

Articulações metropolitanas, políticas municipais: desafios e avanços do planejamento territorial na Região Metropolitana de Curitiba (Brasil)

Julio Carmo. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Brasil.

Tomas Moreira. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

RESUMO | Curitiba (Brasil) implantou um processo contínuo de planejamento, com mais de cinco décadas, materializado em uma instituição e planos que lhe moldaram e foram propaganda utilizada por políticos e planejadores como um caso de sucesso. Mas, se Curitiba é apontada como modelo de planejamento, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) não obteve tal reconhecimento, ainda que tenha uma instituição responsável e considerável tempo de planejamento (quarenta anos em 2014) – elementos apontados na literatura como bases do sucesso de Curitiba –, bem como recebido e transferido técnicos para seu equivalente municipal. Dessa forma, tendo como método a historiografia, conclui-se que a região não tirou proveito do diferencial de planejamento e qualidade de vida do polo, pelo contrário, o aprofundamento do processo de planejamento contribuiu para as diferenças sociais, valorizando o solo da capital e restringindo o acesso daqueles que chegaram à cidade atraídos pela cidadania que essa parecia oferecer.

PALAVRAS-CHAVE | áreas metropolitanas, integração regional, ordenamento territorial.

ABSTRACT | *For more than five decades, Curitiba (Brazil) has implemented a continuous process of planning, shaped by institutions and plans that were used as “success case propaganda” used by politicians and planners. However, if Curitiba was entitled as a planning model, the Metropolitan Region of Curitiba (MRC) did not obtain such recognition, even though it has been a responsible institution for a considerable amount of time (forty years in 2014) – elements pointed out in the literature as bases of the success of Curitiba – as well as received and transferred technicians to its municipal equivalent. As a result of this analysis, based on an historiographical method, we conclude that the region did not take advantage of the poles’ differential of planning and quality of life, on the contrary, the deepening of the planning process contributed to increase social differences, land value in the capital, and in restricting the access of those who arrived to the city attracted by the citizenship that seemed to be offered.*

KEYWORDS | *metropolitan areas, regional integration, spatial planning.*

Recebido em 3 de setembro de 2018, aprovado em 26 de novembro de 2018.

E-mails: J. Carmo, julibotega@yahoo.com.br | T. Moreira, tomas_moreira@sc.usp.br

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. O aprofundamento dessas dinâmicas nas últimas décadas revelou que a urbanização constituiu-se 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 das complexidades que se sucederam na produção espacial e social das regiões metropolitanas no Capitalismo, delimitou-se 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 essas condições ocorrem na realidade, foi selecionada a cidade no Brasil que desde os anos 1970 tornou-se referência enquanto exemplo de planejamento urbano, Curitiba, e sua Região Metropolitana, localizada no estado do Paraná (figura 1).

O recorte temporal teve como ponto de partida o processo de metropolização que caracterizou a região após os anos 1990 e o planejamento territorial realizado desde então, importantes no sentido de refletirem o pensamento das instituições, sociedade e responsáveis pelo planejamento na RMC. Busca-se revelar estratégias e personagens que conformaram a atual inserção da região enquanto metrópole secundária¹ no contexto nacional. Já o ponto final da análise foi a promulgação do Estatuto da Metrópole, pelo Governo Federal, em 2015, que abriu novas expectativas frente à questão metropolitana no Brasil.

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. Por outro lado, 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 (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) na escala metropolitana.

Dessa forma, a hipótese que se colocou frente ao tema proposto e que é o fio condutor deste texto 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, essa condição aliou-se a um ininterrupto processo de planejamento e divulgação desse como um caso de sucesso, após a

1 Para Firkowski e Casares (2014), metrópoles secundárias (ou regionais) seriam escalas referenciais de análise com dinâmicas específicas, não se confundindo com as metrópoles globais.

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. São exploradas as relações entre ambas as escalas de planejamento, expondo 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. Portanto, esta pesquisa resulta da análise das relações entre o planejamento de Curitiba e o elaborado para a região metropolitana a partir dessas condições.

