraquara quer as lojas que a capital rejeita. **Revista Veja**, 16 de maio de 1979.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, EDUSP/FUPAM, 1999.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, São Paulo, 2001.

WALD, Arnoldo. As áreas metropolitanas. **Revista de Direito público**, São Paulo, nº 22, out./dez. 1972.

WALTRICK, Rafael A Curitiba que nasceu no Juvevê. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, 04 de novembro de 2012. Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/a-curitiba-que-nasceu-no-juveve-2uzpbvz0kr5ltdmrecpz59ky6> acesso em outubro de 2017.

WEBER, Rosa. **Trecho do voto da Min. Rosa Weber**. STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013, p. 287.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

_____. Depoimento 3. In: IPPUC. **Memória de Curitiba Urbana**. V. 5 Curitiba, 1990, p. 25-38.