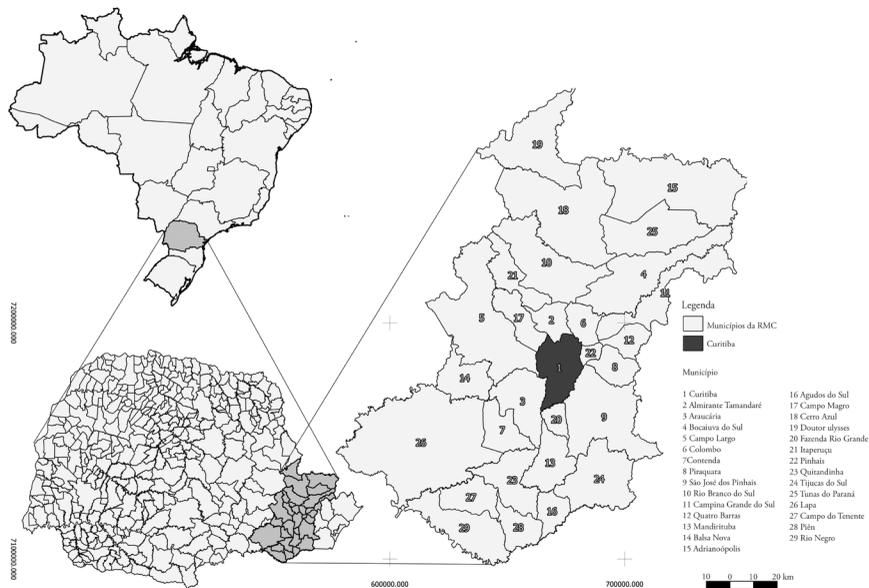


FIGURA 1 | Localização da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) em relação ao Paraná e Brasil

FONTE: CARMO, 2018

Esta pesquisa qualitativa, teve como método a historiografia. O levantamento bibliográfico e de documentação foi realizado junto aos órgãos municipais e estaduais de pesquisa e planejamento urbano, bem como em bancos digitais de teses e dissertações, de forma a contribuir na análise e permitir referenciar no tempo e espaço os avanços e desafios identificados.

A análise das informações foi realizada a partir da bibliografia sobre o tema, traçando 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 essa 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).

Articulações metropolitanas, políticas municipais

Em Curitiba, ao se intensificar a expansão sobre os municípios vizinhos à metrópole, em função da proximidade física e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, levou-se à periferização 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).

Essa intensificação da expansão consolidou o anel urbano no entorno de Curitiba, 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 (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social [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.

Sua história atribuiu novos valores de uso a uma metrópole fragmentada, enquanto base para a nova estratégia de desenvolvimento. Decorrente dessa 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, Moura, & Silva, 2009, p. 180).

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. Essa 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. 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 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. Em Curitiba, 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. 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.

Como consequência, na transição para os anos noventa, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), 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 Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano de Curitiba (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 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa de Saneamento Ambiental da RMC (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 utilizaria a Urbanização de Curitiba SA (URBS) como instrumento para conseguir tal feito. A partir da passagem do transporte coletivo para a gestão desta², todas as articulações políticas e de gestão passaram por Curitiba, sendo poucas realizadas entre os municípios, até seu 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.

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, esse não pretendia assumir mais despesas financeiras. De acordo com Klink (2010), “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” (p. 34), 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” (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, sequer atingir os municípios mais próximos, 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. Essa 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

2 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.

– 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 Cidade Industrial de Curitiba (CIC) além da descentralização industrial a partir de São Paulo. A instalação da refinaria da Petrobrás, no município de Araucária, e a criação do centro industrial deste município (CIAR), 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 (2009):

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, 2009, p. 134)

A política industrializante imposta pelo grupo do governador Jaime Lerner, à frente do executivo estadual, após consolidar o eixo industrial Curitiba/Araucária na década de 1970, 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 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [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 (Godoy, 2012; IBGE, 2014; IPARDES, 2004; Moura, 2009; 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 “modelo” de Curitiba, que emprestava “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 locais³. De acordo com os técnicos entrevistados, inclusive, há prefeitos, como o do município de Rio Negro, que pretendem sair da região, ao perceberem que as expectativas da inclusão na região metropolitana (incentivada por parlamentares

3 Entretanto, permanece a denominação “Aeroporto Internacional de Curitiba”.

estaduais) não se tornaram reais. Nesse sentido, Rolnik (2006, p. 203) define como “política de salve-se quem puder”, a que pautou as municipalidades para atração de investimentos e investidores no país durante os anos 1990, fomentando a guerra fiscal entre cidades, e inviabilizando projetos regionais e de cooperação, levando as mesmas a abrir 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 persistiu 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. Esse quadro corrobora o apontado por Lencioni (2011) e Ojima (2007), para quem

... 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 de 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 Plano de Desenvolvimento Integrado (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 Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (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. 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.

Isso ocorre devido ao fato que, como alertava Ferrari (1979) nos anos 1970, os polos de desenvolvimento devem 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.

Avanços

No caso da RMC, decorrente dessas disparidades, se convencionou que a crítica relativa à COMEC se ateria 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 Departamento Nacional de Obras de Saneamento (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 poderia se esperar dos planos metropolitanos que jamais chegaram a tal nível de institucionalização. Obviamente o que chegou em 2015 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 degrau tarifário⁴. 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 Núcleo Urbano Central (NUC, figura 2) em geral já possuem capacidade para realizarem algumas funções.

Por fim, acompanhando o movimento observado no país em geral, houveram melhorias nos indicadores sociais e econômicos. De acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (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

4 Aumento da tarifa de acordo com a distância percorrida.

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 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).

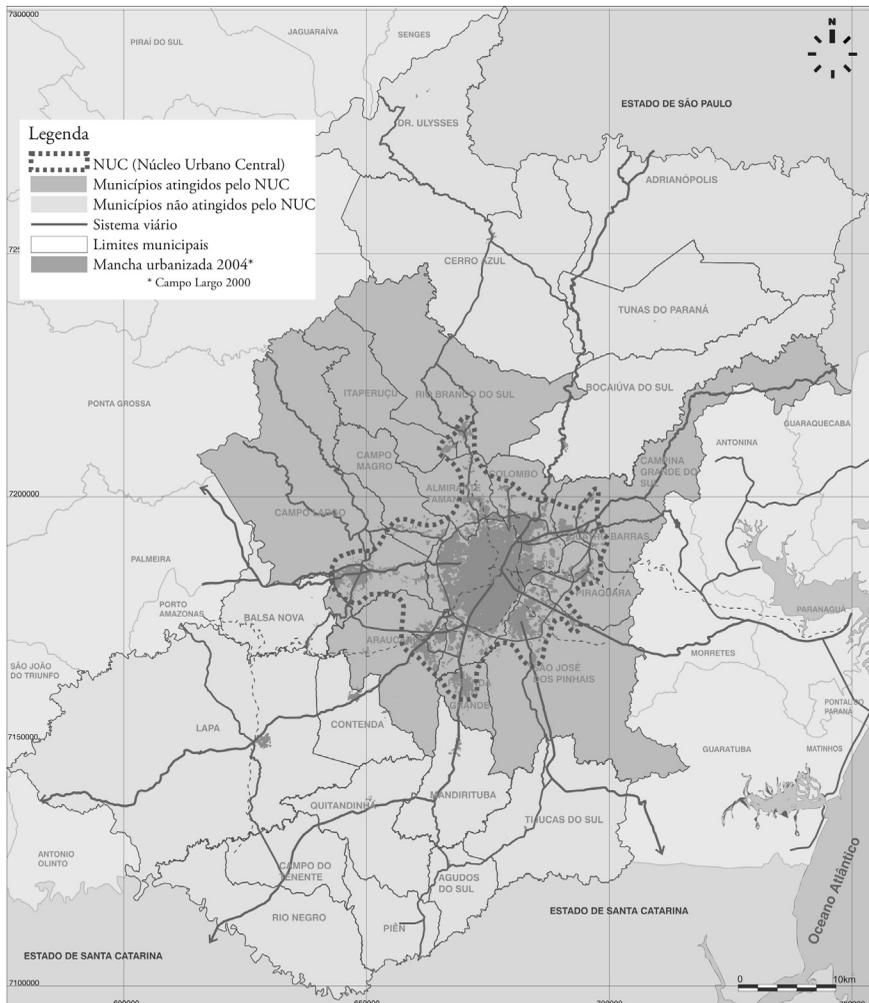


FIGURA 2 | Núcleo Urbano Central da RMC (NUC)

FONTE: COMEC, 2017. ADAPTADO PELOS AUTORES

Desafios

Aperfeiçoando esses 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 amálgama 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), 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 setorializados 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, 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 setorializados, tal qual a Secretaria Estadual de Educação

do Paraná o faz, em Área Metropolitana Norte e Área Metropolitana Sul, ou como a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.) o faz para a RMSB, 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 constrianger os interesses especulativos e patrimonialistas (Brandão, Costa, & Alves, 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 confiada ao órgão e ao número de municípios que devem fazer parte, podendo 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 as RMs.

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) houveram “apresentações para segmentos parceiros ou para a comunidade despreparada para compreender, absorver e discutir as ideias propostas” (s. p.). 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, estratégias e prioridades (Dirigentes, 1981).

Considerações finais

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 escalas do município e da região metropolitana. 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 demais 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.

Confirma 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).

Reafirmam 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) 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, deixou de seguir as regras dos planos e agiu de acordo com outros interesses. As informações expostas demonstram que a intensa divulgação do modelo de planejamento urbano de Curitiba 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 (Curitiba, 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 (UN HABITAT, 2012).

Referências bibliográficas

- Arazaki, E. (2007). *Centralidade de Curitiba: cenário metropolitano do desenvolvimento econômico local*. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.
- Brandão, C. A. (2008). Impactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 145-157. <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10955>
- Brandão, C. A., Costa, E. J. M., & Alves, M. A. S. (2004). *Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Carmo, J. C. B. (2018). *A Serra Pelada do Urbanismo: planejando a Região Metropolitana da Cidade Modelo (Curitiba e Região 1961-2015)*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Carlos, Brasil.
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). (2006). *Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC*. Curitiba: COMEC, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU).
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). (2017, outubro 9) *Coordenação da RMC*. <http://www.comec.pr.gov.br>
- Curitiba (Prefeitura). (2012, junho 22) *Secretário-geral da ONU afirma que Curitiba é modelo global*. <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/secretario-geral-da-onu-afirma-que-curitiba-e-modelo-global/27159>
- Dirigentes (das Regiões Metropolitanas). (1981). Bases para reformulação das regiões metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, 15(4), 76-88. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11556>
- Faraco, J. L. (2002). *Planejamento Urbano no Paraná: a experiência de Curitiba*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Ferrari, C. (1979). *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo: Livraria Pioneira, 2ª Edição.
- Firkowski, O. L. C. F. & Casares, M. (2014). Metrôpoles regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. *Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudos Territoriais y Ambientales*. São Paulo.
- Godoy, J. (2012). *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, Brasil.
- Hailais, F. (2012, Jun 6). Has South America's most sustainable city lost its edge? *City Lab*. <https://www.citylab.com/transportation/2012/06/has-south-americas-most-sustainable-city-lost-its-edge/2195/>
- Harvey, D. (2006). Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In D. Harvey, *A produção capitalista do espaço* (2, pp. 163-190). São Paulo: Annablume.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010, março 1). *Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, IBGE. <http://censo2010.ibge.gov.br/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2014, abril 14) *Regiões de Influência das Cidades, 2007*. <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016, outubro 18). *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. <https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). (2004). *Dinâmica recente da Economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IPARDES.
- Klink, J. (2010). Reestruturação, competição e neolocalismo: um olhar crítico sobre produção do espaço na grande Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 119, 17-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022008000100002>
- Lencioni, S. (2011). Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. Em S. Lencioni, S. Vidal-Koppmann, R. Hidalgo, & P. C. X. Pereira (orgs.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* (pp. 51-64). São Paulo: Paim.
- Moura, R. (2009). O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho. Em R. Moura & O. L. C. F. Firkowski (orgs.), *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba* (pp. 131-156). Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná.
- Moura, R. (2014, abril 11). *Curitiba: construção e desconstrução de um mito*. <http://terradedireitos.org.br/2014/04/11/artigo-curitiba-construcao-e-desconstrucao-de-um-mito-de-rosa-moura/>
- Moura, R. & Rodrigues, A. L. (2009). *Como andam Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.
- Nojima, D., Moura, R., & Silva, S. T. (2009). Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba. Em R. Moura & O. L. C. F. Firkowski (orgs.), *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba* (pp. 175-210). Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná.
- Ojima, R. (2007). *Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental*. Tese (Doutorado em Demografia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Pilotto, A.S. (2010). Área metropolitana de Curitiba. Um estudo a partir do espaço *intra-urbano*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. ONU, Brasília.
- Rolnik, R. (2006, agosto 28). *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios*. http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf
- Samek, J. (1999). *Curitiba: entre o mito e a realidade*. Curitiba: Fotolaser.

Somekh, N. (2010). Apresentação. In F. Ascher, F. *Os novos princípios do urbanismo*. Coleção RG bolso, (volume 4). São Paulo: Romano Guerra.

UN-HABITAT. (2012). *The state of Latin American and Caribbean cities 2012. Towards a new urban transition*. <https://www.alnap.org/help-library/the-state-of-latin-american-and-caribbean-cities-towards-a-new-urban-transition>

Entrevistas

Akel, O. (2015, abril 22). *Entrevista*. Entrevistador: J. C. B. do Carmo. Curitiba: arquivo de áudio.

Castro Neto, V. F. (2015, agosto 15). *Entrevista*. Entrevistador: J. C. B. do Carmo. Curitiba: arquivo digital.

